ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 11, 12 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 32 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.° 7428 DE 04 DE NOVIEMBRE DE 1994 Y SUS REFORMAS, PARA DEFINIR EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ESTABLECER EL CONTROL ANUAL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y SUS FUNDACIONES

KATTIA CALVO CRUZ
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.°25.901

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL ARTÍCULO 11, 12 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 32 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.° 7428 DE 04 DE NOVIEMBRE DE 1994 Y SUS REFORMAS, PARA DEFINIR EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ESTABLECER EL CONTROL ANUAL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y SUS FUNDACIONES

Expediente N.° 25.901

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

PROYECTO DE LEY

La Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa fue pensada por el constituyente originario con fines específicos de ejercer la fiscalización sobre la Hacienda pública, con independencia funcional y administrativa. Así se expresa en el 183 y 184 constitucional:

> **“ARTÍCULO 183.-** La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.
>
> La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o procederes incorrectos.”

“ARTÍCULO 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;

No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella;

2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;

3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugestiones que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;

4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos;

5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.”

Por su parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428, delimita el marco competencial de dicho órgano constitucional en su Capítulo II (artículos 10 al 37). Bajo este amparo normativo, la Contraloría ejerce la fiscalización superior de la Hacienda Pública, auditando legítimamente la conducta

administrativa de las instituciones y los funcionarios públicos para salvaguardar el patrimonio del Estado.

Considerando que el fin primordial del Estado y de la función pública es la satisfacción del interés público, toda actuación institucional debe subordinarse estrictamente al principio de legalidad y al bloque de constitucionalidad. En ese sentido, la Contraloría General de la República actúa como un órgano garante de este ordenamiento; su labor fiscalizadora asegura a los administrados que los fondos públicos se gestionen con eficacia, eficiencia y plena sujeción a la legalidad vigente.

Con esta finalidad, en el presente proyecto de ley se proponen las siguientes reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428 del 4 de noviembre de 1994 y sus reformas:

1) **Adición de un párrafo segundo al artículo 11:** Tiene por objeto incorporar de manera explícita la razón de ser de la Contraloría General de la República. Se establece que, ante la necesidad de interpretar una norma jurídica ambigua, se deberá aplicar el criterio que mejor favorezca a la protección de la Hacienda Pública junto con la tutela del interés y el ahorro de los recursos públicos.

2) **Modificación del primer párrafo del artículo 12:** Su propósito es delimitar el ejercicio de las competencias de la Contraloría, determinando que el órgano fiscalizador no podrá sustituir ni invadir los asuntos que corresponden de forma exclusiva a la administración pública activa, en toda su extensión y en el ejercicio de sus funciones decisorias.

Así lo señaló la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, la cual resolvió en la opinión consultiva n.° 2024-021375 a las dieciocho horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de julio del dos mil veinticuatro.

"Desde la óptica del Derecho de la Constitución -valores, principios y normas- y los principios y normas básicas que rigen la gestión administrativa es claro que los órganos de control, **en ningún caso, pueden sustituir o desplazar las funciones que le competen a la administración activa**, de hacerlo, no solo sería inconstitucional, sino que conllevaría trastocar todo el diseño de la organización administrativa, tanto desde el punto de vista estático -organización- como dinámica -las competencias- con el consecuente perjuicio a los intereses generales".

3) **Adición de un artículo 32 bis:** Introduce la obligatoriedad de auditar anualmente la gestión de las universidades públicas respecto al uso eficiente de sus presupuestos. Si bien las universidades públicas gozan de una autonomía completa o especial de rango constitucional, según lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política, el manejo de los fondos y recursos públicos que administran forma parte de la Hacienda Pública. Por ello, resulta de vital relevancia que la Contraloría General de la República ejerza su potestad constitucional de fiscalización. Asimismo, se dispone que los informes resultantes sean presentados formalmente ante la Asamblea Legislativa, dotando a las diputaciones de insumos técnicos esenciales para un ejercicio óptimo y riguroso del control político que las diputaciones deben ejercer.

Así lo señaló la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA cuando trató las limitaciones de la autonomía universitaria, en las sentencias n°2016-02419 y n°2016-18087.

"Ciertamente, como lo ha afirmado reiteradamente este Tribunal tal autonomía universitaria les habilita para dictar sus propias normas jurídicas fundamentales de organización. Empero, no puede extralimitarse tal potestad, puesto que, sin duda alguna, se encuentra limitada por el propio Derecho de la Constitución, esto es, los valores, principios, preceptos y

> jurisprudencia constitucionales. Las universidades ciertamente gozan de autonomía, pero no de soberanía, la soberanía, únicamente, la tiene el propio Estado. No puede entenderse, so pena de fragmentar la soberanía, que las universidades se pueden constituir en especie de micro-estados dentro del propio Estado costarricense. No cabe la menor duda que las universidades públicas al ejercer su autonomía, también, están sujetas a los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales que los interpretan. Las universidades no pueden abstraerse del Derecho de la Constitución o del orden constitucional."

La Sala Constitucional cuenta con una vasta jurisprudencia en la que desarrolla y establece una protección especial sobre el ámbito de acción de la Contraloría General de la República (CGR), fundamentada en el principio de irreductibilidad de sus competencias.

En el diseño de este proyecto de ley, se ha tenido especial cuidado en respetar dicho principio, garantizando que las facultades del órgano contralor permanezcan incólumes. Por lo tanto, la propuesta no genera afectación alguna a las potestades legales que le corresponden para el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Con este propósito, el primer artículo reafirma la razón de ser de la institución: velar por el interés público mediante la protección de la Hacienda Pública. El elemento novedoso de esta disposición es la introducción de un mandato interpretativo que obliga a resolver cualquier vacío normativo o ambigüedad de acuerdo con este fin primordial.

Por su parte, el artículo segundo precisa los alcances de la "administración activa", conforme al inciso a) del artículo 2 de la Ley General de Control Interno, y establece una prohibición expresa para que la Contraloría General de la República (CGR) no sustituya ni desplace al Poder Ejecutivo en el ejercicio de tales funciones.

Esta delimitación se fundamenta en lo resuelto por la propia Sala Constitucional, la cual determinó que el límite de acción del órgano contralor debe ser fijado por la Asamblea Legislativa mediante una ley de la República. Así, este proyecto de ley asume la responsabilidad delegada en la resolución N.° 2024-028774, dictada a las dieciocho horas y veinte minutos del primero de octubre de dos mil veinticuatro.

Dicho fallo, originado por la consulta facultativa de constitucionalidad interpuesta por el Tribunal Supremo de Elecciones y la propia Contraloría General de la República, dispone lo siguiente:

> “Hay que tener presente que el principio de legalidad -consagrado en el artículo 11 de la Constitución- establece que lo no permitido está prohibido para la Administración Pública. Esto es, para que pueda actuar, esta requiere de una norma habilitante del ordenamiento jurídico. No obstante, **ello no impide que el legislador pueda dictarle prohibiciones, con la finalidad de establecer o delimitar el ámbito de acción de uno de sus órganos**, lo que tiene mayor importancia cuando se trata de preservar las competencias constitucionales asignadas por el constituyente a cada uno de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, de forma tal que se garantice el **principio de la corrección funcional** y, por ende, se mantenga incólume la distribución de competencias que se estableció en la Carta Fundamental.”

El tercer artículo por su parte reafirma las competencias que tiene la Contraloría General de la República de velar y fiscalizar el uso eficiente de los recursos que provengan de la Hacienda Pública, siendo los recursos otorgados por el FEES parte de esos recursos. Siendo así es potestad de los diputados de la República por la vía normativa delegarle a la Contraloría dicha fiscalización y a su vez está dentro de sus potestades también el solicitarle, como auxiliar de la Asamblea Legislativa, los hallazgos e informes que correspondan para ejercer el control político constitucional correspondiente a los “Fondo Especial para la Educación Superior” (FEES), leyes específicas, presupuestos extraordinarios, transferencias adicionales del Poder Ejecutivo, superávits libres y específicos, rendimientos provenientes de instrumentos de inversión financiera a cualquier plazo, donaciones, montos destinados a sus fundaciones o cualesquiera otros ingresos futuros que perciban dichas instituciones.

La Sala Constitucional en su resolución Nº 2022023239, a las trece horas y diez minutos del cinco de octubre de dos mil veintidós, desarrolla esta potestad la cual cita lo siguiente:

> "La tercera premisa fundamental es que según los numerales 8 y 9 de la Ley Nº 7428 "Ley Orgánica de la Contraloría General de la República" **existe una sola Hacienda Pública**. En ese sentido, la **fuente principal de ingresos de las universidades estatales proviene del presupuesto nacional**; aspecto que deriva de la misma Constitución Política, numerales 84 y 85- "El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará con su financiación." y "El Estado dotará de patrimonio propio…", y que quedó plasmado en el apartado anterior, quiere decir que, de la Hacienda Pública central, **el Estado proporciona ingresos, por norma constitucional, a las universidades estatales, conformando aquella denominada por los accionantes "Hacienda Universitaria" la cual no se debe entender separada de su fuente principal de financiamiento**. Este es un aspecto trascendental a fin de señalar que, **la autonomía financiera de las universidades estatales no es absoluta, no existe una Hacienda Universitaria separada de la Hacienda Pública, como erradamente señalan los accionantes**, en tanto, los gastos no se atienden con sus propios ingresos, sino con aquellos que, por normas constitucionales -artículos 84 y 85-, les dota el Estado; a través del presupuesto nacional. Es decir, existe un flujo de recursos públicos que nutre la "Hacienda Universitaria", en tanto integrada a un ente mayor que es el Estado y consecuentemente a los fondos públicos de este; por medio de la transferencia del presupuesto nacional. De lo anterior se derivan dos conclusiones relevantes, la primera en el sentido de que, la autonomía alegada refiere a la materia -educación-; con todo lo que ello implica, siendo este el núcleo esencial de su razón de ser; también está ligada al manejo y administración de su propio presupuesto, sin que ello

implique abstraerse de medidas fiscales como la que nos ocupa, pues la denominada "Hacienda Universitaria" se sostiene, esencialmente, con los recursos públicos provenientes de la Hacienda Pública; por medio del presupuesto nacional. **Lo cual lleva a considerar que, dicha "Hacienda Universitaria" está sujeta a una sana administración de los fondos públicos, la que necesariamente deberá observar los principios de equilibrio presupuestario, sostenibilidad financiera -incluida la regla fiscal: y gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia) -dispuestos en los ordinales 176 constitucional y 5 de la LAFRPP; de manera tal que los recursos dotados por el Estado, por medio de transferencia del presupuesto nacional**, no se constituya en un disparador de gasto público que aumente el déficit fiscal; ello en tanto existe una relación entre ingresos y gastos y las decisiones de política financiera que recaiga sobre éstos son interdependientes. La segunda conclusión es que, **siendo que las universidades estatales se nutren de fondos pertenecientes a la Hacienda Pública, están necesariamente compelidas, por normas de rango constitucional -artículos 183 y 184- al control y fiscalización de estos por parte de la Contraloría General de la República, respecto de la cual no es posible alegar autonomía alguna a fin de eximirse del control y vigilancia de la Hacienda Pública ejercido por mandato constitucional por la Contraloría General de la República**."

Con fundamento en los argumentos expuestos, y con el firme objetivo de fiscalizar el uso correcto de los recursos del Estado en estricto apego al interés público, ponemos a consideración de las señoras y señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA AL ARTÍCULO 11, 12 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 32 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.° 7428 DE 04 DE NOVIEMBRE DE 1994 Y SUS REFORMAS, PARA DEFINIR EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ESTABLECER EL CONTROL ANUAL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y SUS FUNDACIONES

ARTÍCULO 1- Adiciónese un párrafo segundo al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley N.° 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

> “Artículo 11.- Finalidad del Ordenamiento de Control y Fiscalización superiores.
> (…)
> Ante la existencia de ambigüedad, vacíos u obscuridad en la norma, y con el propósito de asegurar el cumplimiento de los fines institucionales, la Contraloría General de la República interpretará y resolverá la norma con absoluta sujeción a los principios de supremacía del interés público y de tutela de la Hacienda Pública, los cuales prevalecerán en la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico constitucional y administrativo.”

ARTÍCULO 2- Modifíquese el primer párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley N.° 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

Artículo 12- Órgano rector del ordenamiento

La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores de los fondos públicos y ejercerá sus competencias de acuerdo con los alcances establecidos en el artículo 11 de la presente Ley, en el ejercicio de cualquiera de sus funciones, decisiones y actuaciones, no podrá sustituir o abarcar asuntos que corresponden exclusivamente a las competencias propias de la administración pública activa en toda su extensión y en el ejercicio de sus modalidades de función decisora, ejecutiva, resolutora, directiva u operativa; tal y como lo precisa el inciso a) del artículo 2 de la Ley General de Control Interno, Ley N°8292 de fecha 04 de setiembre del 2002.

(…)

ARTÍCULO 3- Adiciónese un nuevo artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley N.° 7428 de 04 de noviembre de 1994 y sus reformas para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

Artículo 32 bis.- Fiscalización de los recursos de las universidades públicas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, la Contraloría General de la República ejercerá el control posterior mediante auditorías anuales ordinarias a las universidades públicas. Dichas actuaciones de fiscalización versarán sobre la ejecución presupuestaria, la liquidación de fondos y la gestión financiera de la totalidad de sus recursos, independientemente de su origen, incluyendo: los montos asignados mediante el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), leyes específicas, presupuestos extraordinarios, transferencias adicionales del Poder Ejecutivo, superávits libres y específicos, rendimientos provenientes de instrumentos de inversión financiera a cualquier plazo, donaciones, montos destinados a sus fundaciones o cualesquiera otros ingresos futuros que perciban dichas instituciones.

Los informes de auditoría, que comprenderán los resultados, conclusiones, recomendaciones y disposiciones de acatamiento obligatorio, se anexarán como parte integrante del informe final de labores que el órgano superior de control presenta ante la Asamblea Legislativa, en cumplimiento del artículo 32, en aras de garantizar los principios constitucionales de eficiencia y optimización en el uso de los fondos públicos. Dicho documento deberá ser remitido formalmente a cada una de las diputaciones el 1º de mayo de cada año

Rige a partir de su publicación

KATTIA CALVO CRUZ

DIPUTADA