



Proyecto de Ley CU-65-2023 sobre el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Expediente N.º 22.470

(Acuerdo firme de la sesión N.º 6708, artículo 09, del 15 de junio de 2023)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*¹, la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa le solicitó criterio a la Universidad de Costa Rica sobre el Proyecto: *Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública* (texto sustitutivo), Expediente N.º 22.470. (Oficio AL-CPGOB-101-2022, del 12 de agosto de 2022).
2. Este proyecto de ley es de orden público y de interés social. Tiene como objetivo establecer las reglas que regirán en el país la inversión pública de todas las entidades de los tres niveles de Gobierno, nacional, sectorial y local, con el fin de dirigir, coordinar, orientar y unificar el proceso de inversión pública de la administración central y descentralizada.

Además, el proyecto propone la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual comprende el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos, procesos, procedimientos para formular y concretar los proyectos de inversión de mayor impacto en el bienestar de la población. Así, para ejecutar proyectos de inversión pública las distintas entidades incluidas en su ámbito de aplicación tendrán que satisfacer todos los avales y requisitos que la normativa y las instancias rectoras del sistema impongan.

3. La Oficina Jurídica, mediante el Dictamen OJ-821-2022, del 23 de agosto de 2022, realizó una serie de consideraciones, entre las cuales resulta importante destacar las siguientes:
 - a) El proyecto de ley es promovido por el anterior Gobierno de la República, y tiene como propósito establecer las reglas que regirán (en el país) la inversión pública de todas las entidades de los tres niveles de Gobierno; nacional, sectorial y local, con el fin de dirigir, coordinar, orientar y unificar el proceso de inversión pública de la administración central y descentralizada.

¹ Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al Órgano Director correspondiente de cada una de ellas.



- b) El proyecto propone la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual comprende el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos, procesos, procedimientos para formular y concretar los proyectos de inversión de mayor impacto en el bienestar de la población. Así, para ejecutar proyectos de inversión pública las distintas entidades incluidas en su ámbito de aplicación tendrán que satisfacer todos los avales y requisitos que la normativa y las instancias rectoras del sistema impongan.
- c) De manera particular (en el texto base), la Procuraduría General de la República señaló que al someter a todas las entidades públicas a la rectoría y el poder de dirección de un órgano del Poder Ejecutivo (el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Mideplán), el proyecto resulta incompatible con la autonomía universitaria.
- d) Con el fin de otorgar viabilidad al proyecto y superar las falencias señaladas, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración preparó un texto sustitutivo para el expediente N.º 22.470, el cual es sometido nuevamente a consulta.
- e) Según lo previsto por el artículo 3 del proyecto remitido, las universidades estatales y otras entidades con autonomía constitucional estarán dentro del ámbito de aplicación del régimen de inversiones públicas creado por la ley, pero de la manera definida por el artículo 4.
- f) Esta norma refiere que tratándose de los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, la Caja Costarricense de Seguro Social, las municipalidades y las universidades estatales; *“la presente normativa aplicará en lo concerniente al cumplimiento de los principios generales establecidos en esta ley”*, debiendo, además, proporcionar la información requerida por el Mideplán para sus estudios, registros y para dar seguimiento al Banco de Proyectos de Inversión Pública; *“sin que esto implique sujeción a la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, ni contar con avales sectoriales”*.
- g) El segundo párrafo del mismo artículo 4 establece que compete a estas entidades *“emitir sus instrumentos normativos, metodológicos y técnicos en materia de inversión pública de acuerdo a los principios generales establecidos en esta ley”*, y serán responsables por la calidad e impactos de las inversiones públicas que promuevan con los recursos públicos que les sean asignados.



- h) Estos principios están definidos en el artículo 5 del proyecto, y comprenden la consistencia con las políticas nacionales contenidas en los instrumentos de planificación nacional (incluyendo el Plan Estratégico Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, y los Planes Regionales de Desarrollo), la economía, efectividad, así como la eficiencia, la oportunidad y continuidad, la gestión de riesgos, gestión ambiental, la sostenibilidad ambiental y la transparencia y rendición de cuentas.
- i) Si bien el texto sustitutivo excluye a las universidades estatales de la rectoría del Mideplán y las exonera de obtener el aval previo de todos sus proyectos de inversión pública, mantiene obligaciones importantes que las universidades deben cumplir; en particular, el deber de inscribir sus proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, y de proporcionar al Mideplán toda la información que este requiera para sus estudios, así como registros, y para dar seguimiento al Banco.
- j) Este último, por su parte, es la plataforma de gestión de los proyectos de inversión pública administrados por la Unidad de Inversión Pública del Mideplán –que puede ser consultada por cualquier particular– y que formará parte de un único sistema informático de registro de proyectos de inversión pública, en el que todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) deben registrar sus proyectos para facilitar el seguimiento, así como el control de su planeamiento, y ejecución. Según ordena el artículo 3, esto incluye a las universidades públicas y otras entidades con autonomía constitucional.
- k) Estas atribuciones que el proyecto otorga al Mideplán podrían resultar violatorias de la autonomía financiera de las universidades estatales, en la medida en que, en la práctica, excedan la mera obligación de *informar* a dichos órganos.
- l) El artículo 85 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica* consagra que el Estado deberá poner a disposición de las universidades los recursos que constituyen el financiamiento estatal sin condicionamiento alguno, y corresponde a las propias universidades formular sus proyectos de inversión en consonancia con sus planes estratégicos institucionales (PEI), planes operativos institucionales (POI) y con el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal (Planes).

De forma adicional y por su importancia, las universidades toman en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, pero según el mandato constitucional cumplen con estas funciones, formulan sus propios planes de desarrollo de



manera independiente, así como con un estricto rigor académico y científico.

- m) En aplicación de este principio, entidades como la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades estatales están obligadas a informar acerca de la ejecución de sus presupuestos, pero este deber no las sujeta al Plan Nacional de Desarrollo ni autoriza al Mideplán a evaluarlas.
 - n) De aprobarse en estos términos, la Universidad deberá revisar los instrumentos normativos, metodológicos y técnicos que actualmente rigen en la Institución para el desarrollo de los proyectos de inversión, con el fin de ordenar los ajustes que se requieran.
4. Mediante el oficio Ec-536-2022, del 12 de septiembre de 2022, la Escuela de Economía, por medio del profesor Adolfo Rodríguez Herrera, expuso sus consideraciones en los siguientes términos:
- a) Se corrigió el propósito de asignar al Mideplán competencias de rectoría sobre los poderes legislativo, judicial y electoral, así como sobre las instituciones autónomas, entre ellas las universidades públicas, que transgredían la separación de poderes y la autonomía institucional consagradas en la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, además de introducir un exceso de poder en esa institución que podría tener serias consecuencias sobre la fluidez y la eficiencia de los procesos de inversión pública.
 - b) Quedan tres resabios de esa deficiencia, que deberían ser corregidos:
 - 1. El artículo 8 establece en su inciso f) que las instituciones descentralizadas (incluidas las universidades) deben ejecutar los proyectos “de acuerdo con los instrumentos metodológicos que emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, así como aquellos que emita el Ministerio de Hacienda para proyectos financiados con endeudamiento público”.

Para ser consistentes con los principios de autonomía de las instituciones mencionadas en el artículo 4, la frase citada debería decir lo siguiente: “de acuerdo con los instrumentos metodológicos que emita el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica o los propios para las entidades indicadas en el artículo 4 de la presente ley, así como aquellos que emita el Ministerio de Hacienda para proyectos financiados con endeudamiento público”.



2. El artículo 18, que establece las funciones del Ministerio de Hacienda, en su inciso c) supedita el inicio de la negociación de los contratos de préstamo del Gobierno de la República con organismos financieros a la aprobación previa del Ministerio de Planificación. La emisión de esta aprobación no se encuentra entre las funciones otorgadas a Mideplán en el artículo 7 del proyecto, y le da un poder excesivo a esta última institución.

Se recomienda eliminar la frase final del inciso c) del artículo 18, que dice así: “una vez que se cuente con la aprobación de inicio de trámites de endeudamiento público por parte de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.”

3. El artículo 20 reforma la Ley N.º. 5525, *Ley de Planificación Nacional*, para que diga lo siguiente: “*Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos internos y externos, sin la aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.*” Esta nueva potestad del Mideplán es inconveniente, pues invade la autonomía de las instituciones mencionadas en el artículo 4, incluidas las universidades públicas, y debe ser suprimida.
5. La Vicerrectoría de Administración en el oficio 4639-2022, del 13 de diciembre de 2022, con respecto al proyecto de cita expuso lo siguiente:

En esta nueva versión del proyecto de ley se incluye de forma expresa a las universidades públicas (artículo 3), pero limita la aplicación al cumplimiento de los principios generales dispuestos y a proporcionar información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (artículo 4). El artículo 4 indica expresamente que la Universidad no se encontraría sujeta a la rectoría del Mideplan en esta materia, ni debe contar con su autorización, o la de otros entes, para la ejecución de inversiones.

6. Los artículos 3 y 4 tipificados en la nueva propuesta del proyecto de ley, en lo conducente exponen:

ARTÍCULO 3.-ÁMBITO DE APLICACIÓN **Y EXCLUSIONES.**

La presente ley regula el régimen de inversiones públicas de los órganos y entes administradores o custodios de fondos públicos. Será aplicable a:

- a) Los Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus órganos auxiliares y adscritos, y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), sin perjuicio del principio de separación de Poderes establecido en la *Constitución Política de la República de Costa Rica*.



b) El sector público descentralizado institucional conformado por: las instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos, así como las empresas públicas estatales.

c) El sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, federaciones y confederaciones de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.

Para el caso del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, las universidades estatales, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y las municipalidades, las federaciones y confederaciones de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, lo establecido en esta ley aplicará según lo indicado en el artículo 4 en cuanto al cumplimiento y responsabilidad.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley:

a Los entes públicos no estatales.

b Las empresas e instituciones públicas en competencia.

ARTÍCULO 4.- BASE DE CUMPLIMIENTO Y RESPONSABILIDAD.

Para el caso del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, las universidades estatales, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y las municipalidades, las federaciones y confederaciones de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas, la presente normativa aplicará en lo concerniente al cumplimiento de los principios generales establecidos en esta ley, y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para sus estudios, sus registros y seguimiento en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, sin que esto implique sujeción a la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, ni contar con avales sectoriales.

Las entidades indicadas en este artículo son responsables de emitir sus instrumentos normativos, metodológicos y técnicos en materia de inversión pública de acuerdo con los principios generales establecidos en esta ley.



Por consiguiente, son responsables por la calidad e impactos de las inversiones públicas que realicen con los recursos públicos asignados.

ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el Proyecto: *Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública* (texto sustitutivo), Expediente N.º 22.470.

La Universidad de Costa Rica queda en la mejor disposición de colaborar con el criterio de personas expertas para aportar en este proyecto de ley.

ACUERDO FIRME.