



27 de septiembre de 2024
FCS-711-2024

Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera
Director
Consejo Universitario

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 320-2024

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me permito hacer de su conocimiento de que la suscrita solicitó dictámenes a las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales para atender el oficio CU-1867-2024, fechado 12 de septiembre de 2024 sobre el proyecto: "*Ley jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica*" (expediente: 320-2024).

Tal como se ha mencionado en distintas ocasiones y para estos efectos, somos conscientes de que la discusión y aprobación de proyectos de ley como el presente son competencia de nuestra Universidad y atinentes al proceso formativo de la Facultad de Ciencias Sociales. Emitir un criterio sobre los fundamentos de la propuesta asociada al Expediente N.º 24.428 tiene resonancia sobre la misión y los objetivos que nuestra institución persigue, en consonancia con lo dispuesto por nuestra Constitución Política.

Reitero que el esfuerzo dedicado a la elaboración de dictámenes en los últimos años, así como su variedad temática y cantidad, motivó a la presente Decanatura a publicarlos en el sitio web de la Facultad (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), con el fin de facilitar su acceso y difusión masiva. Estos documentos, además de responder a las consultas realizadas, representan una toma de posición institucional. Reflejan un esfuerzo colectivo que encarna la perspectiva académica en proyectos de política pública a nivel nacional, y destacan la diversidad de habilidades y conocimientos interdisciplinarios de la Facultad de Ciencias Sociales.

Con base en las valoraciones de las personas expertas consultadas, esta Decanatura no recomienda la aprobación del presente proyecto de Ley basada en las valiosas observaciones presentadas en los distintos dictámenes aportados en este documento.





Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas la Dra. Tania Rodríguez Echeverría, en el oficio ECP-1270-2024 del 24 de septiembre de 2024. Este dictamen fue elaborado por los docentes de esta unidad académica, la Dra. Ilka Treminio Sánchez y el Dr. Alonso Ramírez Cover.

Criterio de la Dra. Treminio Sánchez:

"[...] Una primera observación es de carácter general. Una detenida lectura del proyecto No. 24.467 permite afirmar que el contenido carece de total conexidad entre su nombre, la exposición de motivos y el articulado. En el título no se indica que la materia que modifica sea la referente a las funciones de la Contraloría General de la República ni a la Ley General de Contratación Pública o a la Ley Orgánica de JAPDEVA. El articulado no propone acciones para impulsar el desarrollo nacional mediante propuestas o acciones concretas.

En una lectura más específica, queda evidenciado que el proyecto fue presentado sin conocer el contenido de la resolución No. 21375-2024 de la Sala Constitucional sobre el original proyecto de Ley Jaguar, tan solo sobre los por tantos.

Así, el contenido del proyecto de ley No. 24.467 mantiene la esencia de la iniciativa que se presentó anteriormente, que es la de suprimir competencias constitucionales y legales atribuidas a la CGR. Por ejemplo, el artículo 2 pretende modificar el numeral 12 de la LOCGR. En la propuesta se expresa que la CGR "(...) no podrá sustituir o abarcar asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión y en el ejercicio de sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa".

La aplicación de esta reforma es inconstitucional por lesionar los artículos 11, 182, y 183 de la Constitución Política, así como varios principios de rango constitucional, como lo son: principio de legalidad, no regresión, separación de poderes, seguridad jurídica, autonomía del derecho público, reserva constitucional, entre otros.

La Sala Constitucional consideró constitucionales estos términos ("sustituir" y "abarcar"), siempre que la CGR no co-administre y mantenga sus competencias intactas. Sin embargo, en el proyecto No. 24.467, estos verbos se usan para eliminar competencias, justificando la iniciativa en cuestionamientos de acciones de fiscalización anteriores. De esta manera se observa que la intención de la modificación al artículo 12 de la LOCGR busca eliminar funciones constitucionales de la CGR, cercenar el modelo de control de los recursos públicos establecido en la Constitución Política y causar una verdadera regresión en cuanto a las competencias y funciones de fiscalización de la Hacienda Pública, utilizando la referida prohibición.

El objetivo de esta segunda reforma es igualmente prohibir competencias a la CGR a partir de una resolución que dispuso la inconstitucionalidad de todas las normas consultadas por el TSE, invocando que impedir "sustituir y abarcar" es constitucional y olvidando que esa premisa es correcta siempre y cuando no se recorten competencias. Además, la enmienda propuesta dejaría abierta la posibilidad de que se cuestionen y reinterpreten permanentemente sus atribuciones y obligar a la entidad a acreditar que sí puede fiscalizar a las entidades.



Sobre la reforma del artículo 67 de la Ley General de Contratación Pública:

La norma reformada abriría indiscriminadamente la posibilidad de diseñar, construir y operar obra pública (diseño y construcción), en terrenos privados o públicos sin que haya licitación. En tal supuesto, no puede obviarse que la vinculación al esquema licitatorio, de acuerdo con la Ley General de Compras Públicas, en cuanto al monto respectivo, tal y como lo establece expresamente el numeral 182 constitucional, es una exigencia clara del Constituyente que no puede omitirse, al margen de cualquier excepcionalidad legítima que resulte compatible con el Texto Fundamental.

Admitir la contratación de diseño y construcción de obra pública bajo este mecanismo sin los controles y requisitos esenciales de este tipo de contratos, pone en riesgo la transparencia, la equidad y la eficiencia en el uso de recursos públicos, y puede resultar en obras de baja calidad o incluso en fallos en su ejecución.

Sobre la reforma al numeral 5 bis de la Ley Orgánica de JAPDEVA:

La reforma propuesta permite acordar mediante alianza estratégica las actividades que ahí se enlistan o cualquier otra relacionada con las competencias de JAPDEVA, con la clara intención de transgredir la prohibición de la LGCP de no utilizar este mecanismo para la contratación de terceros, sin seguir el procedimiento de licitación.

De acuerdo con la norma constitucional y con los retrocesos legales que supone el proyecto analizado en materia de fiscalización de contrataciones, licitaciones y de restricciones a las funciones del órgano contralor, considero que el Proyecto de Ley contiene serios vicios de inconstitucionalidad y su aprobación supondría inestabilidad en la interpretación de la LOCGR y la posibilidad de que se ejecuten contrataciones bajo criterios arbitrarios que afectarían los recursos públicos, las alertas tempranas y la rendición de cuentas.”

Criterio del Dr. Ramírez Cover:

“[...] En respuesta a su oficio ECP-1249-2024, adjunto el dictamen solicitado sobre el proyecto de ley 24467 a continuación.

El proyecto de ley 24467 “Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica” está constituido de cinco artículos que a su vez realizan reformas a artículos específicos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (7428), la Ley General de Contratación Pública (9986) y la Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA, Ley 3091). La intención explícita de la reforma propuesta, según se señala en la exposición de motivos, es “mejorar las capacidades de nuestro país para desarrollar proyectos de infraestructura pública” y “fortalecer las competencias de fiscalización y control sobre la Hacienda Pública”. No obstante, analizado el contenido del proyecto de ley, se proponen reformas que hacen precisamente lo opuesto. Su posible aprobación implicará un debilitamiento del ordenamiento jurídico, de las funciones de control y fiscalización de la Contraloría General de la República y de los controles empleados para evitar la corrupción en procesos de contratación pública. Este dictamen se divide en dos secciones para tratar dos artículos particularmente problemáticos del proyecto de ley (arts. 2 y 4).



VALORACION SOBRE ARTICULO 2

El artículo 2 del proyecto de ley hace una reforma al primer párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR) de la siguiente manera (resaltado señala los cambios propuestos): Primero que nada, la

Versión actual	Versión modificada por PL-24467
<p>Artículo 12. Órgano rector del Ordenamiento. La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta ley.</p>	<p>Artículo 12. Órgano rector del Ordenamiento. La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta ley. De conformidad con los artículos 11, 183 y 184 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República, en el ejercicio de cualquiera de sus funciones, decisiones y actuaciones no podrá sustituir o abarcar asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión y en el ejercicio de sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa; tal y como lo precisa el inciso a) del artículo 2 de la Ley General de Control, Ley N° 8292, de setiembre de 2002.</p>

Primero que nada, la modificación hecha por el proyecto de ley es innecesaria, dado que el artículo pretende legislar negativamente sobre actividades que técnicamente no conciernen a la Contraloría General de la República (CGR). Puntualmente, al señalar que la CGR “no podrá **sustituir o abarcar asuntos** que corresponden exclusivamente a **las competencias propias de la administración pública activa**”, el artículo propuesto está señalando la necesidad de legislar negativamente – es decir, establecer una prohibición – a una actividad que la CGR no realiza en la práctica. La Sala Constitucional, en su resolución 2024-21375, señala con claridad que la CGR no ejecuta competencias de administración pública activa y que se limita a realizar funciones de control de la Hacienda Pública según lo facultan los artículos 182 y 183 de la Constitución Política. Por tanto, reformar la Ley Orgánica de la CGR para prohibir actividades que la CGR de por sí no realiza es una medida innecesaria y que no tiene mucho sentido.

Segundo, dicho esto, esta acción innecesaria que realiza el artículo 2 de este proyecto de ley también podría considerarse contraria al ordenamiento jurídico y la Constitución de dos formas diferentes. Para empezar, la reforma contradice el principio de legalidad. Según el artículo 11 de



la Constitución Política, “los funcionarios públicos son simples depositarios de autoridad”, por lo que sus obligaciones son determinadas por los deberes y funciones que las leyes explícitamente les imponen.

Esto se acompaña del artículo 11 de la Ley General de Administración Pública que señala que los funcionarios públicos sólo podrán actuar bajo el sometimiento al ordenamiento jurídico y sólo podrán realizar “aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento jurídico”. Puesto de otro modo, el principio de legalidad obliga a la Administración a actuar según los criterios que define previamente el ordenamiento, y por tanto, nunca excediendo sus funciones o actuando en contra de dicho ordenamiento. De este modo, intentar prohibir una competencia que la CGR no tiene es, en el mejor de los casos, indicador de una pésima técnica de redacción legal en que se demuestra desconocimiento del ordenamiento y principios jurídicos básicos, y en el peor, una acción contraria al principio de legalidad establecido en la Constitución Política.

Además, la reforma propuesta también es inconstitucional por emplear un medio equivocado para reformar las competencias de la Contraloría, las cuales están claramente definidas en la Constitución Política y cuyos alcances resguardan a la LOCGR, según jurisprudencia de la Sala Constitucional en tanto norma supletoria definida por la Constitución Política en su artículo 184, inciso 5. Lo que procedería para realizar una reforma como la que se presenta aquí no es un proyecto de ley, sino que una reforma a la Constitución.

Tercero, viendo el fondo, la reforma propuesta potencialmente podría provocar inseguridad jurídica en tanto abriría a la LOCGR a interpretaciones contradictorias sobre las funciones y el modelo de control de la Hacienda Pública en Costa Rica. La reforma propuesta carece de una definición clara de los conceptos de “sustituir” y “abarcar” y cómo deben ser entendidos relativo al contexto de la LOCGR. Así las cosas, como ya se ha señalado en otras consultas constitucionales sobre la primera Ley Jaguar, no podrían ser parámetros adecuados de interpretación. En ausencia de una presentación clara de esos conceptos se terminaría abriendo la LOCGR a interpretaciones que sólo terminarían limitando su eficacia. Esta evidente disfunción normativa provocará incertidumbre jurídica y confusión, lo que a la postre se traducirá en una regresión del modelo de control establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de la CGR.

Cuarto y final, lo anterior no sólo puede culparse a una mala redacción por parte del proponente, sino que es definitivamente un esfuerzo político por desestabilizar el marco jurídico de la CGR para obstruir y entorpecer su accionar en favor de proyectos que este gobierno quiere desarrollar fuera de la normativa o con reglas ‘a la medida’. Esto es mi propia interpretación de la lectura que el proponente hace en la exposición de motivos del proyecto. Allí, se señala que la razón de ser del proyecto es “evitar interpretaciones fuera del contexto de la ley hoy vigente” que están provocado que la CGR obstruya y frene la construcción de varios proyectos de infraestructura, como el Proyecto Ciudad Gobierno y la Terminal de Cruceros y Marina de Limón (según ejemplifica el proyecto de ley). No obstante, debe decirse que la razón de la no construcción de estos proyectos se debe a la displicencia del gobierno de seguir los procedimientos y regulaciones claramente establecidas, relativo a las cuales la CGR sólo está cumpliendo con sus funciones legales de control previo.



VALORACIÓN SOBRE ARTÍCULO 4

Sobre la reforma al artículo 67 de la Ley General de Contratación Pública:

<i>Versión actual</i>	<i>Versión modificada por PL</i>
<p><i>ARTÍCULO 67- Compra y arrendamiento de bienes inmuebles.</i></p> <p><i>La Administración podrá comprar y tomar en arrendamiento bienes inmuebles, sin emplear procedimientos ordinarios, para lo cual se requerirá en todos los casos lo siguiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a Estudio que demuestre que la opción seleccionada es la más rentable y viable. Para ello, se pueden utilizar los instrumentos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).</i> <i>b Avalúo elaborado por el órgano especializado de la Administración respectiva, o en su defecto por la Dirección General de Tributación u otra entidad pública competente que defina el valor del inmueble o el precio del arrendamiento.</i> <i>c Estudio de mercado que lleve a determinar la idoneidad del bien que se pretende adquirir o arrendar.</i> <i>d Acto motivado adoptado por el máximo jerarca o por quien este delegue. Tal acto deberá tener como fundamento todo lo indicado en los incisos anteriores.</i> <p><i>Tratándose del arrendamiento de bienes inmuebles resultará aplicable en lo que corresponda la Ley 7527, Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, de 10 de julio de 1995. Para el reajuste de la renta o precio se aplicará lo dispuesto en el artículo 67 de esa ley.</i></p> <p><i>De no cumplirse alguno de los anteriores requisitos deberá promoverse el</i></p>	<p><i>Artículo 67- Compra y arrendamiento de bienes inmuebles</i></p> <p><i>La Administración podrá comprar y tomar en arrendamiento bienes inmuebles, sin emplear procedimientos ordinarios, para lo cual se requerirá en todos los casos lo siguiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a Estudio que demuestre que la opción seleccionada es la más rentable y viable. Para ello, se pueden utilizar los instrumentos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).</i> <i>b Avalúo elaborado por el órgano especializado de la administración respectiva, o en su defecto por la Dirección General de Tributación u otra entidad pública competente que defina el valor del inmueble o el precio del arrendamiento.</i> <i>c Estudio de mercado de las cuotas o eventuales cuotas de arrendamiento, que lleve a determinar la idoneidad del bien que se pretende adquirir o arrendar.</i> <i>d Acto motivado adoptado por el máximo jerarca de la institución involucrada. Tal acto deberá tener como fundamento todo lo indicado en los incisos anteriores.</i> <p><i>De no cumplirse alguno de los anteriores requisitos deberá promoverse el procedimiento de contratación que por monto corresponda.</i></p> <p><i>El arrendamiento de bienes inmuebles se regulará por la Ley N.º 7527, Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, de 10</i></p>



procedimiento que por monto corresponda.

La Administración podrá pactar la adquisición o el arrendamiento de inmuebles por construir o en proceso de construcción, cuando ello convenga a sus intereses institucionales o comerciales, cumpliendo en tal caso lo establecido en los requisitos anteriores.

de julio de 1995. Su plazo y sus prórrogas contractuales se establecerán de acuerdo con la Ley N.º 7527, siendo su plazo máximo hasta por 30 años. Para el reajuste de la renta o precio se aplicará lo dispuesto en el artículo 67 de la citada ley.

La calificación contable del contrato de arrendamiento deberá cumplir con las normas y principios de contabilidad según corresponda. Cuando se trate de un arrendamiento financiero, será aplicable lo dispuesto en el artículo 77 de esta ley.

*La Administración podrá **adquirir o arrendar** inmuebles por construir, en proceso de construcción o construidos, **de acuerdo con el interés público. En estas compras o arrendamientos, la Administración podrá incluir servicios de diseño, construcción y obra que se requieran para la mejor consecución del bienestar general.***

Es permitido el arrendamiento de bienes por construir, en proceso de construcción o construidos sobre terrenos públicos, sean estos propiedad de la administración arrendataria o de cualquier otra entidad pública. En ningún caso, la propiedad de un terreno público, bajo este supuesto, pasará a ser del arrendante durante el plazo del contrato o cuando éste finalice.

Las entidades públicas propietarias de los terrenos podrán otorgar derechos de uso a terceros, a fin de satisfacer el interés público. Estos derechos de uso no deben exceder el plazo de 30 años

En este punto, este dictamen sigue la argumentación ya dada por la CGR en su consulta de constitucionalidad del 16 de agosto de 2024. En Costa Rica, los contratos del Estado se hacen por medio de procesos de licitación, con la intención de garantizar la participación libre e igualitaria para garantizar objetivos de calidad y precio, transparencia, integridad y rendición de cuentas. No obstante, existen diferentes procesos regulados por ley para atender excepciones importantes.



El artículo 67 de la Ley General de Contratación Pública refiere a una de estas excepciones, puntualmente los casos de arrendamiento y compra de inmuebles. Al respecto, el artículo 4 propuesto por el proyecto de ley amplía esta excepción para que no se limite exclusivamente a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles, sino que también para permitir que la Administración pueda contratar los servicios de diseño, construcción y obra pública.

Al abrir lo que actualmente se limita a una relación de arrendamiento y compraventa de bienes inmuebles, para incluir también actividades de diseño y construcción, la propuesta definida estaría abriendo un portillo que permitiría que la compra de servicios de diseño, construcción y operación de obra pública sin mediar procesos de licitación formales definidos en la Ley.

Adicionalmente, el artículo propuesto debilita los criterios para realizar este tipo de contratos, ya que elimina la necesidad de realizar estudios de mercado para definir la idoneidad (como señala el artículo 69 actual) y, en su lugar, reduce este estudio a solamente uno de cuotas. En el proceso, el artículo propuesto termina omitiendo una serie de controles que establece la regulación actual y que incluyen: 1) requisitos de idoneidad de potenciales adjudicatarios, 2) la impugnación de las condiciones de contrato y de los procesos de contratación ante la Administración y la Contraloría, 3) invitaciones abiertas a la participación de concursantes en procesos de contratación, y 5) la obligación de contar con una decisión debidamente motivada basada en precio y calidad. Puesto de otro modo, esencialmente se abre un portillo para que la Administración contrate 'a dedo' el diseño, construcción y operación de obra pública. Recientes casos de corrupción identificados por la Contraloría General de la República en el marco de otras excepciones establecidas por la ley (como las vinculadas a la contratación mediante declaraciones de emergencia bajo la Ley de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias), deberían alertarnos ya sobre los riesgos de debilitar este tipo de controles para la diseño, construcción y operación de obras públicas.

CONCLUSIÓN

*Por los motivos previos, estoy en **desacuerdo** con lo dispuesto por este proyecto de ley.*

Anoto también que, en vista de la poca disponibilidad de tiempo para la revisión de este proyecto de ley (2 días hábiles), no pude entrar en detalle sobre la reforma a la Ley de JAPDEVA y el empleo del referéndum para su valoración. Dicho esto, la Escuela de Ciencias Políticas ya hizo un criterio legal sobre el empleo de referéndum para la primera Ley Jaguar, del que se podría disponer para dar contenido a esa parte del análisis."



Criterio suscrito por el director de la Escuela de Sociología el Dr. Mauricio López Ruiz, en el oficio SO-740-2024 del 23 de septiembre de 2024. Este dictamen fue elaborado por el docente de esta unidad académica, el Dr. Roberto Ayala Saavedra.

I

He leído el 'Proyecto de Ley Jaguar para el impulso del desarrollo de Costa Rica'. Se trata de una iniciativa que busca convocar un referéndum, a fin de que sea el conjunto de los ciudadanos, 'el Pueblo de Costa Rica', quienes decidan sobre ciertas propuestas impulsadas por el Ejecutivo de la República.

El texto propuesto realiza algunas consideraciones sobre ciertos proyectos de obra de infraestructura cuya ejecución estima fundamental para el desarrollo económico del país. Se refiere específicamente a 2 obras: Ciudad Gobierno y la Terminal de Cruceros y Marina de Limón. Obras que, dice el texto: "se encuentran frenados por interpretaciones de la Contraloría General de la República sobre leyes que regulan figuras contractuales que permiten su desarrollo, interpretaciones inviables, puesto que son claras sus disposiciones pero que, en ejercicio de sus competencias, la Contraloría General decide aplicar en el sentido que considera que es propio. Dejando al Gobierno de la República maniatado en su posibilidad de cumplir con el mandato constitucional que le confirió el Pueblo".

A fin de avanzar con esas y otras obras a futuro, se pide al Pueblo de Costa Rica, mediante el instrumento del referéndum, regulado por la Constitución de la República, tomar la decisión "de reformar para aclarar y fortalecer las leyes necesarias para permitir tanto el desarrollo de obras como las dichas, así como que se cumpla lo que se establece en el artículo 11 de la Constitución Política: que sean los gobernantes que decidan y se hagan responsables por sus actos y que rindan cuentas ante el Pueblo y ante la Contraloría General de lo que hicieron, pero no impidiendo siquiera que decidan qué hacer".

Las reformas planteadas, se afirma, tienen el objetivo de mejorar la capacidad del Estado de realizar obras de infraestructura y de fortalecer las competencias de fiscalización y de control sobre la Hacienda Pública, y "se exija responsabilidad a la Administración activa por la toma de sus decisiones".

El proyecto propone realizar reformas 'puntuales' a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, así como "una reforma parcial del artículo 67 de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, de 27 de mayo de 2021 y sus reformas". El objetivo declarado sería: algunas ampliaciones de las competencias de fiscalización de la CGR, la reforma del artículo 12 de la Ley Orgánica de la CGR, a fin de que "se tenga claridad de que "(...) la Contraloría

General de la República no ejerce funciones de Administración activa". Además, se 'determinan funciones' del subcontralor general, En lo referido a la Ley de Contratación Pública, se propone una reforma que daría 'claridad total' a la norma, con el objetivo de "evitar interpretaciones fuera del contexto de la ley hoy vigente como la hecha por la Contraloría General de la República que frenaron el avance del proyecto Ciudad Gobierno".



Finalmente se propone una reforma de la Ley Orgánica de JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica), que, al precisar el ámbito de sus posibilidades legales, permitiría una agilización de obras consideradas necesarias para el desarrollo de la Provincia de Limón. El texto concluye la parte declarativa, afirmando que “las reformas aquí planteadas tienen una precisa unidad temática, están enfocadas a fortalecer el ejercicio de fiscalización y control, y a precisar el uso de figuras previstas en nuestro ordenamiento jurídico como las alianzas estratégicas o la compra y arrendamiento de bienes inmuebles con el claro propósito de lograr el desarrollo de proyectos de infraestructura fundamentales presentes y a futuro”.

II

Desarrollo mis consideraciones en dos puntos.

Primero, no cabe duda de que el país arrastra desde hace décadas una grave dificultad para atender sus necesidades de infraestructura física, sobre todo de transporte. El déficit acumulado en este asunto se ha convertido en un verdadero obstáculo para el desarrollo económico y social del país. Las razones son escasez de recursos (no viene al caso en este momento las causas de tal limitación), y una normativa que no facilita, más bien entorpece, la capacidad de los gobiernos para ejecutar iniciativas que atiendan las evidentes necesidades, en carreteras, puertos, aeropuertos, vías férreas. Un solo ejemplo se relaciona con las notables dificultades para aplicar la figura de expropiaciones por causa de interés público-social (‘expropiación forzosa por causa de interés público legalmente comprobado’), crucial para el desarrollo de urgentes obras públicas.

Es bastante claro también que resulta muy difícil justificar que el Estado costarricense incurra en erogaciones de varias decenas de millones dólares estadounidenses, al año, en el pago de arrendamientos de edificios (‘US\$70 millones. casi ₡42.293 millones al tipo de cambio actual, ₡675,87 por dólar, julio de 2022’)¹. Un gasto anual de tal magnitud sin dudas justifica buscar alternativas que permitan bajar significativamente el costo de operación del Estado. De hecho, la propuesta de Ciudad Gobierno, u otras similares, viene de gobiernos anteriores.

En cuanto al proyecto de terminal de cruceros y marina en Limón, más allá de detalles y particularidades técnicas, parece ser una iniciativa en línea con las vocaciones económicas de una provincia situada sobre el mar Caribe, un densocircuito turístico.

El otro aspecto del tema, para no extendernos innecesariamente, radica en los ‘conflictos de competencia’ del Ejecutivo con la CGR. Los desencuentros sobre este punto también tienen historia y no solo localmente². Tal como en el caso de la Sala Constitucional, los debates y propuestas de reforma por exceso de poder o protagonismo resurgen cada cierto tiempo. Es un debate que tiene un costado muy técnico relacionado con el diseño del ordenamiento institucional, pero que, como todo lo relacionado con el Estado, es al comienzo y al final político. La fórmula vigente es: ‘La CGR es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa que fiscaliza el uso de los

¹ <https://radios.ucr.ac.cr/2022/07/doblecheck/rodrigo-chaves-inflo-cifra-alquileres-edificios/>

² [IMITES Y ALCANCES DE LAS COMPETENCIAS.pdf](#)

https://www.larepublica.net/noticia/las_competencias_de_la_contraloria_



fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano'. Pero no cabe duda de que, en el funcionamiento regular del Estado Costarricense, la CGR ha alcanzado un peso y un protagonismo enorme, un organismo no sujeto al control democrático-ciudadano, una suerte de superministerio, algo inusual en la experiencia de otros países. Junto al importante asunto específico del control previo vs los controles a posteriori, son temas completamente legítimos en un debate político democrático. (Lo deseable lo que suele ocurrir en otros países es que la tensión se incline del lado del control a posteriori; los funcionarios electos desempeñan las tareas de gobierno para las que fueron seleccionados, y los organismos de control actúan sobre los resultados de ese desempeño, verificando el uso adecuado de los recursos públicos, de acuerdo a los procedimientos y normas establecidas)

En cuanto al referéndum, en principio, es un mecanismo de democracia directa, en el que la población, los ciudadanos ('el soberano'), pueden participar de la toma de decisiones. No obstante, las propuestas de referéndum específicos, en la medida que suelen ser impulsados desde esferas de poder, pueden operar como recursos de intereses políticos opacos.

III

*En conclusión: Se le solicita a la Unidad Académica emitir un dictamen que toma posición a favor o en contra de recomendar la aprobación del proyecto de ley. No creo que **en cuanto profesionales de la Sociología** estemos en condiciones técnicas de tomar tal posición.*

Como señalé antes, no cabe duda de que el país necesita urgentemente comenzar a resolver su enorme rezago en infraestructuras, que lastra su desarrollo económico y social; tampoco sobre la necesidad de acabar con el rentismo de familias y grupos económicos poderosos, que lucran con los alquileres pagados por el Estado.

Pero el proyecto de ley no somete a consideración estos temas (Ciudad Gobierno y Marina de Limón), sino reformas a la ley orgánica de la CGR y de JAPDEVA, así como a la ley de Contratación Pública. Son temas de Derecho Constitucional y Administrativo-público. No tengo idoneidad profesional para emitir un dictamen sobre el tema. Y tampoco, hasta ahora, la información básica para hacerme de un criterio como ciudadano.

El tema de las competencias de la CGR presenta una dimensión técnica compleja, más allá de los aspectos sociopolíticos arriba consignadas. Abordarlo requeriría el aporte de especialistas en derecho, pero el clima de crispación política imperante no ha dejado suficiente espacio para clarificar el asunto.

La dimensión política del problema está clara: el Ejecutivo tiene legitimidad democrática para decidir iniciativas de gobierno, mientras que la Contraloría es un organismo auxiliar de control, conducido por un funcionario no electo por los ciudadanos, y sujeto a presiones o a los vínculos políticos del funcionario encargado.

Hay que tomar en cuenta que estamos tratando con 'interpretaciones' de la normativa. La pretensión de que organismos autonomizados, pero con gran poder en el funcionamiento del Estado, son meramente técnicos, es claramente incorrecta. Decía el exmagistrado R. Piza, en relación con la Sala Constitucional, que 'la Constitución dice lo que los jueces dicen que dice'. Pero



los jueces no son entidades celestiales, son parte de la élite social, tienen sesgos ideológicos, inclinaciones políticas, prejuicios y aspiraciones de reelección, todo lo cual opera en sus fallos. Los desencuentros y conflictos de competencias entre el parlamento, 'el primer poder de la república', y la sala IV tienen historia. La analogía, por supuesto, tiene límites.

Entre quienes se oponen a la convocatoria de un referéndum sobre estas materias, se suele afirmar que "La convocatoria al referéndum es dejar hacer y dejar pasar cualquier cosa, con base en el falaz argumento de dar de vuelta el poder al pueblo, quien tomaría desde las calles decisiones de alto nivel de complejidad jurídica"³. Pero la tarea de los especialistas justamente sería aportar información pertinente para que 'el soberano' pueda tomar una decisión

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social la Mag. Carolina María Navarro Bulgarelli, en el oficio ETSoc-992-2024 del 23 de septiembre de 2024. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad académica, la MSc. Heilen Díaz Gutiérrez.

El Proyecto de Ley Jaguar para el Impulso del Desarrollo de Costa Rica (Expediente N.º 24.467) busca reformar marcos legales clave para agilizar la ejecución de proyectos de infraestructura. Entre los puntos más destacados están la modificación de la Ley Orgánica de la Contraloría General y de la Ley General de Contratación Pública para permitir una mayor flexibilidad en la adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles y fomentar alianzas estratégicas en sectores como infraestructura turística en Limón.

Considerando que:

1. Desarrollo de infraestructura y equidad territorial:

El proyecto pone énfasis en la provincia de Limón, una de las más afectadas por el rezago histórico. Sin embargo, desde un enfoque crítico, se deben cuestionar los verdaderos beneficiarios de estos proyectos. Aunque se menciona la creación de infraestructura como la Terminal de Cruceros y la Marina, es necesario evaluar si estas iniciativas traerán beneficios directos y sostenibles a la población local, especialmente en términos de empleo digno y encadenamientos productivos que benefician a los sectores más vulnerables.

La propuesta de alianzas estratégicas con entidades privadas puede abrir la puerta a modelos de desarrollo que prioricen intereses comerciales sobre los de la comunidad. El riesgo de que la población limonense quede excluida de los beneficios es alto si no se establecen mecanismos claros de redistribución y control social sobre los proyectos.

³ <https://www.larepublica.net/noticia/en-el-pais-de-las-focas>



2. Reforma a la Contraloría y fiscalización pública:

El proyecto plantea una reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General, con el fin de evitar que esta institución obstaculice el desarrollo de proyectos. Desde un enfoque crítico, surge la preocupación de que estas reformas debiliten los mecanismos de control necesarios para evitar actos de corrupción o decisiones que puedan afectar negativamente a la población.

La propuesta de limitar las funciones de la Contraloría General podría generar un vacío en la rendición de cuentas de los gobernantes y administraciones, favoreciendo la toma de decisiones de manera más rápida, pero posiblemente sin la debida supervisión.

3. Alianzas público-privadas y soberanía estatal:

La posibilidad de establecer alianzas estratégicas entre Japdeva y empresas privadas para el desarrollo de infraestructura podría significar una disminución del control estatal sobre sectores estratégicos. Si bien este tipo de alianzas pueden atraer inversión, es fundamental asegurar que los términos de las alianzas favorezcan el interés público y no solo el lucro privado. Desde una perspectiva crítica, es esencial que estas alianzas no comprometan la soberanía del país ni su capacidad de decidir sobre sus propios recursos y territorios.

4. Debilitamiento del Control Fiscal y Aumento del Riesgo de Corrupción

Un argumento central en contra de la Ley Jaguar es la reducción de las competencias de la Contraloría General de la República (CGR). El proyecto propone eliminar ciertos controles preventivos que tradicionalmente han sido fundamentales para garantizar la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. La desregulación propuesta podría incrementar el riesgo de corrupción, especialmente en áreas sensibles como la contratación pública, donde se manejan grandes sumas de dinero para obras de infraestructura.

Este debilitamiento de la fiscalización preventiva no solo crea vacíos en la rendición de cuentas, sino que aumenta la posibilidad de que los recursos del Estado sean mal utilizados. En el caso de proyectos como Ciudad Gobierno y la Terminal de Cruceros en Limón, la falta de controles podría resultar en contratos no transparentes que favorezcan intereses privados por encima del bienestar público.

5. Contratos a Largo Plazo y Compromiso Financiero

Otra crítica clave es la posibilidad de que el Estado firme contratos de arrendamiento de hasta 30 años sin seguir procedimientos estrictos. Este tipo de contratos a largo plazo pueden comprometer recursos públicos por décadas sin la suficiente supervisión. Esto implica un riesgo significativo para el erario, ya que, al no estar sujetos a controles rigurosos, estos contratos podrían terminar siendo desventajosos para el Estado. La falta de procedimientos ordinarios en la contratación pública podría abrir la puerta a compromisos financieros que las administraciones futuras no podrían revertir fácilmente, lo que podría agravar las condiciones fiscales del país.



6. Impacto en la Transparencia y la Equidad de las Alianzas Público-Privadas

El proyecto también propone flexibilizar las alianzas público-privadas, especialmente en el caso de JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica), para facilitar la construcción de infraestructura en Limón. Sin embargo, no existen mecanismos claros para garantizar que estos acuerdos se lleven a cabo de manera transparente y equitativa. Si no se establecen criterios objetivos y mecanismos transparentes para la selección de socios estratégicos, podría aumentar el riesgo de favoritismos y prácticas corruptas en la gestión de estos proyectos.

En ese sentido, se cuestiona la falta de procedimientos detallados y transparentes para la creación de estas alianzas, lo que podría permitir que intereses privados influyan de manera desmedida en la toma de decisiones, sin que el beneficio para las comunidades locales esté asegurado.

7. Afectación a los Pesos y Contrapesos del Sistema Político

El sistema de pesos y contrapesos del Estado costarricense se diseñó precisamente para evitar el abuso de poder y la malversación de fondos. El debilitamiento de la CGR propuesto por la Ley Jaguar amenaza con romper este equilibrio al permitir que el Ejecutivo y otros entes públicos tomen decisiones sin la supervisión necesaria. Según diversos análisis, la reducción de los controles debilita uno de los pilares fundamentales de la democracia costarricense: la fiscalización independiente de las decisiones gubernamentales.

La estructura del Estado costarricense ha sido reconocida por su rigidez en cuanto a controles, pero estos procedimientos, aunque más lentos, han permitido un crecimiento económico y social más equitativo. El proyecto, al desregular estos controles, podría aumentar la velocidad de la inversión, pero a un alto costo en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Estos argumentos críticos destacan que la Ley Jaguar presenta un riesgo significativo para la gobernabilidad y la transparencia en Costa Rica. Desde un enfoque crítico social, se debe priorizar la preservación de los mecanismos de fiscalización y asegurar que las alianzas público-privadas se lleven a cabo con criterios técnicos y con un enfoque en el interés público. De no corregirse estos puntos, la implementación de la Ley Jaguar podría aumentar el riesgo de corrupción, comprometer recursos estatales a largo plazo, y debilitar la confianza pública en las instituciones democráticas del país.

Recomendación:

*Desde un enfoque crítico social, **no se recomienda la aprobación del proyecto de ley en su forma actual.** Aunque el impulso al desarrollo es necesario, las reformas propuestas plantean riesgos significativos en cuanto a la transparencia, la equidad en la distribución de los beneficios y el fortalecimiento de la fiscalización pública. Sin una mayor claridad en las salvaguardas sociales y ambientales, y sin un control efectivo sobre las alianzas estratégicas, este proyecto podría perpetuar las desigualdades existentes y debilitar los mecanismos de control democrático.*

Es crucial rediseñar el proyecto con una mayor participación ciudadana y un enfoque inclusivo que asegure que los beneficios lleguen a las comunidades más necesitadas, en lugar de concentrarse en actores privados o en sectores de élite.”



FCS-711-2024
Página 15 de 15

Atentamente,



Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo