ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DEL 2020 Y PRIMERA MODIFICACION LEGISLATIVA DE LA LEY N.° 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS.

EXPEDIENTE N.° 21.918

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

20 de abril de 2020

SEGUNDA LEGISLATURA

(Del 1º de mayo de 2019 al 30 de abril de 2020)

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS

(Del 1º de diciembre de 2019 al 30 de abril del 2020)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

COMISIÓN PERMANENTE DE ASUNTOS HACENDARIOS

COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DEL 2020 Y PRIMERA MODIFICACION LEGISLATIVA DE LA LEY N.° 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS.

Expediente 21.918

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las suscritas diputadas y suscritos diputados, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos **DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME** sobre el **PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2020 Y PRIMERA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY N.° 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS**, expediente legislativo 21.918, en virtud de las siguientes consideraciones:

Contenido

1. PROCEDIMIENTO TRANSITORIO:..... 3
2. TRÁMITE EN COMISIÓN: 8
3. CONTENIDO PROPUESTO POR EL PODER EJECUTIVO DEL PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Y PRIMERA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA 2020:..... 10
4. ANÁLISIS GLOBAL: UN PRESUPUESTO ATÍPICO EN UNA SITUACIÓN ATÍPICA: 14
5. PRINCIPALES HALLAZGOS EN LOS TÍTULOS QUE PRESENTAN REBAJA PRESUPUESTARIA (ARTÍCULO 3): 28
6. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS REBAJAS PLANTEADAS EN LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA (ARTÍCULO 3): 42
7. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA BONO PROTEGER:..... 45
8. CAMBIOS APROBADOS AL PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Y A LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA:..... 54
9. CONSIDERACIONES FINALES: 56

1. PROCEDIMIENTO TRANSITORIO:

La humanidad enfrenta hoy los efectos de una pandemia global. Prácticamente todos los países del planeta han tenido que dirigir sus esfuerzos gubernamentales y sus recursos económicos, técnicos y humanos para contener y mitigar las consecuencias del covid-19, enfermedad que se esparce con enorme rapidez. Cientos de miles de personas alrededor del mundo se encuentran cumpliendo, como medida preventiva, labores a distancia, cuarentena o aislamiento social, generando con ello una gran paralización de la dinámica social y económica, de los sistemas productivos y la pérdida incalculable de puestos de trabajo.

No obstante, es claro que el sistema social y el Estado deben seguir funcionando, y el caso del Estado costarricense no es la excepción. En medio de la crisis sanitaria, se impone la obligación para las instituciones que prestan servicios esenciales, de continuar no solo con su “normal” operación, sino también procurar satisfacer el interés público a través de mecanismos más agiles y eficientes para la toma de decisiones. En ese sentido, la Asamblea Legislativa no puede quedarse atrás y debe adaptarse rápidamente a las exigentes necesidades de la sociedad y su contexto, lo cual pasa directamente por los procesos de formación de la ley.

Uno de los procedimientos especiales que regula el Reglamento de la Asamblea Legislativa, es precisamente el de trámite de los presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias. Se trata de un procedimiento más corto si se compara con el trámite y los plazos establecidos para el presupuesto ordinario del ejercicio económico de cada año. Sin embargo, la emergencia nacional ameritó que cualquier presupuesto extraordinario o modificación presupuestaria, estrictamente relacionada con dicha situación, deba ser conocida y tramitada de una forma mucho más expedita de lo usual, pero siempre resguardando los principios fundamentales que rigen esta materia.

Fue así como en sesión plenaria extraordinaria N° 33, celebrada el 03 de abril de 2020, el plenario aprobó un proyecto de acuerdo legislativo para modificar transitoriamente el artículo 206 del Reglamento, con el propósito de hacer aún más rápido el procedimiento, con una importante reducción de plazos y de ciertas disposiciones que se detallan a continuación:

Artículo 206 RAL	**Modificaciones transitorias**
Artículo 206.- Presupuesto extraordinario y modificaciones presupuestarias En la tramitación de presupuestos extraordinarios, y de modificación de presupuestos vigentes ordinarios o extraordinarios, se procederá de la siguiente manera: 1. El proyecto de ley ocupará el primer lugar del Orden del Día de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, al día siguiente de la fecha en que sea recibido por la Secretaría de la Asamblea Legislativa. Conservará ese lugar hasta su votación final, la cual deberá producirse dentro de un plazo improrrogable de los quince días hábiles siguientes.	Artículo único: Para que se adicione un transitorio único al Reglamento de la Asamblea Legislativa, cuyo texto es el siguiente: **Transitorio único**. – La Asamblea Legislativa modifica transitoriamente los párrafos primero y quinto del artículo 206 del Reglamento de la Asamblea, de manera tal que se aplique de la siguiente manera: 1. En caso de emergencia nacional debidamente decretada por el Poder Ejecutivo, la tramitación del presupuesto extraordinario y modificaciones presupuestarias de presupuestos vigentes ordinarios o extraordinarios, siempre y cuando estén directamente relacionados con la atención de la emergencia, procederá de la siguiente manera: a. El proyecto de ley ocupará el primer lugar del Orden del Día de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, al día siguiente de la fecha en que sea recibido por la Secretaría de la Asamblea Legislativa. Conservará ese lugar hasta su votación final, la cual deberá producirse dentro de un plazo improrrogable de los **seis días hábiles siguientes**. b. Las consultas que formule la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y su Presidencia deberán ser evacuadas por las

Artículo 206 RAL	Modificaciones transitorias
	entidades consultadas dentro de los **tres días hábiles siguientes a su notificación**. **Si transcurrido ese plazo no se recibiere respuesta a la consulta, se tendrá por entendido que la entidad consultada no tiene objeción que hacer al proyecto**. c. **El trámite de consultas obligatorias y facultativas no suspenderá el conocimiento y votación del Proyecto de Ley de Presupuesto Extraordinario o de modificación presupuestaria en su trámite en comisión, ni de la votación del primer debate**. d. **Se autoriza a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios a utilizar los recursos telemáticos que considere oportunos para realizar su labor, con el objeto de analizar, coordinar y preparar todo lo concerniente al proyecto de presupuesto extraordinario. Podrán participar como invitados los representantes de las instituciones públicas que la Comisión estime necesarios y oportunos**. e. **A efectos de la votación final, la Presidencia de la Comisión deberá convocar a sesión extraordinaria con al menos 24 horas de antelación, lo cual podrá comunicar a través de medios tecnológicos**.
El informe o los informes sobre el proyecto deberán ser rendidos dentro de los tres días hábiles siguientes al de la votación. Transcurrido este término, y de acuerdo con los dispuesto en el Artículo 206, el proyecto se conocerá en sesión plenaria a partir de las dieciocho horas, y conservará este lugar hasta su votación final. 2. No se les dará curso a mociones destinadas a suprimir, trasladar o aumentar partidas que no estén específicamente comprendidas en el proyecto que se debate. 3. La Asamblea podrá suprimir o rebajar cualquiera de las partidas comprendidas en el proyecto en debate, pero sólo en el tanto comprendido en el propio proyecto.	f. El informe o los informes sobre el proyecto deberán ser rendidos dentro **del día hábil siguiente a su votación**. g. Transcurrido este término, **el proyecto ingresará de forma inmediata al orden del día del Plenario y se conocerá durante la segunda parte de la sesión antes del apartado de segundos y primeros debates**; y conservará este lugar hasta su votación definitiva. (…)

Artículo 206 RAL	Modificaciones transitorias
4. Por medio de moción, también la Asamblea podrá aumentar una partida contenida en el proyecto, ya sea mediante el traslado de fondos destinados a crear o ampliar otra partida contenida en el mismo proyecto, o señalando una nueva renta, según certificación sobre la efectividad fiscal de la misma, que deberá extender la Contraloría General de la República. Al suprimir o rebajar las partidas propuestas en el proyecto -no las que existan especificadas en su presupuesto vigente-, la Asamblea podrá formar nuevas partidas para cubrir gastos no comprendidos en el presupuesto que se trata de modificar, o bien para aumentar partidas vigentes no comprendidas en el proyecto. 5. Cuando la Asamblea Legislativa haya sido convocada para conocer específicamente sobre la modificación de uno o varios artículos o incisos de un presupuesto vigente, durante el período de sesiones extraordinarias, los diputados no podrán presentar mociones referidas a artículos o incisos no comprendidos en el proyecto objeto de la convocatoria. A más tardar, un mes después de haber comenzado la discusión de un proyecto de presupuesto extraordinario, en el Plenario de la Asamblea Legislativa, este proyecto deberá aprobarse -por analogía- de acuerdo con las disposiciones finales del artículo 205 de este Reglamento.	5. Cuando la Asamblea Legislativa haya sido convocada para conocer específicamente sobre la modificación de uno o varios artículos o incisos de un presupuesto vigente, durante el período de sesiones extraordinarias, los diputados no podrán presentar mociones referidas a artículos o incisos no comprendidos en el proyecto objeto de la convocatoria. A más tardar **tres días hábiles** después de haber comenzado la discusión de un proyecto de presupuesto extraordinario, en el Plenario de la Asamblea Legislativa, este proyecto deberá aprobarse -por analogía- de acuerdo con las disposiciones finales del artículo 205 de este Reglamento. **Esta norma tendrá vigencia durante el tiempo que se mantenga la declaratoria nacional de emergencia provocada por el covid-19**. Rige a partir de su aprobación.

En resumen, los cambios consisten en:

- Modificar exclusivamente los párrafos primero y quinto del artículo 206, dejando incólume el resto.

- Permitir el trámite, bajo este esquema, presupuestos extraordinarios o modificaciones presupuestarias, en un contexto de emergencia nacional decretada por el Poder Ejecutivo, y que tengan estricta relación para atender dicha emergencia.

- Reducir el plazo para dictaminar pasa de 15 días hábiles, a 6 días hábiles.

- Definir el plazo para que las instituciones respondan cualquier consulta realizada por la Comisión, de 8 días hábiles a 3 días hábiles.

- No suspender el trámite de votación en comisión ni en Plenario, por el trámite de consultas.

- Autorizar a la Comisión para que utilice medios telemáticos, a fin de realizar mesas de trabajo virtuales, con representantes de instituciones públicas.

- Convocar a sesión extraordinaria con al menos 24 horas de antelación, con el propósito de votar (dictaminar) el respectivo proyecto de presupuesto o modificación presupuestaria.

- Reducir el plazo para presentar el o los dictámenes, de 3 días hábiles a un 1 día hábil, luego de haberse producido la votación.

- Reducir el plazo para que el proyecto sea conocido y votado en el plenario, 1 mes a 3 días hábiles.

- Darle vigencia a la normativa durante el tiempo que se mantenga la declaratoria nacional de emergencia provocada por el covid-19.

Con estas modificaciones, el procedimiento para aprobar o improbar un presupuesto extraordinario o modificación presupuestaria, desde su presentación a la corriente legislativa hasta su votación en segundo debate en el plenario, pasa de aproximadamente dos meses a trece días hábiles.

2. TRÁMITE EN COMISIÓN:

Según el procedimiento anterior, el trámite seguido fue el siguiente:

Actividad	Fecha
Presentación del proyecto en la Secretaría del Directorio.	Miércoles 08 de abril
Primera mesa de trabajo virtual con el Ministro de Hacienda y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).	Sábado 11 de abril
Ingreso del proyecto al orden del día de la Comisión.	Lunes 13 de abril
Segunda mesa de trabajo virtual con la Ministra de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).	Lunes 13 de abril
Tercera mesa de trabajo virtual con la Ministra de Educación Pública (MEP), el Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y la Contralora General de la República (CGR).	Martes 14 de abril
Sesión extraordinaria para la votación final (dictamen).	Lunes 20 de abril
Presentación del dictamen o dictámenes.	Martes 21 de abril

El contenido de las presentaciones, las discusiones y el intercambio de opiniones e insumos generados en todas las mesas de trabajo virtuales, se encuentran en proceso de transcripción a fin de que sean incorporadas y sean parte integral del expediente legislativo 21.918.

De igual manera, cabe indicar que la presidencia de la Comisión ordenó la consulta de este presupuesto y modificación presupuestaria, a las siguientes instituciones:

Oficio	Institución	Respuesta Recibida	Dirigido a/ correo electrónico
1100	Rodrigo Chaves Ministerio de Hacienda	DM-0400-2020	chavesrr@hacienda.go.cr rodriguezjvo@hacienda,go.cr despachomh@hacienda.go.cr
1101	Pilar Garrido Ministerio de Planificación	DM-OF-0460-2020	Pilar.garrido@mideplan.go.cr Daniel.soto@mideplan.go.cr
1102	Giannina Dinarte Romero Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	MTSS-DMT-OF-398-2020	Despacho.mtss@mtss.go.cr
1103	Luis Bermúdez Madriz Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	IMAS-PE-0424	jbermudez@imas.go.cr macosta@imas.go.cr Correspondencia.presidencia@imas.go.cr
1104	Guiselle Cruz Maduro Ministerio de Educación	DMS-0891-04-2020 y DJA-C-0049-04-2020	despachoministra@mep.go.cr

Oficio	Institución	Respuesta Recibida	Dirigido a/ correo electrónico
1105	Alexander Solís Delgado Comisión Nacional de Emergencia	Presentación realizada en mesa de trabajo virtual el 11 de abril.	asolis@cne.go.cr
1106	Marta Acosta, Contralora General Contraloría General de la República	DFOE-SAF-0175	contraloria.general@cgr.go.cr ana.ruiz@cgr.go.cr
1107	José Rafael Soto Análisis Presupuestario	AL-DAPR-INF-003-2020	jsoto@asamblea.go.cr hramirez@asamblea.go.cr acole@asamblea.go.cr
1121	Rodolfo Solano Quirós Ministerio de Relaciones Exteriores	DM-DF-0696-2020	Despacho-canciller@rree.go.cr
1122	Michael Soto Rojas Ministerio de Seguridad Pública	MSP-DM-DVA-RVB-0158-2020	Despachoministro@seguridadpublica.go.cr mvargas@seguridadpublica.go.cr
1123	Luis Renato Alvarado Rivera Ministro de Agricultura	DM-MAG-298-2020	documentosministro@mag.go.cr
1124	Rodolfo Méndez Mata Ministro de Obras Públicas y Transportes	DM-2020-1521	Rodolfo.mendez@mopt.go.cr Karen.sanchez@mopt.go.cr fmolinas@mopt.go.cr
1125	Daniel Salas Peraza Ministro de Salud	MS-DM-RM-2741-2020	Correspondencia.ministro@misalud.go.cr Jenniffer.camacho@misalud.go.cr
1126	Sylvie Durán Salvatierra Ministerio de Cultura	DM-408-2020	sduran@mcj.go.cr bmurillo@mcj.go.cr
1127	Marcia González Aguiluz Ministerio de Justicia y Paz	MJP-DM-260	fsalazar@rnp.go.cr jrodriguezal@mj.go.cr
1128	Carlos Manuel Rodríguez Echandi Ministerio de Ambiente	DM-0435-2020	cretana@minae.go.cr
1129	Fernando Cruz Castro Corte Suprema de Justicia	097-P-2020	presidencia@poder-judicial.go.cr valfaro@poder-judicial.go.cr
1130	Luis Antonio Sobrado González Tribunal Supremo de Elecciones	TSE-0682-2020	lsobrado@tse.go.cr eguzman@tse.go.cr
1134	Guillermo Araya Camacho Instituto Costarricense sobre Drogas	UAFI-092	garaya@icd.go.cr mbermudez@icd.go.cr
1135	Raquel Vargas Jaubert Dirección General de Migración		Correspondencia_dg@migracion.go.cr rrojas@migracion.go.cr
1144	José Rafael Soto Análisis Presupuestario	AL-DAPR-OFI-025-2020	jsoto@asamblea.go.cr hramirez@asamblea.go.cr acole@asamblea.go.cr

3. CONTENIDO PROPUESTO POR EL PODER EJECUTIVO DEL PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Y PRIMERA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA 2020:

El proyecto se estructura con tres artículos según el siguiente detalle:

- **Artículo 1**: Contempla un aumento en los ingresos corrientes y los ingresos extraordinarios externos del Gobierno de la República para el Ejercicio Económico 2020, así como una rebaja en los ingresos extraordinarios internos. En forma neta, los ingresos aumentan en ¢10.664,6 millones.

- **Artículo 2**: Detalla los egresos que corresponden con los ingresos modificados en el artículo 1 y, por tanto, en este artículo se refleja el incremento neto por ¢10.664,6 millones, los cuales provienen de los movimientos efectuados en los ingresos del artículo 1. Los movimientos de los artículos 1 y 2 conforman un presupuesto extraordinario ya que modifican, en los ingresos y los egresos, el monto total autorizado en la Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2020.

- **Artículo 3**: Corresponde específicamente a una modificación presupuestaria por un monto total de ¢84.564,2 millones y en este artículo se detalla los movimientos financiados con egresos existentes o ya autorizados en el Presupuesto de la República. Las modificaciones propuestas afectan títulos y programas presupuestarios, pero sin alterar el monto del Presupuesto Nacional.

3.1. DETALLE DE LOS INGRESOS:

3.1.1. Ingresos corrientes

Se incluye un único monto de aumento por ¢1.804,4 millones. Según la exposición de motivos del proyecto, son *"…producto de depósitos reintegrados de saldos de periodos anteriores de las oficinas Consulares en el Exterior…"*.

3.1.2. Ingresos extraordinarios internos

Se realiza un único movimiento de rebaja por un total de ¢281.849,8 millones, en la autorización para colocar títulos valores de la deuda interna. Dicha rebaja corresponde, en realidad, a dos movimientos realizados:

1. Se están rebajando ¢57.200,7 millones de dicha autorización.[1]

2. Se están rebajando ¢224.649,1 millones de la autorización para colocar títulos de la deuda interna, dado que se están sustituyendo por una nueva fuente de financiamiento. En este caso la sustitución se realiza con recursos provenientes de la Corporación Andina de Fomento (CAF), aprobados mediante Ley N° 9833.

3.1.3. Ingresos extraordinarios externos

Se originan en recursos provenientes del crédito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), aprobados mediante Ley N° 9833. El monto de aumento es por ¢290.710,0 millones.

3.2. DETALLE DE LOS EGRESOS:

Los gastos que se contemplan en el presupuesto extraordinario, que corresponden con los nuevos ingresos, se distribuyen entre dos títulos presupuestarios de la siguiente manera:

Título 212 **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**	**Título 230** **Servicio de la Deuda Pública**
Se presupuestan ¢67.865,3 millones que se distribuyen en dos subpartidas: a. ¢17.100,0 millones en una transferencia al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para el pago de subsidios temporales para la atención de personas afectadas económicamente por la emergencia nacional de COVID-19. Esta transferencia se financia con los recursos provienen del préstamo de la CAF. b. ¢50.765,3 millones se incorporan en la subpartida de Otras Prestaciones en el	En el presupuesto de este título presupuestario se realizan dos movimientos de rebaja y uno de aumento: a. Se están rebajando ¢57.200,7 millones correspondientes al cambio de fuente de financiamiento que se realiza con los recursos ya incorporados (por revalidación de saldos del crédito externo) y provenientes del préstamo del BID. b. Se están rebajando ¢224.649,1 millones correspondientes al cambio de fuente de

[1] Según lo precisa el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, en su informe AL-DAPR-INF-003-2020, en 2019 se incorporaron recursos provenientes del préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un total de ¢203.997,5 millones. Estos recursos fueron aprobados en la Ley n° 9754 “Aprobación del Contrato de Préstamo para financiar el Programa de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal” y se incorporaron al Presupuesto Nacional en el Decreto Ejecutivo 42.029 como la fuente de financiamiento 518. De los recursos incorporados en 2019 se utilizaron en el año ¢146.796,8 millones, por lo que, al ser recursos de un crédito externo, los montos no ejecutado por ¢57.200,7 millones se trasladan en forma automática al presupuesto del año siguiente (proceso automático de Revalidación de saldos del crédito externo). Por lo anterior, el presupuesto 2020 ya contiene esos ¢57.200,7 millones del crédito externo no utilizados en 2019 (ingresos y egresos), pero en cumplimiento estricto de lo estipulado en la ley referida, se debe rebajar el mismo monto de la autorización para colocar títulos valores de la deuda interna. Este aspecto fue solicitado por la Contabilidad Nacional mediante oficio DCP-0033-2020.

Título 212 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Título 230 Servicio de la Deuda Pública
MTSS, para el reconocimiento de subsidios temporales por desempleo en atención a la declaratoria de emergencia nacional sanitaria. Este monto se financia con ¢1.804,4 millones de ingresos corrientes nuevos y ¢48.960,9 millones provenientes del crédito CAF.	financiamiento que se realiza con los recursos que se están incorporando del crédito CAF. c. Se realiza un aumento por el mismo monto de ¢224.649,1 millones correspondientes al cambio de fuente de financiamiento que se realiza con los recursos que se están incorporando del CAF.

3.3. DETALLE DE LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA:

La modificación presupuestaria por un monto de ¢ ¢84.564,2 millones, comprende movimientos en 25 títulos presupuestarios, los cuales se resumen a continuación:

Total de modificaciones presupuestarias incluidas en expediente N° 21.918

TITULO	REBAJAR	AUMENTAR	DIFERENCIA
ASAMBLEA LEGISLATIVA	251.963.888		-251.963.888
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	82.600.000		-82.600.000
DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA.	17.500.000		-17.500.000
MINISTERIO COMERCIO EXTERIOR	193.409.029		-193.409.029
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	1.581.743.366		-1.581.743.366
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA	1.393.591.114		-1.393.591.114
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOM.	271.886.679		-271.886.679
MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD	1.973.668.175		-1.973.668.175
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO	153.811.755		-153.811.755
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA	36.718.932.984		-36.718.932.984
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA	855.802.009		-855.802.009
MINISTERIO DE HACIENDA	3.104.484.097		-3.104.484.097
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ	2.642.335.976		-2.642.335.976
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	303.368.581		-303.368.581
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	6.055.231.685		-6.055.231.685
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECON	684.184.817		-684.184.817
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	1.132.384.961		-1.132.384.961
MINISTERIO DE SALUD	2.932.274.771	2.429.471.802	-502.802.969
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA	3.151.921.771		-3.151.921.771
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	659.180.565	82.134.735.790	81.475.555.225
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	88.812.433		-88.812.433
PODER JUDICIAL	1.737.322.483		-1.737.322.483
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	226.969.852		-226.969.852
REGÍMENES DE PENSIONES	15.350.780.749		-15.350.780.749
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	3.000.045.853		-3.000.045.853
TOTAL	**84.564.207.592**	**84.564.207.592**	**0**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Expediente N° 21.918

Del cuadro anterior se desprende que, de los 25 títulos que afecta la modificación, 23 presentan únicamente rebajas (cero aumentos) y, aunque se reflejan aumentos en dos títulos, uno de ellos, que es el Ministerio de Salud, muestra una rebaja neta de ¢502,8 millones, es decir, este título va a autofinanciar el gasto que está generando la atención de la emergencia y más bien cede recursos a favor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es el único que muestra un aumento

neto de su presupuesto por ¢81.475,6 millones. En ambos ministerios los recursos generados por la modificación presupuestaria se asignan para financiar gastos asociados con la atención de la emergencia nacional provocada por el Covid – 19, según el siguiente detalle:

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ministerio de Salud
Se está incluyendo un aumento por ¢82.134,7 millones para subsidios temporales por desempleo en atención a la declaratoria de emergencia nacional sanitaria por Covid-19 según el decreto ejecutivo N°42227-MP-S, y en el marco de la implementación del Plan Proteger del Gobierno de la República para resguardar la integridad y calidad de vida de las personas, que se han visto mayormente afectados por la pandemia del coronavirus SARS-COV-2.	Se está incluyendo un aumento por ¢2.429,5 millones, para financiar partidas y subpartidas tales como remuneraciones, tiempo extraordinario, contribución estatal a la seguridad social, transporte dentro del país, viáticos, combustibles, productos medicinales, entre otros.

El siguiente cuadro resume todos los cambios propuestos por el Poder Ejecutivo analizando el origen y el destino de los mismos.

RESUMEN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Y MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA 1-2020

Expediente N° 21918

<table>
<tr><th colspan="2">Origen</th><th colspan="2">Destino</th></tr>
<tr><td colspan="4">Subsidios y atención sanitaria - Covid-19</td></tr>
<tr><td>CAF - Deuda Externa</td><td>48.961</td><td rowspan="4">132.899</td><td rowspan="5">Subsidios temporales del MTSS</td></tr>
<tr><td>Ingresos corrientes</td><td>1.804</td></tr>
<tr><td>Traslado de gastos financiados con Deuda Interna</td><td>33.267</td></tr>
<tr><td>Traslado de gastos financiados con Ingresos corrientes</td><td>48.867</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Traslado de gastos a lo interno del MINSA</td><td rowspan="2">2.932</td><td>503</td></tr>
<tr><td>2.429</td><td>Refuerzo de actividades para atención del COVID-19</td></tr>
<tr><td>CAF - Deuda Externa</td><td>17.100</td><td>17.100</td><td>Transferencia al IMAS</td></tr>
<tr><td>Subtotal</td><td>152.931</td><td>152.931</td><td>Subtotal</td></tr>
<tr><td colspan="4">Cambio de fuentes de financiamiento</td></tr>
<tr><td>Reducción de Deuda Interna</td><td>224.649</td><td>224.649</td><td>Aumento de Deuda Externa</td></tr>
<tr><td>TOTAL GENERAL</td><td>377.580</td><td>377.580</td><td>TOTAL GENERAL</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia con base en datos del expediente N° 21918, Dirección de Análisis Presupuestario, AL-DAPR-INF-003-2020, de 10 de abril de 2020 y Contraloría General de la República, DFOE-SAF-0175 de 14 de abril de 2020.

4. ANÁLISIS GLOBAL: UN PRESUPUESTO ATÍPICO EN UNA SITUACIÓN ATÍPICA:

Este es un Presupuesto Extraordinario y una modificación presupuestaria atípica, no solo por el contexto del covid-19 y por el procedimiento especial creado por el Plenario, como se describió anteriormente, sino además por cuanto el esfuerzo de transformación que era necesario realizar para la contención del gasto, en procura de canalizar recursos a la crisis, debió ser mucho más grande que el previo a la crisis.

Sin embargo, ese no fue claramente el enfoque del Poder Ejecutivo al presentar la reforma presupuestaria, poniendo a la Asamblea Legislativa ante la disyuntiva de canalizar al menos una parte del potencial a la crisis, o no hacerlo del todo, esperando otro presupuesto extraordinario para avanzar en ese sentido.

La decisión era obvia para nosotros los diputados y diputadas, canalizar los 152 mil millones de colones es preferible que no hacerlo del todo, por el bien de los costarricenses. El Gobierno propuso una rebaja muy débil y poco retadora, en parte porque algunos de esos recursos fueron rebajados en subpartidas que todos los años “sobran”, relativas entre otras a: reducciones de los recursos presupuestados para plazas vacantes, que de hecho están congeladas por el propio Poder Ejecutivo (¢15.200 millones), suspensión de pagos futuros no actuales, como el aumento salarial y el aumento por anualidad previstos para el 2020 (¢30.700 millones), recortes vinculados al congelamiento de plazas y la eliminación de aumentos salariales futuros (¢17.000 millones), sacrificio de recursos para instituciones que reciben transferencias del Gobierno Central para su operación propia (¢13.000 millones) y tan solo un 10% de estos recursos obedecen a recortes operativos de las instituciones, en momentos en que por la crisis sanitaria, las instituciones ni siquiera están en funcionamiento pleno. En resumen, el Poder Ejecutivo, en momentos de solidaridad, entrega lo que le sobra, y no aporta de entre los recursos que se han vuelto innecesarios e irrelevante en las actuales circunstancias.

Distribución de la Rebaja presupuestaria

Tipo de rebaja	Monto en millones	% de Part
Suspensión del aumento salarial 2020	19.400	22,9%
Congelamiento de 4953 plazas por 6 meses	15.200	18,0%
Eliminación del pago de anualidad 2020	11.300	13,4%
Otros recortes a remuneraciones asociados a los tres puntos anteriores	17.000	20,1%
Transferencias a Instituciones Públicas*	13.000	15,4%
Recortes en gasto operativo	8.700	10,3%
TOTAL	**84.600**	**100,0%**

*** Excluyen las transferencias de Pensiones, CCSS, JUPEMA, Becas a funcionarios, Prestaciones Legales, Otras Prestaciones e Indemnizaciones.**
Fuente: Ministerio de Hacienda. Exposición ante la Comisión de Asuntos Hacendarios. Mesa de Trabajo virtual. Sábado 11 de abril de 2020.

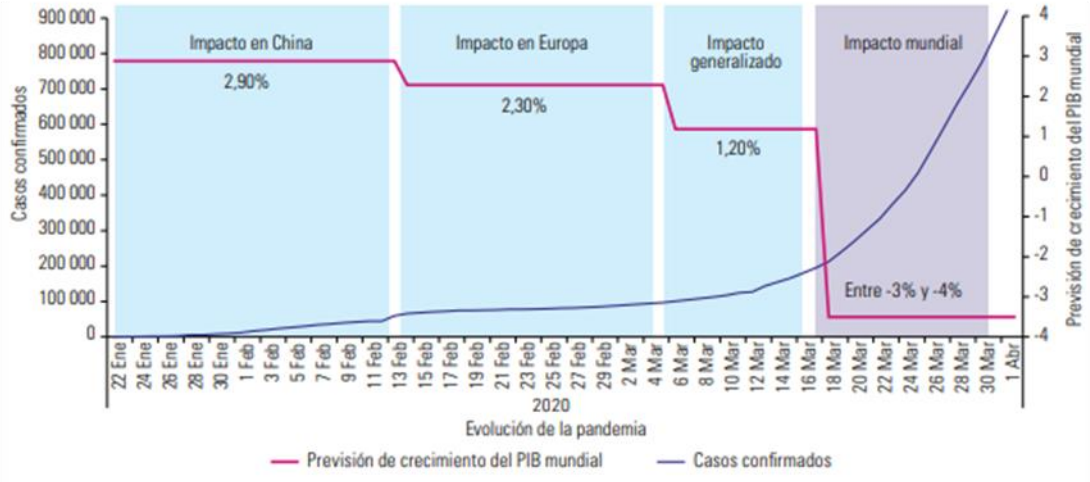
En vista de ello, este capítulo trata de explicar las principales falencias y debilidades que el Proyecto de Presupuesto contiene a la luz de un intenso trabajo de la comisión, con mesas de trabajo virtuales ampliamente difundidas por todos los medios de comunicación tradicionales y alternativos, para conocimiento de los costarricenses y en procura de ampliar en transparencia arrojando luz sobre el particular. Sesiones que por lo demás, resultaron en varias horas de reflexión y análisis, con varios jerarcas y transmitidas por primera vez a través de todas las plataformas tecnológicas de la Asamblea Legislativa.

4.1. Falta de claridad del contexto y la ruta a seguir

Es necesario entender que el contexto fiscal previo a la crisis del covid-19 ya era de por si complejo, por un altísimo déficit que alcanzó para 2019, 7.0% del PIB, y cifras record en endeudamiento gubernamental que para 2019 alcanzó el 58.5% del PIB. La crisis sanitaria, económica y social que el covid-19 está provocando, tan solo viene a agravar aún más la situación fiscal, en la medida en que el crecimiento económico reducido e incluso negativo que se prevé, y que se proyecta para todo el mundo, en conjunto con la moratoria impositiva autorizada mediante Ley N° 9830, tendrá ineludiblemente serias repercusiones sobre la contribución tributaria.

Aunque los informes del Banco Central de Costa Rica (BCCR) aún no presentan los resultados esperados de los principales indicadores macro, es claro que el comportamiento que se espera en el resto del mundo sea algo similar en nuestro país. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) nos mostró en la reunión del 11 de abril de 2020, que existe una relación inversa entre la cantidad de casos confirmados y las proyecciones de crecimiento mundial, el cual se estima se convertirá en una recesión de entre -3% y -4% para este año.

Casos confirmados de COVID-19 vs proyección de crecimiento mundial



Fuente: Bloomberg Economics.

La Directora General del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, ha dicho: *"anticipamos las peores consecuencias económicas desde la Gran Depresión"*, lo cual hace suponer una compleja etapa de estabilización y reactivación de la economía mundial, y Costa Rica depende mucho de ese intercambio comercial con el resto del mundo, especialmente con las dos grandes potencias y Centroamérica, muy afectadas por la pandemia.

Según proyectó, los mercados emergentes y los países en desarrollo serían los más afectados y requerirán cientos de miles de millones de dólares en ayuda exterior. La misma funcionaria internacional planteó que *"hace solo tres meses, esperábamos un crecimiento positivo del ingreso per cápita en más de 160 de nuestros países miembros en 2020. Hoy, ese número ha cambiado: ahora proyectamos que más de 170 países experimentarán un crecimiento negativo este año"*. Esta contracción mundial definitivamente tendrá impacto en Costa Rica, en virtud de la falta de estimaciones que tanto el Banco Central como los Ministerio de Hacienda y Planificación tienen, y de que adolece la discusión de este presupuesto extraordinario.

Para dilucidar de mejor forma como se engarza este presupuesto, no solo en el presupuesto 2020, sino también en el contexto general de atención de la crisis fiscal previa, y las nueva crisis sanitaria, económica y social que afronta el país; pero fundamentalmente en aras de otorgar mucho más transparencia a la política pública de atención de la crisis en todas sus facetas; fue requerida, en varias ocasiones ante el Ministro de Hacienda y la Ministra de Planificación Nacional y Política

Económica, la hoja de ruta de la atención de las crisis, con la claridad de que esto implicará en el futuro, ajustes periódicos de conformidad con los cambios del entorno.

Tan solo la Ministra de Planificación en una breve exposición, captó la necesidad que tienen los diputados de comprender el contexto global y la ruta completa de la atención de la crisis y el manejo de los fondos que se están entregando para dichas gestiones de emergencia inmediata, en conjunto con las etapas de estabilización y reactivación.

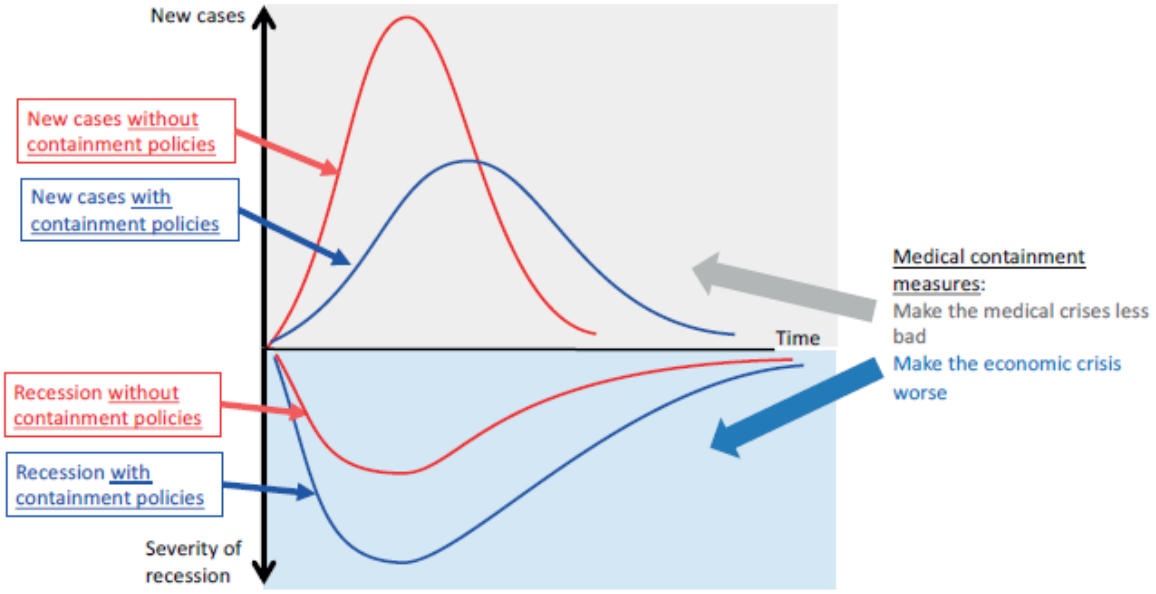
La revisión de los presupuestos, es por su naturaleza, el espacio oportuno para el análisis del contexto en el que se realizan los cambios de destino de los recursos, esa es la naturaleza misma del parlamento. No es solo una discusión contable, es una discusión sobre la política pública que se estará financiando, es un acto de transparencia del uso de los recursos y de entendimiento de una visión comprensiva de la misma política pública, especialmente en etapas de crisis agudas como la actual.

En contextos de alta complejidad e incertidumbre como la actual, producida por el covid-19, el proceso de decisión política estratégica debe ser ordenado, apegado a la legalidad y con una importante dosis de encuadre estratégico. Saber que vamos rápido, pero de forma ordenada y transparente, como lo manifestó la Contraloría General de la República en el proceso de discusión realizado a través de varias mesas de trabajo virtuales.

Estos elementos de encuadre estratégico, visión de conjunto y comprensiva, con perspectiva de mediano plazo, para lograr la suficiencia necesaria para atender la crisis, alcanzar mayores niveles de transparencia, orden y ajuste a la legalidad; son absolutamente relevantes para ofrecer tranquilidad a la población. Eso lo hicimos patente en la discusión y debate realizado, de tal forma que estos elementos estén presentes en el expediente para que el Plenario Legislativo comprenda, en todos sus extremos, los contenidos de dicho presupuesto, y las etapas y pasos futuros que se espera deberá venir en los próximos días, semanas y meses. Esta es una crisis sin precedentes, y debe ser abordada con la mayor claridad posible, precisamente por los altos niveles de incertidumbre que reviste el futuro cercano. Reconocemos que no es tarea simple, y que el entorno irá modificando esas proyecciones, planes y estimaciones; pero tal y como lo plantea la Contraloría General de la República a propósito de este presupuesto: ***“en este contexto donde impera la necesidad de actuar rápidamente, el orden y la transparencia de lo***

público es esencial, con más razón ante esta crisis" (CGR; DFOE-SAF-0175; 14 de abril de 2020).

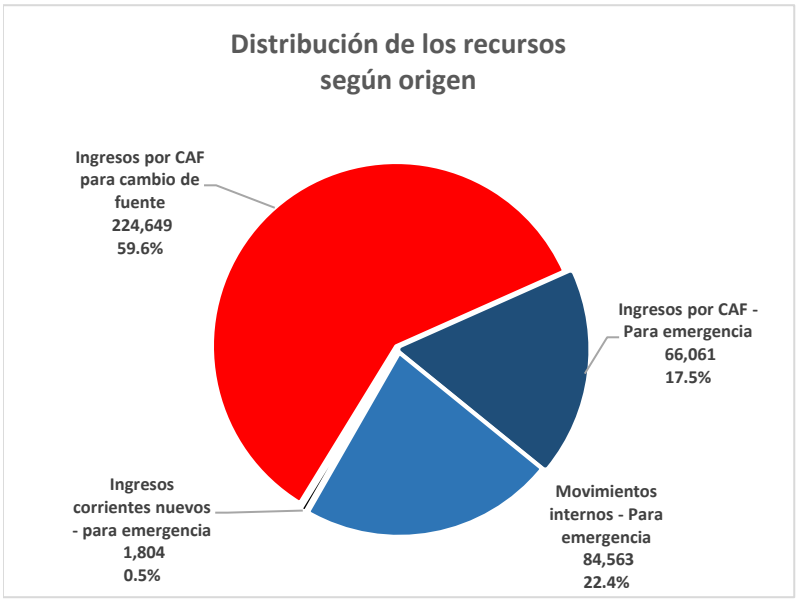
Este enfoque que hemos querido otorgarle al análisis del Presupuesto, está en el corazón del entorno de la crisis, es decir, es necesario hacer que el Estado ofrezca tranquilidad para atender los embates diarios, cotidianos y de corto plazo; pero además es de alta relevancia que fije su mirada también en el futuro inmediato, como lo han hecho muchos países en el mundo, a sabiendas de que la crisis sanitaria durará relativamente menos, y que la crisis económica y social, según se desprende del diagrama que el Gobierno ha presentado, será mucho más duradera.



4.2. Poco esfuerzo de contención del gasto

Este presupuesto extraordinario y modificación presupuestaria, hace básicamente dos cosas: asigna ¢152.400 millones para otorgar subsidios temporales por desempleo y subempleo producto del covid-19, y además utiliza gran parte de los recursos del Contrato de Préstamo de Apoyo Presupuestario con la Corporación Andina de Fomento (CAF), para una reestructuración de la fuente de financiamiento de una parte importante de partidas de gasto ya autorizado en el Presupuesto 2020; por un monto de ¢224 mil millones.

Estos ¢152.400 millones representan un 40.4% del total del Presupuesto sometido a discusión, mientras el restante 60% corresponde a un cambio en la fuente de



Fuente: Contraloría General de la República, DFOE-SAF-0175 de 14 de abril de 2020

financiamiento de gasto ordinario y operativo del Gobierno, que en lugar de ser financiado con recursos del endeudamiento interno, se realiza con recursos del endeudamiento externo; en la búsqueda de bajar deuda cara por deuda menos onerosa, pero cuyos resultados se verán a lo largo de varios años, cuando las tasas de interés más bajas, produzcan menores montos de intereses y reduciendo la presión sobre las tasas de interés nacionales, que ya están a la baja por la situación económica en general y decisiones de política monetaria que ha tomado el Banco Central.

De los ¢152 mil millones, el Poder Ejecutivo propuso asignar ¢132.900 millones al rubro de transferencias a las personas como auxilio o subsidio de desempleo o subempleo en el denominado programa Proteger, mientras que los restantes ¢17.100 millones son transferidos al IMAS para atender a la población en pobreza y riesgo social, en el contexto de la crisis. Sin embargo, como veremos más adelante en un apartado especial al respecto, se carecía en un principio de fundamento legal y reglamentario para empatar las funciones del IMAS y sus funciones ordinarias, las nuevas actividades de atención de los efectos económicos y sociales de la emergencia, sus diversas poblaciones objetivo, y la forma de uso de los respectivos recursos. Es luego de las advertencias de la propia Comisión de Asuntos Hacendarios que el Poder Ejecutivo rectifica y establece dichas conexiones, de manera ordenada, transparente y apegada a la legalidad (para mayor abundamiento ver apartado respectivo).

Sin embargo, no solo la medida es de mediano y largo plazo, sino que asume que el gasto gubernamental no subirá y que los ingresos no caerán, a raíz de la evidente reducción o incluso decrecimiento de la producción nacional y las necesidades de participaciones extraordinarias del Estado en la economía y la sociedad. El

incremento en el déficit, producto de estos dos efectos que el fenómeno sanitario trae aparejado, tendrán efectos sobre el endeudamiento, tanto en el largo plazo como en el servicio de la deuda para 2020. Reestructurar el presupuesto por ¢224 mil millones de colones alivia a futuro, posiblemente, pero las estimaciones del Ministerio de Hacienda no existen o al menos no son públicas, haciendo mucho más complejo conocer el panorama fiscal y de endeudamiento futuro, así como las necesidades, apremiantes y estructurales, de financiamiento.

De los ¢377 mil millones de ajustes totales en el presupuesto enviado a aprobación, tan solo un 22.4% (¢84 mil millones) corresponde al traslado de partidas de casi todos los títulos presupuestarios del Gobierno de la República. En este punto es necesario hacer tres acotaciones adicionales de importante relevancia para conocer el esfuerzo de contención de gasto y esfuerzo que el Poder Ejecutivo para afrontar de forma eficiente la crisis más allá de la sanitaria:

1. Por un lado, una importante cantidad de los recursos recortados obedecen a transferencias corrientes y de capital, que no se estarán realizando a diversas instituciones públicas para sus operaciones ordinarias.

2. En segundo lugar, otro tipo de transferencias que se piensa no se pagarán responden a las rebajas a las cuotas patronales y estatales para la seguridad social de la CCSS, tanto para el seguro de Salud como las Pensiones; en virtud de dos decisiones previas:

    a. No realizar aumento salarial durante el primer semestre de 2020.

    b. La reducción de recursos presupuestados para cubrir teóricamente el financiamiento de plazas vacantes en caso de que se llenaran, lo que no sucederá por cuanto dichas plazas se encuentran actualmente congeladas por el Poder Ejecutivo, y lo han estado por mucho tiempo. Estas plazas congeladas terminan por no ser contabilizadas como gasto efectivo al final del año.

3. Y finalmente una pequeña proporción de tan solo ¢8.500 millones, que son rebajas a las partidas de la parte operativa del Gobierno Central, como puede verse en el siguiente cuadro:

PARTIDA	Monto en colones	%
REMUNERACIONES	46.674.662.159	55,2%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	28.156.006.286	33,3%
SERVICIOS	3.066.894.591	3,6%
BIENES DURADEROS	2.057.764.817	2,4%
CUENTAS ESPECIALES	2.045.792.000	2,4%
MATERIALES Y SUMINISTROS	1.290.010.997	1,5%

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.273.076.743	1,5%
Total general	**84.564.207.592**	**100,0%**

Fuente: Expediente N° 21.918

El esfuerzo de frenar el gasto en momentos críticos no se registró en esta modificación presupuestaria y será necesario monitorear el avance de la gestión presupuestaria para dilucidar el derrotero que tomará.

4.3. Reducción de plazas vacantes congeladas

Un elemento importante a considerar como una realidad incomprensible es la existencia, al menos, de esas 4.953 plazas en el Gobierno Central que se encuentran desocupadas, con asignación presupuestaria, pero congeladas por las propias disposiciones del Gobierno Central; y que son reducidas en esta modificación presupuestaria, representando tan solo en salario base, poco más de ¢10 mil millones.

Una norma presupuestaria incluida en el presupuesto para el 2020, expresa contundentemente la obligación de que el Ministerio de Hacienda por medio de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y con los insumos de las instituciones, publicite ante la Asamblea Legislativa el total de plazas vacantes, sus características y su monto presupuestario; y plantee las correcciones presupuestarias necesarias para que sean reducidas del Presupuesto. Dicha norma está en vigencia en este momento, aplica para este presupuesto extraordinario y los diputados y diputadas firmantes, al mismo tiempo que redactamos este dictamen, estamos a la espera del informe que indica la norma, 20 días naturales luego de finalizado el I Trimestre.

De seguido, anotamos el texto íntegro de dicha norma presupuestaria:

> "12) Los ministerios deberán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda (DGPN), con copia a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), en los primeros cinco días de vencido cada trimestre de 2020, un informe de las plazas vacantes que consigne el **número de puesto, el código y el nombre de la clase, así como la información que indique desde cuando está vacante, costo mensual de esta (incluye salario base, pluses, aguinaldo y contribuciones sociales)**. En ese mismo informe se deberá indicar cuáles plazas vacantes se utilizaron y las razones que lo fundamentan, de acuerdo con las excepciones autorizadas en esta ley. El resto de las instituciones que reciben transferencias del Gobierno, para el pago de salarios, remitirán, en el plazo citado, este mismo informe a la STAP. **Este organismo deberá enviar copia de todos los informes a la**

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, a más tardar quince días naturales posteriores a su recibo, con el estudio sobre el cumplimiento de los señalamientos aquí establecidos.
El contenido presupuestario de toda plaza vacante no utilizada durante el primer semestre de 2020 se deberá rebajar en un presupuesto extraordinario y reducir los recursos presupuestarios del servicio de la deuda. (El monto de endeudamiento autorizado)"

El propio Ministerio de Hacienda, que integra al expediente el dato de las plazas, define el plazo de vigencia de la reducción de recursos de las diferentes plazas vacantes, que se resumen en el siguiente cuadro. Es posible notar que el Ministerio de Educación Pública (MEP) por ejemplo aporta una proporción muy alta de plazas (86.3%), pero que su peso relativo menor en términos de salario base, reflejan la disparidad salarial a lo interno del sector público.

Distribución de Plazas y Monto de Salario Base
que representan por título presupuestario
(Absolutos y relativos)

Título Presupuestario	Puestos		Monto en millones	
	Abs	%	Abs	%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA	3.181,0	86,3%	5.361,7	52,39%
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	737,0	2,6%	1.691,2	16,52%
MINISTERIO DE HACIENDA	200,0	1,3%	760,8	7,43%
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	263,0	6,2%	518,4	5,07%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ	161,0	1,3%	493,4	4,82%
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	72,0	0,5%	470,4	4,60%
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	68,0	0,2%	207,0	2,02%
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y POLICÍA	81,0	0,5%	176,9	1,73%
MINISTERIO DE CULTURA Y JUVENTUD	49,0	0,2%	155,8	1,52%
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	43,0	0,3%	145,6	1,42%
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA	17,0	0,1%	74,3	0,73%
MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES	12,0	0,2%	58,1	0,57%
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	37,0	0,1%	45,5	0,44%
MINISTERIO COMERCIO EXTERIOR	8,0	0,1%	30,4	0,30%
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA	14,0	0,1%	19,2	0,19%
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	4,0	0,0%	15,7	0,15%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	3,0	0,0%	5,3	0,05%
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO	3,0	0,0%	5,0	0,05%
Total general	**4.953,0**	**100,0%**	**10.234,6**	**100,00%**

Fuente: Expediente N° 21.918

Sin embargo, estos datos son engañosos, no solo porque se trata exclusivamente del monto de salario base lo que se consigna en ellos, sino además porque no se tiene claridad si representan el universo total de plazas vacantes o son solamente una parte de ellas, de ahí la importancia de la norma presupuestaria aprobada y vigente.

Pero, además, es necesario tener claro que esta reducción de las plazas, no es un acto de eliminación de ellas, sino solo una reducción parcial de los montos presupuestados para varios meses del año, y no necesariamente todo el año, por

cuanto tan solo 5 de las 4953 (un 0.1%) son recortados los 12 meses del año. El siguiente cuadro muestra la distribución de las plazas vacantes, por la cantidad de meses que resultan siendo rebajados del presupuesto.

Distribución de las plazas
por cantidad de meses
sin contenido presupuestario

Cantidad de meses reducidos	Cantidad de Plazas	% del total
1	1.786	47,2%
6	1.290	11,2%
11	511	14,6%
4	453	7,4%
0	349	9,3%
3	315	5,0%
5	125	2,9%
2	90	2,2%
7	29	0,2%
12	5	0,1%
Total general	**4.953**	**100,0%**

Fuente: Expediente N° 21.918

4.4. Debilidades en la suspensión de la regla fiscal

Una de las más importantes falencias encontradas en este presupuesto, se deriva de la forma en que fue desaplicada la regla fiscal. Esta desaplicación parcial fue sustentada en una de las dos válvulas de escape que dicha regla prevé, ante emergencias o recesión económica, a saber, la primera de ellas.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, de 5 de diciembre de 2018, al momento de aplicarse la cláusula 1, que contiene uno de los dos casos en los que la Regla puede ser suspendida, se definen una serie de elementos constitutivos de un procedimiento que el mismo artículo define, y que procedemos a enumerar:

1. En primer lugar, debe declararse el Estado de Emergencia Nacional.

2. Debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo, N° 8488.

3. Debe ser una emergencia que implique una erogación de gasto corriente igual o superior al 0,3% del PIB.

4. Además, debe incluir la comunicación a la Asamblea Legislativa de dicha declaratoria.

5. Esta comunicación debe incluir los nuevos límites numéricos máximos de egresos que se aplicarán durante la misma.

6. En su defecto, las medidas de contención de gasto que produzcan que se puedan cumplir los límites establecidos por la Ley.

7. Además, debe restituirse definirse un plan de 3 años, luego de vencido el plazo de suspensión.

8. Y finalmente deberá ser comunicado dicho ajuste.

A continuación, se incluye el artículo 16 mencionado:

> "ARTÍCULO 16- Cláusulas de escape
>
> La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:
>
> a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley N.° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, de 22 de noviembre de 2005, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB. En el caso de la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.
>
> En caso de declaratoria de emergencia, el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el periodo de emergencia, en lugar de los establecidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.
>
> b) En caso de que la economía atraviese por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), la declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.

> En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por las causales señaladas en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de esta una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad."

Esta serie de ocho pasos, tienen la consideración de entender que ante una emergencia o ante una declaratoria de recesión, el país busque encontrar nuevamente el equilibrio del gasto corriente para evitar futuros problemas fiscales. A manera de antecedente, es necesario recordar que esta regla fiscal aprobada mediante la Ley N° 9635, de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, empezó a aplicarse en los Presupuesto de las instituciones del sector público No financiero, incluido el Gobierno Central, correspondiente al 2020.

El Proyecto de Presupuesto de la República para el 2020, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso para su respectiva aprobación, traía un crecimiento de gasto corriente de 3,91% respecto del presupuesto inicial de 2019, o 3,58% respecto del Presupuesto ajustado a agosto de 2019 (es decir con todas las modificaciones e ingresos extraordinarios). Con cualquier comparación, el Presupuesto cumplía con el límite de la regla fiscal ubicado en 4,67%, quedando un margen para aumentar durante el año de entre ¢19.800 millones y ¢44.430 millones (dependiendo del presupuesto que se utilice para comparar).

Sin embargo, durante el trámite del proyecto de Ley de Presupuesto ordinario, a finales de 2019, el Partido Acción Ciudadana (PAC) propuso, en conjunto con las Universidades Públicas, y a contrapelo de la propuesta inicial del Poder Ejecutivo, una moción para aumentar en ¢70 mil millones la transferencia corriente al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

RESPECTO DEL AJUSTADO
agosto 2019

	2019	2020			Margen
		Solicitado	*Autorizado*	*Límite Regla Fiscal*	
Monto	7.563.481	7.834.565	7.872.265	7.916.695	82.130 (*)
Variación nominal	NA	271.085	308.785	353.215	44.430 (**)
Variación porcentual	NA	3,58%	4,08%	4,67%	0,59% (**)

(*) Margen de no haberse aprobado la moción del PAC
(**) Margen vigente con el presupuesto aprobado.
Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de la República 2020

RESPECTO DEL AUTORIZADO
noviembre 2018

	2019	2020			Margen
		Solicitado	*Autorizado*	*Límite Regla Fiscal*	
Monto	7.539.952	7.834.565	7.872.265	7.892.068	57.503 (*)
Variación nominal	NA	294.613	332.313	352.116	19.803 (**)
Variación porcentual	NA	3,91%	4,41%	4,67%	0,26% (**)

(*) Margen de no haberse aprobado la moción del PAC
(**) Margen vigente con el presupuesto aprobado.
Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de la República 2020

Esta decisión hubiese implicado que el margen que se tenía se perdiera quedando, o muy cerca de la regla fiscal a tan solo ¢12.000 millones (4.5%) por debajo (si se compara con el ajustado a agosto 2019) o sobrepasando la regla fiscal en ¢12.500 millones (comparando con el inicial 2019), es decir 4.8% de crecimiento.

Esto era inaceptable y luego de un intenso proceso de análisis y convencimiento sobre las consecuencias negativas que tenía para el cumplimiento del primer año de la regla fiscal, los proponentes accedieron a reducir a la mitad dicho incremento, lo que finalmente redujo el margen de acción en 35 mil millones, más unos cuantos ajustes de calificación que debieron hacerse por técnica presupuestaria llegando a 37.700 millones. Esta decisión restó margen de maniobra al Poder Ejecutivo, y al cabo de unos cuantos meses, la crisis sanitaria del covid-19 vino a eliminar del todo el escaso margen que quedó.

La relevancia no es solo por la suspensión de la regla, sino también porque los artículo 19 y 21 de la misma Ley N° 9635, definen que tanto el presupuesto como el gasto efectivo se limitan con la Regla Fiscal, que el Presupuesto debe ser austero para que el gasto efectivo, que es donde se verifica a ciencia cierta el cumplimiento

de la regla fiscal, se mantenga por debajo del límite definido para el año en curso, de ahí la importancia de seguir el procedimiento antes descrito, porque no solo se trata de suspender la regla fiscal, sino aún más importante definir los nuevos límites y el plan de acción para restituirla.

Esta fue la discusión de principios de 2020 entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, para aplicar el límite tanto al Presupuesto como al gasto efectivo, para que el gasto ejecutado confirme los esfuerzos de contención desde el presupuesto. Esta crisis viene a hacer visible que tener claridad conceptual sobre la importancia de volver a la austeridad en el gasto, es fundamental para que este tipo de situaciones, no tengan aún más repercusiones fiscales de las que de por sí tendrá.

En ese contexto, el informe que la Contraloría General de la República presentó ante la Comisión de Asuntos Hacendarios y que corre en el expediente del Proyecto de Presupuesto Extraordinario y Modificación Presupuestaria para el 2020 (expediente N° 21.918), muestra que en lo relativo a la forma de desaplicar la regla fiscal, el Gobierno no detalló la justificación de dicho levantamiento para las 4 instituciones encargadas de la crisis, lo que se consigna en este dictamen como una importante debilidad de cumplimiento del procedimiento legal. Pero además la CGR advierte de un faltante importante de contenido, respecto de las nuevas métricas con que se medirá el gasto corriente, es decir, una suerte de límite temporal de gasto corriente, aplicable en el plazo completo de vigencia de la declaratoria de emergencia. Al respecto plantea la CGR:

> “Sin embargo, según lo estipulado en el artículo 16 de la Ley N° 9635 y 15 de su reglamento, ante la declaratoria de emergencia nacional y si el gasto corriente destinado a atenderla supera el 0,3% del PIB, se permitirá la flexibilización de la regla fiscal, a partir de lo indicado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), institución responsable de identificar las entidades y justificar las erogaciones necesarias para el cumplimiento de la atención de dicha emergencia, que además deberá comunicar dicha proyección para que el Poder Ejecutivo le informe a la Asamblea Legislativa el nuevo tope de crecimiento del gasto corriente.
>
> En razón de lo anterior, el pasado 07 de abril del 2020 mediante el oficio N° DM-0392-2020 el Poder Ejecutivo señaló que la CNE calculó que el gasto corriente en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud y el Benemérito Cuerpo de Bomberos debía flexibilizarse para cubrir gastos propios de atención a la emergencia, y que en total la primera etapa de atención de la

emergencia conlleva un monto de ¢227 509 millones de colones, que representa el 0,6% del PIB.

Dado lo anterior, es criterio de esta Contraloría General, que **se debe comunicar con detalle la justificación del levantamiento de la regla fiscal a las instituciones, así como la definición taxativa del nuevo límite permitido de crecimiento del gasto corriente para el Presupuesto de la República en su conjunto (sin perjuicio de adicionales revisiones durante el ejercicio)**. **Implícitamente, esta propuesta podría generar un crecimiento del gasto corriente devengado para 2020 de hasta un 5,7% con respecto al gasto devengado en 2019 (¢7.458.935 millones de límite establecido inicialmente más ¢76.034 millones de aumento neto del gasto corriente), en el supuesto razonable de que serán utilizados en su totalidad**." (CGR; DFOE-SAF-0175; 14 de abril de 2020)

5. PRINCIPALES HALLAZGOS EN LOS TÍTULOS QUE PRESENTAN REBAJA PRESUPUESTARIA (ARTÍCULO 3):

En el presente apartado se hará referencia a las principales rebajas que se realizan en los diferentes títulos presupuestarios, en aquellas partidas que se consideró más relevantes y significativas. Asimismo, se hace una serie de observaciones que se estiman pertinentes para efectos del presente dictamen.

Asamblea Legislativa (¢251.9 millones)

- Se rebajan ¢116 millones de consultoría para la reorganización del Departamento Informática, para dar cumplimiento a disposiciones de la Contraloría General de la República. Se hace la observación de que, si esta consultoría es necesaria para cumplir con una disposición del órgano contralor, deberán tomarse las previsiones necesarias, con el fin de que se logre cumplir con el objetivo en los plazos conferidos y previsiones, para que el rebajo no incida en el adecuado control interno institucional.

- Los restantes ¢135,4 millones se refieren a montos relativos a Salario Escolar, actividades protocolarias, transporte y viáticos al exterior y algunos materias y suministros.

SUBPARTIDAS REBAJADAS	MONTO DE REBAJA
SERVICIOS EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES	116.550.000
ACTIVIDADES PROTOCOLARIAS Y SOCIALES	8.000.000
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	8.000.000
SALARIO ESCOLAR	94.413.888
TINTAS, PINTURAS Y DILUYENTES	5.000.000
TRANSPORTE EN EL EXTERIOR	10.000.000
VIÁTICOS EN EL EXTERIOR	10.000.000
Total general	**251.963.888**

Contraloría General de la República (¢82.6 millones) y Defensoría de los Habitantes de la República (¢17.5 millones):

- Se afectan las remuneraciones de plazas vacantes y las respectivas cargas sociales.

Presidencia de la República (¢226.9 millones):

- En su mayoría se trata las remuneraciones de plazas vacantes y las respectivas cargas sociales. En menor medida se afectan partidas con peso poco relevante, salvo la de bienes intangibles en el programa de Administración Superior.

Ministerio de la Presidencia (¢303.3 millones)

- Se afectan las remuneraciones de plazas vacantes y las respectivas cargas sociales, así como algunas otras partidas.

- Existe una rebaja considerable de una transferencia destinada al Instituto Costarricense sobre Drogas (¢109,7 millones) en el Programa de Administración Superior, con la siguiente explicación: rebaja parcial para gastos de operación, según ley N° 8204.

En relación con esta rebaja, se considera relevante hacer referencia en este dictamen al oficio UAFI-092-2020 del 13 de abril del 2020, firmado por Bernardita Marín Salazar y Sergio Rodríguez Fernández, Jefa de la Unidad Administrativo Financiera y Director General del Instituto Costarricense sobre Drogas, respectivamente, mediante el cual, se hacen una serie de observaciones financieras

que merecen especial cuidado, siendo que el ICD se encarga por ley[2], de adoptar las acciones preventivas dirigidas a evitar el cultivo, la producción, la tenencia, el tráfico y el consumo de drogas. En consecuencia, se considera altamente sensible cualquier recorte presupuestario que pueda afectar el cumplimiento de esos objetivos.

Al respecto, el ICD indica, en lo que interesa:

> "(…) en lugar de recibir los ¢3.057.300.000,00, para el pago de gastos operativos, se estaría recibiendo ¢2.947.574.692,00, lo que representa un incremento de un 2% respecto al presupuesto muy limitado que se asignó en el año 2019, **y el que ocasionó que no fuera posible cubrir ni servicios básicos, llegando incluso a la imposibilidad de pagar los recibos de agua, luz, teléfono y alquiler del inmueble donde se ubican las oficinas del ICD."**

Continúa reseñando el ICD:

> "(…) Como se puede ver, no existe forma de rebajar la suma definida como recorte, sin afectar alguna previsión prioritaria, dentro de esta partida, lo que conllevará a la afectación irrefutable de la operación de este Instituto.
>
> Por tanto, ya no es posible reducir más las erogaciones, siendo que la situación financiera y presupuestaria cada vez es más difícil, llevando a que, por ejemplo, se presenten cortes de servicios públicos; no atención de contratos suscritos, con posibles penalizaciones por incumplimiento, entre otras, como ocurrió en el año 2019.
>
> Por tanto, si bien este Instituto reconoce y entiende perfectamente la magnitud de la emergencia que representa y significará enfrentar los efectos inmediatos y de mediano y largo plazo, que a nivel de salud, economía y sociedad representa el virus COVID 19, no solo a nivel nacional sino mundial, rebajar la suma indicada por casi ¢110.0 millones, no sólo reduce la capacidad de operación, sino que la imposibilita para este Instituto."

A pesar de lo dicho, esta Comisión recibió posteriormente, el día 16 de abril del 2020, un nuevo oficio (DG-076-2020) de las autoridades del ICD, señalando a la letra que:

> "(…) De acuerdo con los escenarios financieros mostrados, esta Dirección General comprende y está sensibilizada con la emergencia nacional por el COVID-19, **por**

[2] Ley N°8204, "LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO"

> **lo que nos comprometemos a realizar un ejercicio interno de uso eficiente de los recursos para cumplir con los compromisos adquiridos.** Por lo tanto, mostramos nuestro beneplácito y apoyo a la propuesta de Proyecto de Ley."

En virtud de lo dicho por el ICD y siendo que dicha institución enfrenta una atenuante de impacto financiero no prevista al momento de formular el presupuesto 2020, pues ahora deberán pagar IVA en sus bienes y servicios, así como los faltantes que ha referido tener para hacer frente a pagos operativos esenciales, necesarios y básicos, esta Comisión estima que **es absoluta responsabilidad del Poder Ejecutivo y recae en ese Poder cualquier complejidad operativa que enfrente el ICD durante el ejercicio económico 2020,** como consecuencia de esta reducción en la que no solo no estaba inicialmente de acuerdo el órgano afectado, sino que además ha argumentado que el rebajo incide directamente en gastos esenciales. Sin embargo, **considerando el oficio complementario en el cual el ICD afirma que realizará ajustes para soportar el recorte, se toma nota y se mantiene la rebaja conforme lo planteado**.

Ministerio de Gobernación y Policía (¢855,8 millones)

En los siguientes programas se rebajan remuneraciones, cargas sociales y pequeños montos en partidas no esenciales:

- Actividad Central (¢46,8 millones)
- Tribunal Administrativo Migratorio (¢17,6 millones)
- Desarrollo de la Comunidad (¢130,7 millones)
- Programación Publicitaria (¢2,2 millones)
- En Control de Migración y Extranjería del país, se rebajan ¢514,4 millones, de los cuales, ¢237,4 millones corresponden a la Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería que son parte de los recursos destinados a seguridad nacional y control migratorio, atención a personas migrantes en condición de vulnerabilidad y para documentación en población migrante; que son en este momento vitales para el mantenimiento de los controles fronterizos para evitar los riesgos por el COVID-19. Para ello, los miembros de la Comisión solicitaron anuencia a la Dirección General de Migración y Extranjería para conocer si estos importantes programas no fueron debilitados.

- En la Imprenta Nacional se reducen remuneraciones y cargas sociales (¢143,8 millones).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (¢1.132,3 millones)

- Actividad Central (¢125,7 millones) en salarios y cargas sociales.

- Servicio Exterior (¢825,0 millones) de los cuales, en lo más significativo: ¢489,4 millones corresponden a salarios. ¢100,0 millones corresponden a la sub partida de indemnizaciones y ¢91,3 millones a la de prestaciones legales. No rebajaron fondos en viajes ni viáticos al exterior.

- Política Exterior (¢180,1 millones) en salarios, cargas sociales y pequeños rebajos en partidas varias.

- Protocolo y Ceremonial del Estado (¢1,4 millones) que consisten en transporte y viáticos dentro del país.

- Este título no presenta esfuerzos de recortes en partidas no esenciales.

Ministerio de Seguridad Pública (¢3.151,9 millones)

Se rebaja en remuneraciones y cargas sociales en la mayoría de programas:

- Actividades centrales (¢123,6 millones)

- Actividades Comunes al Servicio de Seguridad Ciudadana, Fronteriza, Aérea y de Represión (¢56,6 millones) en salarios y cargas sociales.

- Servicio de Seguridad Ciudadana (¢2.645,2 millones)

- Seguridad Fronteriza (¢50,9 millones)

- Seguridad Aérea (¢126,1 millones)

- Seguridad Marítima (¢103,4 millones)

- Investigación y Represión al Narcotráfico (¢45,7 millones)

Ministerio de Hacienda (¢3.104,4 millones)

- Administración Superior (¢884,3 millones) de los cuales lo más significativo son ¢338,9 millones en remuneraciones y ¢523.0 millones en edificios, cuyo destino era atender el proyecto correspondiente al diseño, construcción y equipamiento del edificio EFITEC (remodelación), que permita la ocupación del edificio por el ministerio de forma inmediata una vez concluidos los trabajos, lo anterior con el propósito de ubicar a la Contabilidad Nacional, auditoría interna, Tribunal Fiscal Administrativo y la Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

- Administración de Ingresos (¢790,9 millones) que se distribuyen en remuneraciones y otras pequeñas rebajas en diferentes partidas.

- Gestión Aduanera (¢449,7 millones) distribuidos en remuneraciones.

- Asesoría Aduanera (¢77,7 millones) que se distribuyen en remuneraciones y otras pequeñas rebajas en diferentes partidas.

- Investigaciones Fiscales (¢37,1 millones) que se distribuyen en remuneraciones y ¢15,0 millones en edificios para la construcción de la tapia perimetral en las instalaciones de la Policía de Control Fiscal (PCF) en el puesto de control del Brujo).

- Tribunal Fiscal Administrativo (¢221,1 millones) en remuneraciones.

- Tribunal Fiscal Aduanero (¢39,9 millones) en remuneraciones.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (¢1.581,7 millones)

Actividades centrales (¢992,8 millones) donde lo más considerable, aparte de remuneraciones, es lo siguiente:

- Una rebaja de ¢285,8 millones a una transferencia de SENASA, para atender lo establecido en la ley N° 9154 y ley N° 8495.

- Asimismo, ¢51,1 millones que eran para el PIMA correspondientes a recursos para salarios y gasto operativo para operación del proyecto del Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega, según ley N° 6142.

- Un rebajo también de ¢86,2 millones a INCOPESCA, correspondientes a gastos de operación.

- Un rebajo de ¢151,7 millones a SENARA para cubrir gastos de operación.

- Adicionalmente, se rebajan ¢70,0 millones en la sub partida de alquiler de maquinaria, equipo y mobiliario.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (¢153,8 millones)

- Actividades Centrales (¢90,5 millones) entre lo más considerable de estos rebajos, aparte de las remuneraciones, están ¢43,6 millones que eran para transferir a LACOMET.

- Mejora Regulatoria (¢6,8 millones) remuneraciones y gastos en partidas no esenciales.

- Dirección de Calidad (¢9,1 millones) remuneraciones y gastos en partidas no esenciales.

- Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (¢10,9 millones) en remuneraciones.

- Protección del Consumidor (¢19,1 millones) en remuneraciones y gastos en partidas no esenciales.

- COPROCOM (¢17,2 millones) en remuneraciones y gastos en partidas no esenciales.

- Se debe reconocer que este Ministerio, siendo el de menor presupuesto de la República, hizo un pequeño esfuerzo en reducir gastos de viáticos y transporte al exterior en TODOS sus programas.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (¢6.055,2 millones)

- En el Programa 326-00 Administración Superior se rebajan ¢399.2 millones, transferencia corriente al Consejo Técnico de Aviación Civil, para atender lo dispuesto en el inciso b), del artículo 2, de la ley N° 8316.

En el Programa 327-00 Atención de Infraestructura Vial se rebajan:

- ¢282.3 millones, transferencia corriente al CONAVI, para atender gastos varios.

- ¢85.7 millones, transferencia corriente al Consejo Nacional de Concesiones, para atender gastos operativos y administrativos.

Ministerio de Educación Pública (¢36.718,9 millones)

El programa de DEFINICIÓN Y PLANIF. DE LA POLITICA EDUCATIVA supone una rebaja de ¢506,4 millones, donde los rubros más destacados de reducción son:

- Viáticos dentro del país ¢38.0 millones.

- Colegio Universitario de Cartago: ¢147.6 millones para gastos de operación.

- Colegio Universitario de Limón: ¢87.3 millones para gastos de operación.

- Sistema Nacional de Acreditación Superior (SINAES): ¢96.2 millones para el financiamiento del Sistema, incluye recursos para apoyar gastos operativos.

- En el programa de servicios de apoyo a la gestión se reducen, en su mayoría remuneraciones y partidas no esenciales.

- En el programa de desarrollo curricular y vínculo al trabajo, se reducen las remuneraciones y, particularmente se destaca una rebaja de ¢516,6 millones en actividades de capacitación que tenían que ver con el Festival Estudiantil de las Artes y en Direcciones Regionales, así como ¢395.0 millones en equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo.

Se rebajan también:

- ¢48,7 millones al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano.

- ¢180.0 millones al Teatro Nacional.

- ¢2,0 millones al Teatro Melico Salazar.

- ¢1.500,0 millones a las Juntas de Educación para la promoción de la sana convivencia, el arte, la cultura, el deporte y ferias educativas y ambientales.

- ¢300.0 millones para Juntas de Educación juegos deportivos estudiantiles.

- ¢120.0 millones del expo ingeniería y el encuentro de líderes estudiantiles de los colegios técnicos profesionales.

- ¢30,0 millones a la Fundación Ayúdenos para Ayudar.

- En el programa infraestructura y equipamiento del sistema educativo se rebajan remuneraciones y otros rubros no esenciales. El gasto más significativo que se reduce son ¢1.000,0 millones a Juntas de Educación y Administrativas para compra de terrenos educativos.

- En el programa aplicación de la tecnología a la educación, la reducción más relevante es a la Fundación Omar Dengo por ¢240,0 millones.

- En el programa de implementación de la política educativa, la mayor reducción la representan ¢1.709,0 millones a las Juntas de Educación para gastos varios, así como ¢476,2 millones de Juntas Administrativas enseñanza especial y Juntas de Educación aulas integradas; ¢355,0 millones para Juntas de Educación y Administrativas escuelas y colegios nocturnos, CINDEAS e IPEC.

Ministerio de Salud (¢2.932,2 millones)

- En el programa 630 Gestión Interinstitucional se rebajan ¢70.6 millones de la transferencia corriente al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, cuya finalidad era el proyecto para la mitigación de efectos indeseables en el ambiente y la salud pública en el relleno sanitario de Río Azul.

En el subprograma 631-02 Control del Tabaco, se rebajan:

- ¢63.7 millones para financiar proyectos OVEIS II etapa observatorio de enfermedades crónicas no transmisibles, a todo pulmón y observatorio control tabaco.

- ¢25.0 millones para servicios de lavados de los toldos e inflables utilizados en la promoción de la ley 9028, y servicios de confección o instalación de rotulación vehicular para el programa control de tabaco.

- ¢568.5 millones para el desarrollo de la sala museo de los niños para la prevención del consumo de tabaco en niños y niñas, contratación de gestores ambientales, desarrollo de actividades del programa.

- ¢15.0 millones para el financiamiento de requerimientos en capacitación para impulsar proyectos: promoción de estilos de vida saludable en pacientes tabaquistas hipertensos y su efecto en la cesación del fumado, promoviendo salud para la adopción de hábitos saludables 2020, proyecto muévete por una vida activa, comunidades saludables para todos sin humo de tabaco.

- ¢70.0 millones de una transferencia corriente a la Municipalidad de Heredia para atender el proyecto domingos familiares sin humo 2020 con la municipalidad de Heredia, con el fin de promocionar estilos de vida saludables en espacios libres de humo de tabaco.

En el programa 635-00 Partidas no asignables, se rebajan las siguientes transferencias corrientes:

- ¢231.1 millones para el IAFA, gastos de operación.

- ¢1.300.0 millones para ICODER, para la organización y desarrollo de los juegos deportivos nacionales.

En el programa 631-01 Rectoría de la Producción Social de la Salud, se aumentan ¢10.0 millones para contratos de capacitación en temas relacionados con proyectos para concientización de gestión integral de residuos y la sensibilización de actores sociales, pequeños gestores e instituciones públicas.

Este ministerio no reduce plazas vacantes para 2020.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (¢659,1 millones)

- El Ministerio de Trabajo es el Título Presupuestario que más recursos recibe de manera global, ya que de los nuevos ingresos se le asignan ¢67.865.2 millones, mientras que producto del traslado de partidas y subpartidas se le presupuestan ¢82.134.7 millones, para un gran total de ¢150.000.0 millones.

- De ese gran total, ¢17.100.0 millones se giran como transferencia corriente al IMAS para subsidio temporal para la atención de personas afectadas económicamente por la emergencia nacional de covid-19, según Decreto Ejecutivo 42227-MP-S y de conformidad con el Decreto Ejecutivo que resultó de los cuestionamientos que hiciera esta comisión por la falta de fundamento

jurídico del programa PROTEGER, y la participación y responsabilidades tanto del MTSS como del IMAS[3].

- El resto de los fondos, ¢132.899.9 millones, serán utilizados por el Ministerio para subsidios temporales por desempleo en atención a la declaratoria de emergencia nacional sanitaria por covid-19, según decreto ejecutivo 42227-MP-S, y en el marco de la implementación del plan proteger del Gobierno de la República para resguardar la integridad y calidad de vida de las personas, que se han visto mayormente afectados por la pandemia del coronavirus sars-cov-2.

Ministerio de Cultura y Juventud (¢1.973,6 millones)

De relevancia se nota estas reducciones:

- ¢30,7 millones al Centro Costarricense de Producción Cinematográfica.
- ¢146,4 millones al Museo Nacional.
- ¢115,0 millones al Museo de Arte.
- ¢87,5 millones al Archivo Nacional.
- ¢35,7 millones al Museo Juan Santamaría.
- ¢21,9 millones al Museo de Arte y Diseño Contemporáneo.
- ¢10,6 millones al Centro Cultural José Figueres.

Ministerio de Justicia y Paz (¢2.642,3 millones)

- En el programa de actividades comunes a la defensa del Estado - asistencia jurídica y prevención, detección y combate de la corrupción, se reducen como el aspecto más relevante, ¢100,0 millones que forman parte de un fondo para construir un edificio ubicado en San José, para albergar a los funcionarios de la Procuraduría General de la República.

Ministerio de Comercio Exterior (¢193,4 millones)

[3] Decreto Ejecutivo, N° 42305-MTSS-MDHIS, dado a conocer por el Poder Ejecutivo el 17 de abril de 2020

- Las reducciones son casi en su totalidad correspondientes a remuneraciones.

- En el Programa 796-00 Política Comercial Externa se rebajan ¢23.7 millones en la subpartida de transporte en el exterior y ¢24.0 millones en la subpartida de viáticos en el exterior. En ese mismo Programa se rebajan ¢39.4 millones de la transferencia corriente para CINDE, recursos para atender gastos operativos.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (¢684,1 millones)

En el programa 863-00 Actividades centrales se rebajan las siguientes transferencias corrientes:

- ¢196.5 millones del Fondo de Preinversión de MIDEPLAN, rebaja parcial de estudios de Preinversión (perfil-prefactibilidad-factibilidad) de los proyectos estratégicos contenidos en el plan nacional de desarrollo y de inversión pública y los planes estratégicos institucionales.

- ¢135.0 millones del INEC, rebaja parcial del financiamiento para gastos operativos y para la ejecución de la encuesta nacional de hogares (ENAHO).

- ¢149.8 millones del INEC, rebaja parcial de recursos del 0,5% de las primas de seguros para el financiamiento de operaciones estadísticas, incluido el censo de población y vivienda del 2021 y otros gastos.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (¢271, 8 millones)

- Las reducciones son casi en su totalidad remuneraciones.

- Se reconoce el esfuerzo por reducir partidas como transporte y viáticos al exterior en sus programas.

Ministerio de Ambiente y Energía (¢1.393,5 millones)

- En su mayoría las reducciones son en remuneraciones.

- Es importante destacar el hecho que el sr. Carlos Manuel Rodríguez, Ministro, mediante oficio DM-435-2020, de fecha 16 de abril de 2020, manifestó que *“El SINAC es la instancia encargada de la protección y*

administración del Patrimonio Natural del Estado, realizada por aquellos funcionarios de la Institución debidamente acreditados, quienes tienen el ***carácter de Autoridad de Policía*** *y realizan funciones permanentes de manejo, control y protección de este Patrimonio y de los Recursos Naturales. Por lo tanto****, estos funcionarios deben ser eximidos de las rebajas propuestas en el artículo 3 del proyecto de ley en discusión****. La labor de los guardaparques del SINAC es de suma relevancia para la protección y conservación de los Recursos Naturales que conforman el Patrimonio Natural del Estado."*

- Esta reducción representa un 3.8% del total de transferencias corrientes presupuestadas para el 2020 por el Gobierno Central para el 2020, mientras que un 1.6% del total del Presupuesto autorizado para el SINAC, correspondiente al 2020.

RECORTE AL SINAC

Recorte propuesto por PE	Presupuesto 2020 del SINAC	% del Pres	Transferencias corrientes programadas para 2020	% de las transf corrientes
770.456.261	47.226.315.000	1,6%	20.071.000.000	3,8%

Fuente: CGR. SIPP y Expediente N° 21.918

- Finalmente, el Ministerio de Ambiente y Energía, a través del Ministro Carlos Manuel Rodríguez, mediante oficio DM-0442-2020 de 18 de abril de 2020, precisó lo expuesto en oficio anterior, en el sentido de que los funcionarios del SINAC, deberían ser considerados en la excepción para el pago de anualidades establecido en el artículo 3 del proyecto de ley, no refiriéndose en este caso al expediente del Presupuesto, sino al que se tramita bajo el expediente N°21.917, denominado "ADICIÓN DE UN TRANSITORIO ÚNICO A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957", que tiene tal exclusión. Como se ha planteado en otras partes de este dictamen, a la fecha de emisión del mismo, dicho proyecto aún se encuentra en discusión legislativa; por lo que, la eliminación del rubro de anualidades que se pretendía reducir por parte del Gobierno Central en este presupuesto, sin el fundamento legal aún aprobado, implica que la preocupación del Ministro, al menos presupuestariamente, queda resuelta con la moción aprobada para eliminar dicha reducción del proyecto de Presupuesto acá analizado.

Poder Judicial (¢1.737,3 millones)

- En el Programa 926-00 Dirección y Administración se rebajan ¢13.6 millones en actividades de capacitación. (En tecnologías de la información, bases de datos, gestión del riesgo, medicina y salud, comunicación, servicio de calidad, seguridad, calidad de vida, contratación administrativa especializada, desarrollo de habilidades directivas).

- En el Programa 927-00 Servicio Jurisdiccional se rebajan ¢20.6 millones en actividades de capacitación. (En reforma procesal laboral, procesal de familia, contencioso administrativa, justicia restaurativa, violencia de género, derechos humanos, proyecto de implantación del Código Procesal Agrario, gobernabilidad, derechos humanos y cultura de paz, sobre el pueblo indígena en la administración de regional en San Carlos).

- En el Programa 929-00 Ejercicio de la Acción Penal se rebajan ¢3.4 millones en actividades de capacitación. (En ciber delincuencia y prueba digital, delitos ambientales, legitimación de capitales, trata y tráfico de personas, fraudes, delitos contra la propiedad, delitos contra la vida, crimen organizado, gerencia y manejo de personal, competencias laborales, programa de formación básica para técnicos judiciales, programa de formación básica para fiscales).

Tribunal Supremo de Elecciones (¢3.000,0 millones)

En el programa 850-00 Organización de Elecciones se rebajan ¢2.045.7 millones, que incluye:

- ¢300.0 millones para el Fondo General de Elecciones, con el fin de sufragar gastos emergentes e indispensables, que deban utilizarse en forma expedita e inmediata, para no comprometer el desarrollo normal de la organización del proceso electoral.

- ¢1.745.7 millones para sufragar los gastos que ocasione, la organización y adecuada difusión del referéndum, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 inciso 9 y 105 de la Constitución Política y 31 de la ley N°8492, Regulación del Referéndum, a distribuir mediante decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda.

6. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS REBAJAS PLANTEADAS EN LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA (ARTÍCULO 3):

En primer lugar, es oportuno hacer énfasis en que el primer presupuesto extraordinario y primera modificación presupuestaria que se tramita bajo el expediente legislativo N°21.918, fue presentado por el Poder Ejecutivo en el marco de una crisis sanitaria, económica y social producto de la pandemia por Covid-19 que enfrentan Costa Rica y el mundo y, ante una declaratoria de emergencia nacional dictada mediante Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S de 16 de marzo de 2020.

Habiéndose contextualizado lo anterior, considera esta Comisión que es fundamental hacer referencia a los principales rebajos que dieron contenido a la variación presupuestaria entre los títulos, lo cual hace ver, un reacomodo de partidas, sin que ello implique ahorros, menos gasto o una contención en los egresos. Como se puede observar en la gran mayoría de títulos presupuestarios, los rebajos corresponden a la partida de remuneraciones, por un total de ¢46.674.662.158,59 (cuarenta y seis mil seiscientos setenta y cuatro millones seiscientos sesenta y dos mil ciento cincuenta y ocho colones con cincuenta y nueve céntimos), derivados de: plazas vacantes, aumento en el costo de vida (aumento salarial)[4], la anualidad del año 2020[5], el aguinaldo y el monto asociado por las contribuciones sociales al seguro de salud y pensiones.

En relación con la anualidad, la misma no se está rebajando en los títulos correspondientes a cuerpos policiales del país (Seguridad, Migración, Tránsito, Fiscal y Penitenciaria) y personal de salud. La totalidad de plazas vacantes bajo esas condiciones es de 4953.

La Comisión de Asuntos Hacendarios estima pertinente advertir, en materia de las reducciones a la partida 0 de remuneraciones que el rebajo de las anualidades NO es conforme al sano proceso de técnica presupuestaria, pues actualmente la Ley N° 2166, “Ley de Salarios de la Administración Pública”, autoriza sus pagos a aquellos funcionarios que, una vez cumplidos los requisitos dispuestos en la ley, hayan cumplido con una calificación mínima de "muy bueno" o su equivalente

[4] Suspendido mediante Decreto Ejecutivo N°42286-MTSS-H-MIDEPLAN, “Suspensión del aumento general al salario base 2020 de los servidores del Gobierno Central”, publicado en el Alcance N° 76 al Diario Oficial La Gaceta N° 72 del 6 de abril del 2020.

[5] Este aspecto se contempla en el proyecto de ley bajo expediente N°21.917, “ADICIÓN DE UN TRANSITORIO ÚNICO A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957” que a la fecha de emisión de este dictamen NO ha sido aprobado por el Poder Legislativo.

numérico, según la escala definida en la evaluación del desempeño.[6] El monto rebajado por concepto de anualidades (retribución por años servidos) es de 8.492 millones de colones.

Actualmente existe en la corriente legislativa el proyecto de ley N°21.917, "ADICIÓN DE UN TRANSITORIO ÚNICO A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957", iniciativa del Poder Ejecutivo, cuya pretensión es la siguiente:

> "ARTÍCULO ÚNICO- Adiciónase un transitorio único a la Ley N.° 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957, cuyo texto se leerá de la siguiente manera:
>
> Transitorio Único- A las personas servidoras públicas de las instituciones públicas cubiertas por el Artículo 26 de la presente ley, no se les reconocerá ni se les realizará el pago por concepto de anualidad en el año 2020.
>
> La evaluación de desempeño del año 2020, se realizará únicamente para efectos de referencia del rendimiento de las personas servidoras públicas, pero no generará ningún efecto pecuniario.
>
> Los recursos presupuestados en las instituciones autónomas por este concepto, deberán trasladarse íntegramente a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, para que sean incluidos en el Fondo Nacional de Emergencias.
>
> Se excluyen de la cobertura de este transitorio a las personas servidoras públicas que laboren para el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, y los cuerpos policiales del país. Asimismo, a aquellas a las que ya se le hubiese pagado dicho rubro correspondiente al año 2020."

Como se desprende, el proyecto procura no realizar el pago por concepto de anualidad a los servidores públicos que se encuentren cubiertos por el ámbito de aplicación de la Ley N°2166; sin embargo, esta propuesta aún se encuentra en su debido trámite legislativo y **NO ha sido aprobado ni a la fecha de presentación del presupuesto que se analiza, ni a la fecha de emisión del presente dictamen**; **razón por la cual NO debió incorporarse una disposición presupuestaria cuyo fundamento radica en una propuesta de ley que no ha sido decretada por el Poder Legislativo**.

[6] Artículo 48 de la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública y sus reformas.

Este detalle también fue abordado por la Contraloría General de la República en su oficio DFOE-SAF-0175 (5191) del 14 de abril del 2020, mediante el cual se emitió criterio referente al presupuesto bajo análisis. Sobre el particular, el órgano contralor concluyó, en lo que interesa:

> "Por otra parte, el proyecto incorpora una rebaja de ¢8.492 millones en el objeto de retribución por años servidos, a la vez que se encuentra en trámite el Expediente N° 21.917 Adición de un transitorio único la Ley de salarios de la Administración Pública N° 2166 del 9 de octubre de 1957, el cual establece que a las personas servidoras públicas de las instituciones públicas cubiertas por el Artículo 26 de esa ley, no se les reconocerá ni se les realizará el pago por concepto de anualidad en el año 2020. **Al respecto, el legislador ordinario deberá aprobar la norma para detener dicho pago, de previo a esta autorización presupuestaria.**" (lo subrayado y en negrita no es del original)

En virtud de la advertencia realizada por el órgano contralor y debido a que esta Comisión considera técnica y, jurídicamente improcedente dicha rebaja, al no existir amparo legal para efectuarla, **se recomienda dictaminar el proyecto de ley regresando los aumentos que provienen de la sub partida de retribución por años servidos a su cuenta de origen por carecer de fundamento actual su reducción**.

Por otro lado, llama la atención a esta Comisión lo que ocurre en algunos títulos presupuestarios en relación con las remuneraciones, por cuanto muchos de ellos NO afectan en partida de remuneraciones plazas vacantes, sino más bien las diferentes sub partidas de plazas actualmente ocupadas, lo cual, en apariencia se vislumbra como una sobre estimación del gasto en dicha partida. Este es el caso del Ministerio de Seguridad Pública, donde al revisarse la relación de puestos, ninguno ha sido afectado; y, sin embargo, se rebajan del título los siguientes montos divididos por programa en remuneraciones y transferencias asociadas a estas:

- Actividades centrales (¢123,6 millones)
- Actividades Comunes al Servicio de Seguridad Ciudadana, Fronteriza, Aérea y de Represión (¢56,6 millones)
- Servicio de Seguridad Ciudadana (¢2.645,2 millones)
- Seguridad Fronteriza (¢50,9 millones)
- Seguridad Aérea (¢126,1 millones)

- Seguridad Marítima (¢103,4 millones)

- Investigación y Represión al Narcotráfico (¢45,7 millones)

Lo anterior, evidencia posiblemente una sobreestimación de los egresos en algunas de las partidas presupuestarias del título, por cuanto serían los montos estimados para los funcionarios activos. Esto mismo ocurre en el Poder Judicial donde no se reducen plazas vacantes del todo, pero sí las diferentes sub partidas asociadas a salarios.

7. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA BONO PROTEGER:

En el marco de la emergencia nacional provocada por el COVID-19, el Gobierno de la República ha diseñado un programa de ayudas económicas denominado BONO PROTEGER. El cual estará recibiendo una importante cantidad de recursos destinados por el primer presupuesto extraordinario y modificación presupuestaria aquí analizado. El objetivo de este bono es resguardar a las personas trabajadoras, que enfrenten un menoscabo en sus ingresos económicos producido por la pandemia que enfrenta el país. Este Bono consiste en la entrega temporal de un monto económico, según la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encuentre la persona a raíz de la emergencia nacional por COVID-19.

Para ser beneficiario de este programa, la persona debe cumplir con al menos una de las siguientes características:

a) **Personas despedidas**: aquellas que fueron cesadas de sus puestos de trabajo y que no cuentan actualmente con medios para generar ingresos económicos en su núcleo familiar.

b) Empleado(a) con **suspensión temporal del contrato laboral** vigente a raíz de la emergencia por el COVID-19: aquellas personas que tienen un contrato laboral vigente, pero fue suspendido de forma temporal, y no perciben ingresos económicos en el periodo que abarca la suspensión.

c) Empleado (a) con **reducción de jornada** a raíz de la emergencia por el COVID-19: aquellas personas que tienen un contrato laboral vigente, pero sufrieron una reducción en su jornada laboral y en su salario por un periodo determinado.

d) **Trabajador (a) independiente con afectación** raíz de la emergencia por el COVID-19: personas que trabajan de forma independiente y vieron

disminuidas sus fuentes de ingresos desde el inicio de la emergencia nacional.

e) **Trabajador (a) temporal o informal** con afectación a raíz de la emergencia por el COVID-19: personas que trabajan de forma temporal o en el sector informal de la economía, y vieron disminuidas sus fuentes de ingresos desde el inicio de la emergencia nacional.

Por su parte, la distribución del monto económico se hará de la siguiente manera:

- Para las personas a las que se les redujo la jornada más de un 50%, aquellas que fueron despedidas, a quienes se les suspendió su contrato laboral, o aquellas personas trabajadoras independientes, temporales o informales con ingresos reducidos por la emergencia nacional por COVID-19, ₡125.000 mensuales.

- Para las personas trabajadoras a las que se les aplicó una reducción salarial por disminución de jornada laboral, igual o inferior al 50%, ₡62.500 mensuales.

Para optar por el Bono Proteger, la persona interesada debe cumplir los siguientes requisitos de inscripción:

- Ser costarricense o extranjero en condición migratoria regular, mayor de 15 años.

- Haber perdido su empleo, tener una jornada reducida, un contrato de trabajo suspendido, o haber visto reducidos sus ingresos por un cambio en su jornada de trabajo, como producto de la emergencia por COVID-19.

- Contar con documento de identidad nacional o extranjero (DIMEX) vigente.

- Contar con una cuenta bancaria IBAN a su nombre, activa, en colones, de cualquier institución financiera del sistema bancario nacional. También puede solicitar una cuenta en el formulario de solicitud, si no dispone de ella.

- Completar la declaración jurada y formulario de inscripción virtual.

Todas estas disposiciones publicadas en la plataforma www.proteger.go.cr por el Gobierno, no contaban a la hora de divulgarlo, promoverlo e implementarlo con la debida reglamentación, es decir, con la normativa reglamentaria que permitiera establecer de forma clara y transparente los mecanismos, criterios, responsables, protocolos de atención y disposiciones de rendición de cuentas y fiscalización. Es a

raíz de los cuestionamientos hechos a los jerarcas responsables, tanto por los miembros de la comisión, como por la propia Contraloría General de la República, que el Poder Ejecutivo accede a elaborar el reglamento respectivo, mediante decreto ejecutivo, el cual es dado a conocer por el Poder Ejecutivo en conferencia de prensa, el 17 de abril de 2020.

7.1. Fundamento jurídico del programa BONO PROTEGER

Si bien es cierto el Poder Ejecutivo enumera una serie de normas para darle amparo o fundamento legal a la posibilidad de brindar subsidio, estableciéndose para tal efecto el programa BONO PROTEGER por parte del Ministerio de Trabajo, las diputadas y los diputados firmantes de este dictamen consideramos que este Programa requería en el marco de la legalidad, un reglamento que dispusiera una parte dispositiva, que diera seguridad y transparencia respecto al funcionamiento y gestión de la cobertura, alcances, responsabilidades y fiscalización, al margen de la normativa alegada originalmente por el Poder Ejecutivo para fundamentar este Programa, que se concentraba en las siguientes normas de alcance general:

- Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Ley N° 8488 del 22 de noviembre de 2005.

- Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ley N° 4760 del 4 de mayo de 1971.

- Ley de Creación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), Ley N° 9137 del 30 de abril de 2013.

- Ley N° 9832, Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de Emergencia Nacional.

- Decreto Ejecutivo N°29044-TSS-COMEX y sus reformas. EMPLEATE.

- Decreto Ejecutivo N° 42227-MP-S del 16 de marzo del 2020. Declaratoria de Emergencia.

- Directriz N° 060-MTSS-MDHIS. Directriz para la priorización de atención de la pobreza mediante la utilización del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado dirigida a la Administración Central y Descentralizada del Sector Social.

Precisamente ante la generalidad de la normativa preexistente, que no hacía operativo el programa, se urgía de un reglamento, más allá del marco de la

normativa anterior; en aras otorgar orden, transparencia y legalidad al mismo, y que permitiera establecer un marco legal que garantizará que los subsidios fueran recibidos efectivamente bajo las causales correspondiente y por las personas que realmente tuvieran una afectación, ante la pandemia COVID-19. Máxime que las normas supra, enmarcan el funcionamiento ordinario de dichas instituciones y contienen la norma habilitante de entrega general de subsidios, pero no el detalle de la implementación, gestión, rendición de cuentas y entrega de subsidios para personas afectadas laboralmente por el COVID-19, ni tampoco normas que definieran la forma de pago y fiscalización de los recursos asignados provenientes de MTSS, CNE e IMAS.

Además, ninguna de las normas anteriores tiene el suficiente contenido para clarificar el jerarca o jerarcas responsables del programa, las características y los montos del subsidio, la institución o las instituciones encargadas de la gestión y el pago, los requisitos para su entrega, los perfil de las personas o familias beneficiarias, los parámetros de selección, las listas de distribución, la forma de asignación de los recursos, los mecanismos y responsables del control y de la rendición de cuentas, ni la evaluación de los resultados obtenidos.

En el marco del principio de legalidad, bajo el cual se ampara todo el accionar de la Administración Pública, de conformidad con el artículo 11, tanto de la Constitución Política como de la Ley General de la Administración Pública, una normativa específica que definiera todo lo descrito, se vuelve fundamental, y eso fue analizado desde el inicio del ingreso del proyecto de presupuesto extraordinario y modificación presupuestaria.

Es por ello, que tales puntos resultan indispensables de conocer frente a la eventual aprobación y asignación de cientos de miles de millones de colones que generan impacto en las finanzas públicas. Desde el inicio de la discusión de este presupuesto extraordinario y modificación presupuestaria, se echó de menos un decreto ejecutivo que viniera a reglamentar el funcionamiento del Programa BONO PROTEGER, faltando esa norma escrita que exige el ordenamiento jurídico a través de la cual se pudiera autorizar expresamente a la Administración a llevar a cabo la gestión del subsidio y a realizar estas importantes erogaciones.

Este fue un punto sustancial en los que las diputadas y los diputados de la Comisión hicieron un especial énfasis durante las mesas de trabajo virtuales con los jerarcas de Trabajo, IMAS y la Contraloría General de la República. Como resultado del análisis, la discusión, pero fundamentalmente del adecuado ejercicio de control

político que procura legalidad, transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados, cuando se trata de administración de fondos públicos, dio resultado.

En efecto, el día 17 de abril de 2020, el Poder Ejecutivo dio a conocer el decreto ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS, mediante el cual formaliza, desde una perspectiva jurídica, la creación del Programa BONO PROTEGER como una transferencia monetaria extraordinaria y temporal para contribuir con la protección social de los hogares afectados, por el cambio en sus condiciones laborales y/o de ingresos como consecuencia de la emergencia nacional provocada por el Covid-19.

En este decreto se establece además, el objetivo del Programa, las instituciones encargadas de asignar los recursos, la población beneficiaria, los supuestos de hecho que dan mérito al subsidio, los requisitos que deberán cumplir las personas afectadas, exclusiones, los montos por asignar, así como su método de cálculo, el plazo durante el cual se otorgará el beneficio, las responsabilidades de las instituciones involucradas en la gestión del subsidio, el procedimiento de solicitud y validación, aspectos de control financiero, seguimiento, transparencia y fiscalización de los recursos, publicidad y resguardo de la información y rendición de cuentas.

Este es el resultado de un adecuado y exhaustivo análisis del proyecto de presupuesto extraordinario y modificación presupuestaria por parte de la Comisión de Asuntos Hacendarios, dando firmeza jurídica a una decisión de redirigir los recursos a las prioridades planteadas por el Poder Ejecutivo.

7.2. Sobre la participación del IMAS en la gestión del subsidio:

Analizando las causales que se encuentran dentro del Programa, se hace remisión únicamente aquellas personas que han sufrido un menoscabo en su situación laboral y consecuentemente una afectación directa en sus ingresos, producto de la situación de emergencia nacional que vive el país a raíz del COVID-19. Como se dijo anteriormente, tales supuestos son: si es una persona asalariada la suspensión del contrato laboral, la finalización del contrato laboral, la reducción de las jornadas de trabajo, si es un trabajador independiente, si es un trabajador temporal o si es un trabajador que se encuentra dentro del sector informal.

Tomando como premisa lo señalado, se puede observar que todos esos supuestos tienen un factor común que es la alteración en la condición laboral de las personas, situación que se encuentra dentro de las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, razón por la cual no quedaba claro en **¿qué consistía la participación del IMAS dentro de la gestión y ejecución de los recursos**

canalizados? y que se pretenden transferir por un monto de ¢17.100,0 millones?, siendo que además no se determinaba **¿cuáles eran los subsidios que se iban a cubrir por medio de esta suma?**, ya que los únicos que se están autorizando son de índole laboral y no para la atención estructural de personas o familias en condición de pobreza.

Como se aprecia, no había norma que justifique el rol que cumple esta institución ante la articulación de funciones para la gestión del subsidio, lo que vulneraba igualmente el principio de legalidad. Según lo ha manifestado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución Nº 00523 – 2005 del 20 de julio del 2005:

> "En esta inteligencia, la legalidad administrativa supone una armonía de las actuaciones y omisiones de los órganos y entes públicos, con el Ordenamiento Jurídico que delimita su régimen de competencias, conforme lo dispone el numeral 11 de la misma Constitución en relación a los preceptos 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. Por su parte, el numeral 128 de esta última normativa, asocia dicha concordia al concepto de validez, término que debe entenderse como la conformidad de la manifestación administrativa (actuación, función u omisión) con el Ordenamiento Jurídico, entendiendo por éste último, como se ha dicho, todas aquellas fuentes escritas y no escritas que regulan el acto y configuran su esquema legal. La validez, analizada desde esta arista, se constituye como un efecto del principio de legalidad, en tanto toda actuación o función administrativa debe sustentarse en una norma jurídica válida que la autorice, ajustando todos sus elementos a la finalidad misma de la potestad y competencia pública, lo que también implica, desde luego, el respeto a la razonabilidad, proporcionalidad y conveniencia (artículos 11 y 13 de la ley de referencia)" [7]

Ante esta preocupación, en la mesa de trabajo virtual celebrada el día 13 de abril del año en curso, el señor Juan Luis Bermúdez Madriz, Presidente Ejecutivo del IMAS, indicó que la institución es la encargada de atender a la población trabajadora del sector informal de nuestro país afectada a raíz de la emergencia provocada por el covid-19. Agregó también:

> "Mediante el programa proteger se va atender a un primer núcleo de la población que ya estaba en los registros de información social del IMAS, a efectos de no tener que direccionarlos a la plataforma informática en estos momentos, que conociendo ya su situación de vulnerabilidad y que conociendo los agravantes que conlleva tener una población dependiente como lo es adultos mayores, población con discapacidad, personas menores de edad, poderles garantizar en estos momentos a sabiendas de que son los ingresos autónomos dentro del núcleo familiar, vamos a

[7] https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-316701

> darle el bono proteger de entrada y con eso nosotros también garantizamos un nivel de protección para las personas más vulnerables y luego abrimos la plataforma proteger para las personas que están en una situación de afectación directa en su condición laboral."[8]

Este señalamiento del jerarca del IMAS sobre el uso de los fondos destinados a su representada, a pesar de lo dispuesto en el Programa "BONO PROTEGER", y al margen de los ¢5.097,5 millones que ya habían sido definidos mediante modificación presupuestaria interna del IMAS, para destinarlos a la atención de 42.000 mil familias en condición de pobreza, de un total de 50.000 mil familias, identificadas y censadas por la propia institución gracias a sus bases de datos, de previo a la declaratoria de la emergencia (aproximadamente hace un año y medio), subraya el hecho de que no eran personas estrictamente afectadas laboralmente por el COVID-19, ni tampoco cumplían con el requisito de ser beneficiario a través de la aplicación según la plataforma habilitada para este fin, evidenciando la confusión que la falta de una normativa adecuada producía.

Adicionalmente, es importante mencionar que el sector informal alcanza en estos momentos un 50% de la población económicamente activa, lo que deja entrever la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tenga que valorar nuevos esfuerzos en aras de atender a este porcentaje tan alto de la población que eventualmente será afectado ante el COVID-19. Por lo tanto, resulta de total rechazo el planteamiento y los lineamientos esbozados en la mesa por el jerarca del IMAS, en relación con el uso de los fondos del Programa "BONO PROTEGER" para subsidiar familias captadas hace un año y medio por la Institución, que no habían pasado por la plataforma proteger recientemente dispuesta por el Gobierno, ni por los mecanismos dispuesto en dicho programa, y que ya estaban siendo cubiertos por los recursos propios del IMAS; independientemente, que de que el primer mes fueran asumidos por la modificación señalada de ¢5.097,5 millones de colones, puesto que el segundo y tercer mes sí iban hacer cubiertos por este monto de los 17.100 millones de colones previsto en este proyecto de presupuesto.

De esta forma, se subraya que la razón principal que el Programa "BONO PROTEGER" es un subsidio dispuesto únicamente por razones de índole laboral frente a COVID-19 y no en atención a las familias en vulnerabilidad ampliada como lo pretendía hacer el IMAS, aunque claramente en algunos casos estas dos realidades coincidirán, pero los programas públicos deben diferenciarse por control y gestión. Esto es una obligación ordinaria propia de la institución que debe cubrirse fuera de este programa elaborado para la atención de la emergencia, y bajo

[8] https://www.youtube.com/watch?v=qhLnqI4bibc

recursos ordinarios, con el fin de subsanar la no cobertura estructural de familias en condición vulnerable captada antes de la emergencia por IMAS.

Sobre el principio de legalidad presupuestaria, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante voto N° 5500-2000, de las catorce horas treinta y tres minutos del 5 de julio del 2000, ha expresado lo siguiente:

> "La técnica aplicada por el Poder Ejecutivo distingue una falta de concordancia con los artículos 176 y 180 de la Constitución Política, donde se consagra el principio de legalidad presupuestaria, que señala que el presupuesto conforma un límite en el actuar de la Administración respecto al uso y disposición del erario público. En lo que corresponde, dicho principio se traduce en la necesidad de que exista un enlace de una norma que cree una obligación (en este caso el transitorio XII) y una norma presupuestaria que autorice el pago respectivo".[9]

En virtud de los cuestionamientos y dudas planteadas por las diputadas y diputados durante la mesa de trabajo virtual de la Comisión, celebrada el lunes 13 de abril del año en curso, los jerarcas de Trabajo y del IMAS remitieron días después el oficio MDHIS-0035-04-2020 MTSS-DMT-OF-401-2020, en referencia al destino de los recursos incluidos en el proyecto de presupuesto extraordinario para la atención de población afectada en su situación laboral por la emergencia nacional COVID19. Anotaron dichos jerarcas:

> No obstante, hemos valorado que la combinación de distintos mecanismos de identificación de poblaciones objetivo; las diferencias de su afectación en el marco de la emergencia nacional; así como la conjunción de recursos financieros de distintas fuentes, puede provocar una confusión en el proceso de análisis sobre el alcance del Bono Proteger, así como dificultades futuras en el control y el seguimiento para el adecuado uso de los fondos que potencialmente serían asignados a nuestras al MTSS y al IMAS para la ejecución de este urgente beneficio. Por ello, y conscientes de la necesidad de delimitar con claridad la población objetivo del Bono Proteger, entiéndase las personas con afectación en su situación laboral y en sus ingresos como consecuencia de la emergencia COVID19, es que hemos decidido **que no se tomarán dineros provenientes del presupuesto extraordinario para atender población identificada preliminarmente por los sistemas de información social del IMAS o SINIRUBE, sino que solamente serán utilizados para personas trabajadoras que autogestionaron el bono por medio del sitio web proteger.go.cr**.
>
> En este sentido, solicitamos que se consigne la totalidad de los ₡150.000 millones del presupuesto extraordinario se destinen a la atención exclusiva de la población

[9] https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2011/SIGYD_D_2011002546.pdf

> que realice su solicitud por la vía de la plataforma digital indicada en el párrafo anterior. Los ₡17.100 millones previstos en el presupuesto para la ejecución desde el IMAS se utilizarán únicamente para la atención de población en condición de informalidad o independientes en condición de pobreza registrada en el sitio web.
>
> Finalmente, manteniendo el compromiso de protección a las poblaciones vulnerables identificadas por los sistemas de información sociales, serán direccionados para la atención de protección y promoción social del IMAS, aprovechando para esto los ₡5.097 millones de la modificación presupuestaria interna realizada por la institución, **pero ya no bajo la figura del Bono Proteger ni con los recursos que la Asamblea Legislativa destinaría para éste**.

Es importante recalcar que las rectificaciones o correcciones anunciadas por ambas jerarcas, también son resultado (al igual que el decreto ejecutivo 42305-MTSS-MDHIS) del efectivo y responsable ejercicio de control político que han realizado la mayoría de diputadas y diputados de la Comisión, especialmente de su diputada presidenta, en aras de resguardar el marco de legalidad, transparencia y rendición de cuentas que debe imperar ante el manejo de recursos públicos.

7.3. Sobre el manejo de la base de datos del programa "BONO PROTEGER":

Durante la mesa de trabajo virtual celebrada el pasado 13 de abril, la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, señora Geaninna Dinarte Romero, manifestó a las diputadas y los diputados de la Comisión, lo siguiente:

> "Nosotros recibimos una donación de un actor, que hoy funge el rol de un intermediario que nos hace el resguardo de la información, estamos hablando de un data center de orden privado que cumple los estándares de la Ley de protección de datos, ellos hicieron una donación a la Comisión Nacional de Emergencias y con nosotros firman un convenio para resguardar esa información, eso quiere decir que no está en los servidores del Ministerio de Trabajo en este momento."[10]

Lo anterior es un tema de gran relevancia y que se desconocía hasta ese momento. Así las cosas, se le solicitó a la ministra el envío de toda la información relacionada con la empresa encargada, copia del convenio suscrito, detalle del procedimiento de almacenaje de la información, funcionario responsable del manejo de la base de datos, así como cualquier otra información relacionada a este tema. Tales aspectos fueron clarificados en los artículos 23 a 29 del decreto ejecutivo 42305-MTSS-MDHIS.

[10] https://www.youtube.com/watch?v=qhLnqI4bibc

8. CAMBIOS APROBADOS AL PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO Y A LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA:

Según se indicó en un apartado anterior, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios celebró tres mesas de trabajo virtuales con los jerarcas de Hacienda, Planificación Nacional, Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, Comisión Nacional de Emergencias, Educación y Contraloría General de la República. A lo largo de las presentaciones, discusiones, análisis y preguntas formuladas por las diputadas y diputados, surgieron valiosos insumos que han permitido introducir algunas modificaciones al texto base presentado por el Poder Ejecutivo. Algunos de esos cambios son para hacer simples ajustes técnicos presupuestarios, para incorporar disposiciones de mayor control, transparencia y fiscalización a los recursos que se pretenden utilizar para el Programa BONO PROTEGER y otros para evitar o eliminar movimientos presupuestarios ilegales. A continuación, el detalle:

Cambio	Justificación
En artículo 1, en la parte que modifica el Inciso C, donde incorpora la Fuente de Financiamiento 661 por ¢290.710 millones, se identificó el contrato de préstamo del que provienen los recursos, a saber, Corporación Andina de Fomento (CAF), aprobado mediante Ley N° 9833.	Recomendación de la Contraloría General de la República.
En el artículo 2, la clasificación funcional de la transferencia al IMAS, por ¢17.100,0 millones, estaba catalogada como “Asuntos laborales en general” (código 2112), que forma parte del grupo “Asuntos económicos, comerciales y laborales en general”. Se corrigió de manera tal que se trate de un gasto de “Protección social”.	Recomendación de la Contraloría General de la República.
Se eliminó de la modificación presupuestaria (artículo 3) la subpartida 00301 RETRIBUCIÓN POR AÑOS SERVIDOS, a la cual se le rebajan ¢8,491,808,938.50. Dicho monto se sustituyó con recursos provenientes del crédito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), aprobados mediante Ley N° 9833.	Dicha rebaja se encuentra condicionada a la aprobación legislativa del expediente 21.917 ADICIÓN DE UN TRANSITORIO ÚNICO A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166, DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957, el cual busca que a las personas servidoras públicas no se les reconozca ni se les realice el pago por concepto de anualidad en el año 2020.
A todas las coletillas de aumento de las transferencias corrientes al IMAS por ¢17.100,0 millones, al MTSS por ¢1.804.354.731,53 y	La adición consiste en lo siguiente:

Cambio	Justificación
¢48.960.909.478,10 (del artículo 2), así como por ¢48.867.349.764,32 y ¢33.267.386.026,05 (del artículo 3), se les adicionó dos párrafos finales con el objeto de incorporar disposiciones de mayor control, transparencia y fiscalización a los recursos que se pretenden utilizar para el Programa BONO PROTEGER, que en total suman ¢150.000,0 millones.	La entrega de este subsidio se hará efectiva a partir de la publicación del reglamento que establezca la metodología oficial en la que se defina el jerarca o jerarcas responsables del programa, características y monto del subsidio, institución o instituciones que realizan el pago, requisitos para su entrega, perfil de las personas o familias beneficiarias, parámetros de selección, listas de distribución, forma de asignación de los recursos, mecanismos y responsables del control y de la rendición de cuentas, así como de la evaluación de los resultados obtenidos. Será responsabilidad de las auditorías internas de cada una de las instituciones que realizan el pago, efectuar estudios recurrentes, durante el tiempo que dure el otorgamiento de los subsidios, en los que se evalúe la gestión y entrega del subsidio, los resultados obtenidos y la identificación de eventuales responsabilidades. La Contraloría General de la República tendrá acceso a dicha información en el momento que así lo disponga, para el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales como órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública.
El Ministerio de Salud, solicita trasladar de la sub-partida 1-03.01 Información, 200.000.000 de colones al Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), para reforzar la compra y adquisición de reactivos, insumos y materiales de laboratorio, requeridos para la vigilancia y atención de la emergencia sanitaria del Covid-19.	Inicialmente la sub-partida 1-03.01 Información, correspondía a los gastos por servicios de información que se deben de utilizar para efecto de dar a conocer asuntos de carácter relacionados con la Emergencia Nacional que está viviendo el país, como son, campañas educativas, científicas o técnicas, relacionadas con el COVID-19. No obstante, el Ministerio de Salud, manifiesta que a través de alianzas estratégicas y cooperación han conseguido promover los mensajes de prevención e higiene ante el COVID-19 de forma gratuita. Campañas conjuntas con diferentes medios de comunicación y alianzas internacionales con plataformas como Facebook y Google para gestionar pauta sin costo, lo que les permite

Cambio	Justificación
	prescindir del presupuesto que se había solicitado para hacer llegar este tipo de información a las y los costarricenses. De igual forma se suma al ahorro presupuestario la colaboración ofrecida por parte de la Imprenta Nacional, quienes acordaron publicar de forma gratuita todas las resoluciones, decretos y demás instrumentos legales que emita el Gobierno de la República para atender la emergencia ante la pandemia, lo que permite también prescindir del monto que se había gestionado para dicho fin.

9. CONSIDERACIONES FINALES:

La crisis sanitaria, social y económica producto del covid-19, impone a las instituciones públicas el deber de buscar mecanismos más ágiles y eficientes para la toma de decisiones. En ese sentido, la Asamblea Legislativa aprobó una modificación transitoria del artículo 206 de su Reglamento, con el propósito de tramitar de manera más expedita los presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias que se encuentren relacionados con la atención de la emergencia nacional. En términos de plazos globales, el procedimiento pasó de aproximadamente dos meses a trece días hábiles, contando desde su presentación a la corriente legislativa hasta su votación en segundo debate en el plenario.

Como parte del ejercicio de control político, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios celebró tres mesas de trabajo virtuales, divulgadas ampliamente para conocimiento de la ciudadanía, con jerarcas de Hacienda, Planificación Nacional, Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, Educación, Comisión Nacional de Emergencias y Contraloría General de la República, espacios en los cuales se generó discusión, análisis y planteamientos en aras de mejorar el presupuesto y la modificación presupuestaria.

Este presupuesto destina ¢152.429,4 millones que se utilizarán directamente para la atención de la emergencia nacional provocada por el covid-19, de los cuales ¢2.429,4 millones son para fortalecer el presupuesto institucional del Ministerio de Salud.

En relación con los movimientos presupuestarios de la cartera de salud, la diputada Presidenta de la comisión fue muy crítica ante el Ministro de Hacienda, al señalar

que al margen de los movimientos de ¢2.429,4 millones entre partidas de Salud, no se observaba claridad respecto del resultado neto de ¢500 millones adicionales del presupuesto del Ministerio de Salud, ante la situación tan compleja que vive el país por el COVID-19, lo cual consideró como *"un lujo que ante la crisis sanitaria que vive Costa Rica no debería permitirse la entidad rectora que está asumiendo este tema"*.

Los diputados que suscribimos el presente dictamen estamos conscientes de la situación de emergencia que enfrenta el país y la urgencia de tramitar y aprobar recursos para la atención de los objetivos dispuestos en el presente proyecto de ley; razón por la cual, con mayor fundamento, deben atenderse los principios de austeridad y contención en el gasto público en aquellas partidas, proyectos y planes que no resulten indispensables para la operación, administración y continuidad de los servicios que brindan los diferentes títulos.

Es por lo anterior, que esta Comisión cuestiona seriamente la falta de medidas suficientemente estrictas para evitar que gastos superfluos, innecesarios o fuera de la realidad que vive el país, continúen apareciendo en el presupuesto de la República y aun cuando se considera que muchos de ellos no son significativos en un análisis global del presupuesto y las finanzas del Estado, lo cierto es que, en medio de la crisis sanitaria y económica asociada al covid-19, medidas de contención y ahorro en el gasto público, se hacen cada vez más oportunas, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de que muchas instituciones, conforme a su planificación institucional, continúen ejecutando proyectos, contrataciones de bienes y/o servicios y otros gastos que no necesariamente sean oportunos, convenientes o razonables ante la pandemia.

Aunque en algunos títulos presupuestarios, como el MEIC y el MICIT sí se observa un esfuerzo decidido de ahorro en el presupuesto de sus respectivos títulos, debe considerarse que es reprochable que quienes lo hicieran, fueran casualmente las dos carteras ministeriales que representan los menores presupuestos del global de la República. Caso contrario, otras carteras con mayores posibilidades de revisar sus propios gastos, omitieron ese análisis de una forma mucho más profunda, incluyendo al Poder Judicial, cuyo aporte a este presupuesto asciende a los ¢1.737 millones, lo cual representa tan solo un 0,36% de su presupuesto total autorizado (¢472.677,0 millones).

Por ejemplo, títulos como el Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Ambiente y Energía, concentraron sus reducciones casi exclusivamente en las plazas vacantes, egresos que de por sí, por sí mismos no

implican un esfuerzo nulo de contención de gasto o reducción en partidas no esenciales, sino que por la inercia propia de las instituciones y las disposiciones sobre plazas vacantes no se ejecuta.

En resumen, no se observa un esfuerzo sólido de reducción de gastos en partidas no esenciales, pues se hacen rebajos muy poco considerables en los diferentes programas; dejando sub partidas no esenciales en momentos de crisis con reducciones muy pobres o que del todo no se revisan.

Esta Comisión reitera la necesidad de revisión de gastos que se consideran no indispensables como transporte y viáticos en el interior y exterior del país; alimentación, actividades protocolarias y sociales, actividades de capacitación, consultorías y transferencias que no resulten necesarias para la atención de la emergencia o el funcionamiento de la institución.

Sobre este punto, la Contraloría General de la Republica señaló la siguiente conclusión, que la Comisión de Asuntos Hacendarios comparte en todos sus extremos:

> "En conclusión, la Contraloría señala la necesidad de **actualizar la revisión de las prioridades incorporadas en el Presupuesto, a la luz de pronósticos actualizados que incluyan las fuentes de ingresos, el servicio de la deuda y las necesidades que demanda el país**, de tal manera que la presente iniciativa se visualiza como un ajuste parcial en esa revisión. La naturaleza de la emergencia inédita que vivimos exige la reasignación de recursos por medio del Presupuesto Nacional y es necesario atender a los sectores más vulnerables en esta crisis. Se está frente a una emergencia atípica que debe impactar en el cambio de paradigma en la gestión pública. Se debe atender simultáneamente la protección del bienestar social, así como la visión de mediano y largo plazo que permitan salir de la crisis sanitaria con la mayor salvaguarda posible de la sostenibilidad. **Para ello es importante para la toma de decisiones, el monitoreo del impacto sobre la regla fiscal por medio de una definición clara del límite numérico máximo en el caso del Presupuesto Nacional en su conjunto**."[11]

Los diputados suscribientes consideramos que, si bien el recorte de gastos no esenciales puede no ser de gran impacto al presupuesto global, sí puede contribuir a paliar las necesidades sociales, dotando de mayores subsidios o bien, generando ahorros que, en los momentos que enfrenta el país, resultan cada vez más necesarios, especialmente por el impacto en la reducción en la actividad económica,

[11] Oficio DFOE-SAF-0175 (5191) del 14 de abril del 2020.

las decisiones de moratoria impositiva y el aumento en el gasto necesario para atender la crisis.

El Diputado Viales Villegas, como miembro de la Comisión, realizó esa observación sobre recortes en partidas no necesarias o indispensables al Ministro de Hacienda en la sesión virtual realizada el 11 de abril del 2020; sin embargo, el Ministro tan solo señaló que realizar ese trabajo *"no era algo significativo"*. A modo simbólico, el jerarca indicó que: *"no se puede equilibrar el presupuesto familiar solo cortando la sal y el azúcar"*, lo cual explica la falta de revisión exhaustiva del presupuesto y en parte, el poco esfuerzo de contención.

No obstante, debe insistirse vehementemente en estas reducciones de partidas en todos los títulos presupuestarios a conciencia y considerando con justa razonabilidad las apremiantes circunstancias nacionales, pues los ingresos que se esperan en el corto, y mediano plazo serán, por la coyuntura, considerablemente inferiores en los próximos presupuestos, según lo prevén desde ahora los diferentes organismos internacionales financieros.

Somos conscientes de la urgencia del programa para la atención de las personas afectadas laboralmente por la emergencia sanitaria, no se pueden pasar por alto principios básicos del Estado de Derecho.

El propósito del Programa "BONO PROTEGER" es loable y sumamente importante en una situación excepcional como la que se vive actualmente. Sin embargo, se debe encontrar un balance entre la rapidez en la atención y los criterios de selección de las personas que serán sujetas del Programa.

El principio de legalidad cobija todas las actuaciones de los funcionarios públicos, pero su importancia se potencia cuando hay manejo de fondos públicos, especialmente cuando se refiere a transferencias a privados.

Un decreto ejecutivo que regule este Programa no solo es mandatorio a nivel constitucional, sino que es necesario para trasparentar la actuación del Estado en estas circunstancias excepcionales. La transparencia también implica normar el régimen de responsabilidades en el Programa, máxime cuando hay una articulación institucional importante entre distintos entes del Estado.

También es de rango constitucional la protección de la privacidad de las personas, derecho que está desarrollado en la Ley de Protección de datos; cualquier actuación del Estado que abarque derechos fundamentales de las personas, necesariamente

requiere un desarrollo normativo acorde con la Constitución Política y la Ley de Protección de Datos.

Como parte del derecho de enmienda que tienen las diputadas y los diputados, se aprobaron varios cambios al presupuesto extraordinario y modificación presupuestaria, que consisten en hacer ajustes técnicos presupuestarios sugeridos por la Contraloría General de la República, incorporar disposiciones de mayor control, transparencia y fiscalización a los recursos que se pretenden utilizar para el Programa BONO PROTEGER y otros para evitar o eliminar movimientos presupuestarios ilegales, como por ejemplo rebaja de ¢8.491,8 millones de la subpartida 00301 RETRIBUCIÓN POR AÑOS SERVIDOS, ya que se encuentra condicionada a la aprobación legislativa o no, del expediente 21.917 ADICIÓN DE UN TRANSITORIO ÚNICO A LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 2166, DEL 9 DE OCTUBRE DE 1957.

De conformidad con todo lo expuesto, los suscritos diputados y diputadas rendimos el presente **DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME** sobre el proyecto de ley **PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DEL 2020 Y PRIMERA MODIFICACION LEGISLATIVA DE LA LEY N.° 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS.**, expediente 21.918.

Nota: La parte contable la pueden accesar en página web.

DADO EN SAN JOSÉ, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTE.

ANA LUCÍA DELGADO OROZCO
PRESIDENTA

MARÍA VITA MONGE GRANADOS
SECRETARIA

CARLOS AVENDAÑO CALVO

EDUARDO CRUICKSHANK SMITH

LAURA GUIDO PÉREZ

HARLLAN HOEPELMAN PAEZ

WAGNER JIMÉNEZ ZÚÑIGA

RODOLFO PEÑA FLORES

WELMER RAMOS GONZÁLEZ

OTTO VARGAS VÍQUEZ

GUSTAVO VIALES VILLEGAS
DIPUTADOS