DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-256-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

"REDUCCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA POR MEDIO DE LA VENTA DE ACTIVOS OCIOSOS O SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO"

EXPEDIENTE Nº 20.924

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

LUIS FERNANDO BADILLA MADRIZ
ASESOR PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

21 DE OCTUBRE DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO **3**

II. ASPECTOS DE FONDO **3**

2.1 ANTECEDENTES 3

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO **4**

ARTÍCULO 1 4
ARTÍCULO 2 4
ARTÍCULO 3 5
ARTÍCULO 4 5
ARTÍCULO 5 5
ARTÍCULO 6 6
ARTÍCULO 7 6
ARTÍCULO 8 6
ARTÍCULO 9 7

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO **7**

Votación 7
Delegación 7
Consultas 8
Obligatorias 8
Facultativas 8

V. NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY **8**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA 8
LEYES 8

AL-DEST-IJU-256-2019

INFORME JURÍDICO

"REDUCCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA POR MEDIO DE LA VENTA DE ACTIVOS OCIOSOS O SUBTUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO"

EXPEDIENTE Nº 20.924

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto propone autorizar a todos los entes y órganos de derecho público a enajenar o liquidar de manera directa los bienes muebles e inmuebles inscritos a su nombre y que no estén afectados al uso o dominio público.

En ese sentido tendrán la obligación de realizar un inventario anual de todos sus bienes muebles e inmuebles y remitirlo al Ministerio de Hacienda en el cual identificará los bienes que se catalogarían como ociosos.

Una vez traspasado el bien al Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa de dicha cartera, anunciará la posibilidad de subastarlo. El producto de la subasta pública ingresará íntegramente al erario público y será destinado en su totalidad a la deuda pública.

II. ASPECTOS DE FONDO

2.1 Antecedentes

En la corriente legislativa se presentó el **Expediente N° 16.512, "LEY ESPECIAL PARA REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA MEDIANTE LA VENTA DE ACTIVOS OCIOSOS O SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO",** mismo que posee un fin similar al proyecto de ley bajo estudio. Sin embargo, el expediente recibió un dictamen negativo de mayoría, en el cual se indicó que durante la vigencia de la Ley N° 8343, Ley de Contingencia Fiscal (misma que traía una disposición para la venta de activos ociosos), ninguna institución pública aprovechó ese período para deshacerse de los bienes ociosos o que no estuviesen necesitando.

Es decir, lo que se manifiesta en dicho dictamen es que las instituciones públicas ya contaron con la posibilidad de recurrir a la venta de activos ociosos o subutilizados a efecto de que el resultado de la venta se utilizará para disminuir la deuda pública. Sin embargo, durante ese lapso no se utilizó.

Dicho expediente fue archivado el 2 de julio de 2010.

Asimismo, se había presentado el **Expediente N° 18.018, "LEY ESPECIAL PARA REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA MEDIANTE LA VENTA DE ACTIVOS OCIOSOS O SUBUTILIZADOS DEL SECTOS PÚBLICO**", el cual perseguía el mismo fin del expediente anterior. Siendo archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 11 de marzo de 2015.

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo 1

Este artículo autoriza a todos los entes y órganos de derecho público para que enajenen o liquiden de manera directa los bienes muebles e inmuebles inscritos a su nombre y que no estén afectos al uso o dominio público sobre los que proceda la compra directa, de acuerdo con los parámetros de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494, de 2 de mayo de 1995, y su reglamento; siempre y cuando dichos bienes no estén siendo utilizados en modo alguno y a criterio de la institución resulten ociosos, de acuerdo con el efectivo cumplimiento del fin público por el que fueron adquiridos.

La Autorización que se plantea en este proyecto se entiende como la remoción de un obstáculo legal que imposibilita a las instituciones públicas disponer libremente de sus bienes. Es decir, sin una norma legal expresa que así lo indique no podrá la Administración disponer del bien. Esto último de conformidad con el régimen dispuesto por el artículo 11 Constitucional y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública sobre la regulación de las actuaciones administrativas del Estado, a propósito de la tutela efectiva del principio de legalidad.

Ahora bien, es necesario señalar que la autorización opera siempre y cuando se ajuste a los parámetros aquí establecidos, y que la misma se constituye en una opción de carácter facultativo para las instituciones.

Artículo 2

Establece que se entiende por activo ocioso.

La redacción del término activo ocioso resulta poco clara al indicar la frase "*en la ubicación y en las condiciones esperadas, requeridas y necesarias para utilizarlo*…", por lo cual se recomienda establecer de manera más clara el alcance de dicha definición; de la misma manera la frase "*que sea razonable en función de su naturaleza*", lo cual crea la interrogante sobre qué es o no razonable, aspectos que de no aclararse pueden conllevar roces con el principio de seguridad jurídica, además de propiciar problemas de interpretación al momento de la aplicación de la norma.

Artículo 3

Señala que cada órgano y entidad de la Administración Pública centralizada tendrá la obligación de realizar un inventario anual de todos sus bienes muebles e inmuebles y remitir un informe al Ministerio de Hacienda a más tardar el 31 de marzo de cada año, en el cual identificará además los que catalogaría como ocioso, y en caso de no existir bienes de ese tipo, el jerarca deberá indicarlo.

A diferencia del artículo 1 que establece todos los entes y órganos de derecho público, este artículo lo delimita a los órganos y entes de la Administración Pública centralizada, provocándose con ello una antinomia jurídica, lo cual debe ser subsanado.

Artículo 4

Dispone que, a partir de la resolución señalada en el artículo anterior, el jerarca máximo de cada órgano y/o ente deberá emitir el acto administrativo en el cual acepta traspasar el bien al Ministerio de Hacienda.

Al igual que el artículo anterior se aconseja no utilizar la expresión “y/o” ya que la misma es ambigua y podría generar confusión.

Además, se señala que dicho traspaso será realizado por la Notaría del Estado a título gratuito y estará exento de todo tipo de impuestos, tasas o contribuciones, tanto registrales como de cualquier otra índole.

La inclusión de este párrafo ya está dispuesta por el ordenamiento jurídico, en concreto, por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas, en cuyo caso su indicación de forma expresa resulta innecesaria.

Artículo 5

Establece que una vez declarado ocioso el bien y pase a dominio del Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa de dicha cartera anunciará la posibilidad de desprenderse mediante una subasta pública, según lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de la Ley de Contratación Administrativa.

De acuerdo a los artículos 49 y 50 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494, lo correcto sería denominar al procedimiento de “remate” y no de subasta, por lo cual se sugiere se corrija.

Artículo 6

Indica que el producto de la subasta pública ingresará íntegramente al erario público y será destinado al servicio de la deuda pública. Además, la Tesorería Nacional deberá acreditar el ingreso de la totalidad de los recursos generados producto de la realización de la subasta de los bienes indicados en esta ley.

Se recomienda sustituir el término subasta, por remate, por cuanto es el término correcto utilizado para tal procedimiento, definido así en la Ley de Contratación Administrativa.

En otro orden, el que los recursos percibidos por el remate sean utilizados para el servicio de la deuda pública, obedece a valoraciones de conveniencia y oportunidad política a valorar por las y los diputados.

Artículo 7

Dispone que en caso de que los bienes públicos declarados como ociosos se encuentren afectos por el uso o dominio público, el jerarca del órgano o entidad de la Administración Pública centralizada podrá solicitar al Poder Ejecutivo la presentación del respectivo proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa para su desafectación.

Este artículo es necesario de acuerdo a lo establecido en el inciso 14) artículo 121 de la Constitución Política, siendo una atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la nación.

Artículo 8

Establece que los entes del sector descentralizado, en ejercicio de sus potestades y competencias, podrán declarar la ociosidad de sus bienes, autorizar el traspaso y/o solicitar al Poder Ejecutivo la presentación del proyecto para la desafectación del bien público.

Iniciamos señalando que nuevamente se presenta una antinomia respecto a lo regulado en los artículos 1,3 y 8 del proyecto de estudio. En el primero la autorización se hace extensiva a todos los entes de derecho público, mientras que en el artículo 3 se hace una regulación únicamente para la administración centralizada. Y finalmente el artículo 8 dispone lineamientos en concreto para las instituciones descentralizadas. Tomando en cuenta esto, y en aras de evitar problemas de interpretación lo procedente es que la regulación que se propone se haga para toda la administración pública en los términos planteados en la exposición de motivos de la iniciativa.

Por otra parte, es importante manifestar que tal acción es de carácter potestativo para el caso de las instituciones autónomas, es decir, dichos entes si así lo tienen a bien podrán realizar lo acá establecido.

Se aconseja no utilizar la expresión “y/o” misma que es ambigua y podría generar confusión.

Artículo 9

Señala que el incumplimiento de lo dispuesto en esta ley será causal de responsabilidad administrativa y civil para el jerarca del órgano o ente, quien a su vez podrá realizar la distribución interna de responsabilidades, según lo dispuesto por el artículo 205 de la Ley General de la Administración Pública.

No comprende esta asesoría como se propone sancionar un acto que nace como una mera autorización para las instituciones de traspasar los bienes ociosos.

Una cosa es autorizar y otra muy distinta es obligar. Necesariamente se debe autorizar a las instituciones porque ellas no pueden disponer directamente de sus bienes, sin embargo, pareciera que todas las instituciones están obligadas a traspasar los bienes al Ministerio de Hacienda que identifiquen como ociosos, aspecto que en el caso de las instituciones autónomas puede ocasionar una violación a la autonomía que constitucionalmente les está garantizada.

Por otra parte, tratándose de sanciones, no basta con hacer una mera mención de que el funcionario que no cumpla con lo estipulado en lo que sería la ley, le traerá responsabilidad administrativa y civil. Es necesario delimitar con claridad la conducta a sancionar, preservándose con ello los principios de tipicidad y legalidad, que deben estar presentes también a la hora de sancionarse en materia administrativa, so pena de convertir en inconstitucional la norma.

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los presentes, tal y como lo establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse no dentro de los supuestos de excepción señalados en el artículo 124 constitucional.

Consultas

Obligatorias

- Instituciones Autónomas
- Municipalidades del país
- Universidades estatales
- Bancos estatales

Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Procuraduría General de la República
- Contraloría General de la República

V. NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- Artículo 11, principio de legalidad.

Leyes

- Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995 y sus reformas.
- Ley N° 6815, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas
- Ley N° 6227: Ley General de la Administración Pública de 30 de mayo de 1978 y sus reformas.

Elaborado por: lfbm
/*lsch// 21-10-2019
c. archivo