Al contestar refiérase
al oficio N° **15490**

02 de noviembre de 2026
DCP-0230

Señora
Daniella Aguero Bermúdez
Jefe, Área Legislativa VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
dab@asamblea.go.cr
kevin.venegas@asamblea.go.cr

Estimada Señora:

Asunto: Consulta de criterio sobre el expediente legislativo No. 25.498.

Damos respuesta a su oficio AL-CPAJUR-0851-2026 de 13 de octubre y al oficio AL-CPAJUR-0910-2026 de 20 de octubre de 2026, mediante el cual solicita emitir criterio sobre el proyecto de ley titulado “Reforma al inciso e) de artículo 2 y adición de un nuevo inciso k) al artículo 3, ambos de la Ley General de Contratación Pública, Ley No. 9986 de 27 de mayo de 2021 y sus reformas”

I.- Sobre la exposición de motivos

Señala la iniciativa legislativa que el proyecto tiene como uno de sus propósitos reformar la redacción del inciso e) del artículo 2 de la Ley General de Contratación Pública (en adelante la LGCP), en aras de aclarar que la exclusión prevista refiere a contratos administrativos y no a acuerdos jurídicos internacionales, a efecto de mantener fuera el alcance de esta ley los contratos administrativos suscritos con sujetos de derecho internacional público (otros Estados y organismos internacionales).

Igualmente, pretende eliminar la referencia al “carácter humanitario” de los organismos internacionales, como criterio dirimente para excluir o no un contrato administrativo del ámbito de aplicación de la LGCP, lo cual según manifiestan sus proponentes, ello supondría la posibilidad del Estado costarricenses (de los entes que lo integran) para celebrar contratos administrativos con organismos internacionales sin distinción.

Aunado a ello, el proyecto pretende que las contrataciones realizadas con fondos públicos que realice la Asociación Cruz Roja Costarricense, ejecutadas en virtud de su participación en la fase de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de emergencia, o bien, ejecutadas a título de Unidad Ejecutora para la ejecución de planes de inversión de la fase de reconstrucción de una emergencia declarada o para ejecutar las acciones, las obras y los contratos vinculados con la recuperación de las afectaciones reportadas en el marco de su competencia -conforme con el artículo 4 y 39 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley N.° 8488,de 22 de noviembre de 2005, y sus reformas-, sean actividades exceptuadas de los procesos ordinarios de contratación administrativa; por lo que, las contrataciones realizadas con fondos públicos con ocasión de su actividad ordinaria, se regularán conforme con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 1 de la LGCP

II.- Criterio de la División

a. Sobre la reforma del artículo 2 inciso e) de la Ley General de Contratación Pública

Analizado el proyecto de ley de referencia, se observa que su exposición de motivos y las reformas propuestas coinciden con el texto base del proyecto de ley 24.215, sobre el cual la Contraloría General de la República emitió criterio en el oficio No.10847 de 27 de junio de 2024 y en el oficio No. 20204 de 29 de noviembre de 2024. En razón de ello, se hará un breve repaso de lo manifestado en esa oportunidad, que en esencia resulta aplicable al proyecto 25.498

En los pronunciamientos supra citados, la Contraloría General recordó la importancia de que toda iniciativa que pretenda reformar el marco legal de la compra pública, valore su impacto en el modelo de gestión de la LGCP, el cual busca alcanzar siete objetivos esenciales: gobernanza, transparencia, control, planificación, promoción de la competencia, ética y orientación a resultados.

Para lograr esos objetivos, la LGCP definió la obligación de aplicar un sólo marco normativo a la actividad contractual en la que se utilicen fondos públicos, fondos de origen público o provenientes de algún componente de la Hacienda Pública, dejando atrás el esquema atomizado del modelo anterior, en el que existían regímenes especiales compuestos por una gran variedad de normativa, que al final no logró ser más eficiente que el régimen ordinario.

Ese fenómeno, en virtud del cual los sujetos contratantes, aprovechándose de cualquier cambio normativo, modificaban su régimen de contratación para apartarse del ordinario y crear uno “a la medida”, partía de una base incorrecta, en el tanto atribuía a las normas la totalidad de los problemas o inconvenientes que presentaba su actividad contractual. En ese momento, se divulgaba la idea de que a través de la exclusión de la normativa general, como se pretende en este caso, automáticamente se produciría una mejora sustancial en la adquisición de bienes y servicios.

Con el paso del tiempo, la realidad marca que la huída del régimen ordinario y la creación de regímenes especiales no produjo ese efecto, siendo que el éxito en el trámite para la adquisición de bienes y servicios, depende en gran medida de la gestión que cada sujeto contratante realice de dicha actividad.

En la actualidad, se ha desmitificado que la exclusión del régimen ordinario y la creación de un régimen especial funja como la panacea que venga a erradicar todos los males que puedan aquejar a un sujeto dentro de su actividad contractual y a su vez, que exista una imposibilidad de contar con un único régimen de contratación pública que aplique para la totalidad de compradores, sin perjuicio de las justificadas excepciones que se puedan elaborar en función de necesidades especiales, como la existencia de un mercado en competencia que requiere márgenes de flexibilidad dentro de la misma norma.

En la búsqueda de esa seguridad jurídica que se había visto vulnerada por medio de la atomización del ordenamiento y la huída de régimen ordinario, el legislador opta por un ámbito de aplicación objetivo, que contiene como criterio para efectos de definir el alcance de la ley, la utilización de fondos públicos o fondos provenientes de los componentes de la Hacienda Pública.

Es así como la norma postula que el ámbito de aplicación vaya más allá de la Administración Pública y aplique a todos los órganos o entes públicos y los sujetos privados siempre que empleen fondos públicos y fondos de origen público o provenientes de algún componente de la Hacienda Pública (elemento objetivo). En este último caso, el legislador dispuso además, un criterio cuantitativo asociado a un porcentaje determinado.

Este ámbito de aplicación omnicomprensivo, lejos de ser un mero requerimiento de carácter formal que busca obligar a la utilización de la ley, se encuentra sustentado en un nuevo modelo de compras públicas que busca que la tramitación de las contrataciones se desarrolle mediante procedimientos eficientes, efectivos y simples y que para ello se utilice el sistema digital unificado para dar transparencia, propiciar una mayor participación, generar estadísticas y poder tomar decisiones informadas, consolidar la figura del rector y sacar provecho de las economías de escala y modalidades de compras consolidadas.

Como parte de los objetivos de simplificación y seguridad jurídica del nuevo modelo de gestión, el artículo 2 reguló las actividades excluidas de la LGCP, las cuales en la Ley anterior se regulaban someramente en el artículo 2 de las excepciones a los procedimientos ordinarios.

Es así como en la legislación vigente, se hace un mayor desarrollo sobre las actividades excluidas, las cuales se pueden clasificar en tres grupos: el primero que refiere a aquellas contrataciones cuyos objetos no corresponden a la adquisición de bienes, servicios u obras, a saber: la actividad ordinaria de la Administración, las relaciones de empleo público, los empréstitos públicos y los convenios de colaboración entre entes de derecho público.

El segundo agrupa aquellas contrataciones que son para la adquisición de bienes, servicios y obras que se realizan en su totalidad fuera del país o por tener un régimen

especial, como es el caso de los contratos que tramita la Comisión Nacional de Emergencias, en virtud de la actividad extraordinaria definida en el artículo 4 de la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005.

El tercer grupo corresponde a los acuerdos celebrados con otros Estados o sujetos de derecho internacional público de carácter humanitario, a los cuales no les aplica la LGCP por cuanto se rigen por el derecho internacional público.

En relación con este último, la Contraloría General indicó que "*una lectura del fin último del artículo 2 inciso e) de la Ley en relación con lo desarrollado en el artículo 2 de su Reglamento, como exclusión que es, parte de la premisa que estos acuerdos con sujetos de derecho público internacional de carácter humanitario que ahí se regulan, no están previstos para el desarrollo de actividad contractual propiamente dicha. En este orden parecen definirse más bien, para la cooperación con los Estados en labores meramente humanitarias, sin contraprestación, no en vano estos acuerdos fueron excluidos de la aplicación de la Ley, y el propio reglamentista estableció que estas organizaciones deben producto de estos acuerdos, ejecutar las competencias para las cuales fueron creadas, entiéndase, humanitarias además de sujetarse tal acuerdo al derecho internacional*.".

De acuerdo con el texto transcrito, debe quedar claro que el motivo para haber incluído esta actividad como excluida de la aplicación de la LGCP, es porque dichos acuerdos no tienen por objeto la adquisición de bienes, obras o servicios por parte de la administración pública, ya que de lo contrario deberían ser tramitados bajo las reglas de la contratación pública con la limitante que tales sujetos invocan prerrogativas extraordinarias como la confidencialidad de la documentación.

Es por ello que en esa oportunidad se consideró que sería contrario al artículo 182 de la Constitución Política y a los principios que de éste se derivan en materia de contratación pública, el cambiar la redacción del inciso e) del artículo 2, con el fin de excluir de la aplicación de la LGCP la contratación con sujetos de derecho público internacional, cuyo objeto sea la adquisición de bienes, servicios y obras.

Criterio que resulta aplicable al proyecto 25.498, en tanto vuelve a proponer la exclusión de la aplicación de la totalidad de la LGCP a las contrataciones con sujetos de derecho público internacional, a pesar de que dichas contrataciones se financien con fondos públicos, pues como indica la exposición de motivos, en la actualidad, el aporte de dichos sujetos es su pericia técnica y no necesariamente recursos económicos.

Es por ello que si se quiere aprovechar dicha cooperación mediante la habilitación de un procedimiento de contratación directa con el sujeto de derecho público internacional, se sugiere volver a la regulación existente en la Ley de Contratación Administrativa derogada, la cual regulaba esta posibilidad como una excepción a los procedimientos de concurso y no como una exclusión a la Ley, por lo que le aplicaba todo el régimen jurídico de la compra pública, salvo la selección del adjudicatario por medio de concurso público.

A juicio de este órgano contralor esta alternativa mantiene en una sola normativa la regulación de toda la actividad contractual, lo cual permitiría a las administraciones contratantes y a los proveedores tener mayor seguridad jurídica en el desarrollo de etapas del ciclo de vida de la contratación tan importantes como la planificación o la ejecución, así como acudir a los marcos éticos, de integridad y transparencia que desarrolla la LGCP, entre los que se puede mencionar el uso del SICOP, el régimen de prohibiciones para contratar o los principios de la contratación pública que se desarrollan en el artículo 8 de la ley.

Es importante señalar además que de ser necesario para garantizar la cooperación internacional, se puede revisar la regulación existente en la LGCP para establecer reglas especiales para el desarrollo de este tipo de relaciones contractuales sin sacarlo del sistema de compras públicas, en el entendido que la no aplicación de la Ley basado únicamente en la pericia que aporta el sujeto de derecho público internacional en la ejecución del objeto contractual, podría no ser suficiente para superar el test de constitucionalidad de la norma.

En esa línea, se reitera que si se aprueba la reforma propuesta, se estaría dejando fuera del alcance de la LGCP un grupo importante de compras públicas, en abierta transgresión del principio de licitación dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, así como de los principios de libre competencia y transparencia, debido a las limitaciones de acceso a la información contenida en los expedientes de las contrataciones con sujetos de derecho público internacional.

Criterio que no deja lugar a dudas la Sentencia de la Sala Constitucional No. 028774-2024 del 1 de octubre de 2024, al indicar 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 concurrencia, igualdad, publicidad, transparencia y controles, entre otros. (...) todo lo anterior, con el objeto de procurar una sana administración de los fondos públicos*…".

De acuerdo con el texto transcrito, sería contrario al artículo 182 de la Constitución Política y a los principios que de éste se derivan, el cambiar la redacción del inciso e) del artículo 2 para que no se aplique la LGCP, a pesar de que como bien lo señala la exposición de motivos se trata de la adquisición de bienes, obras y servicios cuya única diferencia con el resto de la actividad contractual del Estado, radica en que se hace con un sujeto de derecho público internacional cuyo aporte es su pericia técnica, por lo que muy probablemente la contratación se financie en su totalidad o en su gran mayoría, con fondos públicos.

En esa línea, se reitera que la exclusión de la aplicación de la LGCP debe restringirse a situaciones muy calificadas en las que se acredite, sin lugar a dudas, que el sistema de compras públicas no es el medio idóneo para la satisfacción del interés público, acudiendo así a régimenes especiales debidamente reglados bajo parámetros objetivos, transparentes y razonables que permitan escoger la mejor opción para la prestación del servicio público.

b. Sobre la reforma al artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública

Con respecto a la incorporación de una excepción a los procedimientos ordinarios de contratación pública para la Asociación Cruz Roja Internacional, el órgano contralor manifestó en el trámite del proyecto de ley No. 24.215 y lo reitera en el presente proyecto de ley, que no tiene objeción para la aprobación de dicha excepción, la cual resulta congruente con la necesidad de un régimen especial de contratación para la atención de emergencias declaradas.

En ese sentido se considera razonable la incorporación de esta nueva excepción a los procedimientos ordinarios de contratación pública, para la contratación de los bienes y servicios que requiera la Asociación Cruz Roja Costarricense, con motivo de la atención de una emergencia declarada por la Comisión Nacional de Emergencia, al amparo del artículo 4 y 15 de la Ley No. 8488.

Aunado a lo anterior, es importante reiterar que dicho procedimiento de excepción debe estar reglamentado por parte de la Asociación, de manera tal que se garantice el buen uso de los fondos públicos, así como los controles y fiscalización para su verificación.

Por último, se sugiere eliminar la frase que dice: "*La Contraloría General de la República ejercerá sus atribuciones constitucionales y legales respecto de los fondos públicos recibidos por la referida organización*", por cuanto resulta innecesaria en razón de que el órgano contralor tiene dicha atribución al amparo del artículo 183 de la Constitución Política y artículos 4 y 5 de su Ley Orgánica. Se adjuntan los oficios antes indicados.

De esta forma se da por atendida la gestión.

Atentamente,

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División

RRA/nr.
NI: 22360-2026 y 23120-2026
G:2026000770-9
Exp: CGR-PLEY-2026007573
Adjuntos: Oficios No. 10847 de 27 de junio de 2024 y No. 20204 de 29 de noviembre de 2024