



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -137-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

EXPEDIENTE N° 22.470

INFORME JURÍDICO

**ELABORACIÓN:
BERNAL ARIAS RAMIREZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

**REVISADO Y SUPERVISADO POR:
SYLVIA A. SOLIS MORA
JEFA DE ÁREA JURÍDICO SOCIAL**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

3 DE MAYO DE 2022



TABLA DE CONTENIDO

I- RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY	3
II. ANALISIS DE FONDO SOBRE EL ARTÍCULADO	4
Artículo 1.	5
Artículo 2.	6
Artículo 3.	8
Artículo 4.	13
Artículo 5.	15
Artículo 6.	18
Artículo 7.	19
Artículo 8.	20
Artículo 9.	21
Artículo 10.	22
Artículo 11.	22
Artículo 12.	22
Artículo 13.	23
Artículo 14.	23
Artículo 15.	26
Artículo 16.	26
Artículo 17.	28
Artículo 18.	28
Artículo 19.	30
Artículo 20.	31
Artículo 21, reforma el artículo 4 de la Ley N°. 5525	32
Artículo 21, reforma el artículo 9 de la Ley N°. 5525	33
Artículo 21, reforma el artículo 10 de la Ley N°. 5525	33
Artículo 21, reforma el artículo 11 de la Ley N°. 5525	35
Artículo 21, reforma el artículo 14 de la Ley N°. 5525	36
Artículo 21, reforma el artículo 22 de la Ley N°. 5525	36
Artículo 22.	39
Artículo 23.	40
Transitorio I.	40
Transitorio II.	40
Transitorio III.	40
Transitorio IV.	41
Transitorio V.	41
III. ASPECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA	41
IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	41
Votación	41
Delegación	41
Consultas	42
V. FUENTES	42



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU -137-2022 INFORME JURIDICO¹

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Expediente N.º 22.470

I- RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

En la exposición de motivos se indica que son cuatro sectores los que representan el 96% del monto total de inversiones durante el periodo 2010-2019: i) infraestructura y transporte, ii) educación y cultura, iii) ambiente, energía y mares; y, iv) salud, nutrición y deporte.

La justificación indica que en la actualidad existe el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), pero que se ocupa darle rango de ley, el cual tiene por objetivo lograr una óptima utilización de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines estatales, recurriendo a los principios de economía, eficiencia, eficacia y calidad de la inversión. Al mismo tiempo se imbrica con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP 2019-2022).

Los objetivos de contar con dicho sistema, y que coincide con las normas propuestas, son:

- Integración completa de la Inversión Pública, con una planificación más estratégica.
- Inclusión de la participación ciudadana como un elemento innovador en el proceso de la planificación.
- Facilitar el seguimiento, la evaluación, la rendición de cuentas y la asignación de recursos públicos.
- Mayor integración al incorporar políticas, planes, programas o proyectos de las diferentes instituciones públicas.
- Incorpora el enfoque integral del Desarrollo Sostenible
- Incorporando indicadores de producto como mínimo al nivel de las intervenciones estratégicas, de tal manera, que se genere una cadena de resultados.
- Las metas en sus diversos niveles procuran la desagregación a nivel regional con el objetivo de visibilizar las brechas regionales entre el centro y la periferia.

¹ Elaborado por **Dr. Bernal Arias Ramírez**, asesor parlamentario. Revisado y supervisado por **Msc. Sylvia Solís Mora**, Jefa de Área Jurídico Social. Revisión final y autorización por **Msc. Fernando Campos Martínez**, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.



- Incorporación de ficha del indicador que permite el seguimiento en cada uno de los niveles contemplados en el PNIDP.
- Identificar si las intervenciones cuentan con fuente de financiamiento (internos o externos) para garantizar su seguimiento, ejecución y cumplimiento.
- Intervenciones estratégicas de carácter interinstitucional, articulando diferentes actores, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida.

Como de fundamental encuadre se tiene que en el año 2019, la Contraloría General de la República de Costa Rica realizó un informe² de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública que comprendió la revisión del funcionamiento del conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo el ordenar el Proceso de Inversión Pública Costarricense. Y, básicamente, el proyecto de ley responde a esas recomendaciones³ dadas por el ente Contralor, órgano auxiliar de ésta Asamblea. De suyo, la CGR indica en el informe, que corresponde al MIDEPLAN elaborar, presentar y monitorear un Proyecto de Ley de inversión pública a la Asamblea Legislativa.

Entonces, el Poder Ejecutivo propone diecinueve artículos y cinco disposiciones transitorias, que abarca el ámbito de aplicación; principios rectores; el ciclo de vida del proyecto; los órganos del SNIP y sus funciones (gobernanza); disposiciones para las relaciones con otros Sistemas del Estado; y otras disposiciones de carácter transitorio.

El detalle de los procesos sería reglamentado, así como los aspectos metodológicos, los cuales aprobaría el MIDEPLAN en su calidad de máxima autoridad técnico-normativa.

II. ANALISIS DE FONDO SOBRE EL ARTÍCULADO

Esta asesoría advierte que este Informe se va a concentrar por completo en el análisis jurídico del articulado, en virtud que el Departamento también ofrece un

² DFOE-SAF-IF-00010-2019.

³ Inexistencia de un marco metodológico para todo el ciclo de vida del proyecto que logre establecer un sistema integral; limitada cobertura de la normativa que regula los procesos de inversión pública, la cual es establecida por el rector con carácter vinculante para tan solo el 40% de las instituciones que conforman el sector público; inconsistencia de la normativa que regula los procesos de inversión pública; debilidades en el funcionamiento de la estructura sectorial que limitan la gobernanza y calidad de los procesos de inversión pública; Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) está conformado por proyectos que no han acreditado contar con un dictamen técnico afirmativo que evidencie su viabilidad y; ausencia de un Programa Permanente de Capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales en materia de inversión pública.



Informe económico que está muy detallado. Así pues, se procede directamente de acuerdo con la necesidad de comentario o recomendación.

Artículo 1.

Se menciona como objeto del proyecto de ley un sistema nacional de inversión pública que está asociado a los entes y órganos de las administraciones públicas; es decir, vinculado al ámbito de aplicación que está dispuesto en el artículo 3.

En el año 2017 entró a regir el artículo 9⁴ de la Ley N° 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974 y sus reformas, el cual ya asomaba la idea de un sistema de inversión pública expreso en ley y no solo en reglamentos, veamos:

***Artículo 9.-**Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural.*

Sin embargo, tiempo atrás, el inciso 47) del artículo 2 del *Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*, Decreto N° 37735-PLAN, de 6 de mayo de 2013, ya define sistema como:

“47) Sistema: conjunto articulado de instituciones, normas e instrumentos, dispuesto para la consecución de fines comunes.”

Teniendo esos antecedentes, el párrafo segundo hace un reduccionismo, pues enfoca el sistema básicamente con el ciclo de vida de un Proyecto (suponemos de inversión, no está adjetivado), mismo que se supedita al conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos. Sobre este particular, ya existe en el ordenamiento las *“Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública”*, Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN, de 02 de julio de 2009, que tiene un amplísimo detalle que no vamos a desagregar aquí.

También el sistema fue regulado en su momento por el *Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública*, Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H de 1° de julio de 2008, y por el Decreto Ejecutivo de Emisión del "Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010" (N° 35098-PLAN de 11 de marzo del 2009). Es decir, entre los años 2008 y 2009 se dio la base técnica

⁴ Reformado por el artículo 1° de la ley N° 9456 del 6 de junio de 2017, “Reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica”.



y jurídica para arrancar con el sistema que hoy se quiere elevar a rango de ley. Evidentemente hace un par de décadas la visión fue la misma -sistémica-.

Lo positivo en este caso es conjuntar en una ley el sistema de inversión pública, otorgándole fuerza de acatamiento, indistintamente del Poder Ejecutivo de turno, unificando normas dispersas de ámbito inferior. Este mismo criterio también fue anotado por la Contraloría General de la República en el INFORME No. DFOE-SAF-IF-00010-2019, de 19 de noviembre, 2019.

Artículo 2.

Lo que establece el artículo 2 de esta iniciativa de ley va en la misma dirección de lo que ya señala el artículo 8 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 32988, de fecha 31 de enero de 2006 y sus reformas, que dice:

*“Artículo 8º-**Inversiones públicas.** Los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecerá un Sistema Nacional de Inversiones Públicas en coordinación con las entidades públicas, ministerios y demás órganos del Sistema Nacional de Planificación.*

Corresponderá a los órganos y entes del Sector Público, elaborar un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, el cual se actualizará cada año y se presentará al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como parte del Plan Anual Operativo, para el dictamen respectivo de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.”

También este numeral 2 es compatible con el artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN, *Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)*, de fecha 17 de mayo de 1994 y sus reformas, en sentido que, dentro de la estructura ministerial, se creó el Área de Inversiones, la cual, a la fecha, tiene como funciones:

*“Artículo 12.-**Área de Inversiones.** Sus funciones son:*

a) Derogado.

b) Apoyar al Despacho Ministerial en la administración de determinados fondos de recursos especiales de acuerdo con las normas jurídicas que los crean, velando porque esos recursos se asignen según las necesidades del país, siguiendo los criterios y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

c) Desarrollar procesos de asignación, ejecución y evaluación de inversiones públicas que demuestren su coherencia con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y su compatibilidad y viabilidad para atender y resolver las necesidades consideradas para su realización.



d) Para la ejecución de sus funciones esta Área contará con las siguientes unidades:

- 1) Unidad de Preinversión
- 2) Unidad de Inversiones Públicas
- 3) Derogado.

De suyo, el artículo 2 del *Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, de fecha 06 de mayo de 2013 ya establece dentro de las definiciones, siglas y acrónimos: “3) BPIP: Es una base de datos de proyectos de inversión pública que las instituciones pretenden desarrollar durante un determinado periodo de tiempo.” En este mismo numeral 2 reglamentario: “35) PNIP: Plan Nacional de Inversión Pública, como instrumento que contiene el conjunto de políticas, programas y proyectos de la inversión pública nacional, según lo establecido en el artículo 3.e) del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H de 1° de julio de 2008.”

El sistema existente (basado ciertamente en decretos ejecutivos), comprende los Programas Institucionales de Inversión Pública, contemplados en el artículo 8° del Decreto Ejecutivo N° 32988-H-P-PLAN de 31 de enero de 2006. Asimismo, en ese esquema, los Ministros Rectores Sectoriales, tienen como función visar los proyectos de inversión de las instituciones del sector para inscripción en el BPIP y fortalecer los procesos institucionales de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública requeridos por el sector.

También, en la actualidad, corresponde a las Unidades de Planificación Institucional UPI, formular el Programa Institucional de Inversiones Públicas, verificando su concordancia con las prioridades establecidas en el PND, en el PEI (Plan Estratégico Institucional) y con las políticas de endeudamiento público, así como inscribir los proyectos de inversión pública en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN y velar por el seguimiento de su ejecución.

Lo que pretende señalar esta asesoría es que ya funciona un andamiaje jurídico que tiene como objetivo ordenar y unificar el proceso de la inversión pública de las instituciones públicas y entidades, para ello MIDEPLAN se ha empoderado a través de su Reglamento *General del Sistema Nacional de Planificación*, que tiene a disposición el desarrollo del CAPÍTULO VI “Subsistema de Inversiones Públicas”, cuyo artículo 44 inicial reza:

Artículo 44.-Finalidad. El Subsistema de Inversiones Públicas tendrá la finalidad de lograr una utilización óptima de los recursos públicos que se destinan a la inversión pública para el cumplimiento de los objetivos estatales, conforme con criterios de economía, efectividad, gradualidad y calidad de los proyectos de inversión.

Dicho lo anterior, el artículo 2 de la presente iniciativa de ley es, en buena medida, producto de lo que ya opera en una parte sustantiva de la Administración Pública (40% según estimación de la CGR) y que se quiere extender a mayor cantidad de integrantes del sector público.

A nuestro juicio el numeral no tiene problemas de legalidad ni de constitucionalidad.

Artículo 3.

Es evidente que la disposición 3 es el *quid* en que se resume la columna vertebral de lo pretendido en la iniciativa; por ello, el Poder Ejecutivo no escatimó esfuerzo en la exposición de motivos para justificar el ámbito de aplicación, el cual abarca en el **inciso a)** La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos. Y, en el **inciso b)** La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado, excepto aquellas que operen en competencia, y municipalidades. No hay referencia clara en el articulado respecto de las universidades estatales, aunque estas están catalogadas como autónomas.

El ordenamiento jurídico vigente, a lo más que llega, está atribuido al artículo 9⁵ de *Ley de Planificación Nacional* N° 5525 del 2 de mayo de 1974, de previa cita, en relación con el artículo 10 de ese mismo cuerpo legal; así como, el artículo 7⁶ de la *Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros*, Ley N° 7010 del 25 de octubre de 1985 y sus reformas. En otras palabras, hoy están sometidas por ley todas las instituciones del sector descentralizado del Estado a visados, empero, solo cuando se trata de proyectos o programas de inversión pública compatibles, sea con el Plan Nacional de Desarrollo, o que tengan visto

⁵ "Artículo 9.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural".

⁶ Artículo 7.- Ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria.

El dictamen que rinda el Banco, en relación con el crédito que se pretenda contratar, será vinculante con la respectiva institución o empresa.

Las autorizaciones de la Autoridad Presupuestaria y de MIDEPLAN, a las que alude este numeral, no serán exigibles para los bancos del Estado.



bueno de Mideplan o del Banco Central, para la obtención de créditos externos o internos.

Más allá de estas dos excepciones, quedan excluidos del sistema, tal como lo esgrimió la Contraloría General de la República en el “*Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública*”⁷ Además, ese Informe del Ente Contralor, señala que la normativa aplicable a la inversión pública en Costa Rica tiene una cobertura muy limitada, básicamente al gobierno central y sus dependencias, no así para todo el Sector Público⁸.

A nuestro juicio, el contenido del artículo 3 del Proyecto de Ley es un caso equivalente a la recién aprobada Ley Marco de Empleo Público, que se tramita bajo el Expediente Legislativo N° 21336, donde por consulta facultativa, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró, en su competencia de asesor especializado, algunas inconstitucionalidades sobre el ámbito, alcance o cobertura, pronunciando que esta asesoría trae a valor presente en este Proyecto de Ley 22470, por su proximidad e importancia.

Considérese que los incisos a) y b) de este artículo 3 someten al Poder Judicial, al TSE, a todas las instituciones autónomas incluidas la CCSS y las universidades, los bancos comerciales del Estado (no las excluye expresamente), y también a las municipalidades.

Así pues, en la Sentencia N° 2021-17098 de la Sala Constitucional, sobre el marco regulatorio general de empleo público (aunque aquí trata de inversión pública), determinó:

- Vicios constitucionales de fondo en cuanto al Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones pues los incluiría en un marco regulatorio general que vacía de contenido, según los magistrados, el principio de separación de poderes colocándolos bajo la potestad de dirección del Poder Ejecutivo; es decir, bajo la rectoría de un Sistema, por ende, afectando la independencia, en virtud que esa potestad de dirección del gobierno –PE- implicaría reglamentaciones y directrices que emita Mideplan y a verificación de si cumple o no los cometidos planteados en dicho sistema.

⁷ CGR, DFOE-SAF-IF-00010-2019.

⁸ La normativa que regula los procesos de inversión pública, excluye del ámbito de cobertura el Poder Legislativo y Judicial, la CGR, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social, las universidades estatales, las municipalidades, los bancos del Estado y los entes públicos no estatales, así como aquellos que actúen bajo régimen de competencia (como por ejemplo el Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas y el Instituto Nacional de Seguros).

- Vicios constitucionales de fondo en lo que concierne a las universidades públicas en sentido que se somete a las casas de estudio superior públicas a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo, además de la reglamentación a que serían sujetas por parte de Mideplan. Incluso por invadir aspectos de política interna universitaria como la forma de organizar las labores, ello por disposiciones de alcance general, directrices y reglamentos ejecutivos afectando la autonomía universitaria.
- Sobre vicios de fondo en cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social pues incluye a la Caja en un marco regulatorio general –empleo público-, aquí en este proyecto –inversión pública- esto por cuanto algunas normas vacían de contenido la autonomía de gobierno, además de que somete a la Institución a la potestad de dirección y reglamentación del Poder Ejecutivo –Mideplan-. En esa especie, empleo público, también sometería a la Caja a disposiciones de alcance general, directrices, y reglamentos como ya se apuntó. Determina entonces la Sala que varios artículos afectan la autonomía política y de gobierno.
- En relación con los vicios de fondo por aplicación a las Municipalidades inquiera que por sus efectos algunas normas vacían de contenido la autonomía de gobiernos de los entes municipales. También las sometería a la potestad de dirección del gobierno central, Poder Ejecutivo. Igualmente, en cuanto a la potestad de reglamentación, disposiciones de alcance general, directrices que tendría Mideplan.
- Incluso declaró por el fondo inconstitucionalidades de varios artículos a ser aplicados a las instituciones autónomas por falta de una adecuada fundamentación.

En lo que atañe a las instituciones autónomas del Estado, la Constitución Política, en el artículo 188, establece que gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno, lo cual tiene como propósito permitir una planificación coordinada en la Administración Pública, sea central y descentralizada. En este sentido, ciertamente, la misma Sala Constitucional en su resolución N° 3309-1994 de las 15 horas del 5 de julio de 1994 indicó: "*(.) la reforma (al artículo 188 de la Constitución Política) hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central*". Esta jurisprudencia es conteste con el recién reformado artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, aspecto que debe ponderar el legislador.

Otro caso es el de las Municipalidades, aparte de lo anotado supra en el voto sobre el proyecto de ley de empleo público, la Sala Constitucional ya se había pronunciado con anterioridad respecto a la no aplicación del artículo 10⁹ de la Ley

⁹ Artículo 10.- Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.



Nº 5525 Ley de Planificación Nacional, en sentido que los gobiernos locales en proyectos de inversión no estaban atados a Mideplan, así lo interpretó en la Resolución No. 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, en el sentido de que es inconstitucional la aplicación de estas normas a las municipalidades, ya que no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo. Esta sentencia fue adicionada por las sentencias Nº 06218-99, de las 15:21 horas del 10 de agosto de 1999, Nº 09811-99 de las 15:21 horas del 14 de diciembre de 1999, Nº 07728-00 de las 14:45 horas del 30 de agosto de 2000 y Nº 8861-00 de las 14:30 horas del 11 de octubre de 2000.

Para evitar posibles inconstitucionalidades en este artículo 3 del proyecto de ley 22470, aconsejamos a las y los señores diputados observar, no solo la jurisprudencia, sino, también, el artículo 13 del Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo Nº 34694-PLAN-H de fecha 01 de julio de 2008 y sus reformas que hoy rige y que dice:

Artículo 13.-De la cobertura del SNIP. Forman parte del SNIP todas las instituciones del Sector Público con excepción de las Universidades, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y los bancos públicos.

Visto de otra manera, en esencia, este proyecto de ley pretende un ámbito de aplicación similar al establecido en el artículo 1^o de la Ley de Administración

La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política. Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público. En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.

¹⁰ Artículo 1º-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a:

- a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.
- c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, la cual somete a todos los poderes, entes y órganos del Estado al régimen económico-financiero, por ser custodios de fondos públicos.

En este expediente –sistema nacional de inversiones públicas- hay una visión similar, apoyada por la Contraloría General de la República, órgano auxiliar de esta Asamblea, puesto que se trata de inversiones con fondos públicos. Es una discusión política pero también constitucional, de suyo, aunque a la hora de verter este Informe no se tiene el oficio de la Corte Suprema de Justicia en el Expediente Legislativo sobre la respuesta a la consulta realizada por la Comisión dictaminadora, en noticia de diario La Nación¹¹, nos hemos informado que el Poder Judicial indica que la Corte exige 38 votos de diputados para este proyecto que crea el sistema nacional de inversión pública por **incidir en la administración y funcionamiento del Poder Judicial**. Se documenta, asimismo, que así lo votaron un total de 20 magistrados, y se inhibieron de conocer el asunto cinco magistrados titulares de la Sala Constitucional, pues argumentaron que posiblemente en una fecha próxima tendrán que determinar si este proyecto es contrario a la Constitución Política, razón por lo cual se integraron a la Corte cinco magistrados constitucionalistas suplentes.

El diario de circulación nacional indica que el *“presidente de la Corte, Fernando Cruz Castro, quien además forma parte de la Sala IV pero no se inhibió de participar en la sesión, dijo: “La impresión que tengo es que se ha hecho como una costumbre de tener planes legislativos que ni se coordinan con el Poder Judicial, ni se hacen estudios previos, pero que tienen una incidencia determinante (...) el otro tema tiene que ver con la independencia. “Yo debo señalar que en estos tres años que ya llevo cumplidos (como presidente) nunca he visto una orientación parlamentaria o del Poder Ejecutivo (...) hacia una política de incidencia, sin coordinación, con el Poder Judicial y este proyecto va en la misma línea de la Ley de Empleo Público. Es una orientación que podría haber tenido un mejor destino, porque nadie piensa que todo lo que se proponga está mal, pero sí que haya una ausencia de indagación y de coordinación previa (...).*

También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado.

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los bancos públicos ni al Instituto Nacional de Seguros, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta Ley.

¹¹ Diario La Nación, *Corte exige 38 votos de diputados para proyecto que crea sistema nacional de inversión pública*, 30 de agosto de 2021.



Yo no lo aplaudo, yo lo reprocho, porque a mí me parece que todo esto es una tendencia (...) que me parece muy preocupante”.

Con esta noticia, pareciera que el expediente, en lo que atañe al ámbito de aplicación va a tener sus escollos, sobre todo en el Poder Judicial. Podría interpretarse, a la luz contralora y del Poder Ejecutivo que es viable, pero las últimas decisiones de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Constitucional, podrían restringir sobremanera la posibilidad de extender el sistema a todo el aparato público.

Artículo 4.

Como marco de principios, primero se tienen los atingentes al Plan Nacional de Desarrollo que actúa como paraguas para otros principios como los que aquí establece el artículo 4 del Proyecto de Ley. Justamente el Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 32988, de 31 de enero de 2006, en su artículo 7 los define así:

Artículo 7º-Principios del Plan Nacional de Desarrollo. En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se tomarán en cuenta los siguientes principios:

*a) **Realidad:** Las metas y objetivos que se formulen deberán establecerse de tal manera que sean cuantificables y cualitativos que permitan ulteriormente su adecuada evaluación.*

*b) **Plurianualidad:** Las metas y objetivos que se proponga realizar deberán ser definidas dentro de un plazo que garantice una secuencia lógica que coadyuve a alcanzar la imagen objetivo propuesta, así como la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos consumidos en su implementación.*

*c) **Integridad:** Comprende un análisis de coherencia interna de forma tal que asegure una correspondencia entre políticas, objetivos, metas, estrategias, programas, proyectos y responsabilidades institucionales, en cuanto a la operación física y financiera.*

*d) **Flexibilidad:** Permite evaluaciones periódicas para realizar ajustes en los programas y proyectos, sin perder la consistencia integral y estratégica del Plan.*

En esa cascada de principios también están los que conciernen al Sistema Nacional de Planificación (SNP), plasmados en el artículo 5 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, de fecha 06 de mayo de 2013, notemos su contenido:

Artículo 5º-Principios del SNP. Los principios que sustentan el funcionamiento del SNP serán:

*a) **Adaptabilidad:** las instituciones y subsistemas del SNP analizarán el entorno y adaptarán sus acciones a los cambios sociales.*

- b) **Coordinación:** las instituciones del SNP actuarán en forma articulada para la obtención de los objetivos del SNP, con visión nacional, sectorial y regional.
- c) **Efectividad:** los procesos de planificación, ejecución y evaluación deberán desarrollarse con la mayor eficacia y eficiencia posibles, promoviendo su valor público.
- d) **Equidad:** la planificación se ejecutará con criterios de protección de los diversos sectores tradicionalmente marginados.
- e) **Imparcialidad:** las instituciones del SNP actuarán objetivamente, sin incurrir en discriminaciones improcedentes.
- f) **Integración:** las instituciones y subsistemas del SNP deberán armonizar sus instrumentos de planificación para alcanzar efectivamente los objetivos establecidos.
- g) **Legalidad:** las actividades de planificación se ajustarán a las disposiciones generales y a los principios generales que integran el Ordenamiento Jurídico.
- h) **Oportunidad:** los productos del SNP deberán guardar concordancia con las necesidades reales en el momento previsto.
- i) **Participación:** se garantiza la participación institucional y ciudadana efectiva en las instancias y los procesos de planificación.
- j) **Razonabilidad:** las funciones de planificación deberán desarrollarse en forma congruente con los objetivos del SNP.
- k) **Simplicidad:** los instrumentos de planificación deberán ser simples y fácilmente comprensibles, así como concebidos con simplificación de trámites.
- l) **Transparencia:** el proceso de planificación garantizará el derecho de los habitantes de acceso a la información pública, que no sea confidencial según la ley.
- m) **Universalidad:** los objetivos y metas de la planificación nacional deberán comprender la orientación de todas las actividades públicas.
- n) **Vinculación:** las disposiciones de rectoría generadas en el SNP tendrán carácter obligatorio para las instituciones.

Como si viniéramos de lo general a lo particular, ahora se nos presenta en este artículo 4, solo que, elevados a ley, los principios rectores del Sistema Nacional de Inversión Pública. Lo que queremos decir es que estos principios rectores del SNIP podrían ser perfectamente materia de reglamento, al igual que los anteriores, no obstante, los vamos a analizar uno por uno, en caso que no hubiera objeción daremos un criterio en conjunto.

Observando la letra de cada uno de los principios rectores del Sistema Nacional de Inversión Pública planteados, esta asesoría no tiene objeción alguna, pues todos los incisos del artículo 4 están bien diseñados y contienen elementos fundamentales, como eliminar brechas, buscar impacto positivo en la población, mejor uso de recursos disponibles, los cuales siempre son escasos, limitar los retrasos de entrega, cálculos sobre vida útil de la inversión, incorporar el análisis de riesgos aun aquellos que pudiesen ser producidos por la naturaleza, la

preservación del medio ambiente, y mejores prácticas de gobierno corporativo. En efecto, son principios modernos, fundamentales para el desarrollo del país.

Artículo 5.

Lo que existe en la normativa vigente:

El concepto ciclo de vida de un proyecto ya está comprendido en la normativa costarricense, de suyo, en “*Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*”, Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN, de fecha 02 de julio de 2009, en cuyo glosario (norma 2) aparece la siguiente definición:

***Ciclo de vida:** se entenderá por ciclo de vida el proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados en la formulación. El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas (perfil, prefactibilidad, factibilidad, diseño, ejecución y operación).*

También se desarrolla la figura de ciclo de vida en las normas 1.7, 1.8, 1.9, 1.12, 1.18, y en los conceptos del glosario sobre recursos internos¹² y recursos externos¹³

En ese mismo glosario del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN aparecen los siguientes significados de interés:

***Inversión pública:** conjunto de recursos de origen público, destinado a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar, como parte de las políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que proporcione la ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que faculte su identificación, ejecución y evaluación. (Decreto 34694-PLAN-H) (Decreto N° 30058-H-MPPLAN. Reglamento de la Ley de administración financiera de la República y presupuestos Públicos, capítulo I, disposiciones generales.)*

¹² **Recursos internos:** es la estimación de recursos provenientes de fuentes de financiamiento internas (endeudamiento, donaciones, presupuesto nacional, etc.), que la institución dispone para la realización de alguna de las etapas o de todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión. (Adaptado con base en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional, MIDEPLAN, 2009).

¹³ **Recursos externos:** corresponde a la estimación de recursos provenientes de fuentes de financiamiento externas (endeudamiento, donaciones, cooperación técnica no reembolsable, etc.), que la institución dispone para la realización de alguna de las etapas o de todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión. (Adaptado con base en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional, MIDEPLAN, 2009).

Preinversión: comprende la elaboración de los estudios de un proyecto (perfil, prefactibilidad, factibilidad y el diseño), que abarcan todos los análisis que se deben realizar sobre un proyecto desde que el mismo es identificado a nivel de idea hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono. (Decreto Ejecutivo Número 34694-PLAN-H).

Los anteriores conceptos están mayormente desarrollados en el *Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública*, N° 34694-PLAN-H de fecha 1° de julio de 2008, cuyo artículo 6 dice:

Artículo 6°-De los conceptos. Para el SNIP, los siguientes términos tendrán las definiciones y alcances que aquí se indican:

a) **Inversión pública:** Conjunto de recursos de origen público, destinado a mantener o incrementar el capital físico y humano que cada institución pretende ejecutar, como parte de las políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que proporcione la ampliación de la capacidad de producción de bienes y servicios, con fundamento en una metodología que faculte su identificación, ejecución y evaluación.

b) **Inversión en capital físico:** Se entiende por inversión en capital físico el uso de recursos públicos para la adquisición de bienes duraderos capaces de producir otros bienes y servicios. Se incluyen dentro de estos: maquinaria y equipo para la producción, comunicaciones, transporte, edificios, obras de infraestructura como carreteras, puentes, proyectos hidroeléctricos y adiciones o mejoras a estos activos fijos destinados a prorrogar su vida útil o su capacidad de producción.

c) **Inversión en capital humano:** La inversión en capital humano se entiende como la inversión en acciones dirigidas a mejorar, capacitar, entrenar o preparar al sector público con la finalidad de incrementar su productividad.

(...)

h) **Ciclo de vida:** Se entenderá por ciclo de vida al proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados. El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas. Las tres fases con sus respectivas etapas en el ciclo de vida de un proyecto de inversión son:

i) **Preinversión:** Comprende la elaboración del perfil y los estudios de prefactibilidad y de factibilidad y el diseño, que abarcan todos los análisis que se deben realizar sobre un proyecto desde que el mismo es identificado a nivel de idea y los estudios que se hagan hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono. Es esencialmente una fase de estudio en la cual se debe determinar la conveniencia de implementar o no el proyecto que se está analizando y cuenta con cinco etapas, a saber: Idea, Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad y Diseño.

ii) **Ejecución:** Comprende las etapas de financiamiento, licitación o adjudicación y ejecución.

iii) **Operación:** *Es la fase de funcionamiento del proyecto, donde éste se pone en marcha para generar los bienes y servicios previstos en la preinversión.*
(...)”

Ciertamente, el vigente artículo 4 inciso d) del Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), N° 23323-PLAN, de 17 de mayo de 1994 y sus reformas, señala como función del MIDEPLAN: “(...d) *Velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno y su evaluación práctica en la asignación de los recursos de presupuesto, de preinversión, de inversión pública, y de cooperación externa, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional.*”

Lo mismo indica el artículo 51 inciso d) (De las responsabilidades de las instituciones con el Subsistema de Inversiones Públicas) del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN, de 06 de mayo de 2013, al señalar: “*Las instituciones del Subsistema de Inversiones Públicas tendrán las siguientes responsabilidades: /.../ d) Efectuar la programación presupuestaria de la preinversión y la inversión de conformidad con el Subsistema.*”

Obsérvese que en ninguno de los Decretos Ejecutivos mencionados aparece la definición o fase “Postinversión” la cual tampoco es *ex novo* en la presente iniciativa de ley, pues aparece con los nombres de operación y ejecución en el Decreto N° 34694-PLAN-H previamente transcrito (art. 6).

Análisis propiamente del numeral 5:

Todo lo anterior está normado y vigente. Pero veamos que dice el numeral 5 propuesto en esta iniciativa de ley:

Sobre la fase del **inciso a) “Preinversión”**, recopila lo que ya está incluido en los reglamentos, nos referimos a las cuatro etapas, idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. Lo incluido es natural en dicha fase, sin embargo, esta asesoría subraya el yerro que podría significar reducir esta fase a verificación de proyectos rentables socialmente. Aquí, hacer un alto, e indicar que la **rentabilidad** es un concepto competitivo asociado al mercado, a la obtención de beneficios que proporciona una inversión, generalmente a rendimientos que se expresan en porcentajes o ganancias, y eso no es así en todo proyecto estatal de política pública. Arriba transcribimos los tipos de inversión que pueden ser de capital humano o de capital físico, por ello, es bueno que este concepto de preinversión no se aleje de lo que ya está en vigor en la normativa nacional.

Por otro lado, es de suma preocupación el texto que dice: “...Únicamente se podrán asignar fondos públicos e iniciar la fase de inversión, de los proyectos de inversión pública que cuenten con declaratoria de viabilidad por parte de MIDEPLAN o la

instancia delegada para tal fin.” Si el artículo 3 de este expediente no es modificado en sentido de excluir a las Universidades, el Poder Judicial, el TSE, las Municipalidades, o las instituciones autónomas en competencia, como los bancos, e incluso, la Caja Costarricense de Seguro Social, podría darse por equivalencia la misma **declaratoria de inconstitucionalidad que ocurrió recientemente con el Proyecto de Ley de Empleo Público respecto de estos poderes y entes, pues la Sala Constitucional configuró que no procedía el aval o viabilidad de MIDEPLAN, en aspectos de empleo, aquí de viabilidad de inversión, como si fuese un jerarca impropio,** cuestión que ha de ser reflexionada por las y los señores diputados. Aun cuando la Contraloría General de la República quisiera ver sometida a toda Administración Pública al Sistema, se tiene que advertir estos inconvenientes de la jurisprudencia de carácter constitucional.

En el inciso b) **“Fase de Inversión”**, quizá la evaluación final o de cierre está presente, no solo en la fase de inversión, sino y, sobre todo, en la fase de postinversión que es la fase nueva que se agregaría por ley al ordenamiento jurídico. En todo lo demás, la redacción del inciso es conteste con las definiciones que ya existen sobre inversión en reglamentos previamente citados.

El inciso c) **“Fase de Postinversión”** es un poco contradictorio puesto que señala que comprende dos etapas: pre operación y operación del proyecto de inversión pública, siendo que estas etapas son esencialmente de la fase de inversión. Véase en el artículo 6 inciso h) del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H, que la ejecución: comprende las etapas de financiamiento, licitación o adjudicación y ejecución; y la operación, está ligada al funcionamiento del proyecto, donde éste se pone en marcha para generar los bienes y servicios previstos en la preinversión. Entonces, hay confusión conceptual en este inciso c). Lo que sí parece correcto es cuando indica: *“En esta fase, los proyectos de inversión pública pueden ser sujetos de evaluación ex post conforme se determine en el reglamento de la presente Ley, con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan mejoras en futuros proyectos.”*

Artículo 6.

Este artículo 6 de la iniciativa sería complemento de las funciones que ostenta MIDEPLAN en la Ley N° 5525, Sistema Nacional de Planificación, y principalmente amplía el numeral examinado, lo que por vía reglamentaria está incluido en el inciso d) del artículo 4° como función de MIDEPLAN, cual es velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno y su evaluación práctica en la asignación de los recursos de presupuesto, de preinversión, de inversión pública, y de cooperación externa. Asimismo, la aprobación del numeral 6 tampoco afectaría el artículo 12 del Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), N° 23323-PLAN, que trata sobre la estructuración de las funciones del área de inversiones del Ministerio.

Ahora bien, hay algunos incisos que **podrían ser inconstitucionales** en caso de que no se modifique el artículo 3 del Proyecto de Ley, en virtud que otorgan rectoría a Mideplan -su jerarca- lo que estaría incidiendo en la independencia y autonomía del Poder Legislativo, Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, Universidades, Municipalidades, CCSS, y las instituciones autónomas en competencia. Es decir, si no se hacen las exclusiones ya comentadas en lo que concierne al ámbito de aplicación, los **incisos c), d), e), f), g) serían a nuestro juicio inconstitucionales**, ello siguiendo la jurisprudencia de la Sala Constitucional, **Resolución N° 2021-17098**, del 31 de julio del 2021 ya citada.

Nos referimos a que no sería posible aplicar a esos poderes y entes la rectoría de MIDEPLAN que ostentaría su jerarca respecto de:

- ✓ declararles la viabilidad de los proyectos de inversión pública
- ✓ gestionarles el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos
- ✓ aplicarles instrumentos metodológicos de acatamiento obligatorio
- ✓ decretarles reglamentaciones en aspectos conceptuales y operativos
- ✓ emitirles opinión vinculante, exclusiva y excluyente sobre la aplicación del ciclo de vida del proyecto y sus disposiciones, en relación con los temas de su competencia.

El tribunal constitucional ha dejado claro en la jurisprudencia, la que ya hemos citado, que MIDEPLAN tiene rectoría sobre la Administración Central, sus órganos desconcentrados, y a través de directrices y lineamientos a las instituciones autónomas, semi autónomas, y empresas públicas del Estado, eso sí, cuando no invada sus competencias esenciales dadas por ley, las cuales devienen de la autonomía dada por el Constituyente.

Artículo 7.

El **encabezado y el primer párrafo** no identifica a quién le corresponde las funciones, pues se menciona administración central y descentralizada, eso, ¿qué significa? A efecto de técnica de la ley no tiene ningún alcance de eficacia jurídica. La administración central o centralizada se personifica, en este caso no la hay, es indeterminado, de suyo, son entes y órganos de la Administración Pública, es decir, los ministerios o las instituciones. Partiendo de esta premisa, el artículo 7 no tiene valor normativo en virtud que la administración central y descentralizada no son conceptos de naturaleza jurídica específica.

Más parece que el numeral 7 es la continuidad, en este caso, de las funciones de una institución u órgano en particular en relación con las funciones rectoras de MIDEPLAN, o por lo menos así lo interpreta esta asesoría, obsérvese que son funciones internas y de relación, en un nivel más operativo.

Es una norma típicamente sistémica, en el sentido de que cada órgano o ente de la administración pública tiene responsabilidad de crear su portafolio, formular y evaluar proyectos de inversión pública, utilizando instrumentos metodológicos uniformes y estandarizados de Mideplan, aspecto este positivo, y a su vez, internamente emite el aval técnico, luego solicita el aval sectorial, e inscribe los proyectos en el Banco de Proyectos, actualiza información y sigue el ciclo de vida del proyecto.

Salvo lo dicho, sobre la ambigüedad o indeterminación del encabezado y su primer párrafo, el contenido de los incisos, excepto dos de ellos, y siempre que el legislador arregle el tema del ámbito de aplicación del artículo 3, es viable desde el punto de vista de la Administración Pública y el Derecho Administrativo, pues evidencia la vinculación de lo particular -institucional- con los avales y lo que se conoce como ciclo de vida de cada inversión.

No obstante, llama la atención en el **inciso b)**, el agregar el potencial de desarrollo de los proyectos de Asociaciones Públicas Privadas, a los cuales les exige un procedimiento para la determinación de riesgos y contingencias fiscales, el cual emite el Ministerio de Hacienda. Si se trata de otros poderes de la República distintos al Ejecutivo o Instituciones Autónomas, este aspecto podría analizarse en el tamiz constitucional, en virtud que el eje de decisión, no saldría de Mideplan o del Ministerio de Hacienda, sino de los órganos colegiados superiores de gobernanza o de las Juntas Directivas de esos entes. En otras palabras, no sería dable a ser determinado finalmente por un Ministerio, y sobre esto si tenemos dudas sobre eventual violación al principio de autonomía cuando la administración es descentralizada, por ejemplo, en el caso de las universidades, municipalidades, CCSS o las que funcionan en competencia.

En el **inciso d)** también hay duda sobre el sometimiento reglamentario de la administración descentralizada a Decretos Ejecutivos que emita el Poder Ejecutivo. Los entes son sometidos al aval técnico y al aval sectorial, pero además a la normativa reglamentaria, a resultas **podría haber inconstitucionalidad.**

Salvo los reparos dichos de los incisos b) y d), en los demás no hay objeción de nuestra parte.

Artículo 8.

El artículo 8 en sus incisos resume lo que hoy contienen las normas 1.11, 1.15, 1.20 y 1.34, "Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública", Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN, de fecha 02 de julio de 2009, y en particular vamos a resaltar de la norma 2, glosario, las definiciones de Ministro Rector y lo que se entiende por sector:

Ministro Rector: es el responsable de cada sector, dictará directrices conjuntamente con el Presidente de La República, para que las políticas que fijen para el sector, sean ejecutadas y acatadas por las diferentes instituciones centralizadas y descentralizadas que lo integran. Así mismo, velará por la coordinación institucional y fiscalizará que las políticas de su sector sean ejecutadas por las instituciones que lo integran.

Sector: es una agrupación de entidades públicas centralizadas y descentralizadas con propósitos afines, bajo égida de un Ministro Rector, establecido con el fin de imprimir un mayor grado de coordinación, eficacia y eficiencia en la Administración Pública. (Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional, MIDEPLAN, 2009).

En consecuencia, dado ese paraguas jurídico preexistente, de seguido analizaremos los incisos propuestos. De su lectura, no hay comentarios en los incisos a) al c). En lo conducente al inciso d) podría haber duplicidad de metodologías específicas, entre las que defina cada sector y las que emita Mideplan, aunque esto podría ser atenuado por principio de coordinación, como bien lo indica el texto. En los demás incisos, e) al h) tampoco se tienen comentarios, es una norma muy bien diseñada.

Artículo 9.

La norma 1.5, del Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN vigente, y de reiterada cita, indica

1.5 Elaboración del Programa Institucional de Inversión Pública

El Programa Institucional de Inversiones Públicas (PIIP), será formulado por la institución estableciendo sus prioridades de inversión de mediano plazo (5 años), considerando los lineamientos establecidos en el SNIP y el Artículo 8 del Reglamento de la Ley 8131 Administración Financiera y Presupuestos Públicos para lo cual deberá contar con el aval de la UIP de MIDEPLAN. Los proyectos que se incorporen en el PIIP, deberán estar registrados en el BPIP.

En agregación, reproducimos el artículo 8 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 32988, de fecha 31 de enero de 2006, el cual inquiriere:

Artículo 8º-Inversiones públicas. Los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecerá un Sistema Nacional de Inversiones Públicas en coordinación con las entidades públicas, ministerios y demás órganos del Sistema Nacional de Planificación.



Corresponderá a los órganos y entes del Sector Público, elaborar un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, el cual se actualizará cada año y se presentará al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como parte del Plan Anual Operativo, para el dictamen respectivo de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Teniendo de fondo normativa previa de menor rango, el Poder Ejecutivo propone en este Proyecto de Ley responsabilizar al jerarca institucional en los proyectos de inversión y en el cumplimiento del ciclo de vida. El numeral ofrece una serie de incisos que ya, deporsí, cumple y debe garantizar cada jerarca institucional. Al igual que el artículo 8 anterior este otro está debidamente aprovisionado y no tiene problemas de legalidad ni de constitucionalidad. Únicamente esta asesoría sugiere cambiar el encabezado de modo que refleje con mayor propiedad el contenido: “ARTÍCULO 9- RESPONSABILIDAD DEL JERARCA INSTITUCIONAL EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN”

Artículo 10.

No se tiene comentario.

Artículo 11.

Se aconseja limpiar la redacción en este artículo, las ideas están, pero de un modo poco apropiado. Por técnica legislativa hay que arreglar el texto a partir de la mención a “incluso” y todo lo que sigue después. Esta asesoría sugiere el siguiente contenido:

*“ARTÍCULO 11- DE LA FASE DE INVERSIÓN
Las unidades institucionales o instancias designadas, responsables de la ejecución de los proyectos de inversión, deben garantizar que los diseños constructivos y especificaciones técnicas, o documentos equivalentes, y las obras a ejecutar, sean consistentes con la información registrada en el Banco de Proyectos de Inversión Pública. Esto rige igualmente cuando, para la elaboración del diseño constructivo o documento equivalente, o para la ejecución del proyecto, se haya contratado a un tercero, correspondiéndole, en estos casos, a esas unidades o instancias designadas, la supervisión de los parámetros establecidos en la declaración de viabilidad.”*

Artículo 12.

No se tiene comentario.

Artículo 13.

Se deduce del texto del artículo que el aval sectorial del Ministro Rector aplicaría al gobierno central y sus dependencias y a las instituciones autónomas descentralizadas por especialidad, el caso de la Caja, las universidades y las municipalidades deberían quedar fuera de este alcance, caso contrario, podría ser inconstitucional aplicar la norma a poderes del Estado como el Legislativo o el Judicial, incluido el TSE. La norma no hace excepciones, y coloca a Ministros de Gobierno como firmantes y responsables de avales de proyectos de inversión pública, encerrando potestades de verificación en los aspectos presupuestarios y técnicos, incluso otorgando aval en cada fase, incluida la preinversión. Volvemos a lo mismo, si no se ajusta el ámbito de aplicación del artículo 3, este artículo podría ser inconstitucional para una gama de poderes y entes que deberían estar excepcionados de estos avales sectoriales.

Parece excesivo que a quienes sí le aplique la ley, deba otorgar el Ministro aval en fase de inversión, sobre cada una de las etapas, como idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad, esto sí podría violar la autonomía de las instituciones descentralizadas por especialidad, las cuales tienen autonomía de gobierno.

Artículo 14.

Actualmente solo el artículo 10 de la Ley General de Planificación exige participar en las negociaciones y dar aval, Mideplan, cuando un ministerio, institución autónoma o semiautónoma pretenda obtener créditos en el exterior. El artículo dice:

Artículo 10.- Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

*La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren **aval** del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el **aval o garantía** del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.*

Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público. En lo referente a los bancos



del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.

Al lado de esta obligación expresa por ley en vigor, se entiende por “aval” el respaldo que una instancia superior da a una organización para proceder con un proyecto o programa de inversión institucional (art. 2 definición Decreto N° 35374-PLAN)

En la actualidad, el aval y dictamen técnico afirmativo de la Rectoría Sectorial correspondiente es un requerimiento para el registro de proyectos nuevos en el BPIP, esto implica que cuando se elabora el Programa Institucional de Inversión Pública uno de sus lineamientos es contar con el aval de la UIP de MIDEPLAN. A su vez, las rectorías sectoriales son responsables en los proyectos de inversión pública de otorgar el aval y dictamen técnico contando con el apoyo de las Secretarías de Planificación Sectorial. El rol de las secretarías es facilitar los procesos administrativos para que las Rectorías otorguen el aval y dictamen técnico a los proyectos de inversión pública, conforme con las metodologías y normas establecidas por el SNIP. Empero cuando hay conflicto, la norma 1.14 “solución de conflictos sobre el aval a los proyectos de inversión entre la Rectoría y la Institución” indica:

Cuando exista un conflicto entre la Rectoría del sector y una Institución, porque no se considere o apoye un proyecto institucional, la institución solicitará a través del Ministro Rector la recomendación al Consejo Sectorial definido en el artículo 18 del Decreto Ejecutivo No. 34582- MP-PLAN "Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo", para que el Ministro rector tome la decisión final sobre el proyecto en mención. En caso de mantenerse el conflicto, se aplicará lo estipulado en la Ley General de la Administración Pública.

Estos avales están asociados a la verificación y aprobación de los recursos destinados a inversión en los presupuestos públicos, siendo que la aprobación presupuestaria definitiva de recursos públicos para los proyectos de inversión corresponde al Ministerio de Hacienda (Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de Autoridad Presupuestaria) y a la Contraloría General de la República (CGR) de acuerdo con sus potestades, requiriendo de la verificación, que las programaciones propuestas por las entidades en los anteproyectos de presupuestos guarde concordancia con los listados de proyectos del BPIP¹⁴, con las prioridades institucionales y con el PNIP¹⁵. Para tal efecto se emite el dictamen

¹⁴ Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP): es una base de datos o registro de los proyectos de inversión pública actualizada, que inscriben las instituciones independientemente de la fase de inversión en que se encuentra el proyecto. El BPIP tiene como propósito facilitar la toma de decisiones sobre la gestión de los proyectos de inversión pública de las instituciones.

¹⁵ Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP): es un instrumento multianual de mediano plazo orientado a la operacionalización del PND, donde se define la situación actual de la inversión pública,

y aval de MIDEPLAN de las MAPSESI¹⁶. Se entiende que la MAPI¹⁷ corresponde ser aprobada por el Ministro/a Rector del sector con el apoyo de Secretaría Sectorial.

Conociendo lo existente que en resumen o brevedad es lo que se ha relatado, el artículo 14 de la iniciativa “declaración de viabilidad” es resultado de lo que ya se practica en la realidad.

En cuanto al texto propuesto *per se*, indicar lo indeterminado de la frase “...y otros instrumentos de planificación estratégica nacional.”, ya que no nos dirige a alguno en particular, quedando arbitrariamente abierta la redacción en quebrando del principio de legalidad o seguridad jurídica. También volvemos advertir la inclinación a la rentabilidad, qué se entendería por “rentabilidad” en los proyectos e inversiones públicas, la iniciativa no es clara. Nos referimos al texto “Asimismo, cada proyecto de inversión pública deberá ser económica y socialmente rentable.” Hay proyectos que destinan fondos de subsidio que no necesariamente rentabilizan o retornan beneficios económicos, aunque si coadyuvan al apoyo de un sector y a la movilidad social.

También está abierto, abstracto e indeterminado la delegación parcial o total de viabilidad “...en otros órganos del SNIP”, ¿Cuáles? ¿Quiénes? Hay un problema de omisión que afecta el principio de legalidad.

Llama muchísimo la atención la última frase, casi escondida en la iniciativa, que está en este artículo y que dice “Las entidades que no forman parte de los sectores vigentes no requieren el aval sectorial para tramitar la declaratoria de viabilidad de sus proyectos.” Esta frase es contradictoria y quiebra todo el esquema del ámbito de aplicación que está prescrito en el artículo 3 del Proyecto. Obviamente es una frase conteste con el respecto a la división de poderes y respeto a las autonomías territoriales y en algunos casos de especialidad.

las políticas y un conjunto de proyectos estratégicos que las instituciones pretenden desarrollar y que son de interés de la Administración Pública para lograr los objetivos establecidos.

¹⁶ Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI): instrumento que permite a las rectorías sectoriales anualizar las metas de las acciones estratégicas del PND de manera sectorial, institucional, regional y que sus instituciones programen cada año las acciones necesarias para el logro de las metas establecidas; así como informar sobre los avances y el cumplimiento de las metas sectoriales y de acciones estratégicas y sus usuarios (as) del PND.

¹⁷ Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI): instrumento que permite a las instituciones, programar para cada año y por región (cobertura geográfica), las metas de los programas o proyectos establecidos en el PND y sus usuarios (as). Cuando la meta no corresponde a la totalidad de la región se citarán los cantones en que la meta regional se desagrega.

Artículo 15.

En esta iniciativa se deben resumir y mejorar los títulos de los artículos, en unos casos son indirectos al contenido del cuerpo y en otros muy extensos. Deben ser sucintos y precisos.

En lo que concierne el fondo, este artículo 15 enfila toda la responsabilidad en el cumplimiento de los contenidos de esta ley y lo que vendría ser su desarrollo reglamentario, al eslabón más básico de todo el sistema, relevando entonces de responsabilidad al eslabón sectorial y al final o superior –Mideplan-Hacienda-. Todos tienen cuota de responsabilidad en el proceso, en el sistema.

Además, hay un desorden carente de uniformidad cuando explicita que los responsables de cumplimiento pueden ser los encargados de un área, oficina, órgano o unidad al interior de la Institución; o bien a un equipo de trabajo institucional debidamente conformado; vale decir, cualesquiera, indiferentemente del nombre, ubicación, staff o de confianza. Esto debería ser resuelto creando una única categoría para toda la Administración que sirva de referente, de lo contrario, buscar responsables sería a futuro una tarea realmente difícil de acometer. A modo de ejemplo, sobre la aplicación del contenido de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento, se dispuso que son responsables las Unidades Financieras Institucionales.

Una de las alternativas sería indicar en la ley, sin rango discrecional de selección, que las Unidades de Planificación Institucional (UPI) serían las responsables en el cumplimiento de lo que vendría a ser esta ley y su reglamentación. De todos modos, ya están creadas en el artículo 26 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN de fecha 06 de mayo de 2013.

Artículo 16.

El artículo contiene el tema de coordinar los sistemas de información y bases de datos, asunto que es fundamental. El artículo engarza el sistema nacional de inversión pública en su interrelación con otros sistemas de planificación y del Estado, esa es, sin duda, una meta, no de un gobierno, sino de Estado.

Todo sistema donde se invierten recursos públicos debe ser monitoreado¹⁸ y seguido¹⁹, pero además tiene que ser transparente.²⁰ En el caso de este sistema de inversión pública, debería ser a la vez enlazado con el SIGECI, Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional, que es el sistema de información de proyectos administrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para apoyar las gestiones de negociación, programación, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación internacional, de acuerdo con los alcances del artículo 24 del Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE de 12 de noviembre de 2008. Asimismo, tener como fin desarrollar y enlazar con tecnologías de información y comunicación referencias geográficas o bien los instrumentos de planificación: PEN, PND, PNIP, PRD, PNS, PEI, POI y otros planes, políticas, programas y proyectos. Igualmente, en esa orientación enlazar los subsistemas de:

- Planificación del Desarrollo.
- Gestión Pública.
- Planificación Regional.
- Seguimiento y Evaluación.
- Cooperación Internacional.

Además de aquellos que tengan dispuestos el Ministerio de Hacienda²¹ (Sistema de Administración de Bienes, Sistema de Administración Financiera, Sistema de

¹⁸ **Monitoreo:** proceso puntual y continuo de captación de información, según indicadores predefinidos, para determinar el estado actual de la situación de políticas, planes, programas y proyectos.

¹⁹ **Seguimiento:** proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, durante la ejecución de las actividades y a su conclusión, tanto en términos físicos como financieros, que ofrece información necesaria para mejorar la gestión y el desempeño.

²⁰ **Transparencia:** es la obligación de los funcionarios y las instituciones de garantizar el derecho constitucional de los habitantes al acceso veraz y oportuno de información pública, que no sea confidencial según la ley.

²¹ Véase, por ejemplo, el artículo 105 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, el cual dice:

“Artículo 105.- Integración de sistemas de información

La Dirección de Administración de Bienes dispondrá lo necesario para que sus sistemas de información se integren a los de la Administración Financiera.”

Asimismo, mediante el artículo 134 inciso k) de la ley N° 9986 del 27 de mayo del 2021 " Ley General de Contratación Pública" se reformó este mismo artículo, esto de conformidad con lo establecido en el transitorio XI de la indicada norma, la misma empieza a regir 18 meses después de su publicación, es decir, el 1° de diciembre del 2022, por lo que a partir de esa fecha el texto de dicho artículo será el siguiente:

" Artículo 105- Integración de sistemas de información



Contabilidad Nacional, Sistema de Contratación Pública) y la Contraloría General de la República, y cualquier otra institución de interés respecto de presupuestos públicos o materia ambiental.

Entonces, tanto el párrafo primero (coordinación e interrelación con los sistemas del Estado) como el párrafo segundo del artículo 16 (contar con un único sistema informático de registro) son herramientas de seguimiento, control y ejecución. El añadir que el sistema informático (su alimentación y uso) será obligatorio para quienes conforman el SNIP es, desde nuestro punto de vista idóneo.

Artículo 17.

El artículo 17 se conecta con el anterior 16, trata sobre el seguimiento y actualización de datos de los proyectos de inversión pública del SNIP.

Una pequeña digresión, en todos los encabezados de artículo eliminar “Sobre el” baste con que diga. “SEGUIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SNIP”. Ver observación en aparte sobre aspectos de técnica legislativa de este Informe.

El artículo es conforme con la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 de fecha 31 de julio de 2002 y sus reformas, en sentido que responsabiliza a jerarcas institucionales en cuanto a establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno y valoración de riesgo. En esta especie es responsable de programar, ejecutar y dar seguimiento a la actualización de los proyectos de inversión pública inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), con independencia de la fase del ciclo de vida.

En la redacción eliminar “...entre otros, según corresponda...” ya que resulta contrario al principio de legalidad y seguridad jurídica.

Corrigiendo lo señalado, este artículo empalma perfectamente con la Ley de cita N° 8292.

Artículo 18.

El encabezado de artículo debería decir “FUNCIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN EL SNIP”

En lo que atañe a los incisos propuestos en la norma advertir en el **inciso a)** que no todos los entes y órganos del sector público entran en esta relación, pues se

Las direcciones de Contabilidad y de Contratación Pública dispondrán lo necesario para que sus sistemas de información se integren a los de la Administración Financiera”

circunscribe únicamente a aquellos que la Asamblea les autoriza presupuesto, son en esencia los que devienen del Presupuesto Nacional de la República, o incluso de presupuestos extraordinarios (no contemplado en el artículo). Los presupuestos funcionan bajo el principio de anualidad, lo que implica gastos autorizados en el corto plazo, es difícil la consecución de lo que obliga la norma cuando señala: “*Asimismo, deberá asegurar el contenido presupuestario para el mantenimiento de las obras ejecutadas con el fin de asegurar la calidad durante la vida útil del activo.*” Esto requiere revisiones presupuestarias constantes, para que sean incluidos fondos de vida útil de activos.

En el **inciso b)** nos cuestionamos como “aterrizar” contenido normativo a “la política fiscal vigente”, es que ello depende de los embates y ciclos económicos que enfrente un gobierno. Es un concepto diluido, abstracto, genérico, vago, en una ley.

El **inciso c)** manifiesta alguna contradicción en virtud que lo propuesto coloca a Mideplan sobre Hacienda en la aprobación final de inicio de trámites de endeudamiento público. Obsérvese que el artículo 80 inciso c) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre de 2001, le otorga rectoría al Ministerio de Hacienda en lo que concierne a los procedimientos de negociación de crédito público. Dice así:

“Artículo 80.- Órgano rector

La Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda será el órgano rector del Subsistema de Crédito Público. Como tal, tendrá las siguientes competencias:

(...)

c) Disponer los procedimientos para la negociación, el trámite y la contratación del crédito público por parte de la Administración Central.

(...)”

Es más, el artículo 84 de esa misma ley indica:

Artículo 84.- Facultades del Ministerio de Hacienda en negociación de crédito externo

Sin perjuicio de la participación conjunta de otros órganos en el proceso de negociación, el Ministerio de Hacienda será el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la Administración Central, sin perjuicio de las facultades de asesoramiento del Banco Central de Costa Rica.

Según la normativa financiera y de presupuestos, hacienda no depende de Mideplan para dar inicio a un trámite de crédito público; sin embargo, con el artículo 7 de la Ley N° 7010 y con este artículo de la iniciativa cambian las reglas empoderando a Mideplan. Se empieza a constatar una cierta antinomia entre lo

que establece la Ley N° 8131, y esta nueva tendencia a someter al Ministerio de Hacienda a las autorizaciones previas de Mideplan.

No se tiene comentario sobre el **inciso d)**.

Artículo 19.

Eliminar en el encabezado “SOBRE LA” y así en todos.

Este artículo es consecuencia del anterior 18, detalla la aprobación de financiamiento exterior para los proyectos de inversión y hace referencia al artículo 7 de la Ley 7010, sobre “Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros”. ¿Qué dice este artículo?, veamos:

“Artículo 7.- Ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria. El dictamen que rinda el Banco, en relación con el crédito que se pretenda contratar, será vinculante con la respectiva institución o empresa. Las autorizaciones de la Autoridad Presupuestaria y de MIDEPLAN, a las que alude este numeral, no serán exigibles para los bancos del Estado.

Observando el contenido de la norma propuesta, casi todo lo expuesto ya está regulado en la ley, como es el caso del numeral 7 transcrito, o en los ya citados 80 y 84 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, e incluso, en Decretos Ejecutivos como en el artículo 12 inciso c) del Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), N° 23323-PLAN de fecha 17 de mayo de 1994 y sus reformas que dice:

Artículo 12.-Área de Inversiones. Sus funciones son:

(...)

c) Desarrollar procesos de asignación, ejecución y evaluación de inversiones públicas que demuestren su coherencia con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y su compatibilidad y viabilidad para atender y resolver las necesidades consideradas para su realización.

La viabilidad sectorialmente en cuanto a metas está dispuesto en inciso d) del artículo 20 del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, N° 37735-PLAN de fecha 06 de mayo de 2013:

“Artículo 20.-Funciones de los Consejos Sectoriales. Los Consejos Sectoriales tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

d) *Formular y ejecutar metas sectoriales y regionales, y verificar su viabilidad y factibilidad.”*

Se entienden dentro de esas metas los proyectos de inversión pública. Así las cosas, lo que indica el texto del artículo 19 es elevar a rango de ley de la República cuestiones dispersas que están en el ordenamiento jurídico.

Artículo 20.

Buena parte del contenido de este artículo 20 ya está regulado en dos leyes, por un lado, en la Ley de La Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131 y sus reformas), en cuyos artículos 97²² y 98²³ consagran el sistema y los objetivos de administración de bienes al disponer:

Artículo 97.- Definición

El Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa estará conformado por los principios, métodos y procedimientos utilizados, así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central.

Artículo 98.- Objetivos

El Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa tendrá los siguientes objetivos:

²² Mediante el artículo 134 inciso k) de la ley N° 9986 del 27 de mayo del 2021 " Ley General de Contratación Pública" se reformará el artículo 97. De conformidad con lo establecido en el transitorio XI de la indicada norma la misma empieza a regir 18 meses después de su publicación, es decir, el 1° de diciembre del 2022, por lo que a partir de esa fecha el texto de dicho artículo será el siguiente:

"Artículo 97- Definición

El subsistema de contratación pública estará conformado por los principios, métodos y procedimientos, así como por los entes y órganos que participan en la gestión de las contrataciones de la Administración central, el cual está estrechamente integrado al Sistema de Administración Financiera de la República."

²³ Igualmente, mediante el artículo 134 inciso k) de la ley N° 9986 del 27 de mayo del 2021 " Ley General de Contratación Pública" se reformará el artículo 98. De conformidad con lo establecido en el transitorio XI de la indicada norma la misma empieza a regir 18 meses después de su publicación, es decir, el 1° de diciembre del 2022, por lo que a partir de esa fecha el texto de dicho artículo será el siguiente:

"Artículo 98- Objetivo

El subsistema de contratación pública tendrá como objetivo propiciar que los procedimientos de contratación pública de la Administración central se gestionen atendiendo lo establecido en la Ley General de Contratación Pública"

- a) *Propiciar que los bienes y servicios se administren atendiendo criterios técnicos y económicos.*
- b) *Promover el mantenimiento adecuado de los bienes de la Administración Central.*
- c) *Favorecer el desarrollo de mecanismos ágiles y eficientes para disponer de los bienes en desuso u obsoletos.*
- d) *Suministrar información sobre el estado, la ubicación y el responsable de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Central.*
- e) *Propiciar la integración de los registros de los bienes del Gobierno al Sistema de Contabilidad.*
- f) *Propiciar que los bienes se adquieran oportunamente y a satisfacción del interés público, atendiendo los principios de publicidad y transparencia.*

Los artículos anteriores como el 99, 101 y 103 también de esa misma ley 8131, encuentran su contraparte en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central N° 30720-H del 26 de agosto de 2002 y sus reformas.

Asimismo, en inciso a) del artículo 8²⁴ de la Ley General de Control Interno (Ley N° 8292), se establece como uno de los objetivos del sistema de control interno, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, de tal forma que los reglamentos que cada administración emita para alcanzar esos fines, resultan ser instrumentos válidos y eficaces, para alcanzar esos objetivos.

Teniendo todo el peso de la normativa anterior, de suyo, recientemente apalancada con la nueva Ley de Contratación Pública aprobada en este año 2021, podría resultar innecesario el artículo 20 del proyecto de ley. En caso de que persistan, las y los señores diputados, en mantenerlo en el cuerpo de la iniciativa, en nada afecta la normativa vigente.

Artículo 21, reforma el artículo 4 de la Ley N°. 5525

Como se ve en la tabla comparativa de abajo solo se hace un pequeño cambio de forma en los dos párrafos.

Ley 5525 Ley de Planificación Nacional	Proyecto de Ley N° 22470
Artículo 4º.- Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a	Artículo 4º- Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a

²⁴ Artículo 8º-**Concepto de sistema de control interno.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

(...)"

<p>saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso. La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.</p>	<p>saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso. La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.</p>
--	--

Artículo 21, reforma el artículo 9 de la Ley N°. 5525

De la misma manera, una pequeña modificación de forma.

<p>Ley 5525 Ley de Planificación Nacional</p>	<p>Proyecto de Ley N° 22470</p>
<p>Artículo 9.-Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural.</p>	<p>Artículo 9- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica vigilar que los proyectos de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, y que respeten las diferencias y las necesidades propias de una sociedad multiétnica y pluricultural</p>

Artículo 21, reforma el artículo 10 de la Ley N° 5525

La modificación que se hace al **párrafo primero** del artículo 10 de la Ley de Planificación añade algo que en el pasado fue tema de amplia discusión, cual es

que solo se debía obtener aprobación de Mideplan respecto de créditos externos, con la reforma se incluyen los créditos internos, lo que amarra o bien mete en cintura a los ministerios, pero también a todos los entes autónomos o semiautónomos, esto es un asunto de oportunidad política en que esta asesoría ve limitada su opinión. Lo que si debemos señalar como ampliamente restrictivo es que se circunscribe el crédito solo a financiar proyectos de inversión pública, ergo, no se permitiría financiar cualquier otro programa, y en esto si debe haber una discusión profunda en virtud de las necesidades específicas que puedan tener las instituciones del Estado en una coyuntura determinada. En otras palabras, no toda asignación o búsqueda de crédito interno o externo se da por la vía de inversión.

El **párrafo segundo** elimina texto del actual homologo párrafo vigente, entre lo más significativo se tiene: En primer lugar, la no justificación para eliminar “proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo” cuando debería quedar esto expreso en la ley; en segundo lugar, que el trámite de aprobación no sería coordinado -conjunto- entre el petente y el aprobador, sino, solamente, se tiene concentrado a Mideplan con competencia de esa naturaleza. Por cierto, estos artículos que se afectan de la Ley 5525 versan solo sobre ministerios y organismos autónomos y semi autónomos por lo que queda la duda de para qué se tiene el artículo 3 de la iniciativa, donde el ámbito de aplicación infiere a poderes de la República, municipalidades²⁵, entre otros. No es que estemos sugiriendo incluirlos, sino, más bien demostrar las contradicciones en la iniciativa de ley. Una cuestión positiva es que se agrega en este párrafo segundo los estudios de preinversión que respaldan los proyectos a financiar. Finalmente, no parece adecuado eliminar la referencia a la prioridad de cada proyecto tomando en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, eso le quita fuste o fuerza al PND.

El **tercer párrafo** no es afectado.

Ley 5525 Ley de Planificación Nacional	Proyecto de Ley N° 22470
Artículo 10.- Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.	Artículo 10- Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos internos y externos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública , sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o	La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos requieran aval del Estado para

²⁵ Reiteramos que por Resolución de la Sala Constitucional No. 5445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, es inconstitucional la aplicación de este artículo 10 a las municipalidades, ya que estas no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo.

<p>parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.</p> <p>Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público. En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.</p>	<p>su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública y los estudios de preinversión que respaldan los proyectos a financiar. Este último trámite de aprobación se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. Todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.</p> <p>Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público. En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.</p>
--	--

Artículo 21, reforma el artículo 11 de la Ley N°. 5525

Solamente contiene un cambio de forma, en el mismo sentido del proyecto de Ley

<p>Ley 5525 Ley de Planificación Nacional</p>	<p>Proyecto de Ley N° 22470</p>
<p>Artículo 11.- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.</p>	<p>Artículo 11- Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública. Las solicitudes de asistencia técnica serán transmitidas por el Ministerio al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país, y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes.</p>

Artículo 21, reforma el artículo 14 de la Ley N°. 5525

Ídem, contiene un cambio de forma, en el mismo sentido del proyecto de Ley

Ley 5525 Ley de Planificación Nacional	Proyecto de Ley N° 22470
<p>Artículo 14.- Las unidades u oficinas de planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en el artículo 4° de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Establecerán entre ellas y con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Artículo 14- Las unidades u oficinas de planificación trabajarán con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública a que se alude en el artículo 4° de esta ley y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación. Establecerán entre ellas y con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica las relaciones de coordinación necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento del Sistema y el mejor éxito de las tareas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas.</p>

Artículo 21, reforma el artículo 22 de la Ley N°. 5525

El encabezado del artículo 21 que reforma el artículo 22 de la Ley de Planificación no indica que lo que se reforma es únicamente el párrafo primero, lo que implica que elimina los textos de los párrafos segundo, tercero y cuarto del numeral que desarrolla las funciones o atribuciones del órgano llamado Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones. Suprime el vínculo entre este Consejo y el Poder Ejecutivo y le erradica el apego a la autonomía administrativa, técnica y financiera otorgada a las empresas del Estado en los sectores electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.

En otras palabras, sin que se modifique el artículo 14 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, N° 8660 de 08 de agosto de 2008 y sus reformas, se le quita la función de recomendar, cuando así se requiera, el exceso al endeudamiento de los entes públicos que operan en esos mercados. Justamente este artículo 14 trata sobre la política de endeudamiento del ICE y sus empresas. Veamos qué dice:

“Artículo 14.- Política de endeudamiento

1. Para el cumplimiento de los fines establecidos en esta Ley, el ICE y sus empresas, salvo aquellas empresas subsidiarias constituidas fuera del país, están facultados para negociar, contratar y ejecutar, de manera autónoma,

endeudamientos internos y externos de mediano y largo plazo hasta un nivel de endeudamiento máximo del cuarenta y cinco por ciento (45%) en relación con sus activos totales. El endeudamiento se calculará con base en el total consolidado del valor de los activos totales del ICE y sus empresas al 31 de diciembre del año anterior; para el cálculo se o excluirán los pasivos de corto plazo. La inversión externa podrá ejecutarse siempre y cuando no menoscabe la inversión interna requerida para la prestación óptima de sus servicios y productos.

Los cambios en el pasivo total del ICE, como consecuencia de las variaciones en los tipos de cambio, no serán considerados para efectos de medir la variación neta del pasivo total, para el cálculo del nivel de endeudamiento regulado en este artículo.

2. En caso de que el ICE y sus empresas requieran incrementar su endeudamiento en un porcentaje mayor que el contemplado en el inciso 1 de este artículo, deberán someter sus requerimientos de financiamiento adicional a la autorización del Poder Ejecutivo, el cual, en el plazo de cinco (5) días naturales a partir del recibo de la solicitud, le pedirá una recomendación al **Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones**. Para elaborar su recomendación, el Consejo considerará:

a) Las condiciones de oferta y demanda en el mercado de energía eléctrica y telecomunicaciones.

b) El impacto en la capacidad competitiva de la economía.

c) El acceso de los habitantes a estos servicios, en condiciones de universalidad y solidaridad.

d) La capacidad de endeudamiento total del país y el efecto del nuevo financiamiento en la balanza de pagos.

e) El impacto del financiamiento sobre la situación global de las finanzas públicas.

f) Los requerimientos de inversión de otros sectores económicos y sociales y las prioridades del desarrollo nacional.

g) Las necesidades de servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones e infocomunicaciones; así como las condiciones de competitividad que el país requiere en esos sectores.

El Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones adoptará las decisiones por mayoría calificada y la recomendación deberá ser motivada y razonada, de conformidad con lo establecido en la Ley general de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978.

El Poder Ejecutivo autorizará o rechazará el incremento de endeudamiento solicitado, en el plazo de diez días naturales a partir del recibo de la recomendación.

El incremento de financiamiento resultante de las autorizaciones adicionales concedidas según el inciso 2 de este artículo, no disminuirá la capacidad de endeudamiento autorizada en el inciso 1 anterior.

3. El endeudamiento no ejecutado en cualquier año podrá utilizarse en los períodos siguientes, en adición al endeudamiento del año correspondiente.

4. El ICE y sus empresas quedan facultados para suscribir, ejecutar y desembolsar instrumentos financieros de corto plazo para el

financiamiento de capital de trabajo, entre otros, cartas de crédito, garantías, líneas de crédito y pasivos contingentes de corto plazo.”

Véase en el cuadro comparativo la preocupación de esta asesoría sobre todo lo que se elimina del artículo 22, sin que se toque o modifique normas vigentes como la 14 ut supra de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

Ley 5525 Ley de Planificación Nacional	Proyecto de Ley N° 22470
<p>Artículo 22.- Créase un órgano llamado Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, integrado por la Presidencia del Banco Central y los jefes de los Ministerios de Hacienda, Economía, Industria y Comercio, Planificación Nacional y Política Económica, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y de Ambiente y Energía, siendo este último el que lo coordinará. La sede del Consejo estará en el ministerio coordinador, el cual facilitará el personal necesario para trabajar como secretaría técnica, la que deberá dar apoyo, soporte y control de ejecución a las decisiones que este tome, en el ejercicio de sus facultades legales, de conformidad con los planes sectoriales y el plan nacional de desarrollo.</p> <p>Corresponde al Consejo Consultivo evaluar y recomendarle al Poder Ejecutivo el endeudamiento adicional en exceso al endeudamiento facultado por el numeral 2 del artículo 14 de la Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del Sector Telecomunicaciones, que sea requerido por las empresas del Estado en los sectores electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.</p> <p>Las decisiones del Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, serán adoptadas por mayoría calificada y la recomendación deberá ser motivada y razonada, de conformidad con las disposiciones de la Ley general de la Administración Pública, N.° 6227, de 2 de mayo de 1978, y sus reformas; para ello, deberá de resolver en un plazo improrrogable de cincuenta (50) días naturales, contados a partir del recibo de la solicitud respectiva.</p>	<p>Artículo 22.- Créase un órgano llamado Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones, integrado por la Presidencia del Banco Central y los jefes de los Ministerios de Hacienda, Economía, Industria y Comercio, Planificación Nacional y Política Económica, Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, y de Ambiente y Energía, siendo este último el que lo coordinará. La sede del Consejo estará en el ministerio coordinador, el cual facilitará el personal necesario para trabajar como secretaría técnica, la que deberá dar apoyo, soporte y control de ejecución a las decisiones que este tome, en el ejercicio de sus facultades legales, de conformidad con los planes sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública.</p>

~~Reglamentariamente se definirán los aspectos administrativos de este órgano.~~

~~El Consejo Consultivo deberá actuar en estricto apego a la autonomía administrativa, técnica y financiera otorgada a las empresas del Estado en los sectores electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones.~~

Artículo 22.

El artículo 22 se refiere a la responsabilidad por incumplimiento de funciones, sobre ello, el Código Penal, Ley N° 4573 de fecha 04 de mayo de 1970 y sus reformas establece el delito de incumplimiento de deberes en el artículo 339:

Incumplimiento de deberes

Artículo 339. Sera reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omita, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuanto está obligado a hacerlo."

En lo que concierne a la responsabilidad administrativa-disciplinaria, esto se halla regulado en los artículos 211 al 213 de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas:

Artículo 211.-

- 1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes.*
- 2. El superior responderá también disciplinariamente por los actos de sus inmediatos inferiores, cuando él y estos últimos hayan actuado con dolo o culpa grave.*
- 3. La sanción que corresponda no podrá imponerse sin formación previa de expediente, con amplia audiencia al servidor para que haga valer sus derechos y demuestre su inocencia.*

Artículo 212.-

Cuando el incumplimiento de la función se haya realizado en ejercicio de una facultad delegada, el delegante será responsable si ha incurrido en culpa grave en la vigilancia o en la elección del delegado.

Artículo 213.-

A los efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía

del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente.

A la luz de las normas anteriores lo que contiene este artículo es solamente reafirmar que hay incumplimiento o inobservancia de deberes los servidores no cumplen los postulados de lo que diría esta ley, en caso de ser aprobada. Y que además genera responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal según sea el caso. Remite a las sanciones de los procesos administrativos o judiciales.

Artículo 23.

El problema de indicar que la ley que se aprobaría prevalece sobre cualquier otra norma de igual rango que se le oponga, crea problemas interpretativos, derogatorias tácitas, oscuridades normativas, esto por falta de técnica de la ley de hacer un buen tejido de concordancias. Esta asesoría no recomienda este tipo de planteamientos porque incluso, para SINALEVI de la Procuraduría, le produce lagunas de ajuste o relación.

Transitorio I.

Sería la entrada en operaciones del SNIP en la nueva versión una vez aprobada la ley, pues ya existe dicho sistema, según los Decretos Ejecutivos ampliamente citados en este Informe. Es de lógico que otorguen 30 días en virtud de que el mismo es utilizado por una buena parte del sector público (40% aproximadamente).

Transitorio II.

Por los Decretos vigentes a fundir y derogar para uniformar todo en un solo reglamento a lo que vendría a ser esta ley, sugerimos no cuatro meses sino seis, en caso de que tengan que hacerse consultas a los órganos y entes de la Administración Pública.

Transitorio III.

Esta asesoría no tiene objeción alguna a que se aplique la ley de modo progresivo y que sean las instituciones, las entidades y las empresas del poder ejecutivo las primeras. **Esta asesoría encuentra posible inconstitucionalidad en el inciso b) cuando en una segunda etapa incorpora al Tribunal de Supremo de Elecciones, el Poder Legislativo y Poder Judicial** (eliminar: y sus instituciones) Pareciera que quisieron decir “y sus dependencias”.

No habría problema con la tercera etapa del inciso al incorporar instituciones autónomas y semi autónomas del sector descentralizado institucional, siempre que se cumpla con el artículo 10 de la Ley N° 5525 y no se afecten competencias de



autonomía política y de gobierno, vale decir, que se incluyan por la vía de lineamientos y directrices, siendo que forman parte de rectorías sectoriales. **El inciso d) también sería inconstitucional** puesto que, en esa cuarta etapa, se debe incorporar a las Municipalidades (eliminar: y sus instituciones), esto no solo por la Resolución del Proyecto de Ley de Empleo Público sino por la jurisprudencia No. 5445-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En síntesis, dos de los cuatro incisos en este Transitorio III podrían ser inconstitucionales.

Transitorio IV.

No tenemos comentario en este inciso, el legislador hace un dimensionamiento en el tiempo, lo que significa que solo aquellos proyectos de fase de inversión o preinversión en adelante a la vigencia de la ley le caería toda la normativa aquí dispuesta. Tiene sentido común esta disposición en sentido de no paralizar la marcha o en proceso de los actuales proyectos de inversión pública.

Transitorio V.

Como sabemos existe normativa de gestión vigente a través de Decretos Ejecutivos, lo que haría Mideplan es ajustarlos a la nueva realidad legal, y eso posiblemente se haga o realice rápido, con lo cual el planteo de sesenta días podría ser suficiente.

III. ASPECTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Mejorar los encabezados de los artículos eliminando la cansina referencia a “De los”, “De la”, “Sobre el”, “Sobre la”, “Sobre las”, “Acerca del”, “El”. Todos innecesarios en cuanto a técnica de la ley.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa, para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental, el presente proyecto de ley puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones allí dispuestas.



Consultas

Obligatorias:

- Corte Suprema de Justicia
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Todas las municipalidades
- Todas las Instituciones Autónomas del Estado
- En particular la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Universidades públicas (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia y Universidad Técnica Nacional)

Facultativas:

- Todos los Ministerios del Estado
- Todos los órganos adscritos a ministerios con desconcentración máxima o mínima
- Directorio de la Asamblea Legislativa
- Contraloría General de la República
- Procuraduría General de la República

V. FUENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y Leyes:

- Constitución Política de 1949.
- Ley N° 6227, Ley general de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.
- Ley N° 4573, Código Penal, de fecha 04 de mayo de 1970 y sus reformas.
- Ley N° 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974 y sus reformas.
- Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas.
- Ley N° 9456 del 6 de junio de 2017, “Reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica”.
- Ley N° 7010 Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, del 25 de octubre de 1985 y sus reformas.



- Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, de fecha 31 de julio de 2002 y sus reformas.
- Ley N° 9986, Ley General de Contratación Pública, del 27 de mayo del 2021.
- Ley N° N° 8660, Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, de 08 de agosto de 2008 y sus reformas.

Proyectos de Ley:

- Expediente Legislativo N° 22470, Sistema Nacional de inversión pública.
- Expediente Legislativo N° 21336, Ley Marco de Empleo Público.

Poder Ejecutivo

Decretos Ejecutivos:

- Decreto N° 37735-PLAN, *Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*, de 6 de mayo de 2013.
- Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN, "*Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*", de 02 de julio de 2009.
- Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H, *Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública*, de 1° de julio de 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 35098-PLAN, de Emisión del "*Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010*", de 11 de marzo del 2009.
- Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE de 12 de noviembre de 2008.
- Decreto Ejecutivo N° 32988, *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, de fecha 31 de enero de 2006 y sus reformas.
- Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN, *Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)*, de fecha 17 de mayo de 1994 y sus reformas.
- Decreto Ejecutivo No. 34582- MP-PLAN "*Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo*".
- Decreto Ejecutivo N° 30720-H, *Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central*, del 26 de agosto de 2002 y sus reformas.

Mideplan:

- Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP 2019-2022).
- Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional, 2009.



Poder Judicial

Sala Constitucional:

- Sentencia N° 17098-2021
- Sentencia N° 07728-2000
- Sentencia N° 08861-2000
- Sentencia N° 06218-1999
- Sentencia N° 09811-1999
- Sentencia N° 05445-1999
- Sentencia N° 03309-1994

Contraloría General de la República

- INFORME No. DFOE-SAF-IF-00010-2019, de 19 de noviembre, 2019.

Otros:

- Diario La Nación, Corte exige 38 votos de diputados para proyecto que crea sistema nacional de inversión pública, 30 de agosto de 2021.

Elaborado por: bar

/ *Isch//3-5-2022

c. archivo/ 22470/d/s/sil n