

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA MODERNIZAR EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL Y
TRANSITAR HACIA UN MODELO DE FISCALIZACIÓN EX POST; MODIFICACIÓN ARTÍCULO
184, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**MAYULI ORTEGA GUZMÁN
OTRAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 25.692

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
ÁREA DE PROCESOS LEGISLATIVOS**

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL PARA MODERNIZAR EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL Y TRANSITAR HACIA UN MODELO DE FISCALIZACIÓN EX POST; MODIFICACIÓN ARTÍCULO 184, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Expediente N.º 25.692

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Constitución Política de la República de Costa Rica consagra en su artículo 184 el mandato de que la Contraloría General de la República (CGR) actúe como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, estableciendo, a su vez, que no podrá emitirse ninguna orden de pago con cargo a fondos del Estado sin la aprobación o refrendo previo de dicha Contraloría y que los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas serán examinados, aprobados o improbados por la CGR. Este diseño histórico ha servido como pilar del control preventivo del gasto público en nuestro país.

Sin embargo, el mundo contemporáneo exige que los Estados desarrollen modelos de supervisión financiera pública que privilegien la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados. En ese marco, la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que, en la medición de evaluaciones ex-post, “los países miembros han registrado un avance promedio de solo 0,12 puntos en las dimensiones de seguimiento, calidad de control metodológico y transparencia desde 2014” (OCDE, Government at a Glance 2025, p. 135).¹

Asimismo, el informe “Regulating for the Future: OECD Regulatory Policy Outlook 2025” advierte que “los Miembros de la OCDE continúan rezagados cuando se trata de evaluaciones ex-post” y que dicha omisión “puede dejar los regímenes regulatorios estáticos, obsoletos y sin capacidad para enfrentar retos modernos”.²

En el plano nacional, el análisis de la OCDE sobre Costa Rica señala que “el marco fiscal de Costa Rica también podría fortalecerse mediante el establecimiento de un consejo fiscal independiente... como los operados en Chile y Colombia” (OCDE, Estudios Económicos – Costa Rica 2025, p. 51).³

Esto evidencia que el país presenta un entorno institucional favorable, membresía plena en la OCDE, tradición democrática sólida, pero requiere adaptar sus herramientas de control financiero para responder a la complejidad creciente de la administración pública. La OCDE, en su Estudio de Integridad en Costa Rica (2022), señala que “el país goza de una tradición democrática profundamente arraigada... pero se enfrenta al reto de adaptar sus mecanismos de rendición de cuentas a los riesgos contemporáneos de gestión pública”.⁴

El modelo vigente en Costa Rica —que exige la aprobación previa de los presupuestos y el refrendo de los actos y contratos por parte de la Contraloría— tiene virtudes reconocidas: ha permitido ejercer un control preventivo firme sobre el uso de los recursos públicos. No obstante, también presenta

¹ https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/ex-post-evaluation_5fd27bda.html

² https://www.oecd.org/en/publications/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/full-report/regulating-for-the-future_e948d334.html

³ https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/03/oecd-economic-surveys-costa-rica-2025_8f08995b/e6d0420b-es.pdf

⁴ <https://asamblea.go.cr/ci/ciev/SiteAssets/SitePages/documentos/Estudio%20OCDE%20-%20Integridad%20en%20Costa%20Rica.pdf>

costos crecientes en términos de demoras administrativas, rigidez operativa y duplicación de esfuerzos entre el control interno de cada entidad y el refrendo externo. En la práctica, la exigencia de autorización previa de numerosos actos contrata la capacidad de respuesta del Estado, reduce la agilidad de compras públicas y obras, y puede derivar en una gestión defensiva más que en una gestión de resultados.

La transición hacia un modelo de control público predominantemente ex-post —es decir, centrado en la fiscalización posterior a la ejecución de actos, contratos y presupuestos— no debe interpretarse como una renuncia al control, sino como una evolución madura del mismo, que permite enfocar los recursos de supervisión en auditorías de desempeño, investigaciones de gestión y evaluaciones de resultados, en lugar de bloquear la ejecución por controles previos extensos. En los países de la OCDE, se ha observado que los órganos superiores de auditoría “se centran en la fiscalización ex post de las cuentas públicas” y no ejercen funciones de refrendo previo generalizado (por ejemplo, el caso del Reino Unido).^{5 6}

País OCDE	Características del modelo de control ex post	Ventajas reconocidas
Reino Unido	La National Audit Office (NAO) audita las cuentas del Estado ex post, una vez realizados los gastos. No ejerce ningún control de legalidad previo sobre contrataciones o pagos; dicha función recae en la propia administración (oficiales de control financiero en cada departamento y el HM Treasury en materia presupuestaria). La NAO, establecida por ley, reporta al Parlamento los resultados de sus auditorías financieras y estudios de valor por dinero (value for money).	1) Agilidad en la gestión: las entidades pueden ejecutar presupuestos y contratar sin demoras por aprobaciones externas previas, acelerando la provisión de bienes y servicios. 2) Rendición de cuentas reforzada: los informes públicos de la NAO al Parlamento exigen a los ministros y gestores responder por el uso de fondos, lo cual ocurre con posterioridad, pero de manera transparente ante la ciudadanía. 3) Enfoque en desempeño: la auditoría se centra no solo en detectar ilegalidades, sino en evaluar la economía, eficiencia y eficacia del gasto, promoviendo mejoras en la gestión.
Estados Unidos	La fiscalización superior la ejerce la Government Accountability Office (GAO) del Congreso, que realiza auditorías y evaluaciones después de ejecutadas las operaciones gubernamentales. La GAO no aprueba gastos de antemano; el control previo se basa en normas presupuestarias rígidas (por ej., Antideficiency Act) y en agencias internas como la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) que monitorean la ejecución financiera. La GAO audita programas federales, revisa cuentas e incluso decide impugnaciones en contrataciones, todo con carácter posterior.	1) Disciplina financiera: las agencias deben ceñirse a límites presupuestarios y controles internos estrictos, dado que no existe un ente externo que “autorice” cada gasto; esto fomenta responsabilidad directa en el funcionario ejecutor. 2) Transparencia y detección de irregularidades: las auditorías ex post de la GAO han revelado casos de mal uso de fondos y fraude a posteriori, con gran difusión pública de hallazgos, lo que impulsa correctivos (por ejemplo, recuperaciones al erario, sanciones administrativas y recomendaciones legislativas). 3) Flexibilidad administrativa: dentro del marco legal, las entidades tienen margen para gestionar recursos y proyectos con menos trámites formales previos, pudiendo innovar más rápidamente, siempre bajo el entendido de que responderán ante auditorías posteriores rigurosas.

⁵ https://obr.uk/docs/CCS001_CCS0920185710-001_OECD-Review-of-the-UK-OBR_Accessible.pdf

⁶ https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/government-at-a-glance-2025_70e14c6c/full-report/ex-post-evaluation_5fd27bda.html

México	El control externo lo realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico del Congreso, sin funciones de autorización previa. Según la Constitución mexicana, la ASF únicamente inicia la fiscalización de la Cuenta Pública una vez concluido el año fiscal, auditando ingresos y gastos federales ya ejecutados. No existe refrendo de contratos por parte de la ASF; la legalidad previa se salvaguarda con controles internos en cada entidad y por la Secretaría de la Función Pública (que supervisa la contratación y el servicio civil). La ASF entrega informes anuales y especiales al Legislativo con los resultados de sus auditorías financieras, de cumplimiento y desempeño.	1) Cobertura integral y correctiva: al auditar el conjunto de la Cuenta Pública anual, la ASF puede detectar desviaciones en el gasto público de forma global y proponer acciones correctivas sistémicas, más allá de observar caso por caso antes de la ejecución. 2) Eficiencia en la ejecución del presupuesto: las dependencias federales no enfrentan trámites de aprobación externa al gastar, lo que reduce retrasos en programas gubernamentales (e.g., obras públicas, adquisiciones), siempre que respeten la normativa interna. Esto ha contribuido a una mejora en los índices de eficiencia del gasto, según evaluaciones de la OCDE sobre México. 3) Impulso a la transparencia: los hallazgos de la ASF –incluyendo irregularidades o subejecuciones presupuestarias– se hacen públicos y son discutidos en la Asamblea, generando presión política para corregir deficiencias y sancionar actos de corrupción. La ciudadanía tiene acceso a estos informes, incrementando la confianza en el control del gasto.
España	Combina un fuerte control interno preceptivo con control externo ex post. No hay refrendo de un ente externo; en su lugar, la legalidad previa de los gastos se verifica por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que es un órgano de control interno adscrito al Ministerio de Hacienda. La IGAE (y las intervenciones delegadas en cada Ministerio) debe aprobar internamente los actos de gasto y pagos antes de su ejecución, conforme a la Ley General Presupuestaria. Posteriormente, el Tribunal de Cuentas (órgano externo de rango constitucional) realiza la auditoría anual de la actividad económico-financiera del Estado y entes públicos, emitiendo informes y juicios de cuenta a posteriori.	1) Separación de funciones: el modelo español mantiene la celeridad administrativa (el control previo lo hace un interventor dentro del propio órgano, sin necesidad de enviar expedientes a un ente externo), a la vez que garantiza independencia en la auditoría final mediante el Tribunal de Cuentas. Esta separación minimiza demoras sin renunciar al escrutinio externo. 2) Respuesta más ágil y técnica en el día a día: los interventores internos conocen de cerca la gestión de cada entidad, lo que les permite realizar controles preventivos de legalidad de forma rápida y asesorar al gestor para subsanar fallos sin paralizar proyectos. Mientras, el control ex post se enfoca en temas de fondo (eficiencia, economía) y en detectar irregularidades que pudieron escapar al control interno. Menor duplicación y mayor eficacia: al estar bien delimitados el control previo (interno) y el posterior (externo), se reducen solapamientos. El Tribunal de Cuentas puede concentrar sus recursos en auditorías de resultados y en investigaciones de fraude o malversación, confiando en que los sistemas de control interno filtraron la mayoría de errores formales, lo que redundará en un uso más eficaz de los recursos de fiscalización.

Para Costa Rica, dicho cambio implicaría redefinir el papel de la Contraloría General de la República: de órgano aprobador y preventivo, a órgano rector de la auditoría posterior, con facultades para supervisar, evaluar, investigar y sancionar la gestión pública tras su ejecución. Este tránsito permitirá que la CGR concentre sus esfuerzos en revisar los sistemas de control interno, los grandes riesgos

fiscales, los contratos de alto impacto y las evaluaciones de programas, en lugar de intervenir en cada acto administrativo antes de su ejecución.⁷

La reforma propuesta se adhiere a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia y rendición de cuentas, y responde al mandato internacional de modernización del control público. Al reformar el artículo 184 de la Constitución Política, no se debilita la supervisión de la Hacienda Pública; por el contrario, se fortalece mediante un modelo más ágil, adaptado a los desafíos contemporáneos, y alineado con buenas prácticas internacionales.

En síntesis, esta reforma persigue tres objetivos esenciales:

1. Eliminar el control previo obligatorio (refrendo y visa) sobre los actos y contratos del Estado, sustituyéndolo por una fiscalización posterior, selectiva y basada en riesgo.
2. Transformar la aprobación previa de presupuestos descentralizados en revisión posterior, sin obstaculizar la ejecución de programas y proyectos públicos.
3. Reforzar el control interno y la responsabilidad jerárquica, garantizando que cada entidad pública asuma su deber de legalidad, transparencia y eficiencia bajo la supervisión técnica de la Contraloría.

La transición hacia un sistema de control ex post representa una modernización profunda del Estado costarricense. No implica reducir el control, sino hacerlo más inteligente, más oportuno y más eficaz, centrado en resultados y responsabilidad. Esta reforma constitucional es el primer paso para adecuar el marco jurídico nacional al siglo XXI, promoviendo un Estado más ágil, transparente y confiable. Por todas estas razones —y con el firme propósito de dotar al país de un marco de supervisión pública más dinámico y eficaz— sometemos a la consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de reforma constitucional.

⁷ <https://jorgedengo.com/2025/03/29/por-donde-podemos-reformar-la-contraloria-general-de-la-republica/>

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA CONSTITUCIONAL PARA MODERNIZAR EL SISTEMA DE CONTROL FISCAL Y
TRANSITAR HACIA UN MODELO DE FISCALIZACIÓN EX POST; MODIFICACIÓN ARTÍCULO
184, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmese el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, para que se lea así:

Artículo 184- Son deberes y atribuciones de la Contraloría General de la República:

- 1) Fiscalizar la ejecución de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como la gestión presupuestaria, financiera y contractual de los poderes del Estado, instituciones autónomas, municipalidades y demás entes públicos. El control que ejerza la Contraloría será predominantemente posterior mediante los mecanismos de fiscalización que determine su Ley Orgánica. Dicho control podrá realizarse de manera continua o posterior a la ejecución de los actos, sin que la validez o eficacia de estos dependa de autorización o aprobación previa de la Contraloría. La ley regulará los supuestos en los cuales, por razones de interés público o riesgo fiscal, la Contraloría podrá realizar revisiones preventivas o concomitantes de carácter no vinculante, en coordinación con los sistemas de control interno de las instituciones sujetas a su fiscalización.
- 2) Examinar y aprobar o improbar la liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado y de los presupuestos de las instituciones y municipalidades.
- 3) Ejercer la fiscalización posterior de la gestión patrimonial y contractual del Estado y sus entes.
- 4) Evaluar la eficacia de los sistemas de control interno y promover su fortalecimiento.
- 5) Rendir informe anual a la Asamblea Legislativa sobre el resultado de su gestión y el estado de las finanzas públicas.
- 6) Las demás funciones que le confieran la Constitución y las leyes.

Ningún pago, obligación o contrato del Estado requerirá aprobación o refrendo previo de la Contraloría para surtir efectos jurídicos. No obstante, los jerarcas y funcionarios responsables responderán personal y patrimonialmente por los actos contrarios al ordenamiento jurídico o que causen daño al erario, conforme a la ley. Una ley orgánica determinará la estructura, competencias, potestades y procedimientos de la Contraloría General de la República, en armonía con los principios aquí establecidos.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA- Durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta reforma, la Contraloría General de la República continuará aplicando los mecanismos de control previo actualmente vigentes, únicamente en los casos que determine mediante resolución general debidamente fundada en razones de riesgo fiscal. En ese período, deberá presentar a la Asamblea Legislativa un informe anual sobre la implementación progresiva del modelo de fiscalización posterior, con recomendaciones normativas y administrativas para su plena adopción.

Rige a partir de su publicación.

Mayuli Ortega Guzmán

Nogui Acosta Jaén

Katty Alejandra Mora Montoya

Juan Manuel Quesada Espinoza

Stephan Brunner Neibig

Antonio Barzuna Thompson

Sadie Esmeralda Britton González

Gonzalo Alberto Ramírez Zamora

Wilson Alfredo Jiménez Cordero

Kattia Calvo Cruz

Royner Mora Ruiz

Osvaldo Artavia Carballo

Ariel Alfonso Mora Fallas

María Isabel Camareno Camareno

Fernando Obaldia Álvarez

Gerald Bogantes Rivera

Cindy María Blanco González

Diputadas y diputados

NOTA: Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales y ortotipográficos en el Departamento de Servicios Parlamentarios. (Fecha de subido al SIL: 05-08-2026).