

Exp 26-018143-0007-CO

ASUNTO: CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD

PROMOVIDA POR: VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SOBRE EL PROYECTO DE LEY DENOMINADO: "LEY MARCO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS" EXPEDIENTE 24.009.

Señores Magistrados y Señoras Magistradas
Sala Constitucional
Corte Suprema de Justicia

DOCUMENTO ESCANEADO
PODER JUDICIAL

Ronald Valverde
PODER JUDICIAL
SALA CONSTITUCIONAL
21 MAY. 2026 15:20
21-05-2026
RECIBIDO
Guevardina

Quienes suscribimos, en nuestra condición de Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el período constitucional 2022-2026, con fundamento en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, respetuosamente formulamos la presente **CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD**, sobre el proyecto de ley consignado bajo el expediente legislativo 24.009 "LEY MARCO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS" basados en las consideraciones y fundamentos que a continuación exponemos.

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CONSULTADO.

Este proyecto fue iniciado el 26 de octubre de 2023, siendo publicado en en el Diario Oficial La Gaceta 206, el 07 de noviembre de 2023. Fue dictaminado por la Comisión Especial de Infraestructura el 28 de octubre de 2024 y votado en primer debate el 18 de mayo de 2026, encontrándose pendiente su votación en segundo debate.



La propuesta pretende establecer un marco jurídico regulatorio para el desarrollo de proyectos mediante contratos de asociación público-privada entre la Administración Pública y sujetos privados o mixtos, derogando la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley N°7762 del 14 de abril de 1998.

II. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DE LA CONSULTA

La presente consulta se fundamenta en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en los artículos 143 y 145 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (en adelante RAL).

La tramitación ordinaria de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, exige dos requisitos indispensables para efectuar la consulta facultativa de constitucionalidad: diez firmas de los Diputados y Diputadas y la interposición de la consulta después de aprobado el proyecto en su trámite de primer debate y antes de serlo en segundo debate.

La Sala Constitucional puede verificar en la presente consulta, las diez firmas de las diputadas y diputados. Así mismo, tal y como consta en el expediente legislativo, el proyecto de ley 24.009 fue aprobado en primer debate, el pasado 18 de mayo. Es decir, la consulta facultativa de constitucionalidad cumple con todos los requisitos establecidos en la Ley y el RAL.

III. ASPECTOS DE FONDO QUE SE SOMETEN A CONSULTA

PRIMERO. La ANAPP es una institución autónoma encubierta, no un "ente público no estatal": violación del artículo 189 constitucional en los artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 Y 36. h

Se consulta a la Sala Constitucional la constitucionalidad del proyecto de ley en cuanto este crea, en su artículo 23, la Agencia Nacional de Asociaciones Público-Privadas (ANAPP) desarrollada en los artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36.h, definida como una *"entidad de Derecho público de carácter no estatal, con personalidad jurídica instrumental"*, cuando en realidad se trata de una institución autónoma en los términos del artículo 188 de la Constitución Política. Su creación por mayoría simple (simple ley) y no por los dos tercios exigidos por el artículo 189 constitucional vulnera de manera frontal el principio democrático, el

sistema de frenos y contrapesos, y la reserva constitucional que rige la creación de nuevos organismos autónomos.

1. La ANAPP no es asimilable a los entes públicos no estatales constitucionalmente admitidos

El proyecto de ley pretende presentar a la ANAPP como un “ente público no estatal con personalidad jurídica instrumental”, intentando ubicarla dentro de la categoría excepcional de entes públicos no estatales que la jurisprudencia constitucional ha admitido en supuestos muy específicos, tales como colegios profesionales, asociaciones de desarrollo comunal, corporaciones sectoriales o determinadas fundaciones públicas. Sin embargo, esa equiparación resulta jurídicamente improcedente, pues la ANAPP carece de las características esenciales que justifican constitucionalmente la existencia de ese tipo de entes.

La categoría de ente público no estatal ha sido admitida por la doctrina y la jurisprudencia únicamente para organizaciones que, aunque colaboran con fines públicos, no forman parte del aparato estatal en sentido orgánico, no ejercen potestades generales de dirección sobre la Administración Pública y no administran centralmente recursos de la Hacienda Pública. Se trata de figuras excepcionales cuya legitimidad constitucional depende precisamente de que no sustituyan al Estado ni asuman competencias estructurales propias de la Administración Pública:

*Los entes públicos no estatales han sido definidos como organismos de base corporativa, creados por convenio o por disposición legal, que agrupan intereses privados que resultan relevantes para el Estado (Ortiz Ortiz, Eduardo, Tesis de Derecho Administrativo, Editorial Stradtman, Tomo I, 2002, pag 392.) En términos generales, **estos entes se financian por el aporte de sus afiliados o miembros**, ya sea a través de contribuciones parafiscales o aportes directos de aquellos, **y en menor medida**, por el aporte estatal. **Por otra parte, el régimen jurídico de estos entes es predominantemente privado, siendo que el sometimiento de los entes públicos no estatales al bloque de legalidad administrativo está restringido al ejercicio de las potestades de imperio que ejerce el ente***

por delegación legal, por lo que técnicamente estos entes no pertenecen al Estado, sino que ejercen excepcionalmente función administrativa.¹ (Resaltado propio)

La ANAPP rompe completamente con esos límites. En primer lugar, la ANAPP administra recursos públicos y participa directamente en la gestión de la Hacienda Pública. A diferencia de los colegios profesionales u otros entes corporativos, que se financian primordialmente mediante cuotas privadas aportadas por sus miembros, la ANAPP contará con una fuente permanente de financiamiento proveniente del erario. El artículo 25 inciso d) del proyecto le asigna automáticamente el 2% del impuesto a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves previsto en la Ley N.º 7088, es decir, una renta tributaria nacional creada por ley y recaudada coercitivamente por el Estado. A ello se suman transferencias del Gobierno Central, donaciones y demás recursos públicos vinculados a la estructuración y ejecución de proyectos APP.

No se trata, entonces, de una entidad financiada por intereses gremiales o privados, sino de un organismo sostenido mediante recursos públicos obligatorios que pasan a integrar su patrimonio propio. La ANAPP administra fondos públicos, compromete recursos públicos y participa en decisiones con impacto directo sobre las finanzas estatales y el endeudamiento contingente del Estado. Esa circunstancia la ubica materialmente dentro del aparato estatal y la distingue radicalmente de los entes públicos no estatales constitucionalmente tolerados.

En segundo lugar, la ANAPP ejerce potestades de imperio y dirección sobre otras entidades públicas, lo cual resulta incompatible con la noción misma de ente público no estatal. Los entes públicos no estatales tradicionalmente admitidos por la jurisprudencia ejercen competencias **limitadas** sobre un sector determinado de particulares o sobre sus propios miembros. Así ocurre, por ejemplo, con los colegios profesionales, cuya potestad disciplinaria se circunscribe a quienes integran

¹ Procuraduría General de la República, *Dictamen No. C-243-2007* (20 de julio de 2007). https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param6=1&nDictamen=14655&strTipM=T

voluntariamente la respectiva corporación profesional. Su ámbito de actuación no supone subordinación institucional de órganos estatales ni dirección sobre la Administración Pública.

*Entre el Colegio de Abogados y sus agremiados, existe una relación de «sujeción especial». Si bien no hay acuerdo en la doctrina sobre cuáles relaciones pertenecen a esa categoría y cuáles a la general, se estima que mientras las relaciones de sujeción especial se generan a partir de actividades que por su naturaleza requieren de cierto grado de regulación, las actividades privadas deben ser o enteramente libres o solo parcialmente reguladas. En este tipo de relaciones, la imposición de las sanciones está autorizada en virtud de principios generales de derecho conforme lo determina expresamente el artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública. Así las cosas, el Colegio de **Abogados puede imponer sanciones a sus agremiados** en ejercicio de la potestad disciplinaria que está obligado a ejercer sobre sus miembros, dentro del ámbito de las llamadas relaciones de sujeción especial.² (Resaltado propio)*

La ANAPP, por el contrario, posee un haz de competencias exclusivas y de imperio que inciden de forma directa, vertical y gravosa sobre los ministerios, los entes descentralizados institucionales y las municipalidades en su condición de administraciones titulares de los servicios públicos e infraestructura del país. El artículo 30 inciso d) del proyecto de ley inicia este desplazamiento competencial al otorgar a la Dirección General de la ANAPP (DGAPP) la potestad exclusiva de desarrollar “de manera directa” las etapas sustantivas de prefactibilidad, factibilidad, licitación y adjudicación de los proyectos bajo la modalidad de APP, despojando a los entes públicos de sus atribuciones ordinarias de contratación.

Esta subordinación orgánica se termina de consolidar en el artículo 35 y en el artículo 36 inciso h) del texto, los cuales regulan el alcance y los efectos de las resoluciones de la Agencia; el primero de ellos al disponer la articulación obligatoria

² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N.º 2004-05209 de las 14:57 horas del 18 de mayo de 2004 <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-273106>

de las Administraciones Públicas a las directrices del ente, y el segundo al establecer de forma taxativa que los dictámenes de la DGAPP serán plenamente vinculantes para la Administración Central, mientras que las instituciones autónomas dotadas de la garantía del artículo 188 y las municipalidades investidas de la autonomía territorial del artículo 170 de la Carta Magna únicamente podrán apartarse de dichos criterios mediante un acto complejo, formal y motivado de su respectivo órgano superior jerárquico.

Esto significa que la ANAPP no actúa como una entidad colaboradora externa al aparato estatal, sino como un órgano con capacidad de condicionar y dirigir decisiones públicas estratégicas. Sus criterios inciden directamente sobre ministerios, instituciones descentralizadas y administraciones titulares de servicios públicos.

Además, el proyecto le atribuye competencias esenciales en materia de prefactibilidad, factibilidad, estructuración, licitación y adjudicación de proyectos APP, funciones que forman parte del núcleo de la actividad administrativa del Estado. Por ello, la ANAPP no puede ser válidamente asimilada a las figuras excepcionales de entes públicos no estatales admitidas por la jurisprudencia constitucional. Su estructura, financiamiento y competencias la ubican materialmente dentro del aparato estatal.

2. La ANAPP reúne materialmente las características de una institución autónoma conforme al artículo 189 de la Constitución Política

La ANAPP no solo no encaja dentro de la categoría excepcional de ente público no estatal, sino que, además, reúne materialmente los elementos característicos de una institución autónoma en los términos previstos por los artículos 188 y 189 de la Constitución Política.

En el ordenamiento constitucional costarricense, atribuir a una entidad el carácter de ente autónomo implica conferirle el mayor grado de descentralización administrativa existente dentro de la organización estatal. Precisamente por ello, la creación de nuevas instituciones autónomas se encuentra sometida a un

procedimiento agravado de aprobación legislativa, exigiéndose una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, según lo dispone expresamente el artículo 189 inciso 3 constitucional.

La razón de dicha exigencia es evidente: las instituciones autónomas constituyen verdaderos centros descentralizados de poder público, dotados de independencia funcional, administrativa, financiera y organizativa respecto de la Administración Central. Su creación modifica estructuralmente la distribución del poder dentro del Estado y limita el control ordinario del Poder Ejecutivo sobre determinadas áreas estratégicas de la gestión pública.

La Sala Constitucional ha señalado que la autonomía reconocida constitucionalmente comprende dos dimensiones: la autonomía administrativa y la autonomía política o de gobierno. Esta última se refiere a la capacidad de definir metas, políticas y medios generales de actuación, mientras que la autonomía administrativa implica la ejecución concreta de dichas políticas mediante decisiones técnicas y operativas propias. En la resolución N.º 6345-97 de las 9:33 horas del 6 de octubre de 1997, la Sala Constitucional indicó:

"... la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando –y por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad.³"

Precisamente esas manifestaciones de autonomía son las que el proyecto otorga materialmente a la ANAPP.

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N.º 6345-97 de las 9:33 horas del 6 de octubre de 1997 <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82442>

En primer lugar, posee autonomía financiera real. El proyecto le otorga patrimonio propio y una fuente permanente de financiamiento legalmente garantizada mediante la asignación automática de un porcentaje de un impuesto nacional. La ANAPP no depende presupuestariamente de las decisiones ordinarias del Poder Ejecutivo, sino que cuenta con ingresos propios asegurados por ley, específicamente en el artículo 25 del proyecto de ley.

A ello se suma que el proyecto la excluye expresamente de la Ley de Autoridad Presupuestaria, de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y de varios artículos esenciales de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Estas exenciones le otorgan un nivel de independencia presupuestaria y financiera excepcional dentro del sector público.

En segundo lugar, la ANAPP posee autonomía administrativa y organizativa. Cuenta con junta directiva propia, potestades de gestión independientes y un régimen especial de empleo regido por el Código de Trabajo, separado del régimen ordinario de empleo público. Tiene capacidad para contratar, administrar fondos, estructurar proyectos y dirigir procesos licitatorios de infraestructura estratégica nacional.

*Por ser de principio, la autonomía administrativa la tienen todos los entes descentralizados, aunque el ordenamiento guarde silencio sobre el particular. Consiste en la posibilidad jurídica de que un ente realice un cometido legal por sí mismo, es decir, sin injerencias de terceros. En otros términos, **la autonomía administrativa es la capacidad de autoadministrarse, o sea, de realizar, sin subordinación a ningún ente u órgano, el fin legal asignado por el ordenamiento.***

Dentro de la autonomía administrativa están incluidos no sólo el ejercicio mismo de la función legal, sino, además, el de sus actividades de apoyo a ésta. Entre tales actividades de apoyo hay necesariamente que mencionar la administración de personal, así como la de sus recursos financieros.

La autonomía administrativa se tiene en perjuicio del Poder Ejecutivo; frente a la Asamblea Legislativa implica una serie de limitaciones a la potestad legislativa, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía administrativa, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.⁴

En tercer lugar, ejerce competencias públicas permanentes y estratégicas. La ANAPP no desarrolla funciones auxiliares o meramente consultivas, sino que participa directamente en la planificación, estructuración, adjudicación y supervisión de proyectos de infraestructura pública de interés nacional. Incluso puede emitir criterios vinculantes para órganos de la Administración Central y condicionar materialmente la actuación de entes descentralizados. Todo ello evidencia que la ANAPP constituye un verdadero centro de poder administrativo descentralizado, dotado de autonomía funcional, financiera y organizativa.

Aceptar que un ente con patrimonio propio, autonomía financiera, potestades públicas, independencia administrativa y competencias estratégicas pueda ser creado como supuesto “ente público no estatal” implicaría vaciar completamente de contenido el artículo 189 inciso 3 de la Constitución Política, pues bastaría modificar la nomenclatura legal para evitar el requisito de mayoría calificada exigido para la creación de nuevas instituciones autónomas.

Por consiguiente, la ANAPP constituye materialmente una institución autónoma cuya creación requería necesariamente la aprobación de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, conforme lo exige expresamente el artículo 189 inciso 3 de la Constitución Política.

3. La calificación de la ANAPP como “ente público no estatal” constituye una elusión fraudulenta del artículo 189 de la Constitución Política

La configuración jurídica de la ANAPP como supuesto “ente público no estatal con personalidad jurídica instrumental” no responde a la verdadera naturaleza material

⁴ Rubén Hernández Valle, *Constitución Política de Costa Rica comentada* (Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana Editores, 2001), 793.

del ente creado, sino que constituye una técnica legislativa orientada a evadir la aplicación del artículo 189 inciso 3 de la Constitución Política y, con ello, evitar la exigencia de mayoría calificada para la creación de nuevas instituciones autónomas.

La Constitución Política estableció deliberadamente un procedimiento agravado para la creación de organismos autónomos debido a la relevancia estructural que estos tienen dentro de la organización del Estado. Las instituciones autónomas no son simples dependencias administrativas: son centros descentralizados de poder público dotados de autonomía funcional, financiera y organizativa, cuya creación altera la distribución constitucional de competencias y limita el control ordinario de la Administración Central sobre áreas estratégicas de la gestión pública.

Sin embargo, el proyecto de ley pretende sustraerse artificialmente de ese límite constitucional mediante un cambio puramente nominal de categoría jurídica. En lugar de reconocer expresamente la creación de un nuevo ente autónomo, el legislador opta por denominar a la ANAPP como “ente público no estatal”, pese a atribuirle simultáneamente todas las características materiales propias de una institución autónoma. Se trata, en esencia, de una operación de simulación normativa: el legislador conserva la sustancia constitucional de un ente autónomo, pero altera formalmente su denominación con el propósito de evitar la aplicación del procedimiento agravado previsto en el artículo 189 constitucional.

Las diputadas y los diputados consultantes estimamos que el bloque normativo compuesto por los artículos del 23 al 36 inclusive del texto actualizado del expediente legislativo N.º 24.009 posee un vicio de inconstitucionalidad por el fondo que invalida de forma integral su pretensión legislativa, toda vez que dichas normas no pueden ser analizadas de manera aislada o fragmentaria, sino como un entramado orgánico y sistémico cuyo único objeto material es dar nacimiento a una institución autónoma bajo el ropaje fraudulento de un ente público no estatal, evadiendo con ello la rigidez procedimental y la votación calificada de dos tercios

de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa que impone imperativamente el numeral 189 inciso 3) de la Constitución Política.

SEGUNDO. Exención de controles constitucionales de la Contraloría General de la República. Violación de los Artículos 183 y 184 de las Constitución Política

El artículo 26 del texto del proyecto de ley consultado, establece en su inciso e), la no sujeción de la Agencia Nacional de Asociaciones Público Privadas (ANAPP), a los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República:

- Artículo 18 sobre control previo sobre la deuda pública: esta norma desarrolla a nivel legal, el mandato constitucional del artículo 184 que establece el control presupuestario por parte de la Contraloría General de la República (CGR) y que exige que los presupuestos de las institucionales autónomas, como es el caso de la Agencia Nacional de Asociaciones Público Privadas (ANAPP), sean aprobados por la CGR
- Artículo 20 sobre el refrendo contralor: Como parte de las herramientas de fiscalización sobre los fondos públicos, la Constitución Política establece en su artículo 184, la obligatoriedad de contar con el visto bueno de la CGR para emitir órdenes del pago con recursos públicos, como requisito indispensable de eficacia de los contratos.
- Artículo 78 sobre el alcance de los controles sobre la Hacienda Pública: Esta norma cumple con los principios de fiscalización y control de la Hacienda Pública, en el tanto, permite establecer obligaciones y controles sobre servidores de entes no estatales y de empresas públicas, mediante la aplicación de la Ley en cuestión.

Bajo el modelo constitucional, la CGR tiene plena independencia funcional y administrativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Su competencia es de rango constitucional y no puede ser reducida por ley ordinaria, debido a que constituye una de las garantías del Estado Social Derecho, en la satisfacción del interés general en la vigilancia y control de la correcta utilización de los fondos públicos.

Así las cosas, la Sala Constitucional ha construido una línea jurisprudencial sólida sobre el alcance del mandato constitucional sobre el papel de la Contraloría General de la República. Mediante sentencia N.º 21375-2024 del 29 de julio de 2024, en la consulta legislativa facultativa sobre el Expediente N.º 24.364 "Ley Jaguar", se sistematiza esa jurisprudencia y fija el estándar de constitucionalidad aplicable con precisión.

En este sentido, se aclara que las competencias de la CGR tienen rango constitucional, de ahí que debilitar los controles previos de fiscalización, sus potestades de refrendo, así como el control sobre la Hacienda Pública, independientemente de la naturaleza jurídica del ente o de la relación de empleo existente, es contrario al derecho de la Constitución. La Sala estableció en ese fallo que por mandato constitucional según los artículos 183 y 184, la CGR desarrolla competencias constitucionales en las siguientes materias básicas: el control del manejo de los fondos públicos, la fiscalización de los procedimientos de contratación administrativa y presupuestos públicos. Esta afirmación tiene una consecuencia directa para el legislador ordinario: **no puede disponer de esas competencias, sino que solo puede regularlas, modularlas o complementarlas, pero nunca eliminarlas o reducir las.**

En ese sentido, rebajar, disminuir, suprimir o trasladar las competencias constitucionales de la CGR por ley ordinaria, resulta contrario a la Constitución Política. La jurisprudencia consolidada de la sentencia de cita, estableció la siguiente regla: el legislador común no puede rebajar, disminuir, suprimir o atribuir a otros órganos y entes públicos, la fiscalización de la Hacienda Pública a cargo de CGR y se constata la inconstitucionalidad, cuando la modificación en este sentido resulta contraria a los parámetros y principios constitucionales. Esta regla es absoluta en cuanto al núcleo de la competencia: el control del manejo de los fondos públicos y la fiscalización de la contratación pública son competencias que la Constitución asigna a la CGR de forma directa y exclusiva, y el legislador no puede removerlas ni total, ni parcialmente.

En este mismo sentido, los deberes y atribuciones de la CGR pueden mutar pero no se reducen ni eliminan. Lo admisible es que el legislador ajuste, modernice o modifique la modalidad de ejercicio de las competencias contraloras —por ejemplo, transitar de un control directo a uno indirecto, como lo hizo la Ley de Refrendo— pero resulta inadmisibles que bajo cualquier forma, **el efecto real de esa modificación sea la reducción efectiva del nivel de control o la completa eliminación del mismo, de tal manera, que la reforma termina siendo, en términos reales, un debilitamiento de las facultades de fiscalización previstas por el constituyente, por lo que resulta inconstitucional, independientemente del nombre o propósito que el legislador le asigne.**

El refrendo de la contratación administrativa a cargo de la Contraloría General de la República es de aplicación a toda la Administración Pública sin excepción alguna, al no distinguir la norma constitucional si se trata de una institución del gobierno central, institución autónoma u órgano desconcentrado. Este principio de universalidad subjetiva del control de la CGR, significa que no basta con calificar a una entidad como "no estatal" para sustraerla del control sobre los fondos públicos que maneje. Lo que activa el control constitucional no es la naturaleza jurídica del ente, sino la naturaleza pública de los recursos que administra.

Así las cosas, el proyecto de ley consultado señala que la ANAPP manejará fondos públicos de diversas fuentes: transferencias del Gobierno Central, el 2% del impuesto vehicular, cánones sobre contratos APP y aportes de administraciones titulares, por lo que, de conformidad con lo previamente expuesto, excluirla del control de la CGR sobre deuda y manejo de esos fondos, equivale a sustraer parte de la hacienda pública de su órgano constitucional de control.

El carácter "no estatal" de la ANAPP no convalida la exención. Así lo ha establecido esta Sala cuando sentenció que los entes públicos no estatales que manejan fondos públicos o ejercen potestades públicas quedan sujetos al control

contralor en esa medida (sentencia N.º 6240-93). Carece de total relevancia si se trata del Gobierno Central, instituciones autónomas, empresas del Estado u órganos desconcentrados; ninguna entidad pública podría otorgársele inmunidad o autonomía para evadir la fiscalización previa si compromete fondos públicos.

Ahora bien, es cierto que no todos los contratos o sus diferentes tipos de modalidades, requieren del refrendo contralor, pero estas excepciones deben responder a criterios razonables y proporcionados que respondan a la naturaleza, objeto y cuantía del asunto, de manera tal que resulta inadmisibles la exclusión genérica de una modalidad de contratación, sin justificación alguna por parte del legislador. A raíz de lo permitido por la Sala Constitucional, la obligatoriedad se ejecuta bajo dos modalidades según las leyes de contratación pública vigentes:

- Refrendo Contralor (Externo): Es obligatorio y exclusivo de la CGR **únicamente para las contrataciones de muy alto impacto o gran cuantía** (por ejemplo, los contratos de gran obra pública derivados de Licitaciones Mayores).
- Refrendo Interno (Aprobación interna): Para los **contratos de cuantías menores o medianas**, la CGR delega la obligatoriedad de la revisión en las propias asesorías jurídicas de cada institución pública. La Sala ratificó que este traslado operativo es constitucional siempre y cuando se mantenga el principio de fiscalización y los lineamientos que emita el ente contralor

En este mismo sentido, en el caso de la "Ley Jaguar", la Sala declaró inconstitucionales artículos indicando que se estaba debilitando la fiscalización y el control de la Hacienda Pública. Tal y como sucede con la iniciativa de ley consultada, en realidad, lo que se produce es un debilitamiento de las facultades de fiscalización previstas por el constituyente y desarrolladas por el legislador en aplicación de aquel mandato constitucional. La Sala fue explícita en señalar que la falacia central del razonamiento del Ejecutivo consistía en creer que ajustando las competencias de la Contraloría General de la República se fomenta el desarrollo de las obras de

infraestructura, configurándose así una "falacia de atinencia": una situación no conduce clara ni directamente a la otra, pues lo que se estaría produciendo solamente es el debilitamiento del sistema contralor.

Lo mismo sucede con lo estipulado en el artículo 26 del texto del expediente N.º 24.009, que reproduce exactamente esta misma lógica, donde se entiende de la propuesta de ley, que el debilitamiento de controles significa agilizar la gestión de la ANAPP y facilitar el desarrollo de proyectos de infraestructura⁵. Sin embargo, el efecto real y concreto de esa exención es precisamente el que la Sala declaró inconstitucional en el caso de la Ley Jaguar: la ANAPP queda fuera del control previo sobre la deuda pública (art. 18), del control sobre el manejo de fondos públicos (art. 20), y de cualquier control que recaiga sobre lo que se define como Hacienda Pública (art. 78). No hay diferencia material entre suprimir esas competencias de la LOCGR y declarar que no aplican a una entidad específica que maneja recursos públicos: en ambos casos, el efecto es el mismo debilitamiento del sistema contralor.

En conclusión, el inciso e) del artículo 26 del texto del Expediente N.º 24.009, en la parte que exime a la ANAPP de los artículos 18, 20 y 78 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, viola los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, de conformidad con la doctrina constitucional consolidada por la Sala Constitucional y más recientemente sistematizada en el Voto N.º 21375-2024. La ANAPP puede existir como entidad no estatal sin necesidad de operar al margen del control sobre los fondos públicos que administra y al mismo tiempo ser eficiente en la ejecución de contratos de APP.

⁵ En su exposición de motivos se indica: “Con la ley que a continuación se propone, se sientan las bases para una amplia prestación de servicios, la realización y gestión eficiente de obras de construcción para el beneficio público en colaboración y cofinanciación entre el sector público y el sector privado. Esta ley está diseñada para facilitar las asociaciones público-privadas mediante la creación de un entorno regulatorio claro, estable y favorable al mercado.”

De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Sala evacuar la consulta en el sentido de que la exclusión de la aplicación a la ANAPP de controles constitucionales de la Contraloría General de la República, puede ser contrario al Derecho de la Constitución y debilita el modelo de fiscalización y control, diseñado en la Constitución Política.

TERCERO. Violación al régimen constitucional de empleo público, violación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política

El inciso f) del artículo 26 del proyecto de ley dispone, en su literalidad, que: *“La ANAPP no estará sujeta a las siguientes disposiciones legales:*

(...) Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 10.159 de 8 de marzo de 2022 y sus reformas con excepción de los principios de mérito, capacidad y competencias de dicha ley”.

Bajo esta misma lógica, el artículo 33 del proyecto consultado indica:

“Del personal de la Dirección General de Asociaciones Público-Privadas.

La DGAPP estará dotada del personal técnico y profesional necesario para el cumplimiento de sus competencias.

Dicho personal será nombrado por su experiencia y conocimientos en las áreas propias y afines a sus funciones y atribuciones, previa demostración de la idoneidad para el ejercicio de su cargo, según la estructura orgánica propuesta por la persona que ocupa la Dirección General y aprobada por la Junta Directiva.

El nombramiento, la remoción y el régimen de empleo de la ANAPP se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo, Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, así como los principios de mérito, capacidad y competencia establecidos en la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 10.159 de 8 de marzo de 2022 y sus reformas.”

Es criterio de quienes consultamos, que la correlación normativa entre los artículos 26 y 33 del proyecto incurre en un vicio sustancial de constitucionalidad, al pretender sustraer en bloque al personal de la Agencia Nacional de Asociaciones Público-Privadas (ANAPP) de la aplicación material de la Ley Marco de Empleo Público (Ley N° 10.159) y someterlo simultáneamente a las regulaciones del Código de Trabajo, el legislador común desborda sus potestades de configuración y fractura el diseño constitucional del empleo en el Estado costarricense.

Como ha establecido reiteradamente este Tribunal Constitucional, la función pública se rige por un estatuto especial de base constitucional encaminado a garantizar la idoneidad comprobada y la estabilidad laboral (artículos 191 y 192). La ANAPP se configura en esta ley como una entidad de derecho público que ejercerá potestades de imperio sustantivas: estructurar alianzas público-privadas, administrar recursos del erario, fiscalizar contratos nacionales y otorgar concesiones de infraestructura. Por definición, quienes realicen estas funciones ostentan la condición de servidores públicos y, consecuentemente, su régimen laboral no puede ser privatizado ni quedar al arbitrio de la exclusión legal ordinaria.

Esta inconstitucionalidad tiene un precedente idéntico, cual es la exclusión de las personas trabajadoras del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), mediante la *"Ley de Fortalecimiento de la Formación Profesional para la Empleabilidad, la Inclusión Social y la Productividad de Cara a la Revolución Industrial 4.0 y el Empleo del Futuro"*, Ley N.° 9931 del 18 de enero de 2021, que pretendía crear un régimen autónomo de empleo para la institución.

Mediante sentencia N°2023-31179, este Tribunal aclaró con total contundencia que el INA, por su condición de institución pública, debe regir inexorablemente sus relaciones de empleo bajo las normas y principios derivados de los artículos 191 y 192 constitucionales. El fallo anuló de forma categórica la reforma legal que pretendía excluir al personal del régimen general bajo argumentos de "especialización técnica" o "necesidades de competitividad", reafirmando que no es constitucionalmente legítimo sustraer a los servidores públicos del estatuto de

empleo del Estado para someterlos a la legislación laboral común o al derecho privado. Al respecto indicó:

“Como ha interpretado la jurisprudencia de este Tribunal, la intención del constituyente fue crear un régimen laboral administrativo, con sus propios principios, derivados de la naturaleza estatutaria de la relación entre los funcionarios públicos y el Estado. No puede obviarse que el Instituto Nacional de Aprendizaje, según su ley de creación, es una institución pública y, por ello, las relaciones de empleo con los trabajadores que requiera para cumplir sus cometidos, en general, deben regirse por los principios que regentan el Servicio Civil, con la salvedad de los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, que se regirán por el derecho laboral o mercantil (párrafo tercero del artículo 111, y 112 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública).

En efecto, a la luz de la doctrina que dimana de los cánones 191 y 192 de la Carta Fundamental, en relación con los preceptos 111.2 y 112.1 de la Ley No. 6227, tratándose de la gestión pública, sea, la función administrativa, en la medida en que se alude al ejercicio de las potestades de imperio y competencias administrativas direccionadas a la satisfacción o tutela de los intereses públicos, que impacta de manera vinculante y coactiva en esferas jurídicas destinatarias, dice de una relación jurídico-administrativa que, a no dudarlo, es propia del Derecho Público. La naturaleza misma de ese vínculo, impone que las relaciones de empleo que se configuran entre la Administración Pública y los agentes públicos, deban regirse por el derecho público, como régimen jurídico especial que establece y regula las condiciones básicas y estructurales de ese ligamen. Es esa la lógica de los preceptos 191 y 192 constitucionales, normas que imponen que el régimen de empleo público deba sustentarse en una serie de principios que se estiman necesarios para una prestación debida del servicio público, tales como la idoneidad comprobada, el orden estatutario del régimen jurídico aplicable, la estabilidad del servidor público, etc. Es claro que existe una diferencia radical entre régimen del empleo privado, regido por el régimen laboral, y el régimen de empleo público, este último que pretende fijar normas o pautas que se imponen de manera general a toda persona que pretenda ingresar a la función pública. De esa manera, existe una

correspondencia lógica entre la naturaleza funcional de cada Administración Pública y el régimen jurídico aplicable a sus relaciones de empleo. En ese sentido, el numeral 111 de la Ley General de la Administración Pública define qué ha de entenderse por función pública en el sentido que ya ha sido expuesto.

(...) Además, al dejarse al arbitrio de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje la determinación, sin límite alguno, de cuáles funcionarios van a ser nombrados bajo las reglas del derecho laboral, que permite la remoción sin causa, o en puestos a plazo fijo, o de confianza, sin estabilidad para quien lo ocupe, la disposición cuestionada vulnera los principios derivados de los artículos 191 y 192 constitucionales. Como se ha señalado, la regulación estatutaria del régimen de empleo público impone que la fuente legítima para establecer las particularidades de ese régimen es la ley, sin perjuicio de las cuestiones que son propias de la potestad reglamentaria de organización y servicio que reconoce el numeral 140 incisos 3) y 18) de la Constitución Política, pero que ni por asomo se refiere a la definición de los sistemas de reclutamiento y selección de personal, causales y supuestos de terminación de la relación de empleo, así como a las demás cuestiones inherentes a los derechos y obligaciones asociadas al ejercicio de la función pública. De ese modo, una suerte de delegación para que la Junta Directiva del INA disponga discrecionalmente de ese régimen, sería contrario a las condiciones estructurales que define la Constitución Política para esa modalidad de ejercicio funcional.

(...) Lo que no resulta acorde con los numerales 191 y 192 constitucionales es, por un lado, que el régimen de empleo no sea congruente con el tipo de ejercicio público o privado que se pretende regular, y por otro, la delegación en la autoridad administrativa de la determinación de las condiciones de contratación, remoción y condiciones de empleo, bajo las reglas del derecho laboral común, para la generalidad del recurso humano del INA, a partir del momento en que se cumplan las condiciones establecidas en el Transitorio III de la Ley 9931, también impugnado en esta acción. En consecuencia, en cuanto a este extremo la acción debe ser declarada con lugar.”

Así las cosas, la forma en que se diseñan las relaciones de empleo de la ANAPP, incurre exactamente en el mismo yerro: utiliza el ropaje de la especialización, se hace referencia a principios de "mérito" y se habla de "idoneidad", al mismo tiempo que les aplica a sus funcionarios públicos el Código de Trabajo, estableciendo una lógica de libre despido para decretar una inmunidad frente al régimen constitucional de empleo.

No es válido el argumento de que las normas respetan la Carta Magna por el hecho de indicar que se mantendrán vigentes los "*principios de mérito, capacidad y competencias*" de la Ley N° 10.159. La fuerza normativa de los numerales 191 y 192 de la Constitución Política no se agota en la enunciación declarativa o retórica de conceptos abstractos. Los principios de mérito y capacidad no operan en el vacío; requieren para su eficacia material del engranaje normativo, los mecanismos de fiscalización recursiva, las subfamilias de puestos y la rectoría técnica unificada que dota de contenido a la Ley Marco de Empleo Público.

Al despojar a la ANAPP de la gobernanza material de la Ley N° 10.159 y de la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), se desarticulan los contrapesos y controles salariales del sector público. Esto crea un portillo de discrecionalidad en la fijación de remuneraciones que quiebra el principio de igualdad (Artículo 33 de la Carta Magna) frente al resto de los servidores del Estado.

Finalmente, el artículo 33 genera una profunda afectación al principio de seguridad jurídica al pretender aplicar de forma simultánea dos regímenes jurídicos que conceptual y operativamente son antagónicos e incompatibles: el Código de Trabajo y los principios de la Ley Marco de Empleo Público.

El Código de Trabajo se cimenta sobre premisas del derecho privado, tales como la libertad de contratación, esquemas de despido con responsabilidad patronal discrecional y flexibilidad salarial contractual. En contraste, los principios de la Ley Marco de Empleo Público, exigen procedimientos administrativos estrictos, concursos de oposición transparentes, estabilidad en el cargo y un régimen

sancionatorio de derecho público. Esta mezcla genera un vacío regulatorio inviable en la práctica administrativa, trasladando una discrecionalidad absoluta a la Junta Directiva de la Agencia para gestionar el personal fuera de los límites que cubren al resto del aparato estatal.

De conformidad con lo expuesto, solicitamos a la Sala Constitucional determine la duda de constitucionalidad de los artículos 26 y 33 del proyecto de ley, por resultar incompatibles con el bloque de constitucionalidad derivado de los artículos 11, 33, 191 y 192 de la Constitución Política.

**CUARTO. Violación del principio de equilibrio financiero y presupuestario.
Artículo 176 de la Constitución Política**

El artículo 14 del proyecto de ley consultado, indica en lo literal lo siguiente:

"ARTÍCULO 14.- Límite a los compromisos.

*El valor total acumulado a nivel nacional de los compromisos firmes y contingentes fiscales que son cuantificables en contratos APP, calculado a valor presente neto, **no podrá ser superior a un límite establecido por el Ministerio de Hacienda.** La tasa de descuento aplicable y el valor del mencionado límite podrán ser revisados cada 3 años como mínimo o excepcionalmente en un plazo distinto **si las circunstancias lo ameritan. El límite será establecido para las obligaciones del Gobierno Central, de los Gobiernos Locales, del sector descentralizado y de las empresas públicas.**" (Énfasis se adiciona).*

El artículo en cuestión, establece que el valor total acumulado de los compromisos firmes y contingentes derivados de los contratos de Asociación Público Privada no puede ser superior a un límite establecido por el Ministerio de Hacienda, revisable cada tres años como mínimo o excepcionalmente en un plazo distinto si las circunstancias lo ameritan. No existe en la ley ningún parámetro objetivo, cuantitativo ni cualitativo, que acote esa discrecionalidad. Tampoco se establecen los elementos a considerar en la determinación del límite. Este diseño

normativo es materialmente inconstitucional porque viola el principio de equilibrio financiero y presupuestario consagrado en el artículo 176 de la Constitución Política, de conformidad con lo que a continuación se expone.

El artículo 176 de la Constitución Política dispone que el presupuesto de la República "comprenderá todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, durante el período respectivo", y que "en ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos previstos." Esta disposición, interpretada aisladamente, podría parecer un mandato meramente contable. Sin embargo, la Sala Constitucional ha determinado que esa lectura es incorrecta y que el artículo 176 tiene un contenido sustantivo mucho más amplio.

En este sentido, el principio de equilibrio presupuestario constituye un límite real al endeudamiento desmedido para sostener gastos corrientes. Con esa formulación, el Tribunal Constitucional ha elevado el artículo 176 a la categoría de norma sustantiva de control macroeconómico, cuya infracción no se verifica únicamente cuando el papel del presupuesto muestra un déficit explícito, sino también cuando los mecanismos legales permiten generar compromisos plurianuales que falsean el equilibrio real de las finanzas públicas.

La razón de fondo es que el financiamiento excesivo con deuda pública, sea directa o en forma de compromisos contractuales a mediano o largo plazo, pone en riesgo la estabilidad macroeconómica del país, lo que esta Sala ha definido como una lesión al "derecho de los ciudadanos a tener unas finanzas públicas sanas."

Este derecho —de construcción jurisprudencial— tiene consecuencias normativas directas: obliga al legislador a establecer límites objetivos al endeudamiento y a los compromisos fiscales, y prohíbe que esos límites queden al arbitrio discrecional del Ejecutivo sin parámetro legal alguno, lo que es más grave si le damos al Ministerio de Hacienda la potestad de establecer esos límites a la administración descentralizada. Cuando el legislador delega esa decisión sin fijar criterios, no solo renuncia a su competencia constitucional, sino que además crea el riesgo estructural que el artículo 176 constitucional busca prevenir, cual es que las generaciones futuras hereden compromisos fiscales contruidos sin control

parlamentario ni técnico adecuado, lo que pone en peligro el sostenimiento del Estado Social de Derecho.

Sin embargo, las diputadas y diputados consultantes, consideramos que en el artículo 14 consultado, no existe solamente un problema de reserva de ley en sentido formal, sino que se trata de un vicio sustantivo que toca el núcleo del mandato constitucional de equilibrio financiero. Los contratos APP generan dos tipos de compromisos fiscales: los firmes, que son pagos ciertos y predeterminados como los pagos por disponibilidad, pero también crea los pagos contingentes, que son obligaciones que se activan ante ciertos eventos (garantías de ingresos mínimos, asunción de riesgos de demanda, cláusulas de restablecimiento del equilibrio económico). Ambos tipos se extienden por períodos de hasta cincuenta años conforme al artículo 15 del mismo texto del expediente 24.009. Estos compromisos, **aunque no aparecen necesariamente como deuda explícita en el balance del Estado, sí se trata de compromisos de pago económicamente equivalentes a adquirir endeudamiento público, porque los recursos a los que se refiere, tienen exactamente el mismo efecto macroeconómico: condicionan las erogaciones en los presupuestos futuros y limitan la capacidad del Estado para responder a necesidades ordinarias. Los contratos APP provocan compromisos fiscales equivalentes al servicio de la deuda que debe asumir el Estado en el caso de emisión de deuda pública o adquisición de empréstitos. No se denominan servicio de la deuda (amortización e intereses) pero si son un compromiso de pago a futuro que debe asumir el Estado incorporando dichos pagos a presupuestos futuros.**

Esta condición, representa una violación de del artículo 176 de la Carta Magna, al permitir que el gasto real supere el marco presupuestario aprobado. Un contrato APP de treinta años con pagos por disponibilidad preestablecidos es, en términos sustanciales, una deuda pública diferida. Si el monto agregado de esos contratos no tiene un techo legal objetivo y adecuadamente definido, las Administraciones Públicas, pueden suscribir compromisos que, tomados en conjunto, superen cualquier umbral razonable de sostenibilidad fiscal, sin que la

Asamblea, ni el Banco Central de Costa Rica, ni la Contraloría General de la República, hayan tenido oportunidad de evaluar, dejando la responsabilidad indeterminada en el Ministerio de Hacienda, quién no tiene la aptitud de establecer la capacidad de endeudamiento de la Administración Central y Descentralizada, tal y como sí cabe para el BCCR, que es el único ente constitucionalmente autónomo que posee el control de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y por ende puede certificar certeramente, si un nivel de endeudamiento (directo o contingente) presionará las tasas de interés, disparará la inflación o socavará la estabilidad macroeconómica. Prueba de la importancia de contar con una valoración objetiva de los efectos de la adquisición de compromisos de pago a futuro por parte del Estado es que en la legislación vigente: a) el BCCR debe emitir un dictamen de previo a la realización de operaciones de endeudamiento externo o de contratación de crédito interno (artículo 106 de la LOBCCR), para que el Banco analice la situación del endeudamiento del país, las repercusiones que pueda tener la operación en la balanza de pagos internacionales y en las variables monetarias y b) en la presentación del proyecto de presupuesto de la República debe incluir una certificación de la capacidad de endeudamiento del sector público y los posibles efectos sobre la economía nacional emitida por el BCCR (artículo 38 de la LAFRPP). Desplazar al BCCR o dejar el límite en la ambigüedad rompe la racionalidad técnica que el texto constitucional exige para proteger el patrimonio público.

Según la Sala Constitucional el "Estado Social de Derecho Posible" exige que todo gasto o compromiso financiero guarde una proporción real e ineludible con la solvencia económica del país. Por ende, la determinación de la capacidad de endeudamiento no puede quedar al arbitrio político de la administración de turno, ni diluirse en fórmulas legislativas imprecisas.

Sin ese parámetro legal objetivo, el artículo 14 habilita la acumulación de compromisos fiscales cuyo impacto sobre el equilibrio presupuestario es, por diseño, incalculable e incontrolable desde la ley. Eso es exactamente lo que la jurisprudencia constitucional prohíbe: que los mecanismos legales permitan generar

obligaciones sin límite técnicamente justificado y verificable, en detrimento del "derecho a las finanzas públicas sanas."

Al respecto, la Sala ha indicado: *"Como ya se ha dicho en este pronunciamiento, para que un Estado Social de Derecho pueda cumplir sus fines constitucionales y legales se debe resguardar la sostenibilidad fiscal del país; es decir, de forma inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica del Estado, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda. De ahí que el Estado Social de Derecho "Ideal" sea el Estado Social de Derecho "Posible", pues el endeudamiento y el manejo irresponsable de las finanzas públicas, aunque sean llevados a cabo con la consigna de paliar problemas sociales, cuando alcanzan niveles desproporcionados pueden llegar a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del país, lo que no solo acarrea su debilitamiento económico (incluso a niveles de muy difícil o traumático manejo), sino también acrecienta la posibilidad de perder los programas sociales y los avances socioeconómicos ganados a la fecha. A mayor abundamiento, como punto de arranque, esta sentencia parte de que el proyecto impugnado se orienta por el principio constitucional del equilibrio presupuestario, dentro de un contexto en el que hay suficiente acervo probatorio como para verificar una crisis fiscal de gravedad particularmente seria, que ha sido caracterizada ya sea como insostenible, ya sea como una amenaza al Estado Social de Derecho, según criterio técnico de diversas autoridades del sector universitario, económico y de control (Instituto de Investigaciones Económicas de las Universidad de Costa Rica, Banco Central, Contraloría General de la República, Programa Estado de La Nación, entre otros). Se constata que tal debilitamiento económico del país puede socavar las bases del estado benefactor y solidario, lo que precisamente pone en riesgo al propio Estado Social de Derecho. En la tarea de solucionar tal problema, goza el legislador de una amplia libertad de configuración, respecto de la cual a la Sala Constitucional no le atañe definir en concreto qué tipo de remedios se deben aplicar ni cuál es el más adecuado, toda vez que ello es parte de la política económica del Estado, que a la vez constituye materia de gobierno. La función de la jurisdicción se constriñe a velar por que las soluciones se adopten*

*salvaguardando los derechos fundamentales cobijados en la Constitución Política y los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por Costa Rica, así como la organización y las estructuras políticas contempladas en la Ley Fundamental, cimientos de nuestro sistema político democrático. Ahora, según se ha detallado en esta sentencia, **la necesidad de velar por el sano manejo de la hacienda pública no pasó desapercibida para el Constituyente, quien optó por establecer principios presupuestarios claros; entre ellos, el del equilibrio presupuestario.***” (Resolución 19511-2018). (Énfasis se adiciona)

Aunado a lo anterior, para que el artículo 176 constitucional pueda ser operativo, requiere necesariamente de las leyes secundarias que definen los mecanismos de control y medición del equilibrio. Así, al delegar en el Ministerio de Hacienda la fijación del techo de endeudamiento sin anclarlo a ningún instrumento legal de medición técnica, sin vincularlo al porcentaje del PIB, a la regla fiscal, ni al Marco de Gasto de Mediano Plazo, el artículo 14 rompe con elementos básicos de buenas prácticas financieras, que hace operativo el principio constitucional.

Esta situación se agrava cuando el mismo artículo consultado permite revisar el techo "excepcionalmente en un plazo distinto si las circunstancias lo ameritan." Esta fórmula no solo no tiene parámetro legal, sino que tampoco tiene criterio alguno para definir qué constituye una "circunstancia" que amerite la revisión anticipada. Bajo esa redacción, el Ejecutivo puede modificar el techo de compromisos en cualquier momento, en cualquier dirección y por cualquier razón, con la única justificación de invocar circunstancias que lo ameriten. Nos encontramos así, frente a un vicio que no es menor, ya que transgrede el principio de interdicción de la arbitrariedad, que prohíbe que las potestades del Ejecutivo queden sin referencia normativa que oriente y limite su ejercicio. Una potestad sin criterio es una potestad arbitraria, y una potestad arbitraria en materia de compromisos fiscales plurianuales equivale a un riesgo estructural para el equilibrio presupuestario que el artículo 176 de la Carta Magna prohíbe.

QUINTO. Vaciamiento de las competencias regulatorias y tarifarias de la ARESEP. Transferencia fáctica de la potestad de fijación tarifaria a un órgano político. Violación del artículo 11, 28, 41, 49, 121 inciso 1) y 14), 140, 182, 183, 184 y 188 constitucionales. Violación de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, razonabilidad y debido proceso.

Antes de exponer los vicios concretos, conviene hacer una indicación somera de la protección constitucional que recae sobre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en calidad de institución autónoma con autonomía reforzada que ya varios votos de la Sala Constitucional han reconocido a dicha institución por la naturaleza de sus funciones.

El artículo 188 de la Constitución Política dispone que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sobre esa base, el artículo 1 de la Ley N.º 7593 creó a la ARESEP como institución autónoma. Ahora bien, la propia Sala Constitucional ha reconocido que la ARESEP no posee una autonomía ordinaria, sino una **autonomía reforzada o de segundo grado** —esto es, política o de gobierno—, precisamente para blindar su función reguladora frente a injerencias externas de naturaleza política.

Así lo ha establecido reiteradamente la jurisprudencia constitucional. En las sentencias N.º 2008-011210 y N.º 2015-010476, esa Sala señaló, en lo conducente: *“(...) la ARESEP es uno de los pocos entes descentralizados funcionalmente que cuenta con autonomía de segundo grado, esto es, política o de gobierno para evitar injerencia de criterios políticos externos en su delicada función de regular los servicios públicos y de fijación de tarifas. (...) tienen por fin garantizar el ejercicio de una competencia técnica y exclusiva de manera objetiva, independiente, técnica y apolítica.”*

En igual sentido se pronunció la Sala Constitucional en el voto N.º 2011-016591, que confirmó el carácter reforzado de la autonomía de dicho Ente Regulador. De esta línea jurisprudencial —constante y unánime— se desprende

una consecuencia capital para la presente consulta: la función de **regular los servicios públicos y de fijar sus tarifas** constituye el núcleo competencial que la Constitución y la ley quisieron sustraer de la influencia política y de cualquier interés externo ajeno al interés público. Una ley que traslade, condicione o subordine esa función a órganos políticos del Poder Ejecutivo, o que la haga depender del contenido de un contrato, como más adelante se ampliará, vacía de contenido la autonomía reforzada que la jurisprudencia constitucional ha reconocido a la ARESEP y, con ello, infringe directamente el artículo 188 constitucional.

Por otra parte, es importante mencionar que las actuales competencias de la ARESEP para regular los servicios públicos, fijar las tarifas conforme al principio de servicio al costo y fiscalizar su prestación no se encuentran supeditadas a un contrato ni de un acuerdo entre partes: sino que derivan directamente de la Constitución Política (artículo 188) y de la Ley N.º 7593, en sus artículos 3, 5, 6 y 31. Es decir, se trata de una potestad de imperio que, conforme al artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública, es **irrenunciable, intransmisible e imprescriptible**, y cuyo ejercicio no puede ser dispuesto, negociado ni delegado por la propia Administración, y mucho menos por un instrumento contractual celebrado con un sujeto privado, como se pretende ejercer mediante Asociaciones Público-Privadas.

La propia ARESEP, al ser oportunamente consultada durante la tramitación de dicha iniciativa, indicó en su oficio OF-0019-RG-2026, fue categórica al advertir esta cuestión. Indicó el Ente Regulador que su competencia para regular los servicios públicos, fijar tarifas y fiscalizar su prestación “**no deriva del contrato APP, sino directamente de la Constitución Política y de la Ley N.º 7593**”, y que, en consecuencia, ningún contrato APP puede “**limitar, condicionar, sustituir o desplazar el ejercicio de dichas potestades**”, las cuales calificó expresamente como irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. Asimismo, añadió la ARESEP que aceptar lo contrario “implicaría colocar un instrumento privado por

encima de la ley formal y del régimen de derecho público que rige la relación triangular usuario-prestador-regulador".

Por lo que, teniendo en consideración el texto aprobado en primer debate, consideran las diputaciones consultantes que, precisamente, por las competencias exclusivas de la ARESEP expuesta es que se considera que el texto consultado posee serios roces de constitucionalidad, como se expondrá en los apartados siguientes, pues la iniciativa se estructura y articula en un mecanismo mediante el cual las competencias regulatorias y tarifarias —constitucionalmente reservadas a la ARESEP— pasan a ser definidas, en su sustancia, por un órgano político (la ANAPP, integrada por jerarcas ministeriales) y por el contenido de un contrato APP, relegando al Ente Regulador a un papel marginal y, en algunos extremos, meramente formal.

Vaciamiento de las competencias regulatorias y tarifarias de la ARESEP. Transferencia fáctica de la potestad de fijación tarifaria a un órgano político. Como primer vicio de constitucionalidad estas diputaciones consultantes consideran que el artículo 40 del proyecto consultado, denominado "**Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)**", establece que los contratos APP en los que esté involucrada la prestación de servicios públicos regulados "*podrán estar sujetos a un régimen especial tarifario*". En su inciso a) dispone que es la ANAPP (Agencia Nacional de Asociaciones Público Privadas), "como parte de la prefactibilidad y factibilidad de los proyectos de APP", es la que "*deberá elaborar una propuesta de estructura tarifaria y sus parámetros de ajuste, así como de los parámetros que se utilizarían para evaluar la calidad del servicio*", todo lo cual se incorporará al pliego de condiciones y, en consecuencia, al contrato APP.

Sin embargo, para dimensionar la gravedad de esta disposición normativa y por la cual se considera deviene inconstitucional, debe tenerse presente la naturaleza del órgano al que se le confiere esa atribución. La ANAPP, conforme al artículo 23 de la iniciativa en cuestión, tiene una Junta Directiva como superior

jerárquico, la cual —según el artículo 27— está integrada exclusivamente por: a) la persona jerarca del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (quien la preside), b) la persona jerarca del Ministerio de Hacienda y c) la persona jerarca del Ministerio de la Presidencia. Se trata, por su propia composición, de un **órgano político del Poder Ejecutivo**, no de un órgano técnico e independiente. Situación que incluso fue advertida el Departamento de Servicios Técnicos, en su informe **AL-DEST-IJU-374-2024** que calificó a esa instancia como “una especie de órgano político” y no técnico.

De esta forma, la iniciativa 24.009 produce un resultado constitucionalmente inadmisibles respecto a la **estructura tarifaria que pretende mediante los contratos APP** de un servicio público regulado pues —su diseño, sus parámetros de ajuste y los parámetros de calidad del servicio— deja de ser una materia definida técnicamente por la ARESEP y pasa a ser formulada por un órgano integrado por **tres jefes ministeriales**. En razón de esto, consideramos que la fijación tarifaria, es el núcleo de la competencia que la Sala Constitucional declaró “técnica y exclusiva” del Ente Regulador -ARESEP- y que es propiamente esa autonomía de segundo grado la que pretende blindar frente a “criterios políticos externos”; y no como se pretende ejecutar en la presente iniciativa entregada, en su definición sustantiva, a un órgano de naturaleza eminentemente política.

La propia ARESEP hizo una observación en su oficio OF-0019-RG-2026, en la que sostuvo que las tarifas relacionadas con la prestación de los servicios públicos regulados *“no se fijan en función ‘por proyecto’ ni por el contrato APP, sino únicamente mediante los procedimientos y metodologías aprobadas por la ARESEP”*, y que tampoco resulta recomendable migrar a un modelo de regulación de esa naturaleza. Añadió que la participación de la ANAPP y del MIDEPLAN en la definición de estructuras tarifarias y parámetros de calidad recae sobre materias que “son, de conformidad con el marco legal vigente, competencias exclusivas y excluyentes de la Autoridad Reguladora”, y que “cualquier intento de predeterminación normativa o contractual vulneraría la autonomía técnica del regulador”.

La transferencia de esta competencia a un órgano político no es una mera cuestión de oportunidad legislativa. La discrecionalidad legislativa para configurar el ordenamiento jurídico encuentra un límite infranqueable en el contenido esencial de la autonomía que el constituyente garantizó a las instituciones autónomas en el artículo 188. Cuando una ley pretenda despojar a la ARESEP del núcleo de su competencia —la fijación tarifaria conforme a criterios técnicos y al principio de servicio al costo— e intente trasladarlo a la órbita de decisión de jefes ministeriales, no “regula” la autonomía sino que la suprime en su aspecto más sensible. Y, conforme al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 constitucional y en concordancia con los artículos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública), ninguna autoridad puede arrogarse o desplazar competencias que la Constitución y la ley han atribuido de manera específica y reforzada a un órgano determinado.

En consecuencia, estas diputaciones consideramos que el artículo 40 del proyecto, en relación con los artículos 23 y 27, resulta inconstitucional por vulnerar el artículo 188 de la Constitución Política —al desconocer o pretender suprimir la autonomía reforzada de la ARESEP reconocida en las sentencias N. 2008-011210, N. 2011-016591 y N. 2015-010476— y en el artículo 11 constitucional, en cuanto desplaza una competencia legalmente reservada al Ente Regulador hacia un órgano carente de habilitación constitucional para ejercerla.

Sustitución del régimen legal de regulación tarifaria por un régimen contractual. Disposición de competencias públicas irrenunciables mediante contrato. Otro de los vicios de constitucionalidad que consideran los suscribientes persiste en el proyecto de ley consultado, es precisamente en lo dispuesto en el artículo 40 del proyecto, ya que no se limita a permitir la participación de la ANAPP en la estructuración tarifaria, sino que convierte la materia tarifaria en **materia contractual**. En efecto, la norma dispone que la propuesta de estructura tarifaria, sus parámetros de ajuste y los parámetros de calidad “*se incorporaría(n) en el pliego*

de condiciones y en consecuencia en el contrato APP", y que *"en el contrato APP debe establecerse un mecanismo de actualización automática de las tarifas en los casos que así proceda"*.

Según la iniciativa consultada, una vez que la estructura tarifaria queda plasmada en el contrato APP, opera el principio en el cual -el contrato es ley entre las partes-. Sin embargo, la consecuencia jurídica de ello, sería que la tarifa de un servicio público esencial —que debe responder en todo momento al principio de servicio al costo y a la valoración técnica de la ARESEP— quedaría "congelada" o predeterminada en un instrumento contractual de larga duración (hasta cincuenta años, conforme al artículo 15 del proyecto), con un mecanismo de actualización "automática" que opera al margen del juicio técnico del Ente Regulador, en este caso ARESEP.

Sobre lo anterior, la propia ARESEP advirtió en su criterio que, una cosa es que exista una APP en un sector regulado y otra, muy distinta, es que de manera anticipada se establezca que todas las inversiones realizadas por la APP, y la estructura tarifaria que las remunera, queden fijadas contractualmente, sustrayéndolas del procedimiento ordinario de regulación.

Lo que propone dicha iniciativa consultada, supone una sustitución del régimen legal por el régimen contractual que es inconstitucional por varias razones convergentes: **Primero**, porque las competencias regulatorias de la ARESEP, al ser potestades de imperio, son indisponibles. El artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública establece que las potestades de imperio y su ejercicio *son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles*. Una ley no puede habilitar que, por la vía de un contrato administrativo, esa potestad sea sustituida por cláusulas contractuales pactadas entre la Administración Titular y un contratista privado. En **Segundo** lugar, porque el artículo 129 de la misma Ley General de la Administración Pública subordina el acto administrativo —y, con mayor razón, el contrato administrativo— al bloque de legalidad. Un contrato APP no puede vaciar, condicionar ni desplazar lo que la Ley N.º 7593 reserva a la ARESEP. Aceptar lo contrario implicaría, en palabras del propio Ente Regulador, *"colocar un instrumento*

privado por encima de la ley formal". Como **tercera** razón, porque se infringe el artículo 188 constitucional: la autonomía reforzada de la ARESEP quedaría neutralizada si su competencia tarifaria pudiera ser desplazada, en cada caso concreto, por el contenido de un contrato cuya estructura económica fue diseñada por un órgano político y aceptada por un contratista privado.

El Departamento de Servicios Técnicos llegó a una conclusión coincidente a lo ya indicado. Al analizar el artículo correspondiente, advirtió que el proyecto somete los contratos a "*reglas especiales de regulación que prevalecen sobre el régimen ordinario general*" y señaló que "*evidentemente se está debilitando la vinculación obligatoria del criterio de la ARESEP respecto a la fijación de tarifas*", recordando que la intervención del Ente Regulador en todo lo relativo a la fijación o modificación tarifaria de proyectos APP que abarquen servicios públicos "*es ineludible y necesaria*".

Por lo expuesto, el artículo 40 del proyecto —en cuanto convierte la estructura tarifaria de los servicios públicos regulados en materia contractual y prevé su actualización automática al margen de la regulación ordinaria— vulnera el principio de legalidad (artículo 11 constitucional), la autonomía reforzada de la ARESEP (artículo 188 constitucional) y los artículos 66 y 129 de la Ley General de la Administración Pública.

El silencio positivo del Ente Regulador ARESEP y el sometimiento de las decisiones regulatorias a mecanismos contractuales de solución de controversias. Adicionalmente, las diputaciones consultantes consideran que el artículo 40 inciso a) del proyecto, en su párrafo final, dispone que la ARESEP "dispondrá del plazo que establezca el reglamento para rendir su criterio, el cual será vinculante", y agrega de forma peligrosa: "*Transcurrido este plazo sin recibir respuesta, se interpretará que la ARESEP no tiene objeciones*". Es decir, se establece normativamente que se configura un **silencio positivo** que transforma la inacción o el vencimiento de un plazo —cuya duración, además, queda deferida al

reglamento de la ley— en una aprobación tácita de la estructura tarifaria de un servicio público.

Esta técnica es constitucionalmente inadmisibles cuando recae sobre el ejercicio de una competencia técnica indelegable. La fijación de tarifas y la valoración de los parámetros de calidad de un servicio público exigen un pronunciamiento técnico expreso, motivado y fundado en el principio de servicio al costo. Admitir que el simple transcurso de un plazo equivalga a la conformidad del Ente Regulador supone autorizar una abdicación de la función reguladora y trasladar a las personas usuarias el riesgo de que una estructura tarifaria entre en vigencia sin haber sido efectivamente examinada por el órgano constitucionalmente llamado a hacerlo. La ARESEP, en su criterio, advirtió que ni siquiera resulta posible valorar la razonabilidad de ese plazo, por cuanto el proyecto lo defiere al reglamento. Aspecto que genera además una inseguridad jurídica que no prevé la operatividad institucional y la calidad en el estudio -eventualmente- de dichas tarifas convenidas mediante un contrato APP.

Aún más grave es lo dispuesto en el mismo artículo 40, inciso c) del proyecto. Esta norma establece que, en caso de discrepancia sobre los resultados de la aplicación de las metodologías de revisión tarifaria, el contratista APP podrá apelar ante la ARESEP, cuya resolución “agotará la vía administrativa, sin perjuicio del derecho del contratista APP de iniciar un procedimiento de resolución de controversias de conformidad con lo previsto en la presente ley”. No obstante, analizando detenidamente el proyecto consultado, en su artículo 55, remite la solución de controversias a un Comité de Expertos y a los mecanismos del artículo 117 de la Ley General de Contratación Pública, sin precisar que tales mecanismos se circunscriban a la sede nacional o su sistema de justicia.

La consecuencia es que una decisión regulatoria de la ARESEP —acto administrativo dictado en ejercicio de una potestad de imperio— quedaría expuesta

a ser revisada o neutralizada por un mecanismo contractual de solución de controversias, eventualmente de carácter arbitral e incluso internacional.

El Departamento de Servicios Técnicos advirtió expresamente este riesgo, señalando que *“se asoma posible litigio internacional”*, dado que la ley solo menciona el *“procedimiento de solución de controversias”* sin precisar que sea en sede nacional. La propia ARESEP fue concluyente en su criterio al indicar que: *“no resulta jurídicamente viable someter las decisiones regulatorias a mecanismos de solución de controversias contractuales que sustituyan el control administrativo y jurisdiccional propio del derecho público”*.

Las decisiones regulatorias en materia tarifaria son manifestación de potestades de imperio y, como tales, no son disponibles ni “transables”. Su control corresponde, conforme al artículo 49 de la Constitución Política, a la jurisdicción contencioso-administrativa, instituida para garantizar la legalidad de la función administrativa. Sustituir ese control por un mecanismo contractual de solución de controversias supone sustraer una función pública esencial del régimen de derecho público y de su control jurisdiccional natural, en quebranto de los artículos 11 y 49 constitucionales y del principio de seguridad jurídica.

Por las razones anteriormente expuestas, consideramos que tal disposición normativa deviene inconstitucional.

Traslado anticipado de inversiones y costos a la tarifa de los servicios públicos. Quebranto del principio de servicio al costo y del principio constitucional de eficiencia y eficacia. Como parte de los vicios de constitucionalidad encontrados, también persiste el contenido en el artículo 9 del proyecto, denominado *“Financiamiento de la Inversión”*, dispone en su párrafo final: *“En los servicios, regulados o no regulados de cada una de las diferentes modalidades, los pagos, así como las inversiones por realizar, podrán ser considerados dentro de la estructura de la tarifa o precio público respectivo incluidos en su cálculo”*. Por su parte, ese mismo artículo 9 en su párrafo tercero indica

expresamente que la *“explotación temporal económica y financiera de los bienes, la infraestructura y servicios relacionados, como medio de pago”*.

Esta redacción actual introduce una **predeterminación normativa** según la cual las inversiones y los pagos del esquema APP se trasladan, en bloque, a la tarifa del servicio público. La ARESEP advirtió en su criterio que, con ello, *“se renuncia precisamente a modelos de financiamiento en donde las partes deben asumir riesgos”*, y que *“una cosa es que haya una APP en un sector regulado y otra es que de manera anticipada se diga que todas las inversiones realizadas por la APP van a la tarifa”*. Incluso, ARESEP fue todavía más explícito al cuestionar la coherencia interna del proyecto: ¿cómo puede hablarse de “gestión de riesgos” (según artículo 10 de la iniciativa) y de “riesgo compartido” (artículo 5 de la iniciativa) si se parte del principio de que las inversiones **“podrán cargarse a las tarifas”**?

El vicio constitucional radica en que esta predeterminación contradice frontalmente el **principio de servicio al costo**, consagrado en los artículos 3, 31 y 32 de la Ley N.º 7593, conforme al cual las tarifas deben contemplar únicamente los costos necesarios para prestar el servicio y un rédito razonable, previa valoración técnica del Ente Regulador. Si la ley predetermina que toda inversión del contrato APP se incorpora a la tarifa, se elimina el filtro técnico que permite a la ARESEP discriminar entre costos eficientes y costos que no deben ser trasladados a la persona usuaria. La consecuencia inmediata, de la promulgación de dicha ley, particularmente del artículo comentado, es el encarecimiento de servicios públicos esenciales y la transferencia del riesgo financiero del proyecto a la población usuaria.

El proyecto incurre en este mismo defecto en su artículo 21, relativo a los derechos de las personas usuarias. Esa norma obliga a la Administración Titular a cancelar un canon a la ARESEP por el costo de la atención de denuncias, y el inciso e) del artículo 40 establece un canon adicional por el costo de los servicios, dictámenes e investigaciones. La ARESEP advirtió que el artículo 82 de la Ley N.º 7593 establece que el canon corresponde a un cargo anual por actividad regulada,

por lo que la figura del proyecto resulta jurídicamente incorrecta, y previno que *“debe evitarse que los costos de fiscalización se trasladen indirectamente a las personas usuarias sin evaluación técnica previa, en resguardo del principio de servicio al costo y del equilibrio financiero del sistema”*.

Todo lo anterior compromete el **principio constitucional de eficiencia y eficacia** en la prestación de los servicios públicos. Este principio, recogido en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública y derivado del artículo 140 inciso 8 de la Constitución Política —que encomienda al Poder Ejecutivo velar por el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas—, ha sido elevado a rango constitucional por la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Un esquema que traslada anticipada y automáticamente a la tarifa la totalidad de las inversiones del contratista, sin valoración técnica de su necesidad y eficiencia, no satisface el interés general al menor costo posible para la colectividad: lo contradice.

Resulta significativo que el propio proyecto, en su artículo 5, ni siquiera incorporó el principio de eficiencia entre los principios rectores de la ley, omisión que la ARESEP señaló expresamente y que confirma la orientación del texto hacia la garantía del retorno del inversionista por encima de la protección de la persona usuaria.

Por las razones anteriormente expuestas, consideramos que tal disposición normativa deviene inconstitucional.

Indeterminación normativa, deslegalización y remisión en blanco al reglamento. El proyecto consultado, adolece de una grave indeterminación normativa que compromete el principio de seguridad jurídica y la reserva de ley, especialmente sensible cuando lo que está en juego es el régimen de los servicios públicos esenciales y las competencias de la ARESEP como institución con autonomía reforzada. De manera concreta se considera que se regulan **Modalidades contractuales indeterminadas**, como se evidencia en el artículo 12 inciso c) del proyecto que autoriza *“otras modalidades de estructuración que se*

definan reglamentariamente". Un asunto tan relevante como las modalidades mediante las cuales se constituye una APP —que puede incidir directamente sobre servicios públicos regulados y sobre las competencias de la ARESEP— no puede quedar diferido a la potestad reglamentaria.

Sobre esto, el Departamento de Servicios Técnicos fue explícito en su informe al indicar de la posibilidad de que el Poder Ejecutivo agregue, por reglamento, modelos o instrumentos de APP "podría ser inconstitucional", pues se trata de materia que "**solo debe quedar a reserva de ley**". La propia ARESEP advirtió que, al ser el artículo 12 inciso c) una norma de número abierto, se desconocen los tipos de contratos APP que "*puedan eventualmente impactar en las labores sustantivas de la ARESEP*".

Asimismo, preocupan los **plazos del Ente Regulador deferidos al reglamento**. Como ya se indicó, el plazo con que cuenta la ARESEP para rendir su criterio vinculante —plazo cuyo vencimiento, además, se traduce en una aprobación tácita por silencio positivo— **no se fija en la ley, sino que se remite al reglamento**. La determinación de los plazos de los que depende el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada no puede quedar al arbitrio reglamentario.

Otro aspecto impreciso que mantiene la iniciativa consulta, son las **Fórmulas abiertas e indeterminadas**. El artículo 9 admite aportes y contrapartidas estatales "entre otros" y permite la "explotación temporal" de bienes e infraestructura sin definir las condiciones, derechos y obligaciones de las partes ni las razones de excepción. El Departamento de Servicios Técnicos solicitó expresamente eliminar la expresión "entre otros" por cuanto "**violenta el principio de legalidad y el de seguridad jurídica**", y advirtió que la falta de delimitación de la "explotación temporal" puede convertir la excepción en regla.

La indeterminación descrita, además infringe el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, que fija la jerarquía de las fuentes y subordina el reglamento a la ley; el artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política, que confiere al Poder

Ejecutivo una potestad reglamentaria de ejecución y no de **creación normativa originaria**; y el artículo 121 inciso 1 constitucional, que reserva a la Asamblea Legislativa el dictado de las leyes.

La Sala Constitucional ha sido constante en sostener que la reserva de ley impide que materias sustanciales sean deslegalizadas y entregadas a la potestad reglamentaria. Cuando esa deslegalización recae, además, sobre el régimen de los servicios públicos y sobre las competencias del Ente Regulador, la infracción al principio de seguridad jurídica es manifiesta, pues ni las personas usuarias ni los propios operadores pueden conocer, con la certeza que exige el ordenamiento, el régimen al que quedarán sometidos.

Por las razones anteriormente expuestas, consideramos que tal disposición normativa deviene inconstitucional.

Creación de un régimen sancionatorio especial e incongruente y desplazamiento del régimen de la Ley N.º 7593. El proyecto incurre en una contradicción interna de relevancia constitucional en materia sancionatoria. Por una parte, el artículo 21 dispone que, ante denuncias por cobros irregulares de tarifas, la ARESEP sancionará al contratista APP “con una multa de cien salarios base” fijados en el Presupuesto Ordinario de la República conforme a la Ley N.º 7337. Por otra parte, el artículo 40 inciso d), que regula exactamente el mismo supuesto —cobros irregulares de tarifas—, establece que la sanción será la multa prevista en el artículo 38 de la Ley N.º 7593.

La ARESEP advirtió expresamente esta antinomia, señalando que un mismo hecho —el cobro irregular de tarifas— queda sujeto a dos sanciones distintas e incompatibles entre sí, lo que “*genera una incongruencia*”, además de una contradicción en cuanto al destino de los montos percibidos. Una norma sancionatoria que prevé dos consecuencias jurídicas distintas para un idéntico supuesto de hecho infringe el principio de tipicidad y de certeza propio de la potestad sancionatoria, que la Sala Constitucional ha derivado de los artículos 39 y 11 de la Constitución Política.

Adicionalmente, el establecimiento de una sanción fija de cien salarios base —automática e invariable— desconoce el principio de proporcionalidad y la necesaria valoración de las circunstancias del caso concreto. La propia ARESEP recomendó que las sanciones aplicables a los contratistas APP se impongan conforme al régimen sancionatorio general de la Ley N.º 7593, garantizando el debido proceso, la proporcionalidad y la valoración de las circunstancias del caso, y advirtió que *“la creación de esquemas sancionatorios especiales, automáticos o rígidos podría resultar incompatible con los principios de legalidad, razonabilidad y buena administración”*.

Por otra parte, el artículo 40 inciso f) del proyecto dispone que la ARESEP tendrá, en la aplicación de ese artículo, *“las potestades, observará los procedimientos, cumplirá las obligaciones y tendrá los derechos que le confiere la Ley N.º 7593”*. Sin embargo, como advirtió el propio Ente Regulador en su criterio, esa remisión no es congruente con el resto del articulado: si la estructura tarifaria la diseña la ANAPP y se incorpora al contrato, la ARESEP no estaría ejerciendo realmente la competencia de fijar tarifas conforme al principio de servicio al costo ni la de fiscalizar la prestación del servicio que la Ley N.º 7593 le atribuye. **El proyecto invoca formalmente las potestades de la Ley N.º 7593 mientras, en su contenido sustantivo, las vacía.**

Esta incoherencia normativa, que genera inseguridad jurídica sobre el verdadero alcance de las competencias del Ente Regulador, refuerza los vicios de constitucionalidad ya expuestos.

Disposición contractual de bienes de dominio público y servicios públicos y quebranto del régimen constitucional de la contratación administrativa y de la fiscalización superior de la Hacienda Pública. Otro de los vicios de constitucionalidad detectados, subyace en el artículo 8 del proyecto que dispone que la Administración Titular *“otorgará al contratista APP, mediante el contrato APP, la concesión de bienes y servicios públicos que sean necesarios*

según el modelo de negocio que se pretenda llevar a cabo". El artículo 9, por su parte, dispone que el Estado aporte "*recursos y garantías*" y "*bienes en propiedad o usufructo*", y permite la explotación temporal de bienes e infraestructura como medio de pago.

Estas disposiciones suscitan un serio vicio de constitucionalidad a la luz del artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política. La Sala Constitucional, en su sentencia N.º 3789-92, admitió la concesión de obra pública con servicio público únicamente en el entendido de que los bienes objeto de la concesión "*no salgan o puedan salir —directa o indirectamente— del dominio y control del Estado*", y conservando estos los poderes de supervisión, fiscalización e intervención, "*incluso en lo referente al estipendio (tarifas por prestación del servicio público)*", el cual debe ser fijado por los organismos competentes de la Administración.

El Departamento de Servicios Técnicos advirtió que la posibilidad de que el Estado ponga sus bienes en garantía —permitiendo a los privados apalancar financiamiento con entidades financieras o terceros usando bienes del Estado como caución— "*debe ser revisado meticulosamente*".

Es por ello que, la indeterminación de los artículos 8 y 9 abre el riesgo de que bienes y servicios de dominio público sean comprometidos contractualmente de forma tal que, indirectamente, escapen del control efectivo del Estado, en contra del parámetro fijado por la sentencia N.º 3789-92.

Existe, además, una infracción al régimen constitucional de la contratación administrativa. El artículo 182 de la Constitución Política somete la actividad contractual del Estado a la licitación y, con ella, a los principios de publicidad, transparencia, igualdad y libre concurrencia. La Sala Constitucional, en sus sentencias N.º 5947-98 y N.º 998-98, ha reconocido que de dicho artículo derivan, con rango constitucional, todos los principios que informan la contratación pública. El proyecto compromete estos principios en varios extremos advertidos por el Departamento de Servicios Técnicos: la previsión de un "premio" al proponente privado en la evaluación de su oferta, que coloca a los demás oferentes en desventaja; el deber de mantener el carácter confidencial y reservado de las

iniciativas privadas hasta una etapa final del procedimiento, contrario a los principios de publicidad y transparencia; y el pago, a cargo de la Administración, de “actividades necesarias” de contenido indeterminado. El Departamento calificó expresamente varias de estas disposiciones como “*posiblemente inconstitucional(es) a la luz del artículo 182 de la Constitución Política*”.

Por las razones anteriormente expuestas, consideramos que tal disposición normativa deviene inconstitucional.

SEXTO. Consulta de constitucionalidad sobre los artículos 41, 42, 43 incisos d, c; y el artículo 46 del proyecto de ley, por violación al artículo 50 de la Constitución Política

Las diputadas y diputados consultantes, tenemos dudas con respecto a la constitucionalidad del artículo 41 y la interpretación sistemática de los artículos 42, 43, incisos d, c y el artículo 46 del proyecto de ley 24009, debido a las razones que se plantean de seguido.

I.I Consulta sobre los artículos 42, 43 incisos d, c; y el artículo 46 del proyecto de ley por violación al principio de precaución

El principio de precaución derivado del derecho a un ambiente sano (artículo 50 de la Constitución Política) ha sido integrado al bloque de constitucionalidad a partir de la jurisprudencia de este mismo Tribunal. Sobre su aplicación, esta Sala ha establecido que:

*“El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado otorga una protección especial a la biodiversidad y las aguas subterráneas, razón por la cual y en aplicación del principio precautorio en materia ambiental, las actividades económicas con impacto ambiental **deben ser autorizadas cuando exista certeza científica de que ese impacto no implique un riesgo o amenaza de daño permanente e irreversible al ambiente.** Es por esta razón que la administración debe realizar siempre la evaluación ambiental necesaria mediante los instrumentos que estime necesarios, evaluación que debe ser compartida públicamente con la*

población afectada, para que luego de un análisis riguroso y detallado la administración emita de manera fundamentada la viabilidad ambiental correspondiente. **La desatención e inobservancia de estos aspectos definidos normativa y jurisprudencialmente, deviene en la vulneración del referido derecho a un ambiente sano, por lo que las actuaciones administrativas así dispuestas resultan igualmente violatorias de este derecho fundamental.** (ver, entre otras, sentencias de esta Sala números 5893-95, 5445-99, 2003-6322, 2004-13414, 2004-01923, 2006-7994 y 2010-6922)”(Destacado no es del original).⁶

A partir de lo expuesto se define un criterio de aplicación del principio de precaución de acuerdo con el cuál, las autorizaciones administrativas para realizar actividades u obras deben contar **previamente a su aprobación**, con la certeza científica de que no implicarán riesgos o amenazas de daño permanente e irreversible en el ambiente.

En el caso concreto, este criterio de aplicación se trasgrede. En el tanto, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 42, 43 incisos d y c, y el artículo 46, permite que un proyecto APP avance hacia la etapa de licitación y adjudicación sin que exista una definición ambiental definitiva sobre sus impactos, riesgos, condiciones de viabilidad y medidas de prevención, mitigación o compensación. Se define en el artículo 46 que será el contratista (es decir, una vez firmado el contrato) quien se encargue de los estudios relacionados con la evaluación de impacto ambiental. **Esto resulta particularmente problemático porque la propia ley establece que en la etapa de factibilidad se profundiza la alternativa seleccionada, se estructura la APP, se asignan riesgos, se define el mecanismo de retribución al contratista y se diseña el pliego de condiciones y el contrato APP.**

Desde esa lógica, no se trata de una fase meramente preliminar o exploratoria. Es una etapa decisiva para fijar el contenido sustantivo del proyecto y sus condiciones contractuales. **Por eso, permitir que esa estructuración avance con**

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2012). *Resolución n.º 08892-2012, expediente 09-011327-0007-CO* (27 de junio de 2012).

una “viabilidad ambiental preliminar o potencial”, o con estudios ambientales no definitivos, debilita la función preventiva de la evaluación ambiental y coloca la variable ambiental en una posición subordinada frente a la lógica contractual, financiera y licitatoria del proyecto.

El diseño del pliego de condiciones y del contrato APP no puede realizarse válidamente sin una definición previa, suficiente y técnicamente robusta de las implicaciones ambientales del proyecto. Esto porque el pliego y el contrato no son documentos neutros: fijan el objeto contractual, las obligaciones de las partes, la asignación de riesgos, los mecanismos de remuneración, los estándares de desempeño, las condiciones de ejecución y las eventuales consecuencias económicas de cambios posteriores. Si esos instrumentos se diseñan antes de conocer con certeza razonable los impactos ambientales relevantes, se corre el riesgo de consolidar contractual y financieramente un proyecto cuya viabilidad ambiental aún no ha sido determinada de forma definitiva.

Aquí conviene enfatizar que el problema no es únicamente procedimental, sino también sustantivo. Una vez licitado y adjudicado el proyecto, cualquier condicionamiento ambiental posterior podría ser tratado como una alteración del equilibrio económico-financiero, una modificación contractual o un riesgo susceptible de generar reclamos por parte del contratista. En consecuencia, el esquema normativo podría incentivar que la evaluación ambiental se adapte a un contrato ya estructurado, cuando debería ocurrir lo contrario: que el pliego de condiciones y el contrato se diseñen a partir de los límites, condiciones y restricciones ambientales previamente determinados.

A ello se suma que, conforme al artículo 11 del Decreto Ejecutivo n.º 43893, la viabilidad ambiental preliminar puede otorgarse con base en información general del proyecto, como su identificación, ubicación geoespacial, datos del desarrollador, descripción del proceso productivo, recursos requeridos, residuos, emisiones, factores de riesgo, medidas ambientales, plano catastrado, número de finca, monto de inversión, diseño preliminar y formulario D1 o EsIA, según corresponda. **Por tanto, se trata de información inicial que no equivale a una evaluación**

ambiental definitiva, de modo que la licitación y el contrato podrían avanzar sin que exista todavía una valoración ambiental integral sobre la viabilidad real del proyecto.

Es decir, la lesión al artículo 50 constitucional se produce porque el proyecto de ley permite desplazar la evaluación ambiental definitiva hacia un momento posterior a la estructuración sustantiva del proyecto APP, posterior a su licitación, a la estructuración del contrato y a la firma por parte del contratista. Esta estructuración comprende, precisamente, **el diseño del pliego de condiciones y del contrato, así como la asignación de riesgos y la definición del mecanismo de retribución del contratista.** Por tanto, si la Administración diseña esos instrumentos sin contar previamente con una valoración ambiental definitiva, técnica e integral, **se invierte el orden constitucionalmente exigido por el principio precautorio: en lugar de que la evaluación ambiental condicione el diseño del proyecto, el diseño contractual puede terminar condicionando la evaluación ambiental posterior.**

II. Consulta sobre el artículo 41 por la violación al principio de no regresión ambiental por transferir competencias de SETENA a la DGAPP sin que ésta tenga la experiencia ambiental

En relación con el artículo 41 del proyecto de ley consultado, en el tanto, su redacción es ambigua porque, por un lado, dice que la DGAPP deberá desarrollar los estudios ambientales tendientes a la consecución de la licencia ambiental; luego indica que se dará audiencia a SETENA para que determine el tipo de estudio y, terminado este, para que emita un criterio vinculante; pero, al mismo tiempo, se omite indicar quién debe resolver. De la redacción literal del texto, no es claro si la competencia de otorgar la viabilidad potencial o, incluso, la viabilidad definitiva, la mantiene la SETENA o se traslada a la DGAPP.

Esto implica, al menos, dos problemas que podrían conllevar roces de constitucionalidad. Primero, si la DGAPP solo actúa como órgano de gestión o coordinación, la norma debería decirlo claramente y preservar expresamente la competencia plena, exclusiva e indelegable de SETENA en materia de evaluación de impacto ambiental.

Segundo, si la norma permite que la DGAPP asuma funciones sustantivas de evaluación ambiental, definición de suficiencia técnica o estructuración ambiental del proyecto, entonces habría una transferencia o desplazamiento de competencias desde SETENA hacia un órgano especializado en promoción, estructuración y gestión de APP.

Esa transferencia sería constitucionalmente problemática porque reduce el nivel de garantía institucional existente en materia ambiental, pues implicaría debilitar el diseño institucional actualmente previsto para garantizar la evaluación técnica, especializada y preventiva de los impactos ambientales. SETENA es el órgano creado por la Ley Orgánica del Ambiente para administrar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y emitir las decisiones técnicas correspondientes sobre la viabilidad ambiental de los proyectos.

Por ello, si una ley posterior permite que la DGAPP asuma, sustituya o condicione funciones sustantivas propias de SETENA —especialmente en la definición de estudios, valoración de impactos, determinación de condiciones ambientales o estructuración del proyecto antes del licenciamiento definitivo— se reduciría el nivel de protección ambiental previamente existente. **Esa reducción sería regresiva porque trasladaría competencias ambientales a un órgano cuya finalidad principal no es la tutela ambiental, sino la estructuración y promoción de proyectos APP, lo que podría subordinar la evaluación ambiental a criterios de viabilidad contractual, financiera o de bancabilidad.** En consecuencia, el problema constitucional no sería únicamente orgánico, sino material: se afectaría la garantía institucional que permite que la variable ambiental opere como límite previo y autónomo frente al diseño del proyecto.

En esta dirección, la jurisprudencia de esta Sala ha abordado el principio de no regresión en la siguiente dirección:

“El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la

situación de los derechos alcanzada hasta entonces. (...) En relación con el derecho al ambiente dijo: “Lo anterior constituye una interpretación evolutiva en la tutela del ambiente conforme al Derecho de la Constitución, que no admite una regresión en su perjuicio.” (Sentencia de la Sala Constitucional N° 18702-10)”. (Lo destacado no corresponde al original). (En el mismo sentido, las sentencias 2014-012887, 2017-002375, 2017-005994, 2019-012745 y 2019-017397)”.⁷

La creación de SETENA como órgano especializado, con competencias específicas, presupuesto, experiencia técnica y personal dedicado a la evaluación ambiental, constituye una garantía institucional para la tutela del ambiente. Sus funciones legales permiten que la valoración de los impactos ambientales se realice desde un órgano diseñado precisamente para asegurar un análisis técnico, preventivo y especializado. En ese sentido, si las disposiciones consultadas permiten trasladar competencias sustantivas de SETENA a un órgano cuya función principal es la estructuración y promoción de proyectos APP, se produciría una disminución del nivel de protección ambiental previamente alcanzado.

Ello resulta especialmente problemático si dicho órgano no cuenta con la misma especialidad, experiencia, personal ni recursos institucionales para asumir adecuadamente la evaluación ambiental de los proyectos. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, arriba señalada, las medidas normativas que empeoran injustificadamente el estándar de tutela ambiental alcanzado son contrarias a una interpretación evolutiva del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y, por tanto, vulneran el principio de no regresión ambiental.

En consecuencia, por las razones anteriormente expuestas, solicitamos que esta Sala Constitucional aclare si los artículos 41y la interpretación sistemática de los artículos 42, 43, incisos d, c y el artículo 46 del proyecto de ley 24009 son inconstitucionales por violación al artículo 50 de la Constitución Política.

⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2026). *Resolución n.º 14917-2026, expediente 26-004800-0007-CO* (28 de abril de 2026).

SÉPTIMO. Consulta de constitucionalidad sobre los artículos 24, 30 inciso d y 36 incisos c, e, h por violación a los artículos 55, 73, 84, 170 y 188 de la Constitución Política

Las diputadas y diputados consultantes, tenemos dudas con respecto a la constitucionalidad de los artículos 24, 30 inciso d y 36 incisos c, e, h del proyecto de ley 24009, debido a las razones que se plantean de seguido.

En primer lugar, se debe señalar que nuestra Carta Fundamental reconoce autonomía administrativa y funcional a determinadas instituciones para garantizar su funcionamiento independiente. Esta autonomía se establece, de forma general, en el artículo 188, según el cual las instituciones autónomas gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno⁸.

Además, la Constitución reconoce autonomías específicas: el artículo 55 establece al Patronato Nacional de la Infancia como institución autónoma encargada de la protección especial de la madre y la niñez; el artículo 73 asigna a la Caja Costarricense de Seguro Social la administración y gobierno de los seguros sociales; y el artículo 170 reconoce la autonomía de las municipalidades como corporaciones de gobierno local. Asimismo, el artículo 84 contempla la autonomía universitaria.

Mediante el desarrollo jurisprudencial, este Tribunal ha interpretado la autonomía administrativa como: *"(...) aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines"*.⁹

⁸ A su vez, el artículo 189 enumera cuáles son instituciones autónomas: los bancos del Estado, las instituciones aseguradoras estatales, las creadas directamente por la Constitución y las que cree la Asamblea Legislativa por mayoría calificada.

⁹ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (1992). *Resolución n.º 00031-1992, expediente 92-000031-0005-LA* (4 de marzo de 1992).

Asimismo, la autonomía administrativa está referida al funcionamiento y organización del ente: su "libertad de actuación concreta", que implica un poder de administrarse con independencia, sujeta al principio de legalidad¹⁰

Como complemento del desarrollo anterior, la Sala Constitucional ha interpretado que entre el Estado centralizado y las instituciones descentralizadas no existe una relación de jerarquía. En específico, para el caso de las Municipalidades, la jurisprudencia destaca que:

"(...) no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, (...). Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la «tutela administrativa» del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector)"¹¹.

Tomando en consideración el preámbulo anterior, el artículo 24 del proyecto de ley n.º 24009 genera dudas de constitucionalidad, en tanto establece una obligación imperativa para que la ANAPP y la Administración Titular suscriban convenios. En efecto, la norma utiliza una fórmula obligatoria al señalar que dichas partes "deberán suscribir convenios", sin dejar margen suficiente para valorar, en cada caso concreto, la conveniencia, necesidad o compatibilidad institucional de ese instrumento.

¹⁰Resolución N° 495-92 de 15:30 horas del 25 de febrero de 1992.

¹¹ Ver al respecto sentencia número 2006-005159 de las trece horas cuatro minutos del siete de abril del dos mil seis

Esta previsión resulta especialmente sensible porque esos convenios tendrían por objeto regular etapas sustantivas del ciclo de los proyectos APP, incluyendo la prefactibilidad, factibilidad y licitación, así como las responsabilidades de las partes y el detalle de los pagos que deberá asumir la Administración Titular para cubrir el costo de los estudios y actividades necesarias. En consecuencia, la norma permitiría que un órgano con una naturaleza predominantemente política y de estructuración de proyectos incida directamente en fases técnicas y decisorias del procedimiento de licitación, lo cual exige una revisión cuidadosa desde la perspectiva constitucional, particularmente en relación con la autonomía institucional, la distribución de competencias y las garantías de objetividad, transparencia y especialidad técnica que deben regir la contratación pública.

A ese respecto, debe indicarse que la previsión anterior no podría aplicarse a la Administración Pública descentralizada, particularmente respecto de aquellas entidades que gozan de autonomía constitucional. Este es el caso de las corporaciones municipales, cuya autonomía se reconoce en el artículo 170 constitucional, y de las instituciones autónomas, amparadas por el artículo 188 de la Constitución Política.

Desde esa perspectiva, podría resultar constitucionalmente problemático que los jefes de Hacienda, Planificación y Obras Públicas intervengan de manera obligatoria, mediante la imposición o suscripción forzosa de convenios, en decisiones internas de entes descentralizados constitucionalmente autónomos. Tal diseño podría implicar una intromisión indebida del Poder Ejecutivo en ámbitos de administración, gestión y decisión que la Constitución reserva a dichos entes, especialmente cuando se trate de definir responsabilidades, asumir costos, estructurar proyectos o participar en etapas sustantivas de procedimientos vinculados a alianzas público-privadas.

En el caso de las municipalidades o las instituciones autónomas, claramente no se les puede sujetar a un órgano del Poder Ejecutivo, en este caso la ANAPP

(de tres Ministros), obligándole a suscribir convenios para etapas de prefactibilidad, factibilidad y licitación del proyecto de APP.

Por otra parte, en cuanto al artículo 30, inciso d, también es posible observar una trasgresión a los fundamentos constitucionales de la autonomía. En el citado inciso, se indica de forma literal que es una función de la DGAPP: *“ Desarrollar de manera directa las fases de formulación, estructuración, licitación, formalización y fiscalización contractual, en proyectos bajo la modalidad de contratos de asociación público-privada, de conformidad con lo estipulado en esta ley. Para tales efectos, deberán aplicarse las reglas relativas al ciclo de vida del proyecto según la normativa aplicable para el Sistema Nacional de Inversiones Públicas.”*

Esto, resulta imposible respecto de la Administración descentralizada por razones de autonomía constitucional. El problema radica en que esas fases no son meramente auxiliares o técnicas, sino que inciden en decisiones sustantivas de gestión, planificación, contratación y ejecución institucional. Por ello, si la DGAPP puede asumirlas directamente respecto de proyectos de municipalidades o instituciones autónomas, se podría producir una sustitución de competencias propias de esos entes, afectando su independencia administrativa reconocida en los artículos 170 y 188 de la Constitución Política.

En consecuencia, la norma debería interpretarse o ajustarse para evitar que la DGAPP intervenga de forma obligatoria o sustitutiva en el ámbito interno de los entes autónomos. De lo contrario, podría configurar una intromisión del Poder Ejecutivo en materias que, por mandato constitucional, deben permanecer bajo decisión y responsabilidad de la respectiva institución autónoma o corporación municipal.

Finalmente, el artículo 36, particularmente en sus incisos b), c), e) y h), contiene disposiciones que podrían transgredir la autonomía constitucional de la Administración Pública descentralizada, especialmente cuando se trate de instituciones autónomas o corporaciones municipales.

En primer lugar, el inciso b) dispone que la Administración Titular debe proponer a la Dirección General de Asociaciones Público-Privadas los proyectos “a nivel de perfil” que tengan potencial para desarrollarse bajo la modalidad de APP. Sin embargo, la expresión “a nivel de perfil” resulta ambigua, pues no queda claro cuál es el grado de avance, detalle técnico o contenido mínimo que debe tener el proyecto en esa etapa. Además, la norma parece sugerir que dichos proyectos deben someterse a una instancia de validación externa, aunque la aprobación correspondería a la ANAPP y no propiamente a la Dirección General, lo cual introduce una posible confusión competencial.

En cuanto al inciso c), debe reiterarse lo ya señalado sobre la imposibilidad constitucional de imponer a la Administración descentralizada la suscripción de convenios con la Dirección General para el desarrollo de las etapas de prefactibilidad, factibilidad y licitación de los proyectos APP. Bajo esa fórmula, la Administración Titular quedaría subordinada, en aspectos sustantivos del ciclo del proyecto, a la Dirección General de Asociaciones Público-Privadas, órgano adscrito al Poder Ejecutivo, lo cual podría afectar su independencia administrativa y su capacidad de decisión propia.

Por su parte, el inciso e) también plantea dudas de constitucionalidad, al establecer que la Administración Titular debe suscribir los actos de inicio, adjudicación y el respectivo contrato APP “según las recomendaciones de la Dirección General de Asociaciones Público-Privadas”. Esta redacción limita el margen de decisión de las administraciones titulares, pues condiciona actos esenciales del procedimiento contractual a las recomendaciones de una Dirección vinculada a un Ministerio. En el caso de entes descentralizados constitucionalmente autónomos, ello podría implicar una interferencia indebida en competencias propias de gestión, contratación y decisión institucional.

Asimismo, el inciso h) resulta particularmente preocupante, en tanto exige a la Administración Titular requerir el dictamen de la Autoridad Nacional de Asociaciones Público-Privadas para la modificación, cesión y terminación anticipada de los contratos APP bajo su titularidad, luego de su propia evaluación, y dispone

expresamente que dicho dictamen será vinculante. Esta previsión otorgaría a un órgano integrado por tres ministros la potestad de incidir de manera obligatoria en decisiones sustantivas sobre la vida del contrato APP, incluyendo su cesión o terminación anticipada. Cuando la Administración Titular sea un ente descentralizado autónomo, esa vinculatoriedad podría traducirse en una subordinación material frente al Poder Ejecutivo, incompatible con la autonomía reconocida en los artículos 170 y 188 de la Constitución Política.

En consecuencia, por las razones anteriormente expuestas, solicitamos a la Sala Constitucional declare si los artículos 24, 30 inciso d, y 36 incisos c, e, h, del proyecto de ley consultado, resultan contrarios al Derecho de la Constitución.

OCTAVO. Inconstitucionalidad del artículo 12, inciso c), por violación al principio de reserva de ley, exceso en la potestad reglamentaria y lesión directa al artículo 182 de la constitución política

El artículo 12, inciso c), del texto R-3 del proyecto de ley consultado, dispone textualmente en lo que interesa: *“ARTÍCULO 12.- (...) Las modalidades de estructuración de las Asociaciones Público-Privadas podrán ser: (...) c) Otras modalidades de estructuración que se definan reglamentariamente”*.

Las diputadas y diputados consultantes, consideramos que existe una violación al principio de reserva de ley en materia de contratación administrativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 182 de la Constitución Política, dado que la norma delega en el Poder Ejecutivo o en la Junta Directiva de la Agencia — dado que la ley no lo especifica— una potestad abierta, indeterminada y en blanco para crear, mediante vía reglamentaria, nuevas e innominadas modalidades de contratos de Asociación Público Privada (APP). Con esto, se despoja al legislador ordinario de su competencia exclusiva y se vacía de contenido el principio de reserva de ley en una materia de altísima sensibilidad fiscal.

El artículo 182 de la Constitución Política impone un mandato rígido: toda contratación que involucre fondos públicos debe regirse por las reglas y principios

dispuestos en la ley, de acuerdo al monto respectivo. La potestad reglamentaria consagrada en el artículo 140, inciso 3), de la Carta Magna es de naturaleza ejecutiva y complementaria; está supeditada a un marco legal previo que le sirva de límite, contorno y guía, al menos en los elementos esenciales de la contratación. Al habilitar que sea un simple reglamento el que invente y configure "otras" modalidades contractuales de APP —negocios complejos que por su naturaleza comprometen la infraestructura y las finanzas públicas por décadas—, el legislador renuncia de su competencia constitucional exclusiva y la traslada al Poder Ejecutivo o una institución, para regular la esencia del vínculo contractual (como la distribución de riesgos, las formas de pago y el objeto), lo cual es competencia exclusiva de la ley ordinaria.

El texto del artículo 12, inciso c), bajo análisis, pretende justificar una delegación en blanco, lo cual contradice abiertamente las condiciones bajo las cuales este Tribunal Constitucional ha validado la regulación reglamentaria de figuras contractuales complejas. En la sentencia N.º 2001-11657, al analizar la constitucionalidad del *Reglamento para los Contratos de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios*, esta Sala dejó claro que la legitimidad de un decreto ejecutivo para normar modelos contractuales novedosos depende estrictamente de la existencia de un marco legal previo que lo habilite.

En dicho precedente, la Sala estimó constitucional la vía reglamentaria únicamente porque el Poder Ejecutivo actuó "*teniendo como base la autorización expresa de los artículos 3º y 55 de la Ley número 7494*" (Ley de Contratación Administrativa), normas legales que fijaban las reglas procedimentales y los principios de la contratación. Contrario a lo ocurrido en el precedente del año 2001, el artículo 12, inciso c), del presente proyecto no se apoya en ninguna norma legal sustantiva previa, sino que pretende que el propio reglamento defina la modalidad contractual de forma autónoma y sin parámetros parlamentarios, incurriendo en un vicio de constitucionalidad.

Este fenómeno de indeterminación jurídica fue advertido por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa al analizar los artículos 9 y 12 del

texto original en noviembre de 2024, señalando que la remisión directa al reglamento para la determinación de figuras contractuales sustantivas afectaba los límites exigidos para la contratación estatal. Pese a ello, el vicio persiste intacto en el texto aprobado en primer debate.

Asimismo, la Contraloría General de la República (CGR), en su Oficio N.º 19189 de noviembre de 2024 (pág. 7), formuló una seria objeción a esta disposición, puntualizando que el proyecto “incluye una tercera opción sin que exista alguna disposición general del detalle o las condiciones” de esas futuras modalidades. La CGR recordó que los negocios de APP *“requieren un nivel importante de claridad (...) para evitar que los negocios no surjan a la vida jurídica teniendo falencias o debilidades de origen”*. La falta de parámetros provoca un estado de inseguridad jurídica (violación al artículo 11 constitucional), al permitir que modalidades contractuales imprecisas nazcan a la vida jurídica por la sola voluntad de la Administración activa, burlando el debate parlamentario exigido para la disposición de la Hacienda Pública.

Por lo expuesto anteriormente, solicitamos a la Sala Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 12, inciso c) del proyecto de ley, por resultar incompatible con el principio de reserva de ley, los límites constitucionales de la potestad reglamentaria y el artículo 182 de la Constitución Política, de conformidad con los presupuestos fijados en el Voto N.º 2001-11657.

NOVENO. Inconstitucionalidad por delegación de potestades constitucionales de imperio propias del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Las potestades de imperio son todos los actos que tienen efectos en la esfera jurídica de particulares o que ponen fin a procedimientos administrativos con consecuencias coercitivas. Tal es el caso de la imposición de sanciones, medidas cautelares, órdenes de archivo, actos que inician o concluyen procedimientos, y cualquier actuación que restrinja, limite o suprima derechos subjetivos. Asimismo, se han incluido como potestades de imperio los poderes normativos que crean obligaciones sobre terceros, pues afectan la esfera jurídica con la misma intensidad que los actos singulares.

Una de las características de estas potestades, es que para ser delegadas en otros entes públicos, solo puede ser por medio de una ley, excpto cuando esas competencias sean exclusivas y excluyentes según la Constitución Política. Es decir, las potestades de imperio solo pueden ser ejercidas por quien tenga habilitación expresa de rango legal o constitucional. No basta una norma reglamentaria autónoma. Por ejemplo, se ha rechazado la tesis de que un reglamento de organización interna pueda habilitar el ejercicio de potestades coercitivas ya que la delegación debe provenir de una expresa habilitación con origen legal mínimo, cuando comprenda el ejercicio de potestades de imperio.

Es decir, las potestades de imperio no pueden ser transferidas a entidades que carecen del sustento institucional para ejercerlas, esto porque los actos administrativos con efectos externos e incidencia en la esfera jurídica de los particulares deben provenir directamente del órgano investido de la capacidad de comprometer a la entidad externamente.

En este orden de ideas, las diputadas y diputados consultantes, consideramos que existe una delegación de potestades de imperio inconstitucional, de conformidad con lo que a continuación se expone.

El proyecto de ley que se tramita bajo el Expediente N.º 24.009 crea la Agencia Nacional de Asociaciones Público-Privadas (ANAPP) como una **entidad de Derecho público de carácter no estatal, con personalidad jurídica instrumental y patrimonio propio** (artículo 23). Al mismo tiempo, los artículos 28 inciso d), 36 y 43 le atribuyen a esa entidad no estatal —y a su órgano ejecutor, la Dirección General de Asociaciones Público-Privadas (DGAPP)— potestades que producen efectos jurídicos coercitivos sobre instituciones del Estado: la potestad de emitir lineamientos sobre toda la Administración Pública en materia de proyectos APP; la potestad de exigir información obligatoria a las administraciones titulares; la potestad de dictar metodologías de cumplimiento obligatorio sobre el ciclo de vida completo de los proyectos de inversión pública; y la potestad de bloquear mediante dictamen vinculante las decisiones de modificación, cesión y terminación anticipada de contratos que adopte la Administración Central.

Todas esas potestades son, en los términos establecidos por la Sala Constitucional, potestades de imperio: producen efectos coercitivos sobre la esfera jurídica de otros sujetos —en este caso, las propias instituciones del Estado— y condicionan su capacidad de actuar en el ejercicio de sus competencias propias. Atribuir las a un ente no estatal sin mandato constitucional propio, sin control parlamentario y con una habilitación legal carente de parámetros de contenido, viola los artículos 9, 11, 28 y 129 de la Constitución Política.

Así las cosas, la categoría bajo la cual se crea a la ANAPP como ente público no estatal, abarca en Costa Rica figuras como los colegios profesionales, ciertas cámaras con funciones públicas delegadas o algunos fondos autónomos. Su característica definitoria es que **no forman parte del aparato del Estado en sentido estricto: no responden directamente ante la Asamblea Legislativa, no están sujetos al control jerárquico del Ejecutivo en los mismos términos que los ministerios, y carecen de un mandato constitucional propio que les atribuya potestades de autoridad sobre el resto del sistema institucional.**

Aunado a lo anterior, se integra la Junta Directiva únicamente con tres ministros del Poder Ejecutivo: el jerarca de MIDEPLAN, quien la preside, el jerarca de Hacienda y el jerarca de la Presidencia. Este diseño coloca a la ANAPP —formalmente un ente no estatal— bajo el control exclusivo del Poder Ejecutivo, sin los mecanismos de contrapeso que la Constitución establece para los órganos del Estado, lo que en la práctica funciona como una entidad creada para que el Poder Ejecutivo pueda intervenir en las autonomías institucionales.

Primera potestad de imperio: Artículo 28 inciso 4). Lineamientos sobre toda la Administración Pública.

El artículo 28 del texto enumera las funciones de la Junta Directiva de la ANAPP. Su inciso 4 le atribuye la potestad de emitir los lineamientos para la promoción y desarrollo de los proyectos de Asociación Público-Privada.

Estos lineamientos tienen un destinatario que abarca a toda la Administración Pública: cualquier institución que quiera desarrollar un proyecto APP —ministerios, instituciones autónomas, municipalidades— debe ajustarse a las reglas que la ANAPP establezca para acceder al ciclo de vida del proyecto regulado en esta ley. El artículo 28 inciso 4 no califica esos lineamientos como orientadores, no vinculantes ni como recomendaciones, sino que los presenta como atribución institucional de la Junta Directiva sin ningún matiz limitante. La norma tampoco define qué pueden contener esos lineamientos, hasta dónde pueden llegar ni qué mecanismo de impugnación tienen las instituciones que los consideren excesivos o contrarios a su autonomía constitucional.

Una entidad no estatal —cuya Junta Directiva la integran exclusivamente tres ministros y que carece de control— que emite lineamientos vinculantes condicionando cómo las instituciones del Estado desarrollan sus proyectos de inversión ejerce una potestad normativa con efectos coercitivos sobre la esfera de actuación de esas entidades. Eso es, constituye a todas luces, una potestad de imperio que requiere sustento institucional adecuado y habilitación legal con parámetros de contenido. El artículo 28 inciso 4 no cumple ninguno de los dos requisitos.

Segunda potestad: Artículo 36. Dictamen vinculante que bloquea decisiones de la Administración Central.

El artículo 36 establece, entre las atribuciones de la Administración Titular: *“Requerir el dictamen de la DGAPP para la modificación, cesión y terminación anticipada de los contratos APP bajo su titularidad, luego de su propia evaluación. El dictamen será vinculante en el caso de la Administración Central y todos sus órganos desconcentrados y, en el caso de la Administración descentralizada o de las municipalidades, podrán apartarse del dictamen, pero en tal caso, el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa deberá emitir un acto motivado.”*

Este es el caso más nítido de ejercicio de potestad de imperio por un ente no estatal en el texto del proyecto. El dictamen vinculante de la DGAPP para la

modificación, cesión y terminación anticipada de contratos APP significa que ningún ministerio ni órgano de la Administración Central puede adoptar esas decisiones — que son actos administrativos propios del ejercicio de sus competencias constitucionales y legales— sin la autorización previa de una entidad no estatal. Si la DGAPP emite un dictamen negativo, la Administración Central queda jurídicamente bloqueada: no puede actuar.

Un dictamen vinculante es precisamente el tipo de acto identificado como potestad de imperio: pone fin a la capacidad de la entidad de avanzar en su propia esfera de competencia, con efectos jurídicos directos sobre su actuación. Esta potestad a un ente público no estatal resulta inconstitucional porque los actos de este tipo, deben provenir directamente del órgano investido de la capacidad de comprometer a la entidad externamente. La DGAPP, órgano de un ente no estatal sin mandato constitucional propio, no tiene ese sustento respecto de la Administración Central.

El vicio se extiende con diferente intensidad a la administración descentralizada y a las municipalidades. Aunque el dictamen no es formalmente vinculante para ellas, la obligación de emitir un acto motivado al apartarse, constituye una carga procedimental asimétrica que una entidad no estatal no puede legítimamente imponer a entidades con autonomía constitucional protegidas Constitucionalmente. La autonomía constitucional no puede quedar condicionada a la necesidad de justificarse ante un ente que no tiene respaldo constitucional equivalente.

Tercera potestad Artículo 43, último párrafo. Metodologías obligatorias sobre el ciclo de vida de todos los proyectos APP.

El artículo 43 regula el ciclo de vida de los proyectos APP. Su último párrafo establece: “La ANAPP emitirá las metodologías que correspondan para garantizar el adecuado cumplimiento de la presente ley, su reglamento y normativa asociada, de manera complementaria a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública,

a lo largo del ciclo de vida del proyecto APP, en consonancia con lo establecido en la presente ley.”

Al establecer la competencia de garantizar cumplimientos, constituye un elemento definitorio de esta potestad. No se trata de emitir guías, orientaciones o recomendaciones, sino que se trata de emitir instrumentos normativos cuyo propósito es asegurar el cumplimiento de la ley. Las metodologías que “garantizan” el cumplimiento son, por su propia naturaleza, de acatamiento obligatorio. Su alcance es total: cubren el ciclo de vida completo de todos los proyectos APP del país —preinversión, inversión y postinversión— y son complementarias a las normas del SNIP, lo que significa que tienen efecto jurídico sobre la planificación de todos los proyectos que se tramiten por esta vía, independientemente de qué institución los impulse.

Eso es ejercer autoridad regulatoria sobre el aparato del Estado desde una entidad que no forma parte de él. La ANAPP emite normas técnico-jurídicas que determinan cómo deben actuar todas las administraciones titulares del país a lo largo de sus procesos de inversión. El artículo 43 no fija ningún criterio de contenido para esas metodologías, así como ningún criterio de proporcionalidad ni ninguna vía de impugnación para las entidades afectadas.

En este orden de ideas, los entes públicos no estatales pueden existir y ejercer funciones públicas en el ordenamiento costarricense. Lo que no pueden hacer es ejercer potestades de autoridad sobre las instituciones del propio Estado, de ahí que solicitamos a la esta Sala evacúe la consulta bajo los extremos expuestos y determine si los artículos 28 inciso d), 36 y 43, resultan inconstitucionales.

DÉCIMO. Inconstitucionalidad del inciso i) del artículo 44: “retribución” a la iniciativa privada en la evaluación de ofertas

El último párrafo del artículo 44 del proyecto de ley establece que el proponente privado ***“tendrá derecho a una retribución en la evaluación de la oferta que formule con ocasión de la licitación, según los términos previstos en el***

reglamento a esta ley y complementariamente en el pliego de condiciones, que deberá estar justificado en términos de razonabilidad y proporcionalidad siempre garantizando la competencia en la licitación mayor." (Énfasis se adiciona).

Las diputadas y diputados consultantes, consideramos que esta especie de premio a quien tenga una iniciativa privada para un contrato de APP, introduce un desequilibrio estructural en el procedimiento licitatorio que resulta contrario al artículo 182 de la Constitución Política y a los principios que la Sala Constitucional ha derivado de rango constitucional a partir de ese numeral.

En este sentido, la norma constitucional establece la licitación como el mecanismo idóneo para toda contratación del Estado. La Sala Constitucional, desde 1998 y con el voto N.º 5947-98, desarrolló este mandato y estableció que sus efectos trascienden la forma de lo procedimental y que se convierte en una garantía sustantiva de los derechos de todos los oferentes. En ese pronunciamiento, el Tribunal Constitucional desarrolla en entre otros, los principios de *"...libre concurrencia, igualdad de trato entre todos los potenciales oferentes, publicidad, legalidad o transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos licitatorios, equilibrio de intereses, principio de buena fe, mutualidad del contrato, y control de los procedimientos a cargo y en última realizado directamente por la Contraloría General de la República..."* que emanan directamente del artículo 182.

Asimismo, se precisó que el objetivo del sistema de contratación administrativa es que *"el Estado consiga las mejores opciones de contratación en cuanto a precio y calidad —es decir, la eficiencia— y, por la otra, que los particulares participen en **igualdad de condiciones.**"*

Es decir, existe un doble mandato —eficiencia del Estado e igualdad entre oferentes— que opera como límite infranqueable para el legislador ordinario. Sin embargo, el inciso i) del artículo 44 otorga al proponente privado originario una **ventaja evaluativa** frente a los demás participantes de la licitación, por el simple hecho de haber tenido la iniciativa. Independientemente de cómo se denomine

"retribución", "premio" o "bonificación", su efecto jurídico es idéntico: distorsiona el proceso competitivo al momento de la comparación de ofertas, pues el proponente originario privado parte, por definición, de una posición más favorable que los demás oferentes. Esta condición de ventaja es contrario el principio de igualdad y libre competencia del que deben gozar los oferentes, debido a que constituye un elemento indispensable para lograr la citada eficiencia y la mejor consecución del interés público.

Así las cosas, la igualdad en la contratación pública no es una igualdad formal sino material: exige que todos los participantes sean evaluados bajo los mismos parámetros en igualdad de condiciones. Introducir una bonificación para uno de ellos, por el hecho de haber sido quien propuso el proyecto, no constituye una diferenciación basada en la calidad técnica o económica de su oferta, sino en su condición de origen. Las reglas del concurso no pueden conferir ventajas ajenas al mérito de la propuesta misma.

En este mismo sentido, el voto 5947-98 afirma que la licitación es el procedimiento garantía del interés público *"cuya publicidad garantiza una efectiva participación de todos los interesados, para que la Administración seleccione la mejor opción."* Si uno de los participantes lleva incorporada una retribución evaluativa desde antes de que el proceso comience, la Administración no estará necesariamente seleccionando la mejor oferta del mercado, sino la mejor oferta ajustada artificialmente.

Aunado a lo anterior, los quienes impulsan la iniciativa de ley, pretenden subsanar este vicio, indicando al final del inciso consultado que el privilegio otorgado a un solo oferente, deberá estar *"justificado en términos de razonabilidad y proporcionalidad siempre garantizando la competencia en la licitación mayor."* Sin embargo, esta fórmula genérica no subsana el vicio constitucional porque en primer lugar, delega en el reglamento la determinación del monto de la retribución, lo que implica una remisión en blanco sobre el alcance de una ventaja competitiva con efectos directos en el procedimiento constitucionalizado; y segundo, la mera enunciación de razonabilidad y proporcionalidad no puede corregir un desequilibrio

estructural que, por su propia naturaleza, opera en contra de la igualdad entre oferentes, principio de rango constitucional.

Así las cosas, la libre concurrencia no se agota en el derecho formal de presentar una oferta, sino que implica necesariamente la garantía de que todos los oferentes compiten en condiciones equivalentes. Una bonificación en la evaluación desincentiva estructuralmente la participación de terceros que, racionalmente, anticiparán que su oferta debe superar la del proponente originario en un margen adicional —el correspondiente a la "retribución"— para poder adjudicarse el contrato. Ello reduce la competencia real, afecta la posibilidad de que el Estado obtenga las mejores condiciones y, en último término, lesiona el interés público que el procedimiento licitatorio está diseñado para proteger.

De conformidad con lo expuesto, consideramos que existen dudas razonables de constitucionalidad en el inciso i) del artículo 44 por violación del artículo 182 de la Constitución Política, en relación con los principios de igualdad de trato entre todos los potenciales oferentes y libre concurrencia, al otorgar una retribución evaluativa al privado que haya tenido la iniciativa, esto porque la norma introduce un desequilibrio que no encuentra asidero en la calidad técnica o económica de la oferta, desnaturaliza el carácter competitivo del concurso y compromete la capacidad del Estado de seleccionar la mejor opción para la satisfacción del interés público. La delegación de la determinación de dicha retribución al reglamento agrava el vicio, pues traslada a la vía administrativa la definición de una ventaja que incide directamente en un procedimiento constitucional.

Por las razones anteriormente expuestas, las diputadas y diputados consultantes consideramos que el proyecto de ley **"LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS"** EXPEDIENTE 24.009, contiene vicios constitucionales por el fondo, por lo que solicitamos a la Sala Constitucional, evacue las consultas realizadas.

IV. NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones mediante el correo electrónico josemvfe@gmail.com

San José, 21 de mayo de 2026.

CONSULTA LEGISLATIVA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD "LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS" (Expediente 24.009)

Nombre del Diputado o Diputada	Firma
1. José María Villalta Flores Estrada	
2. Edgardo V. Araya Sibaja	
3. Sigrid Segura Artavia	
4. Jocelyn Cienzo Núñez	
5. Antonia Rojas Guzmán	
6. Vianey Mora Vega	
7. María Eugenia Román Jara	
8. Alvaro Ramírez Bogantes	
9. Abril Gordienko López	

10.	Claudia Dobles Camargo	
11.	Janice Saúl Morales	
12.	Karen Alfaro Jiménez	
13.	Jesús Calderín Caltzón	
14.	Iztauri Alfaro Guerrero	
15.	Mangell McLean Villalobos	
16.	Diana Murillo Murillo	
17.	Ronald Campos Villegas	
18.	Ángela Aguilar Vargas	
19.	Eder Hernández Oliva	

Karol Matamoros Montoya

