ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN DE ASUNTOS HACENDARIOS

LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

EXPEDIENTE N° 21.516

DICTAMEN NEGATIVO UNÁNIME

07 de septiembre del 2021

CUARTA LEGISLATURA

(Del 1° de mayo del 2021 al 30 de abril del 2022)

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1° de agosto de 2021 al 31 de octubre de 2021)

DICTÁMEN NEGATIVO UNÁNIME

EXPEDIENTE N° 21.516, LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Las suscritas Diputaciones, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, rendimos el siguiente **DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO** al expediente legislativo **N° 21.516, LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA,** en virtud de las siguientes consideraciones:

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto fue presentado a la corriente legislativa por el diputado Gustavo Alonso Viales Villegas, el 17 de julio del 2019, y plantea positivizar en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131, los alcances de la norma presupuestaria número 10. Donde los movimientos entre las partidas de gasto corriente de remuneraciones, servicios, materiales y suministros y transferencias corrientes, de un mismo programa presupuestario requieran autorización legislativa.

Hace mención del artículo 45 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, el cual permite traslados entre partidas de un mismo programa presupuestario vía decreto del Poder Ejecutivo, lo cual se considera que es una limitante a la Ley N° 8131 y deja un amplio margen de discrecionalidad especialmente en programas presupuestarios muy grandes de diferentes ministerios.

Se señala que esta sistemática y reprochable práctica, antes no podía ser identificada por la Asamblea Legislativa.

El espíritu de esta reforma es obligar a los entes públicos a cumplir con el principio de anualidad presupuestaria de rango constitucional, mediante la introducción de este nuevo sub inciso tendiente a buscar una mejor eficiencia en la asignación presupuestaria de los presupuestos ordinarios.

II. ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO:

A) Este proyecto fue presentado a la corriente legislativa por el diputado Gustavo Alonso Viales Villegas, el 17 de julio del 2019, publicado en la Gaceta N° 144, alcance N° 173 del 01 de agosto del 2019.

B) Fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios el día 02 de septiembre del 2019.

C) Ingresó al orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios el 02 de septiembre del 2019.

D) Fecha de votación en comisión: 07 de septiembre del 2021, sesión extraordinaria n°35.

III. CONSULTAS INSTITUCIONALES:

Se sometió el texto a consulta las siguientes instituciones:

- Contraloría General de la República
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Poder Judicial
- Corte Suprema de Justicia

IV. RESPUESTAS DE LAS CONSULTAS:

En apego al numeral 157 y el plazo que este dispone para las respectivas consultas de los proyectos de ley, mismas que se han tomado en cuenta para brindar el presente dictamen, contestaron las siguientes instituciones, de las que se exponen los siguientes argumentos:

Institución	Número de oficio	Fecha de respuesta	Resumen
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	SP-290-19	17 de septiembre 2019	El proyecto incide en el funcionamiento del Poder Judicial. Consideran que, debido a la naturaleza y tramitación de la modificación presupuestaria y presupuesto extraordinario, existe una alta posibilidad de que con la reforma propuesta se impacte NEGATIVAMENTE la disponibilidad de recursos que se pretenden transferir entre partidas y subpartidas, afectando la administración de justicia.
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO NACIONAL – MINISTERIO DE HACIENDA	DGPN-0325-2019	10 de octubre 2019	En relación a la iniciativa, manifiestan que el efecto de la misma lejos de favorecer conllevará que la posibilidad legalmente otorgada al Poder Ejecutivo en el inciso b del artículo 45 de la ley n°8131 para realizar modificaciones presupuestarias se vea restringida. De aprobarse esta iniciativa se generaría un aumento en el quehacer del Poder Legislativo y se estima que repercutirá de forma NEGATIVA en la prestación

			efectiva de los servicios públicos, ya que la tramitación en la vía legislativa de las modificaciones presupuestarias significa una mayor inversión de tiempo. La Dirección General manifiesta DISCONFORMIDAD con la propuesta, pues manifiestan que, si bien existe claridad de los problemas que aquejan al país como consecuencia de la crisis fiscal, así como de la necesidad de mejorar la calidad del gasto público, se estima que la reforma propuesta lejos de tener una incidencia favorable, vendría a implicar un retroceso.
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA	DM-1598-19	17 de octubre 2019	En el artículo 1 sugieren un cambio de redacción; se sugiere adicionar la palabra “sub inciso” y no “inciso” como erróneamente se consignó. Mencionan que ha sido costumbre autorizar al Poder Ejecutivo por medio de normas de ejecución presupuestarias realizar cambios entre partidas y que esta costumbre ha sido aceptada por la Sala Constitucional; no obstante, esto no quiere decir que el Poder Ejecutivo posea la libertad de variar lo aprobado legislativamente. La misma Sala Constitucional ha dicho que estos cambios son posibles entre las mismas partidas

			(resolución N° 1716-90 del 27 de noviembre de 1990) y considera constitucionales las transferencias entre partidas a condición que se realicen dentro de un mismo programa. Además, mediante la resolución N° 7598'94 de 23 de diciembre de 1994 la Sala Constitucional modifica el criterio sustentado en la resolución N°1716'90 y autoriza que esos cambios puedan realizarse entre programas y variar la relación de puestos, en el tanto se trate de modificaciones dentro de un mismo programa.
MINISTERIO DE HACIENDA	DM-1775-2019	25 de octubre 2019	Manifiesta OPOSICIÓN al proyecto de ley, ya que considera que la reforma propuesta va a implicar un retroceso considerable, a la vez que incrementa la carga de trabajo de la Administración Pública, de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General de la República, sin aportar un mayor valor agregado a la discusión del Presupuesto nacional. Señalan que se debe de considerar el impacto en el principio constitucional de la separación de poderes, dado que claramente se le están dando potestades al Poder Legislativo en detrimento del Poder Ejecutivo, entorpeciendo la administración activa de los recursos financieros de la República.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	DFOE-SAF-0594	29 de octubre 2019	Al respecto, es necesario considerar que todo presupuesto debe analizar y cuestionar periódicamente las condiciones que sustentan las fases del proceso presupuestario para determinar su validez ante los cambios en el ambiente interno y externo. Sin embargo, se debe considerar que la aplicación del principio de flexibilidad conduce a que el presupuesto no debe contener rigidez que le impida constituirse en un eficaz instrumento de administración, de gobierno y de programación económica y social. Además, que la Asamblea Legislativa deberá analizar el beneficio obtenido por la tramitación legislativa de las modificaciones al presupuesto, con respecto al costo que genera dicha acción según la incorporación que se propone a la Ley N° 8131.

V. **Audiencias recibidas**:

Se hace constar que sobre este proyecto 21.516 no hubo audiencias.

VI. **Informe del Departamento de Servicios Técnicos:**

Al momento de la presentación de este dictamen no se cuenta con el informe emitido por el Departamento de Servicios Técnicos.

VII. CONSIDERACIONES DE FONDO:

SOBRE LA NORMATIVA VIGENTE

En la Ley N°9632, “LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2019”, la Asamblea Legislativa aprobó una serie de Normas de Ejecución Presupuestaria aplicables para dicho presupuesto; entre las cuales destaca la N°10 que dispone a la letra lo siguiente:

> “10) Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y los órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y las entidades que reciben transferencias de Gobierno para pago de salarios a través de esta Ley de Presupuesto y sus modificaciones no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas pertenecientes a las partidas 0, 1, 2 y 6 para incrementar otras partidas presupuestarias. El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y deberá incluir en el informe de liquidación del presupuesto 2019 un acápite relativo a esta norma presupuestaria. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta norma presupuestaria y rendirá un informe a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos.”

Adicionalmente, mediante la Ley N°9791, “LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020”, la Asamblea Legislativa dispuso mantener la misma disposición bajo los siguientes términos:

“1) Durante el ejercicio económico 2020, los órganos que conforman el presupuesto nacional no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas que pertenecen a las partidas 0, 1, 2 y 6, para incrementar otras partidas presupuestarias ni entre ellas, con excepción de las subpartidas 6.03.01, Prestaciones legales, 6.03.99 Otras prestaciones, 6.06.01 Indemnizaciones y 6.06.02 Reintegros o devoluciones, 7.01.03 Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales (exclusivamente para contribuciones estatales de seguros de pensiones y salud) y 6.01.03 Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (exclusivamente para contribuciones estatales de seguros de pensiones y salud).

El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y el Ministerio de Hacienda deberá incluir, en el informe de liquidación del presupuesto 2020, un acápite relativo a esta norma presupuestaria.

Los remanentes en la partida Remuneraciones, que resulten de la aplicación del ajuste por costo de vida, deberán ser rebajadas del presupuesto nacional, en la modificación presupuestaria siguiente a la aplicación de la revaloración. Lo anterior también aplicará para los recursos que corresponden al pago de remuneraciones a órganos desconcentrados, a través de la Ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones. Las restantes entidades que reciben recursos del presupuesto de la República, para el pago de remuneraciones, también deberán rebajar los montos que resulten de la aplicación de costo de vida y trasladarlos a sumas libres sin asignación presupuestaria.”

Finalmente, mediante la Ley N.°9926 “LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2021”, nuevamente se incorporó la norma, pero ajustada a la siguiente redacción:

> “1) Durante el ejercicio económico 2021, los órganos que conforman el presupuesto nacional no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas que pertenecen a las partidas 0, 1, 2 y 6, para incrementar otras partidas presupuestarias ni entre ellas, a excepción de las subpartidas 6.03.01, Prestaciones legales, 6.03.99 Otras prestaciones, 6.06.01 Indemnizaciones y 6.06.02 Reintegros o devoluciones, 7.01.03 Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales (exclusivamente para contribuciones estatales de seguros de pensiones y salud) y 6.01.03 Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales (exclusivamente para contribuciones estatales de seguros de pensiones y salud). El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y el Ministerio de Hacienda deberá incluir en el informe de liquidación del presupuesto 2021 un acápite relativo a esta norma presupuestaria.

Lo anterior evidencia una clara intención por parte del Primer Poder de mantener una estricta vigilancia sobre las modificaciones presupuestarias ya durante tres años consecutivos, de manera que se comprende que esa intención se deseara materializar en forma permanente dentro del quehacer legislativo, según plantea el proyecto de ley.

El valor de la iniciativa planteada radica en hacer más público y someter a un mayor escrutinio, transparencia y fiscalización los alcances de las modificaciones al Presupuesto de la República, previniendo que eventualmente pueda ocurrir que existan instituciones que sobreestimen algunas partidas presupuestarias para después, vía Decreto, hacer distribuciones son sus sobrantes que puedan no haber pasado el filtro legislativo previo y que contemplen aspectos que, originalmente debieron haber sido motivo de deliberación legislativa, de igual manera, la experiencia previa de la norma de ejecución.

SOBRE LA CONVENIENCIA DE FORMULAR NORMAS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA QUE PUEDAN OBEDECER AL CONTEXTO ACTUAL

Esta sub comisión tiene claro que las normas de ejecución presupuestaria incorporadas en los presupuestos de la República para los ejercicios económicos 2019, 2021 y 2021 han generado una mayor discusión democrática de los recursos del Gobierno, pero, además, han permitido una trazabilidad mayor en el marco del ejercicio de control político.

No obstante lo dicho, se considera también que las normas de ejecución presupuestaria deben responder a las coyunturas financieras y presupuestarias del país, permitiendo su rigurosidad, rigidez y control; pero a la vez, su flexibilidad cuando así lo amerite, de manera que lo recomendable es llevar a cabo ese análisis previo a la aprobación final del Presupuesto Ordinario de la República del siguiente ejercicio económico, siendo una necesidad que el legislador analice todos los elementos que le permitan formular los requerimientos, restricciones y alcances cada año en ese momento procesal y no generando una norma única como pretende el proyecto bajo análisis, que eventualmente en la práctica requiera variaciones cada legislatura.

En virtud de lo dicho, se considera oportuna y acertada la práctica que se ha vuelto usual en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios de generar normas de ejecución presupuestaria a la medida de cada documento anual, e incorporarlas previa valoración de su pertinencia o no, así como flexibilizarlas, cuando en la operatividad de la misma, se identifiquen nuevas circunstancias y necesidades, sin tener una norma rígida única.

Por lo anterior, se recomienda archivar este proyecto de ley, no porque no sea necesario, sino porque por la dinámica misma de los presupuestos públicos, es preferible que cada año se formulen normas de ejecución acordes al contexto.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y tomando en cuenta aspectos técnicos, así como los criterios rendidos por las instituciones consultadas, se recomienda la aprobación de este dictamen y **ARCHIVAR** el proyecto de ley denominado **“LEY DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA”,** tramitado bajo el **EXPEDIENTE N° 21.516** en la Comisión Permanente Ordinara de Asuntos Hacendarios.

DADO EL DÍA SIETE DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO. SAN JOSÉ, SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS HACENDARIOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Ana Lucía Delgado Orozco
Diputada

Nielsen Pérez Pérez
Diputada

Yorleny León Marchena
Diputada

Gustavo Viales Villegas
Diputado

María Inés Solís Quirós
Diputada

Shirley Díaz Mejías
Diputada

Laura Guido Pérez
Diputada

Harllan Hoepelman Páez
Diputado

Eduardo Cruickshank Smith
Diputado

Carlos Luis Avendaño Calvo
Diputado

Otto Roberto Vargas Víquez
Diputado