ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA AUTORIZAR LA VENTA DE ACTIVOS SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO (ADMINISTRACIÓN CENTRAL) PARA REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA

DRAGOS DOLANESCU VALENCIANO
DIPUTADO

EXPEDIENTE N º 21.393

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA AUTORIZAR LA VENTA DE ACTIVOS SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO (ADMINISTRACIÓN CENTRAL) PARA REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA

Expediente N.° 21.393

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La venta de activos ociosos del Estado permitiría pagar o al menos mitigar la deuda pública, sin embargo para ello es necesaria la creación de una ley en la que se autorice a las instituciones a la venta de dichos activos.

Este tema ha sido de particular interés para la Asamblea Legislativa, pues se han presentado dos iniciativas al respecto; una de ellas mediante el expediente N.° 16.512, denominado: *"Ley Especial para reducir la Deuda Pública mediante la venta de activos ociosos o subutilizados del Sector Público"*, no obstante dicha iniciativa fue archivada el 24 de noviembre de 2009 debido a que la Comisión de Asuntos Hacendarios lo dictaminó negativamente.

Posteriormente el 7 de marzo del año 2011 se presentó el expediente N.° 18.018, denominado de la misma forma que su predecesor y fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 1 de junio de 2011, no obstante fue archivado el 12 de marzo de 2015 por vencimiento del plazo cuatrienal de acuerdo con lo establecido en el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Al igual que los anteriores expedientes, la presente iniciativa de ley tiene como principal objetivo la reducción de la deuda pública creando una autorización genérica a todos los órganos de la Administración Central es decir Poder Ejecutivo y sus dependencias, para que procedan a la enajenación y liquidación de los bienes inmuebles inscritos a su nombre, en tanto esos bienes no estén afectos al uso o dominio público, y de los bienes muebles o equipo mobiliario sobre el que proceda la compra directa de acuerdo con la Ley N.º 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, siempre y cuando esos bienes tampoco estén afectados al uso o dominio público y no estén siendo utilizados en modo alguno y resulten ociosos, innecesarios o subutilizados.

Es importante mencionar que el Estado cuenta con una gran cantidad de bienes que no están siendo utilizados, mismos que no han sido aprovechados, generando gastos de mantenimiento, bodegaje y depreciación, léase despilfarro de recursos y presión fiscal.

Los artículos 49 y 50 de la Ley de Contratación Administrativa (N.° 7494, de 2 de mayo de 1995), en relación con el numeral 61 del reglamento a dicha ley, son el fundamento jurídico general para la realización o venta de bienes por parte de la Administración Pública. En derivación de ello también hay un *"Reglamento para el Registro y Control de los Bienes de la Administración Central"* (Decreto Ejecutivo N.º 30720-H, publicado en La Gaceta N.º 188, de 1 de octubre de 2002), el cual fue reformado mediante Decreto Ejecutivo N.º 31194-H (Publicado en La Gaceta N.º 111 de 11 de junio de 2003), siendo de especial interés para el tema en cuestión los artículos 26, 27, 33, 37 y 39 de ese cuerpo normativo.

Dentro de esa normativa se cobijan los supuestos en que la Administración decida deshacerse de un bien, por considerarlo innecesario, suntuario, subutilizado o por cualquier otro motivo, desde el punto de vista de su inventario, pero eso no quiere decir que la razón de ser de esas normas corresponda exclusivamente a esas motivaciones. Es decir, no se trata de una normativa especial para el supuesto de realización de bienes bajo esas consideraciones, sino de artículos de una ley que en general regula la adquisición o disposición de bienes por parte de la Administración Pública, y que, circunstancialmente, puede ser aplicable a esos efectos. Como puede notarse, esa normativa fundamentaría la realización de los bienes pero no el destino que se le deba dar al producto de esa venta. En todo caso, esas normas son de aplicación general a toda institución, ente u órgano público, lo cual no excluye la posibilidad de que cada institución tenga especiales disposiciones al respecto, de cuya existencia no se tiene conocimiento alguno.

La única normativa, a nivel legal, que ha sido especialmente emitida sobre el particular fue el artículo 8 de la Ley de Contingencia Fiscal, N.° 8343, de 18 de diciembre de 2002, la cual dispuso:

> "Artículo 8.- ***Venta de activos.*** *Autorizase a todos los entes y órganos de derecho público para que vendan todos los activos que correspondan a bienes inmuebles no afectados al dominio público, así como el equipo mobiliario sobre el cual proceda la compra directa de acuerdo con los parámetros de la Ley de Contratación Administrativa, que a criterio de la institución resulten ociosos, innecesarios o suntuarios, de acuerdo con el efectivo cumplimiento del fin público correspondiente.*
>
> *Dichos procedimientos no requerirán previa autorización legislativa, pero la aplicación de esos ingresos deberá únicamente realizarse al servicio de la deuda pública, lo cual deberá ser fiscalizado por la Contraloría General de la República.*

Sin embargo, esa ley estuvo vigente solo durante el año 2003 por cuanto así lo dispuso la Asamblea Legislativa. Eso significa que actualmente no hay una normativa especial que se encuentre vigente y por tanto regule el tema en estudio. De tal suerte, si actualmente alguna institución, ente u órgano público decidiese desprenderse de bienes que considere no necesita, o que son suntuarios o inútiles, no tendría la obligación de aplicar el producto de dicha venta al servicio de

la deuda pública, y mucho menos la obligación de asumir ese escrutinio de inventario. Lo único que está claro es que si decide hacerlo, deberá ajustarse a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa supra citados.

En el supuesto de la venta de los bienes está claro que lo propio es aplicar todo el producto a la reducción o servicio de la deuda pública, ya que si por esta vía se ha financiado el desmedido gasto público existente, pues pareciera lógico o apegado a la paridad de razón que por esa misma vía se recupere al menos parte de ese gasto. Evidentemente, ello supone una buena disposición en la adquisición de nuevos bienes para el Estado, pues de nada sirve "depurar" el inventario si por el otro lado se sigue realizando un abasto impropio. De esto último no se tiene prueba alguna, pero está claro que el nivel de gasto estatal y los inventarios de proveedurías institucionales pueden corroborar esa situación.

Una correcta política en esta materia debiera empezar con la promulgación de una legislación especial al efecto, similar a la que hubo en el año 2003, aparejada con un reglamento y directrices a nivel de Poder Ejecutivo que complementen y faciliten ese proceso, y que le den un sello de "extrema urgencia" al tema debido a la situación fiscal que enfrenta el país. He ahí el espíritu y dirección de este proyecto que se presenta nuevamente con una serie de precisiones normativas sugeridas por el departamento de servicios técnicos por medio de los oficios número: ST.232-2008 I de agosto de 2008 y ST.011-2012 J, de 16 de enero de 2016, que se resumen de la siguiente forma:

> ***Artículo 1: "…*** *esta asesoría considera que el concepto "**bienes ociosos**" resulta ambiguo y su naturaleza debe ser precisada con exactitud, máxime si se tiene en cuenta que esos bienes forman parte del patrimonio público. Al respecto, la precisión de ese concepto es una tarea que compete al legislador, porque esos bienes están sujetos al régimen de propiedad pública y la regulación de este régimen es materia de reserva de ley".* (El resaltado no es propio del original)

De acuerdo con la recomendación del mencionado informe técnico, en la presente propuesta se eliminó la palabra "ociosos" tanto en el título del proyecto como en su articulado, refiriéndose en relación con los bienes como subutilizados y eliminando de esta manera cualquier imprecisión que conlleve problemas de interpretación y aplicación de la futura ley.

En lo que respecta a los alcances del proyecto, originalmente se consideró oportuno incluir en esta autorización a las instituciones descentralizadas, ya que muchas de ellas podrían contar dentro de sus inventarios con activos realmente valiosos que no están siendo utilizados para atender, estrictamente, sus fines públicos. Sin embargo, en esta oportunidad, también la asesoría técnica de la Asamblea (oficios del Departamento de Servicios Técnicos Número: ST.232-2008 de 1° de agosto de 2008 y ST.011-2012 J, de 16 de enero de 2016, sobre el proyecto de Ley de Contingencia Fiscal, que posteriormente se convertiría en la

homónima N.º 8343, de 18 de diciembre de 2002), expresó sus dudas sobre la procedencia constitucional:

> ***Artículo 2:*** *"Esta asesoría considera que la obligación de disponer de los bienes conforme a lo establecido en la iniciativa es vinculante únicamente para la Administración Pública Centralizada, por lo que las instituciones públicas descentralizadas quedarían excluidas de dicho mandato. Sin embargo, la redacción empleada no es precisa, por lo que debe quedar claro que esa obligación, la de enajenar y liquidar los bienes ociosos, es sólo para la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias".*

Según lo dispuesto, la presente iniciativa corrige tanto en el artículo 2 como en los siguientes el ámbito de aplicación de la ley, indicándose en el párrafo final del citado artículo que: "Lo anterior será vinculante únicamente para la Administración Central constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias".

Otro importante señalamiento que hiciera Servicios Técnicos (ver comentarios al artículo 3), fue respecto del problema de legalidad que planteaba el término "ociosos", ya que en su criterio la falta de delimitación conceptual comportaría un perjuicio al principio de seguridad jurídica, observación que tomamos en cuenta en la redacción del artículo 1 del proyecto actual:

> ***Artículo 3:*** *"La iniciativa no contempla parámetros para seleccionar los bienes que podrían ser vendidos o liquidados. Por lo que quedaría a discreción de cada institución o ente público definir los bienes que resulten ociosos o subutilizados para los efectos de la ley. Aunado a lo anterior, las instituciones deberán acreditar la no afectación del servicio público, así como los derechos de terceras personas sobre los mismos, por lo cual se presume que éstas no estarían interesadas en realizar el proceso de liquidación respectivo".*

Al respecto, la actual propuesta introduce un nuevo artículo, en el que se establece que los criterios de selección de bienes subutilizados será determinada por cada órgano de la Administración Central (Poder Ejecutivo y sus dependencias) de acuerdo con los objetivos planteados en su normativa orgánica así como en reglamentos internos, restringiendo los alcances de la iniciativa, como lo hemos explicado, al Poder Ejecutivo.

Por los motivos anteriormente expuestos someto a su conocimiento el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA AUTORIZAR LA VENTA DE ACTIVOS SUBUTILIZADOS DEL SECTOR PÚBLICO (ADMINISTRACIÓN CENTRAL) PARA REDUCIR LA DEUDA PÚBLICA

ARTÍCULO 1- Autorización y competencias

Autorízase a todos los entes y órganos de derecho público para que enajenen o liquiden de manera directa los bienes inmuebles inscritos a su nombre y que no se encuentren afectos al uso o dominio público, los vehículos de todo tipo, así como los demás bienes muebles o equipo mobiliario en general sobre el que proceda la compra directa de acuerdo con los parámetros de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N.º 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 innecesarios o subutilizados, de acuerdo con el efectivo cumplimiento del fin público correspondiente y la resolución razonada que deberá emitir el máximo jerarca de la institución o entidad respectiva, en la cual se deberá acreditar la no afectación del servicio público así como los derechos de terceras personas sobre los mismos.

Dichos procedimientos no requerirán previa autorización legislativa.

ARTÍCULO 2- Carácter preceptivo

Todo bien o activo público considerado subutilizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, deberá ser obligatoriamente realizado conforme a lo dispuesto en esta ley y demás leyes conexas.

Lo anterior será vinculante únicamente para la Administración Central constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.

ARTÍCULO 3- Procedimientos y responsabilidades

Cada una de las instituciones comprendidas dentro de la Administración Central constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, deberá realizar un inventario anual de todos sus activos subutilizados y demás recursos públicos a su cargo, esto dentro del primer trimestre respectivo, con una propuesta para los efectos de lo dispuesto en el artículo 1 de esta ley. En caso de no existir bienes de ese tipo deberá certificarse por medio de constancia la inexistencia de este tipo de bienes.

Sí el ente o institución pública cuenta con bienes subutilizados deberá emitir por medio del superior jerárquico administrativo correspondiente una resolución dentro

de los quince días siguientes a esa fecha, en la cual detallará la totalidad de los bienes de este tipo. Cuando el jerarca respectivo sea un órgano de carácter colegiado, deberá someterse el asunto a su consideración para que resuelva en definitiva, en los mismos términos señalados anteriormente.

Ese acto administrativo dispositivo deberá ser notificado, de previo a su ejecución, tanto a la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda como a la Contraloría General de la República, para los efectos correspondientes.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo será causal de nulidad absoluta y constituirá falta grave por parte de los funcionarios encargados, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, laborales, civiles y penales que procedan.

ARTÍCULO 4- Parámetros para la selección de bienes

Cada institución o ente público valorará de acuerdo con el cumplimiento de sus objetivos establecidos en sus respectivas leyes orgánicas y/o reglamentos internos, cuáles bienes serán considerados como subutilizados para los fines de la presente ley. Para ello deberán acreditar la no afectación del servicio público.

ARTÍCULO 5- Proveedurías institucionales

Se autoriza a las proveedurías de la Administración Central entiéndase Poder Ejecutivo y sus dependencias, siempre y cuando no irrumpan en funciones de otros entes, instituciones o departamentos previamente establecidas en normas orgánicas o reglamentos internos, a la realización de las siguientes funciones:

a) Ejecutar las acciones necesarias para establecer políticas en materias propias del sistema regido por ella.

b) Evaluar los procesos de contratación periódicamente y al cierre del ejercicio; para esto pueda requerir la información pertinente de las dependencias centralizadas.

c) Proponer las modificaciones necesarias para que las normas y los procedimientos utilizados en los procesos del Sistema garanticen la protección del interés público.

d) Orientar, mediante lineamientos, la elaboración de los programas de compras de la Administración central.

e) Supervisar las proveedurías institucionales de la Administración central, para asegurarse de la ejecución adecuada de los procesos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes.

f) Desarrollar investigaciones tendientes a confirmar los estándares de calidad; asimismo, promover técnicas que reduzcan los costos, mejoren los procedimientos y protejan el medio ambiente.

g) Llevar el control de los pedidos al exterior de la Administración central y los medios de pago, así como elaborar la información imprescindible para tramitar las exoneraciones, cuando procedan según la legislación.

h) Desarrollar codificaciones específicas basadas en los clasificadores de gasto que sirvan para crear catálogos de mercancías y registros de proveedores.

i) Acreditar, temporalmente, en las proveedurías institucionales de la Administración central a agentes de compra para los fines de su misión.

j) Proponer su propia organización la cual se determinará mediante reglamento.

k) Requerir información a las instituciones y dependencias del sector centralizado para el cumplimiento de sus funciones.

l) Velar por que los responsables ejerzan el control adecuado de los inventarios de bienes muebles, inmuebles y semovientes.

m) Elaborar un informe anual sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración central, así como sobre las acciones desarrolladas para la adecuada gestión en esta materia, de modo que el Ministro de Hacienda pueda informar a la Contraloría General de la República sobre este particular.

n) Promover el perfeccionamiento catastral y registral de los títulos de propiedad de la Administración central y requerir del organismo técnico competente las acciones necesarias para preservar el patrimonio inmobiliario del Gobierno central.

ñ) Los deberes y las funciones que le asignen otras leyes o reglamentos.

El Ministerio de Hacienda deberá acreditar la totalidad de los recursos generados producto de los bienes públicos subutilizados ante la Contraloría General de la República, quien además tendrá plenas facultades de fiscalización en todas las etapas del proceso.

TRANSITORIO ÚNICO- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro del mes siguiente a su promulgación.

Dragos Dolanescu Valenciano
Diputado

14 de mayo de 2019.

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.