ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA RACIONALIZAR EL GASTO EN ARRENDAMIENTOS EN BIENES INMUEBLES PARA AMORTIZACION DE LA DEUDA PÚBLICA.

RODOLFO PEÑA FLORES
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.° 21.112

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de las partes interesadas, de este Departamento no realizó la revisión de erres formales, materiales e idiomáticas que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA RACIONALIZAR EL GASTO EN ARRENDAMIENTO EN BIENES INMUEBLES PARA AMORTIZACION DE LA DEUDA PÚBLICA.

Expediente N° 21.112

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Estado Costarricense carece de un marco orientador o política pública en materia de alquiler de edificios y locales para uso de oficina. A pesar de que se han realizado esfuerzos aislados, por ejemplo el proyecto Ciudad-Gobierno, el cual fue creado por Decreto Ejecutivo Nº 39330-MOPT-H-PLAN-MIVAH. En este proyecto se señala que los gastos crecientes por concepto de alquileres de locales y gastos por los servicios públicos agudiza la situación fiscal, alcanzando cifras que para el año 2015 superan los treinta mil millones de colones en el Gobierno Central.

Por otra parte, el Informe de la Contraloría General de la República DFOE-SAF-IF-19-2016 expone un análisis sobre la situación de los alquileres de edificios en el sector público costarricense, señalando que el Gobierno Central desembolsa más de ₡77 mil millones de colones en alquileres en edificios, locales y terrenos con cargo en el presupuesto nacional para el ejercicio económico del año 2015, lo cual representa unl 0,3% del PIB. En dicho informe se indica que el gasto por ese mismo concepto para el ejercicio económico 2010 era de ₡44 mil millones de colones, presentando una tasa de crecimiento anual promedio en el período 2010/2015 de 12,2%.

El siguiente cuadro detalla la información para el periodo 2010-2015:

Cuadro 1
Sector Público: Gasto anual en alquiler de edificios, locales y terrenos, periodo 2010-2015
-Cifras en millones de colones y tasas de variación-

Sector Institucional *	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TMCA[1/]
Gobierno Central	11.561	14.708	16.566	18.583	23.151	24.947	16,6%
% Variación	*19,9%*	*27,2%*	*12,6%*	*12,2%*	*24,6%*	*7,8%*	
Instituciones Públicas Financieras	13.936	15.275	16.677	19.095	21.690	23.416	10,9%
% Variación	*4,9%*	*9,6%*	*9,2%*	*14,5%*	*13,6%*	*8,0%*	
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	8.606	11.198	13.682	16.592	17.138	16.183	13,5%
% Variación	*11,6%*	*30,1%*	*22,2%*	*21,3%*	*3,3%*	*-5,6%*	
Empresas Públicas No Financieras	6.081	6.140	6.104	6.916	7.167	6.799	2,3%
% Variación	*-8,0%*	*1,0%*	*-0,6%*	*13,3%*	*3,6%*	*-5,1%*	
Órganos Desconcentrados	2.493	3.072	3.383	3.388	4.093	4.737	13,7%
% Variación	*45,3%*	*23,2%*	*10,1%*	*0,2%*	*20,8%*	*15,7%*	
Gobiernos Locales	952	999	1.188	1.183	1.255	1.433	8,5%
% Variación	*17,9%*	*4,9%*	*18,9%*	*-0,4%*	*6,1%*	*14,2%*	
Gasto Total:	**43.629**	**51.391**	**57.600**	**65.758**	**74.494**	**77.515**	**12,2%**
% Variación Gasto Total	**9,7%**	**17,8%**	**12,1%**	**14,2%**	**13,3%**	**4,1%**	

*La clasificación corresponde a la establecida en el clasificador institucional del Sector Público, según Decreto Ejecutivo N° 38544-H.
[1/] Tasa Media de Crecimiento Anual

Fuente: DFOE-SAF-IF-19-2016, CGR.

El crecimiento del gasto anual podría deberse a varios factores, siendo la progresión de los contratos generados el que más incide en el comportamiento de esta variable. Es por ello, que el Gobierno debe tomar medidas con el fin de determinar las necesidades de espacios que sean lo suficiente para articular operativa y eficazmente la función pública con la idea de desarrollar e implementar el proyecto Ciudad Gobierno. Otro factor a considerar en el costo de los contratos es la evolución de los reajustes en los precios de alquiler de los contratos de arrendamiento, generalmente expresados en moneda extranjera, por lo tanto, su crecimiento es mayor que la tasa promedio de inflación para ese mismo periodo de análisis.

En el Informe de la Contraloría se estima que la puesta en marcha de este proyecto Ciudad Gobierno es relevante porque pretende mejorar las condiciones físicas y fomentaría un ahorro estimado de ₡32 mil millones de colones para el periodo 2015-2018.

El proceso de contratación administrativa del Estado es el marco operativo para que se implemente los contratos de arrendamientos de edificios para la prestación de servicios públicos. Estos contratos deben estar regidos por los principios generales administrativos aplicables a todo procedimiento contractual que constituyen la esencia de la contratación con recursos públicos, éstos son: el de concurrencia, igualdad, publicidad, legalidad, razonabilidad y transparencia. Estos principios se encaminan a consolidar que este procedimiento sea el mecanismo más eficaz y contribuya a dar continuidad de los servicios públicos.

La eficacia como principio de la contratación administrativa reforzada con el supuesto de eficiencia debe integrarse y complementarse, lo cual remueve obstáculos puramente formales evitando decisiones inhibitorias o encarecimiento del proceso en contra del erario público. De esta manera, estos principios confluyen para exigir que la contratación de la Administración sea efectiva, eficaz y que cumpla en dar satisfacción al interés público con la menor onerosidad y la mayor agilidad posible, lo cual conlleva el cumplimiento del principio de economía.

En tal sentido, en el ejercicio del gasto público siempre debe prevalecer una relación de adecuación entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos que se persiguen. De esta forma, una correcta administración debe sustentarse en un ejercicio ordenado del gasto que alcance los fines perseguidos, sin que esto implique el detrimento de otros, lo cual debilita el uso efectivo de los recursos públicos.

En el caso específico de la celebración de contratos para el arrendamiento de edificios para la prestación de servicios públicos, lo cual requiere realizar un inventario que contenga información suficiente para que el gasto de alquileres sea controlado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en cumplimiento de la Directriz 023-H. En ese sentido, el crear una política pública al respecto puede constituirse en una herramienta indispensable para el control de

este gasto en momentos de crisis fiscal y por ende, un aporte al reordenamiento de las finanzas públicas.

En dicha directriz el Poder Ejecutivo manifiesta que le resulta prioritario controlar la dotación de recursos vía transferencia a instituciones, en especial aquellas que a la fecha mantienen sumas importantes en la Caja Única, por lo que resulta procedente implementar mecanismos que permitan corregir esta situación (arrendamiento de espacios públicos), en el tanto se presentan en sede legislativa iniciativas legales que permitan dar un uso eficiente a esos recursos y en consecuencia resuelvan de forma definitiva dicha situación.

Incluso en el Artículo N° 25 de la Directriz establece que a partir de la emisión toda entidad deberá incorporar en sus respectivos presupuestos y en los Planes Anuales Operativos considerando la razón de la necesidad, relación con el PAO programático o institucional y la programación física, costos totales y un informe que demuestre que dentro de la organización no existen los recursos para suplir la necesidad, para ello deberá crear las siguientes subpartidas con el fin de poder tener un efectivo control de gasto:

1.1.1 Alquiler de edificios, locales y terrenos,
1.1.2 Alquiler de maquinaria, equipo y mobiliario,
1.1.3 Alquiler de equipo de cómputo,
1.1.4 Alquiler y derechos para telecomunicaciones,
1.01.99 Otros alquileres.

En forma adicional, para un adecuado uso de los recursos públicos las instituciones públicas podrán establecer entre ellas acuerdos o programas de cooperación, que les permita compartir o prestarse entre sí sus instalaciones o equipos con ello contribuye en el uso racional del gasto público.

Advierte el Órgano Contralor la necesidad de considerar el uso eficiente de los recursos públicos destinados al gasto por alquileres, lo cual implica que las entidades deban suscribir contratos de alquiler de edificios con proveedores que ofrezcan un costo de alquiler lo más cercano posible a las condiciones reales de mercado que se determinen mediante estudios de este tipo. Para ello, las entidades públicas deben estar en capacidad de negociación con los propietarios de los inmuebles, de tal forma que el pago de alquiler por metro cuadrado se ajuste a criterios de mercado, así como de eficiencia y racionalización de dicho gasto público.

Por otro lado, el ente Fiscalizador advierte en su estudio que en el año 2015 el sector público no estaba aprovechando todo el potencial de espacio físico alquilado para uso de oficinas, ya que se ubicaron inmuebles con dimensiones de área por persona superior a los 50 m^2. El área alquilada era de 460.228 m^2, y se ubicaron algunos inmuebles con dimensiones de área muy superiores en relación con la cantidad de personal que ahí labora (66 m^2 por funcionario), situación que contrasta con las normas emitidas al respecto, las cuales establecen que el

espacio mínimo requerido por persona para realizar eficientemente su labor oscila en un rango que va de los 2m² a los 31 m², razón por la cual se observa la importancia que la legislación sea direccionado hacia un marco regulatorio que promueva un uso racional y eficiente de los recursos públicos empleados en materia de alquileres.

Si bien en el PND 2015-2018 se establece como problema público el arrendamiento o alquileres de edificios para la prestación de los servicios públicos, el Gobierno de la República se propuse ordenar, racionalizar y controlar el gasto en alquileres, se estableció como meta la construcción del 100% del Proyecto Ciudad Gobierno, el cual se establece como una medida para enfrentar el problema y aliviar la carga presupuestaria en ese rubro. Esta meta no fue alcanzada para el periodo en cuestión.

Ante esta realidad y ante la carencia de un marco orientador, cada institución pública debe abordar el proceso de contratación con una orientación que busque la mayor racionalización de este gasto público con medidas correctivas ágiles que promueva un proceso estandarizado y especialmente regulado que hasta el momento se ha venido realizando con base en directrices.

A partir de consulta realizada por la Contraloría en su estudio que data del 2015 en materia sobre los contratos de alquiler a las instituciones del Sector Público (sin considerar el sector de gobiernos locales), este ente determinó un total de 1.731 contratos de alquiler de edificios y locales los cuales pagaron en promedio un monto mensual de US$11,5 millones (¢6.223,1 millones) en dicho mes. Del total de contratos de alquiler anteriormente mencionados, 860 (50%) son para el uso de oficinas administrativas, 700 (40%) son locales destinados a la prestación de servicios, y el restante 10% se alquilan para otros usos (171 contratos), entre los cuales están el alquiler de bodegas y parqueos, principalmente.

Estas acciones se consolidan en el presente proyecto de ley, el cual establece medidas legales que impulsen una efectiva contención del gasto público y a su vez que sea consistente con los datos que la Contraloría General de la República determinó en su estudio.

Desde esta perspectiva y como Diputado de la Nación, deseo presentar propuestas que se orienten hacia esos esfuerzos de obtener medidas de contención del gasto que generen valor agregado en el uso racional y eficiente de los recursos públicos. Estas medidas pueden orientarse desde un ajuste a la metodología de los presupuestos ordinarios y extraordinarios hasta la necesidad real de regular variables de gasto como son las pensiones de lujo en el sector público y alquileres de espacios para fines públicos sin perjuicio de una disminución en la prestación y calidad del servicio público.

Otro asunto por considerar es la Directriz N°085-H del Ministerio de Hacienda referente al uso de la moneda nacional en las contrataciones de arrendamientos de edificios, locales y terrenos en la cual determina que las entidades y órganos

del Poder Ejecutivo deberán diseñar las condiciones cartelarias para que el uso del colón sea la moneda para realizar las transacciones comerciales que el Estado debe pagar, especialmente por las consecuencias en el gasto por diferencial cambiario y respetar la moneda de curso legal costarricense.

Este concepto es relevante porque en el Informe de la Contraloría DFOE-SAF-IF-19-2016 se determina que hay 160 contratos pactados en dólares y las instituciones públicas determinaron que en el precio del arrendamiento se debe considerar variables sujetas para determinar su reajuste como es el Índice de Precios del Consumidor, el tipo de cambio, y rangos de incrementos que van desde un 1% hasta un 10% inclusive. De igual manera, la tasa inflacionaria en el período 2010-2014 fue de un 4,8% y para el 2015 fue negativa (-0.8%), es decir, que la tasa de crecimiento en los precios de contratos son en algunos casos superiores a esa razón, especialmente los contratos que posee el Gobierno Central que ronda el 16,6% superior a los incrementos de precios que registra el Índice de Precios al Consumidor

Es por ello que someto ante ustedes señorías el presente proyecto de ley con el fin de contribuir a la crisis fiscal y reordenamiento de las finanzas públicas, sin perjuicio de color político y bajo el espíritu de ser más solidario con mi linda Costa Rica:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA RACIONALIZAR EL GASTO EN ARRENDAMIENTO EN BIENES INMUEBLES PARA USO DEL ESTADO

ARTÍCULO 1- Las dependencias de la Administración Pública deberán presentar al Ministerio de Hacienda un programa anual y calendarizado que contenga sus necesidades inmobiliarias para la prestación de los servicios públicos bajo criterio de eficiencia, eficacia y economía.

ARTÍCULO 2- Para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las dependencias de la Administración Pública, el Ministerio de Hacienda con base en la información suministrada por la entidad que lo requiera deberá:

I- Verificar que el uso de los inmuebles sea compatible con las disposiciones vigentes en materia de adquisiciones o planeamiento que posean las instituciones públicas con respecto a su programación.

II- Cuantificar y calificar los requerimientos atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y a su localización.

III- Revisar el inventario y plano catastral con su respectivo registro de la propiedad inmueble que se desee considerar para la prestación total o parcial de los servicios públicos sea más racional, eficiente y eficaz que la Administración pueda adquirir. Tendrá oportunidad aquellas existentes de inmuebles o, en su defecto, la necesidad de adquirir.

IV- Destinar a la dependencia interesada los inmuebles disponibles; y

V- De no ser posible, adquirir los inmuebles con cargo a la partida presupuestaria autorizada de la dependencia interesada y realizar las gestiones necesarias para la firma, registro y archivo de la escritura de propiedad correspondiente.

ARTÍCULO 3- La autorización de destino o adquisición de inmuebles, se hará siempre y cuando correspondan a los programas anuales aprobados, exista autorización de inversión en su caso, y no se disponga de inmuebles públicos adecuados para satisfacer los requerimientos específicos. En caso de no existir inmuebles con las condiciones antes citadas, la entidad deberá solicitar al Ministerio de Hacienda autorización para arrendar edificios privados para la prestación de los servicios públicos vía concurso público.

ARTÍCULO 4- Cuando una entidad pública adscrita al Poder Ejecutivo adquiera en los términos del derecho privado un inmueble para cumplir con finalidades de orden público, el Ministerio de Hacienda y la entidad correspondiente deberán convenir con los propietarios de los inmuebles, la forma y términos conforme a los cuales se darán por terminados los contratos de arrendamiento, comodato o cualquier otro tipo de relación jurídica que les otorgue la posesión del bien, conforme a la normativa correspondiente.

ARTÍCULO 5- Cuando se trata de adquirentes por vía de derecho público que requieran declaratoria de utilidad pública por parte del Poder Ejecutivo, corresponderá a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad, al Ministerio de Hacienda determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa del inmueble y determinar el valor de mercado por medio de la Dirección General de Tributación Directa con el fin de fijar el precio en caso de compra o alternativamente en caso de alquiler el monto base a pagar. No deberá incorporarse las mejoras dentro del concepto de arrendamiento; en el caso, que las mejoras superen el costo de adquisición no será opción de negociación por parte del Estado en la adquisición o arrendamiento del inmueble.

ARTÍCULO 6- Las dependencias de las entidades del Poder Ejecutivo sólo podrán arrendar bienes inmuebles para su servicio cuando no sea posible o conveniente su adquisición. Dichas dependencias están obligadas a acreditar los supuestos ante el Ministerio de Hacienda con el fin de solicitar el respectivo avalúo y estudios de costos comparativos.

En caso de arrendamiento de bienes inmuebles queda totalmente excluida la opción de bien único o exclusivo que establece el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa y su proceso siempre será por medio de la normativa que rige en la Ley de Contratación Administrativa.

Tanto la adquisición, arrendamiento, construcción, reconstrucción, adaptación, conservación y mantenimiento de inmuebles para oficinas públicas requerirán la autorización previa de los estudios o proyectos o programas por parte del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación Económica por cuanto deberá estar incorporado dentro del planeamiento estratégico de la entidad.

En caso de adquisiciones de bienes inmuebles públicos, para la reconstrucción y adaptación podrán recurrir al Departamento de Edificación Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes con el fin de reducir costos y tiempos en la tramitología para la respectiva restauración de bienes inmuebles de orden público.

En caso fortuito o fuerza mayor se establezca la necesidad de restaurar el bien inmueble no contemplado en el Plan Operativo Anual permitirá su inclusión en forma inmediata y priorizada.

ARTÍCULO 7- El reajuste del precio, en caso de arrendamientos, será convenido se actualizará al final de cada año del contrato y en el cual deberá establecerse las siguientes reglas:

a) Cuando la tasa de inflación acumulada de los doce meses anteriores al vencimiento de cada año del contrato sea menor o igual al quince por ciento (15%), el arrendador está facultado, de pleno derecho, para reajustar el alquiler del bien inmueble, en un porcentaje no mayor a esa tasa. La inflación se calculará de acuerdo con el índice oficial de precios al consumidor de la Dirección General de Estadística y Censos.

b) Cuando la tasa de inflación acumulada de los doce meses anteriores al vencimiento de cada año del contrato sea mayor al quince por ciento (15%), el Ministerio de Hacienda dictará, con base en consideraciones que tomen en cuenta el desarrollo de la actividad de la construcción y el equilibrio necesario entre prestaciones del arrendador y el arrendatario. El porcentaje adicional de aumento que se aplicará al alquiler del bien inmueble, siempre que no sea inferior a ese quince por ciento (15%) ni mayor que la tasa anual de inflación.

El reajuste regirá a partir del período de pago siguiente a aquél en que el arrendador notifica al arrendatario el reajuste aplicable al alquiler, junto con certificación de la Dirección General de Estadística y Censos o copia auténtica de la publicación en el diario oficial del Índice de Precios del Consumidor para el año anterior.

Cualquier reajuste de la renta superior al establecido en este artículo, será nulo de pleno derecho, pero las partes podrán convenir reajustes de precio menores al índice oficial de precios al consumidor de la Dirección General de Estadística y Censos.

ARTÍCULO 8- Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y las demás instituciones públicas que por cualquier concepto, usen, administren, arrienden o tengan a su cuidado bienes inmuebles tendrán a su cargo la elaboración y actualización de los catálogos e inventarios de bienes inmuebles. También están obligados a proporcionar los datos y los informes que les soliciten el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y la Comisión Especial de Gasto Público de la Asamblea Legislativa de Costa Rica para el control político de esta variable.

ARTÍCULO 9- Esta ley es facultativa para los Supremos Poderes Legislativo y Judicial, así como a los jerarcas del Tribunal Supremo de Elecciones y Universidades Estatales. En virtud que sus gastos son financiados a través del Presupuesto de la República, se insta a que estos órganos apliquen las medidas señaladas en la presente Ley, y de resultar procedente, presenten un plan de acción de contención del gasto en aras de transparencia y rendición de cuentas.

Se exhorta además a las demás entidades públicas que conforman el Sector Público costarricense y las entidades que por leyes específicas no se les aplique la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Nro. 8131, para que también, como parte del Estado Unitario Costarricense, colaboren en la aplicación de estas medidas en concordancia con la contención del gasto público y de acuerdo a su cuerpo normativo.

TRANSITORIO ÚNICO- Para los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que se encuentren en ejecución deberá analizarse la opción de renovación de los mismos, pero antes de su vencimiento, la entidad deberá filtrar la alternativa de reubicación en otros espacios públicos con el fin de disminuir la carga a la partida presupuestaria correspondiente. En caso de no materializar esta opción deberá justificar la renovación del contrato y en este deberá pactarse en moneda de curso legal costarricense.

Rige a partir de su publicación.

Rodolfo Rodrigo Peña Flores

Erick Rodríguez Steller	Erwen Yanan Masís Castro
Pedro Miguel Muñoz Fonseca	Pablo Heriberto Abarca Mora
Óscar Mauricio Cascante Cascante	Aracelly Salas Eduarte
María Inés Solís Quirós	María Vita Monge Granados
Jonathan Prendas Rodríguez	Carmen Irene Chan Mora
Harllan Hoepelman Páez	Marulin Raquel Azofeifa Trejos

Diputadas y diputados

19 de noviembre de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.