



25 de febrero de 2025  
AL-DEST-IJU-070-2025

Señores (as)  
Comisión Permanente de  
Asuntos Jurídicos -Área VII-  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**ASUNTO: EXPEDIENTE N° 23.866**

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 23.866** Proyecto ley, **REFORMA DE LA LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, N° 9986, DEL 27 DE MAYO DEL 2021. REFORMA DE LA LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA N°9986, DEL 27 DE MAYO DEL 2021. LEY PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez  
**Gerente Departamental**

\*/Isch//25-2-2025  
C. Archivo// SIST-SIL



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-070-2025**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**REFORMA DE LA LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, N.º 9986,  
DEL 27 DE MAYO DEL 2021. REFORMA DE LA LEY GENERAL DE  
CONTRATACIÓN PÚBLICA N.º 9986, DEL 27 DE MAYO DEL 2021.  
LEY PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA COMPAÑÍA  
NACIONAL DE FUERZA Y LUZ EN LOS PROCESOS  
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**EXPEDIENTE No. 23.866**

**INFORME JURÍDICO**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN  
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
GERENTE**

**25 DE FEBRERO, 2025**



## TABLA DE CONTENIDO

### Contenido

I. RESUMEN DEL PROYECTO _____	4
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS _____	4
III. VINCULACION CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE _____	4
IV. ANALISIS DEL ARTÍCULADO _____	5
Cuadro comparativo _____	5
Consideraciones Jurídicas sobre el articulado _____	9
V. CONCLUSIONES _____	20
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA _____	21
VII. ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO _____	22
Aprobación _____	22
Delegación _____	22
Consultas _____	22



**AL-DEST-IJU- 070 -2025**

**INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>**

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY**

**EXPEDIENTE N° 23.866**

## **I. RESUMEN DEL PROYECTO**

El proyecto de ley, según lo dispone su exposición de motivos, “propone incluir a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. en el régimen especial de servicios en competencia para adicionar otros temas como el de tecnología y tener la oportunidad de poder competir como empresa con otras empresas nacionales y transnacionales, incluso en el mercado regional, en igualdad de condiciones que otras distribuidoras como las que sí quedaron expresamente mencionadas en la Sección III Servicios en competencia de la Ley N.º 9986”.

## **II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

En la búsqueda realizada en el Sistema de Información Legislativa no se encontraron iniciativas iguales o similares al Expediente N° 23.866.

## **III. VINCULACION CON OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>2</sup>**

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial sobre la Agenda 2030, presente en el ODS 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

Lo anterior, por cuanto los propósitos del proyecto para incluir a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en el régimen especial de servicios en competencia para adicionar otros temas como el de tecnología y tener la oportunidad de poder competir como empresa con otras empresas nacionales y transnacionales; pretende impactar la meta de proponer

---

<sup>1</sup>Elaborado por Hector Tabarez De Tolentino, Asesor. Supervisado por Lihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.

<sup>2</sup> Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.



medidas para la adopción de prácticas que mejoren la eficacia de las instituciones públicas.

#### IV. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Para mayor claridad se presenta el siguiente cuadro comparativo con los cambios propuestos.

#### Cuadro comparativo<sup>3</sup>

	PROYECTO DE LEY
Ley N° 9986 del 27 de mayo de 2021 y sus reformas, Ley General de Contratación Pública	ARTÍCULO 1- Se modifica el encabezado de la Sección III; del Capítulo IV, Procedimientos Especiales; del Título II, Procedimientos de la Contratación Administrativa; de la Ley General de Contratación Pública, N.º 9986, de 27 de mayo de 2021 para que se lea de la siguiente manera:
SECCIÓN III  Servicios en competencia	Sección III  Servicios en competencia <b><u>y otros servicios complementarios y auxiliares.</u></b>
Ley N° 9986 del 27 de mayo de 2021 y sus reformas, Ley General de Contratación Pública	ARTÍCULO 2- Se reforma el artículo 68 de la Ley General de Contratación Pública, N.º 9986, del 27 de mayo del 2021, para que se lea de la siguiente manera:

<sup>3</sup> Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.



<p>ARTÍCULO 68- Procedimiento especial para el INS, el ICE y sus empresas en competencia, JASEC y ESPH. El Instituto Nacional de Seguros (INS) y sus sociedades anónimas en competencia y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y sus empresas en competencia, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia podrán utilizar el procedimiento especial regulado en este artículo, con independencia del monto de la contratación para lo siguiente:</p> <p>a) El Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas en competencia, así como la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, únicamente podrán utilizar este procedimiento especial para adquirir bienes, obras y servicios destinados a generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información <b>y</b> otros en convergencia, cuando los bienes, las obras y los servicios que, por su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse cuando exista un número limitado de proveedores o contratistas, o por razones de</p>	<p>Artículo 68- Procedimiento especial para el INS, el ICE y sus empresas en competencia, <b>CNFL</b>, JASEC y ESPH. El Instituto Nacional de Seguros (INS) y sus sociedades anónimas en competencia y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y sus empresas en competencia, <b><u>Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.</u></b>, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia podrán utilizar el procedimiento especial regulado en este artículo, con independencia del monto de la contratación para lo siguiente:</p> <p>a) El Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas en competencia, así como la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago, <b><u>Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.</u></b> y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, únicamente podrán utilizar este procedimiento especial para adquirir bienes, obras y servicios destinados a generar <b><u>energía</u></b>, instalar y operar redes <b><u>eléctricas</u></b>, <b><u>recursos distribuidos</u></b>, <b><u>inversiones necesarias para brindar servicios auxiliares o complementarios</u></b> prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información <b><u>y tecnologías</u></b>, <b><u>cuando signifique contratar la adquisición, el</u></b></p>
--	--



<p>economía y eficiencia debidamente acreditadas para la debida atención del interés público y no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.</p>	<p><b><u>mantenimiento y la actualización o el arrendamiento de equipos tecnológicos para la informática, hardware y software y desarrollos de sistemas informáticos,</u></b> otros <b><u>servicios en convergencia y servicios complementarios y auxiliares tales como pero no limitados a generación distribuida, almacenamiento y aquellos necesarios para garantizar la seguridad operativa y la calidad del suministro de energía eléctrica,</u></b> cuando los bienes, las obras y los servicios que, por su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse cuando exista un número limitado de proveedores o contratistas, o por razones de economía y eficiencia debidamente acreditadas para la debida atención del interés público y no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.</p> <p>(...).</p>
<p><b>Ley N° 9986 del 27 de mayo de 2021 y sus reformas, Ley General de Contratación Pública</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 3- Se adicionan dos párrafos al artículo 69 de la de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, del 27 de mayo del 2021, para que se lea de la siguiente manera:</b></p>
<p>ARTÍCULO 69- Contratación abierta de servicios para instituciones y empresas en competencia</p> <p>Las instituciones y empresas en competencia podrán contratar servicios de manera abierta con</p>	<p>Artículo 69- Contratación abierta de servicios para instituciones y empresas en competencia.</p> <p>Las instituciones y empresas en competencia podrán contratar servicios de manera abierta con</p>



personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos previamente establecidos por la Administración, cuando ello resulte más conveniente al interés público, por las particularidades que presenta el objeto contractual y cuando el pago de la comisión se encuentre previamente tasado por la Administración contratante.

Para aplicar este procedimiento deberán establecerse los requisitos generales a cumplir, los cuales estarán disponibles en el sistema digital unificado. Aquellos que cumplan con los requisitos podrán brindar los servicios de que se trate, debiendo respetarse los parámetros que se definirán reglamentariamente.

personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos previamente establecidos por la Administración, cuando ello resulte más conveniente al interés público, por las particularidades que presenta el objeto contractual y cuando el pago de la comisión se encuentre previamente tasado por la Administración contratante.

Para aplicar este procedimiento deberán establecerse los requisitos generales a cumplir, los cuales estarán disponibles en el sistema digital unificado. Aquellos que cumplan con los requisitos podrán brindar los servicios de que se trate, debiendo respetarse los parámetros que se definirán reglamentariamente.

**Las empresas señaladas en el artículo 68 podrán reglamentar y desarrollar mediante procedimiento especial de contratación administrativa una serie de esquemas modernos que permitan competir efectivamente por el mercado energético nacional, podrán desarrollar por procedimiento especial alianzas estratégicas, alianzas público-privadas, prácticas comerciales comunes en la industria a nivel internacional.**

**Asimismo, podrán reglamentar nuevas formas de contratación bajo procedimiento especial con la finalidad de habilitar herramientas**



	<p><u>competitivas, reducir tiempos de proceso y mejorar sus capacidades frente a la competencia tecnológica y frente a la competencia energética a partir de combustibles fósiles importados y contaminantes y promover la competitividad de las fuentes de energía renovable y la utilización de equipos eficientes.</u></p>
--	--

## **ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

- **Sobre la reforma al artículo 68 de la Ley General de Contratación Pública:**

Los alcances de esta reforma al artículo 68 no se limitan solamente a incluir a la CNFL en la lista de empresas publicas que pueden utilizar el procedimiento especial de contratación pública, sino que las implicaciones van más allá pues trasciende a todas las empresas públicas estatales, que participan en el mercado eléctrico nacional. Esto por cuanto, el articulo 68 condiciona el uso del procedimiento especial, a que la adquisición de bienes, obras y servicios sean destinados a la prestación de un servicio que está dentro de un mercado en competencia. Consecuentemente, la exclusión de los procedimientos concursales ordinarios de contratación pública, no se otorga a la empresa por la empresa misma, sino que el motivo de la excepción tiene que ver con el mercado en el que actúa esa empresa, que debe tratarse de un mercado en competencia. En otras palabras, la excepción de los procedimientos ordinarios no está relacionado con la institución sino con el hecho relevante de que la empresa pública este en competencia con otras empresas a las que no les aplica la Ley de Contratación Pública. Así, por ejemplo, en el mercado de seguros, la única empresa publica estatal que compite con las demás empresas del mercado, es el INS. Consecuentemente, es la única empresa que se menciona en el inciso b) del referido articulo 68. En lo que concierne al mercado de las telecomunicaciones e infocomunicaciones las empresas públicas que compiten son: Jasec, la ESPH, el ICE y la empresa del ICE, cuyo giro comercial está enfocado a la infocomunicacion, es decir RACSA. La Compañía Nacional de Fuerza y Luz, no esta en esa lista, porque su giro



comercial no tiene relación con las telecomunicaciones, ni con las infocomunicaciones.

Entonces, para incluir a la CNFL dentro de las empresas públicas que pueden eludir los procedimientos ordinarios de contratación pública, las diputaciones proponentes del proyecto en análisis debieron ampliar la lista de mercados contenida en el artículo 68 de la ley n° 9986, para incluir el mercado de electricidad, argumentando que dicho mercado ya no es un monopolio, sino que esta abierto a la competencia.

Debido a esto, conviene hacer una breve reseña del mercado eléctrico en Costa Rica, para esclarecer que tipo de mercado es, y cuáles son las empresas públicas que participan y si están o no en competencia.

### **El mercado eléctrico y las empresas eléctricas en Costa Rica**

Según datos de la ARESEP (<https://aresep.go.cr/electricidad/informacion-general/>) el mercado eléctrico en Costa Rica está dividido en tres negocios:

- La generación de energía eléctrica donde tienen participación empresas públicas y empresas privadas, aunque el operador predominante, con la mayor cantidad de plantas generadoras, es el ICE.
- La transmisión, que es en alta potencia, que conecta las centrales eléctricas con las subestaciones eléctricas, es un monopolio estatal, en manos del ICE.
- La distribución la brindan 8 empresas autorizadas por Ley, según su cobertura geográfica, a saber:
  - ✓ El ICE, cuya área de cobertura son las zonas rurales en todo el país,
  - ✓ La CNFL, cuya área de cobertura son varios cantones de la provincia de San José (Alajuelita, Aserri, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Montes de Oca, Mora, Moravia, San José), así como un cantón de la provincia de Cartago, y algunos cantones de la provincia de Heredia,
  - ✓ JASEC cuya área de cobertura son el Cantón Central, Paraíso, Oreamuno, El Guarco y Alvarado de Cartago.
  - ✓ Coopeguanacaste en Guanacaste.
  - ✓ Coopealfaroruz en Alfaró Ruiz.
  - ✓ Coopesantos en la Zona de los Santos y



- ✓ Coopelesca en San Carlos.

La CNFL, además de participar en la distribución de electricidad, también participa en la generación de una parte de la electricidad que vende, concretamente para el año 2021 la CNFL generó 13.32% de la energía distribuida y el 86,68% la compró al ICE. Siendo así, la CNFL, básicamente es una empresa distribuidora de energía eléctrica. Por esta razón, limitaremos nuestro análisis, a ese sector del mercado eléctrico.

Para la distribución de electricidad, cada una de las empresas tiene perfectamente delimitada su área de concesión, por lo que una no podría invadir el área de la otra. Si eso llegara a ocurrir, se genera un conflicto de competencia, que debe entrar a resolver la ARESEP.

En cada área de concesión, existe una única empresa distribuidora de electricidad. Esto se debe a los altos costos fijos que implica toda la posteria, cableado, transformadores y demás componentes de la red de distribución, que no hacen rentable la coexistencia de dos o más empresas en una misma zona geográfica. Además, la contaminación visual, que ocasionaría una doble o triple posteria con tendido eléctrico lo cual hace inviable la posibilidad de tener más de un concesionario para una misma localidad. Por todo esto, es que se afirma que la distribución eléctrica, es un monopolio natural.

En esos términos, la CNFL no compite por la captación de clientes, con Coopeguanacaste, por ejemplo, ni la ESPH compite con Jasec, pues cada empresa tiene un mercado cautivo, en el que los usuarios solo pueden acudir a la concesionaria de la zona, para solicitar servicio.

Pese a lo anterior, los proponentes del proyecto de ley afirman, en la exposición de motivos, que el mercado eléctrico y específicamente negocio de la distribución eléctrica, ya no puede considerarse un monopolio geográfico, pues la electricidad y las empresas distribuidoras, no son las únicas que brindan solución, a las necesidades energéticas de los ciudadanos. Esto, principalmente, por tres razones, que se resumen de la siguiente forma:

1. Porque la Ley de Promoción y Regulación de Recursos Energéticos Distribuidos a partir de Fuentes Renovables, N.º 10086, promueve, bajo un régimen especial de integración eficiente, segura y sostenible, las actividades relacionadas con el acceso, la instalación, la conexión, la



interacción y el control de recursos energéticos distribuidos basados en fuentes de energía renovables.

El potencial de penetración y participación de los recursos distribuidos dentro de cada área de concesión de las empresas eléctricas constituye, para las y los diputados proponentes de la iniciativa, un quebranto del monopolio y una competencia real para la CNFL y las demás empresas eléctricas.

2. La Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana, N.º 10234, permite que las empresas administradoras de parques de zonas francas, localizadas fuera de la GAM puedan generar energía eléctrica renovable para autoconsumo, con el fin de atender parcial o totalmente su propio consumo eléctrico.  
Este modelo, constituye otro esquema de generación distribuida para autoconsumo, que impactará negativamente las ventas de la CNFL y demás empresas eléctricas del país, según los proponentes de la iniciativa.
3. La exoneración en favor de los combustibles fósiles, incentiva que los combustibles como el Búnker y el gas GLP sean utilizados de manera ampliamente extendida, creciente e intensa a nivel industrial, comercial y residencial, constituyéndose como una competencia más en el mercado energético.

Al confrontar estos argumentos de las diputaciones proponentes de la iniciativa, con los datos que anteriormente citamos del negocio de la distribución eléctrica, que es el principal giro comercial de la CNFL, es posible afirmar lo siguiente:

- ✓ Las empresas distribuidoras continúan operando en condiciones de monopolio. Entre ellas no hay competencia por la captación de clientes. Estas empresas son las únicas propietarias de la infraestructura de distribución, en cada una de sus áreas de concesión y consecuentemente los únicos con posibilidades de prestar el servicio de energía eléctrica.
- ✓ Ahora bien, con quienes, si compiten las empresas distribuidoras, es con empresas que brindan otra solución, distinta a la electricidad, para satisfacer las necesidades energéticas de las personas, comercios e industrias. Los usuarios optan por estas otras soluciones,



como el gas GLP, o la energía solar, porque comparativamente, el costo es inferior al de la electricidad.

Contextualizada así la situación, las empresas distribuidoras, no tienen competencia en el mercado eléctrico, pero sí en el mercado energético, donde los usuarios pueden hallar solución, a sus necesidades energéticas con otras fuentes distintas a la electricidad. Es una competencia indirecta, diferente a la competencia que tienen las empresas públicas de seguros y de telecomunicaciones, donde ellas sí compiten directamente con otras empresas privadas, dentro del mismo mercado. En el primer caso se trata de una competencia entre mercados, que podemos ejemplificar citando el caso de Recope. Esta empresa, tiene el monopolio de la importación y distribución de petróleo crudo y sus derivados (Ley 6588). En esa condición, no tiene competencia en el mercado de los combustibles, asfaltos y naftas. Sin embargo, las empresas distribuidoras de energía eléctrica, estando en otro mercado, constituyen una fuerte competencia para Recope, por la creciente flotilla de vehículos eléctricos, que indudablemente harán disminuir el consumo de hidrocarburos e impactarán los ingresos de Recope.

En la discusión del proyecto en análisis, deberá decidirse si era a ese tipo de competencia entre mercados, al que se refería el legislador cuando aprobó el artículo 68 de la Ley de Contratación Pública. O si más bien, el legislador estaba limitado el uso del procedimiento especial de contratación pública, a empresas públicas en competencia directa con otras empresas dentro del mismo mercado, donde indudablemente se justifica la exclusión de los procedimientos ordinarios de contratación, para lograr igualdad de condiciones, en competencia con las empresas privadas.

Conviene indicar también, que los proponentes de la iniciativa argumentan que la CNFL, requiere tener igualdad de condiciones con las otras empresas distribuidoras "**que sí quedaron expresamente mencionadas**" en la Sección III Servicios en competencia de la Ley N.º 9986. Al respecto debe aclararse que **RACSA**, otra empresa del Grupo Icel, tampoco está expresamente mencionada en la ley de contratación y aun así puede aplicar el procedimiento especial del artículo 68, porque es otra empresa pública que actúa dentro del mercado de telecomunicaciones e infocomunicaciones. Entonces, la razón por la que la CNFL, está fuera del alcance del referido artículo 68, no es porque no se le halla mencionado expresamente, sino porque su giro comercial tiene lugar en un mercado, que el legislador y legisladora no incluyó en la lista de mercados en competencia.



También conviene aclarar que el ICE, la ESPH y Jasec tienen participación en dos mercados: 1) Mercado de Electricidad y 2) Mercado de Telecomunicaciones e Infocomunicaciones. En cambio, como ya se dijo, la CNFL actúa solo en el mercado eléctrico. Cuando la Sección III Servicios en competencia de la Ley N.º 9986, cita expresamente al ICE, la ESPH y Jasec lo hace, para compras que realicen en el mercado de las telecomunicaciones. Las compras que realicen para el mercado eléctrico están fuera de la aplicación del procedimiento especial.

### **Sobre la huida de la contratación pública**

Conviene recordar que previo a la aprobación de la Ley de Contratación Pública Ley N.º 9986, en Costa Rica existían varios regímenes de contratación administrativa, compuesto por el régimen general de la ley No. 7494 y una gran cantidad de instituciones disgregadas con leyes y reglamentos especiales, además de una serie de instituciones que solo se regían por los principios de contratación administrativa, lo cual las facultaba a dictar sus propios reglamentos de compras públicas. Todo esto hacía muy disperso el sistema de compras del Estado y condujo a que la contratación directa fuera el procedimiento mayoritariamente utilizado y por medio del cual se invertían la mayor cantidad de fondos públicos<sup>4</sup>.

Uno de esos regímenes especiales era el de la Ley N.º 8660, para las empresas del ICE, incluyendo a la CNFL.

Las razones que invocaban todas las instituciones, para salirse del régimen general de contratación administrativa de la anterior ley N.º 7494, eran que la licitación es un trámite ineficiente para la adquisición de bienes, servicios y la construcción de obra. También que los procesos licitatorios alargan la toma de decisiones y la ejecución de los proyectos, lo que a su vez alarga los tiempos de respuesta a los requerimientos de los clientes de las empresas públicas.

Con la aprobación de la Ley de Contratación Pública, Ley N.º 9986, el legislador y legisladora le dio la espalda a todos estos argumentos y ordenó la derogación de todos los regímenes especiales, estableciendo un único régimen de contratación pública, para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos.

---

<sup>4</sup> Dictamen Afirmativo Unánime de 26 de junio 2020 por la Comisión especial encargada de analizar, estudiar, proponer y dictaminar el expediente N.º 21.546 "Ley General de Contratación Pública.



Así quedo consignado en el Dictamen Unánime Afirmativo de la Comisión Especial encargada de analizar, estudiar, proponer y dictaminar el expediente N°21.546 “Ley General de Contratación Pública”, que entre otros aspectos explica, lo siguiente:

(...)

**“existe una huida de la Ley de Contratación Administrativa que regula las compras públicas, en lo que ha representado un movimiento creciente en los últimos tiempos. Tal situación hace que, para quienes son proveedores del Estado, se vean obligados a convivir con un universo de normas que no brinda la adecuada seguridad jurídica, compuesto por el régimen general y todo el conjunto de instituciones disgregadas con leyes y reglamentos especiales. Eso aunado a lo que implica que una serie de instituciones públicas y privadas que administran fondos públicos, contratan mediante la aplicación de principios, no de la aplicación de la ley en pleno.**

Así las cosas, **se impone la necesidad de replantear todo el esquema de contratación pública,** siendo indispensable la formulación de una propuesta de ley orientada al cambio de paradigmas en esta materia. Por ello, la presente propuesta busca constituir una ley general de contratación pública, **reintegrar bajo un único régimen a todas las Administraciones contratantes, potenciar la utilización de los procedimientos ordinarios, mediante la simplificación de los procedimientos, la depuración del número de excepciones y el ajuste en los requisitos para su utilización.** Se busca una mejora de la gestión de todas las instituciones y una mejora sustancial en la planificación y las etapas previas que establecen los cimientos en los que se construye cada contratación.” <sup>5</sup> (el subrayado no es del original)

En igual sentido, conviene citar la respuesta de Mideplan a la consulta realizada sobre la Ley de Contratación Pública:

---

<sup>5</sup> Dictamen Afirmativo Unánime de 26 de junio 2020 por la Comisión especial encargada de analizar, estudiar, proponer y dictaminar el expediente N°21.546 “Ley General de Contratación Pública”. El destacado no es del original.



“La nueva Ley General de Contratación Pública representa un cambio de paradigma en el concepto de contratación pública que por muchos años se venía aplicando, al pasar de un concepto subjetivo de la contratación, a un concepto objetivo de la contratación, en donde ahora el elemento clave son los recursos que se utilizan para su realización. Esto significa que pierde relevancia si alguna de las partes que forma la relación contractual es parte de la Administración Pública o no, porque el enfoque está en el uso de los recursos públicos de la manera más amplia.

El ámbito de aplicación de la LGCP en su artículo 1 cubre a todas las instituciones públicas sin excepción, manteniendo el concepto objetivo como punto central, sin importar de que se trate de órganos o entes públicos o privados, al incluir la actividad contractual de los sujetos privados cuando administren o custodien fondos públicos o cuando sean receptores de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación alguna provenientes de componentes de la Hacienda Pública<sup>6</sup>.”

A solo dos años de la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratación Pública, ya se evidencia nuevamente la tendencia a apartarse de los procedimientos ordinarios de contratación pública. Por eso este departamento, al conocer del EXPEDIENTE N°23438, advirtió lo siguiente:

“Ante la propuesta de excluir de la aplicación de la Ley General de Contratación Pública a las actividades (debería indicar también proyectos) desplegadas por las organizaciones de desarrollo comunal, donde medie financiamiento y ejecución de forma parcial o total de recursos provenientes de la Hacienda Pública, se hace necesario valorar todo lo dicho líneas arriba, en el sentido de que **esta asesoría considera que el ajuste normativo pretendido contraría el espíritu con que esa misma ley fue aprobada, especialmente en relación con el contenido del artículo 1° que inhiere lo contrario. Además de la evasión que significaría respecto de la fiscalización de esos fondos o recursos por parte de la Contraloría General de la República**, órgano auxiliar de esta Asamblea, explícito en el artículo 5 de su Ley Orgánica, y por lo demás exigido en varios numerales de la misma Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco).

---

<sup>6</sup> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Oficio N°MIDEPLAN-DM-OF-0665-2023 de 20 de abril del 2023, suscrito por la señora Laura Fernández Delgado, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica



El proyecto no trabajó las concordancias necesarias de ajuste en las leyes que aquí se han relacionado, **aunque queda la duda de si ese escapismo legal violentaría el artículo 184 constitucional en relación con el ya mencionado artículo 5 de la LOCGR**<sup>7</sup>.

En la exposición de motivos del proyecto en estudio, se afirma que dejar sin efecto el Régimen Especial de Contratación Administrativa, dispuesto en la Ley N.º 8660, fue una decisión legislativa, contraria a los intereses de la CNFL, por las siguientes razones:

“además de resultar altamente lesiva al interés de la compañía y por lo tanto, de sus usuarios y usuarias, han convertido en un verdadero amarre la contratación en la CNFL”

(...)

“al derogarse esos mecanismos especiales sumerge a la CNFL en una serie de trabas y acciones que repercuten en costos operativos que se reflejan en las tarifas, por cuanto está en riesgo la operatividad, eficiencia y eficacia de la CNFL mantener el objetivo de que la materia de contratación se regule en una sola Ley General”

Al respecto, la Contraloría General de la República, replica lo siguiente:

“Lo anterior no es correcto puesto que, el atraso en las compras públicas, así como otros problemas que adolece el país, radica en una gestión pública carente de visión de largo plazo, que pretende llevar adelante proyectos sin la debida planificación que asegure su factibilidad económica, técnica, legal y financiera<sup>8</sup>”

Hartamente, la Contraloría General de la República ha manifestado que los tiempos de un procedimiento concursal, promovido oportunamente, según la planeación institucional, no impactan la gestión eficiente de la administración. El Órgano Contralor a dicho que “Más que los procedimientos de contratación, es la improvisación la que obstaculiza un adecuado desarrollo de los servicios públicos<sup>9</sup>” La contratación de ideas y no de proyectos y las compras a destiempo, con amenaza de desabastecimiento y afectación al servicio público, son malas prácticas, que no se resuelven, eliminando la fase concursal de los procedimientos de

<sup>7</sup> Informe No. AL DEST-IJU-269-2023 del 13 de diciembre del 2023.

<sup>8</sup> Oficio de la División de contratación Pública, No. DCP-0082 del 29 de abril de 2024

<sup>9</sup> Voto 1998-05947, Exp: 96-005153-007-CO-E de la Sala Constitucional.



compra. Por tal razón, es posible afirmar que uno de los grandes logros de la nueva Ley de contratación pública, es establecer la prohibición de iniciar el procedimiento de contratación, si no se cuenta con la aprobación de la etapa de planificación.

En conclusión, los argumentos que se invocan para eludir los procedimientos ordinarios de contratación pública son hoy más cuestionables, de lo que lo eran previo a la nueva Ley de contratación Pública, pues con esta ley, el propio legislador y legisladora acogió como política pública reintegrar bajo un único régimen, a todas las Administraciones contratantes y potenciar la utilización de los procedimientos ordinarios, como regla general.

- **Sobre la reforma al artículo 69 de la Ley General de Contratación Pública:**

Esta reforma al artículo 69 de la Ley General de Contratación Pública, habilita al ICE y sus empresas Racsca y la CNFL, así como a la ESPH y Jasec, actuando tanto en el mercado de telecomunicaciones, infocomunicaciones y electricidad, no solo a utilizar el procedimiento especial de la ley, sino también para dictarse cada una de ellas, su propio procedimiento especial de contratación.

De aprobarse esta reforma al artículo 69, se estaría creando una antinomia normativa, entre este artículo y los artículos 1 y 3 de la misma Ley de Contratación Pública. En efecto, el artículo 1 establece que la Ley de Contratación Pública es de aplicación obligatoria para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos. Nótese, que el criterio para delimitar el ámbito de aplicación de la ley es el uso de fondos públicos (criterio objetivo). Esto constituye otro cambio importante en el régimen de contratación, pues con la anterior Ley de Contratación Administrativa No. 7494, el ámbito de aplicación de la ley, era de orden subjetivo, pues definía las instituciones a las cuales regía, a saber: los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. Entonces, cuando el operador jurídico deba confrontar el artículo 1 con esta reforma al artículo 69, ambos de la Ley de Contratación Pública, deberá hacer todo un análisis hermenéutico, para intentar determinar si el ámbito de aplicación de la ley continúa siendo o no el uso de fondos públicos.



Por otro lado, el artículo 3 de la Ley de Contratación Pública, n° 9986, expresamente señala que:

“Por reglamento no podrán crearse nuevas excepciones”

Y el artículo 3 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, Decreto Ejecutivo n° 43808 del 22 de noviembre de 2022, establece que:

“Por reglamento no podrán crearse nuevas excepciones ni ampliarse las reguladas en la Ley General de Contratación Pública. En virtud del principio constitucional de licitación, la aplicación de las excepciones a los procedimientos de concurso será restrictiva. En caso de duda, siempre se favorecerá el concurso, no la excepción”

De la lectura de las anteriores normas queda claro que las excepciones a la aplicación de la Ley de Contratación Pública, es reserva de ley o, en otras palabras, la vía reglamentaria se encuentra imposibilitada para crear, modificar o regular las excepciones a los procedimientos ordinarios.

En tanto que la reforma al artículo 69, propuesta en el expediente en análisis, establece todo lo contrario a lo señalado en el artículo 3. En efecto, la reforma propuesta habilita a las empresas señaladas en el artículo 68, a reglamentar y desarrollar procedimientos especiales de contratación administrativa, sin requerir ninguna otra autorización legal.

Esta propuesta de modificación del artículo 69, crea, además, una potestad reglamentaria ilimitada, pues se omite señalar cualquier elemento básico que deben cumplir esos nuevos procedimientos especiales. En ese sentido, lleva razón la Contraloría General de la República, cuando alerta que:

“se considera que la propuesta de reforma es demasiado abierta y riesgosa al habilitar la regulación vía reglamentaria de estos nuevos procedimientos especiales, sin considerar los requisitos y controles que establece la LGCP para los Tipos Abiertos, entre los que destaca la consulta a la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda, como brazo ejecutor de la Autoridad de Contratación Pública<sup>10</sup>”

---

<sup>10</sup> Oficio de la División de contratación Pública, No. DCP-0082 del 29 de abril de 2024



De aprobarse esta reforma al artículo 69 de la Ley de Contratación Pública, se estarían creando al menos seis nuevos procedimientos especiales, uno por cada empresa, a saber: ICE, RACSA, CNFL, ESPH, JASEC y el INS. Esto compromete el objetivo de la nueva Ley No. 9986, de someter a toda la actividad contractual, bajo un único régimen concursal. Además, como lo advierte la Dirección de Contratación Pública, del Ministerio de Hacienda, se estaría regresando a una practica cuestionada por la ODCE:

“se estaría habilitando la posibilidad de que, vía reglamento, instituciones generen procedimientos especiales, propiciando y retomando una mala práctica que nos ha sido cuestionada por la OCDE en relación con la proliferación de normas que contenían procedimientos especiales, lo cual limita la transparencia y le libre participación y que se superó con la reforma integral en materia de contratación pública<sup>11</sup>”

## **V. CONCLUSIONES**

- ✓ Los alcances de la reforma al artículo 68 no se limitan a incluir a la CNFL en la lista de empresas públicas que pueden hacer uso del procedimiento especial, sino que trascienden a todas las empresas públicas estatales que participan en el mercado eléctrico nacional.
- ✓ Los argumentos que se invocan para eludir los procedimientos ordinarios de contratación pública fueron recientemente rechazados por la propia Asamblea Legislativa al aprobar la nueva Ley de Contratación Pública, por medio de la cual el legislador acogió como política pública reintegrar bajo un único régimen a todas las Administraciones contratantes y potenciar la utilización de los procedimientos ordinarios, como regla general.
- ✓ Las excepciones a la aplicación la ley de Contratación Pública es materia de reserva de ley y por tanto la modificación al artículo 69 crea una antinomia normativa con los numerales 1 y 3 de la Ley de Contratación Pública.

---

<sup>11</sup> Oficio No. MH-DM-OF-0730-2024, del 31 de mayo del 2024.



## VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Por una correcta técnica legislativa todos los artículos que pretenden modificar un solo cuerpo normativo deben incluirse en un solo artículo. De tal manera que el encabezado del artículo se lea:

**ARTÍCULO ÚNICO:** Para que se modifique el encabezado de la Sección III; del Capítulo IV, Procedimientos Especiales; del Título II, Procedimientos de la Contratación Administrativa; el artículo 68 y se adicionen dos párrafos finales al artículo 69 de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, del 27 de mayo del 2021, para que se lean de la siguiente manera:

“(…)

“Sección III

Servicios en competencia **y otros servicios complementarios y auxiliares.**

(…)”

“ARTÍCULO 68.....

“ARTÍCULO 69....

- **Sobre la reforma al artículo 68.** El proyecto no separa los bienes, servicios y obras que se pueden adquirir para el mercado de telecomunicaciones de las compras en el mercado eléctrico.

Así como el ámbito de aplicación de la Ley de contratación Pública, está definido con un criterio objetivo, la utilización de fondos públicos, el ámbito de aplicación del procedimiento especial también está delimitado por un criterio objetivo, a saber, el tipo de mercado. Así, el inciso a) está referido a compras para el mercado de telecomunicaciones e infocomunicaciones y el inciso b) al mercado de seguros.



Para una correcta técnica legislativa, conviene que el procedimiento especial para el mercado de electricidad esté regulado en un inciso aparte, que podría ser el c).

Lo anterior por cuanto unir en un solo inciso las compras del mercado de telecomunicaciones y las del mercado eléctrico, dificulta el análisis de los operadores jurídicos, quienes deberán esclarecer cuáles actividades corresponden a cada uno de los sectores.

## **VII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO**

### **Aprobación**

El proyecto de ley requiere para su votación la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea.

### **Delegación**

Por no encontrarse dentro de los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 constitucional, la presente iniciativa de ley puede delegarse a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

### **Consultas**

#### **Obligatorias:**

Instituto Costarricense de Electricidad

Elaborado por. HTT

/ \*lsch// 25-2-2025

C. arch// 23866 IJU-SIST-SIL