

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 20.203

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Expediente N.º 20.203

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El modelo de Estado previsto por el constituyente en 1949 se sustenta en una marcada separación de Poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) encargando el tema electoral al Tribunal Supremo de Elecciones y ocupándose de detallar para cada uno de ellos las atribuciones y responsabilidades, pero también de crear entidades con una reforzada independencia, instituciones autónomas y una descentralización territorial a cargo de las municipalidades.

Una administración central compacta y una descentralización territorial y por materia con reglas específicas para cada caso.

La parte presupuestaria del Estado así concebida se plantea como un tema muy sencillo y puntual. Un presupuesto ordinario comprensivo de todos los ingresos probables y gastos autorizados de la Administración Pública, formulado por el Poder Ejecutivo y aprobado vía ley por la Asamblea Legislativa, y el presupuesto de las entidades autónomas y municipalidades, formulado por cada una de las entidades y aprobado por la Contraloría General de la República.

La idea común en este sistema de frenos y contrapesos es que la aprobación presupuestaria no corra a cargo de la entidad que lo formula, sino que el presupuesto esté sujeto a un necesario control, tanto en su formulación como en la liquidación, en algunos casos de la Asamblea Legislativa y en otros de la Contraloría General de la República. En el caso de la administración central sin ninguna duda tal control se reserva a la Asamblea Legislativa.

Con el tiempo, el sistema favoreció una mayor descentralización del Estado en virtud -entre otras cosas- de la especificidad de funciones, de nuevas demandas de la ciudadanía y se crearon gran cantidad de entidades como entes públicos y empresas públicas, estatales y no estatales, instituciones autónomas y semiautónomas y órganos adscritos a los distintos ministerios y también a las autónomas. Como era de esperar tal evolución impactó el modelo de control presupuestario para cuya atención se ajustó el marco legal encargando a la Contraloría General aprobar o improbar los presupuestos previstos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas (artículo 18 LOCGR).

En los últimos veinticinco años el ensanchamiento del Estado se replicó también a nivel de los componentes de la administración central y gran cantidad de órganos fueron creados por ley, adscritos a los distintos ministerios, concediéndoles una desconcentración en grado máximo. Sin embargo, se presentan también casos de desconcentraciones en grado mínimo pero en ambos escenarios con personalidad jurídica instrumental, condición a partir de la cual se procuraba una mayor eficiencia en la ejecución del gasto. Lo anterior ha dado paso a tres fenómenos distintos.

El primero y más importante es que se sustrajo del control presupuestario a cargo de la Asamblea Legislativa una gran cantidad de funciones propias de la administración central, ahora encargadas a órganos desconcentrados, pero esenciales para la satisfacción de intereses públicos básicos, permitiendo una dispersión y en algunos casos duplicidades.

Una de las principales funciones de la Asamblea Legislativa es disponer la creación de impuestos, pero también vigilar cómo se invierten los recursos. Bajo ese esquema, según vimos lo natural es su competencia para aprobar el gasto relativo a la administración central, al margen de que las funciones sean realizadas directamente por los ministerios, o bien, por alguno de sus órganos, pero en la práctica lo que se ha dado es una especie de huida de tal control vía la desconcentración, en el tanto se les ha dotado de presupuesto propio e independiente y este elemento, a su vez, se ha tomado como factor diferenciador y esencial al contar con personalidad jurídica instrumental.

El encargo de funciones específicas a órganos particulares no debe ser un mecanismo que impida a la Asamblea Legislativa ejercer un control pleno sobre la actividad de la administración central.

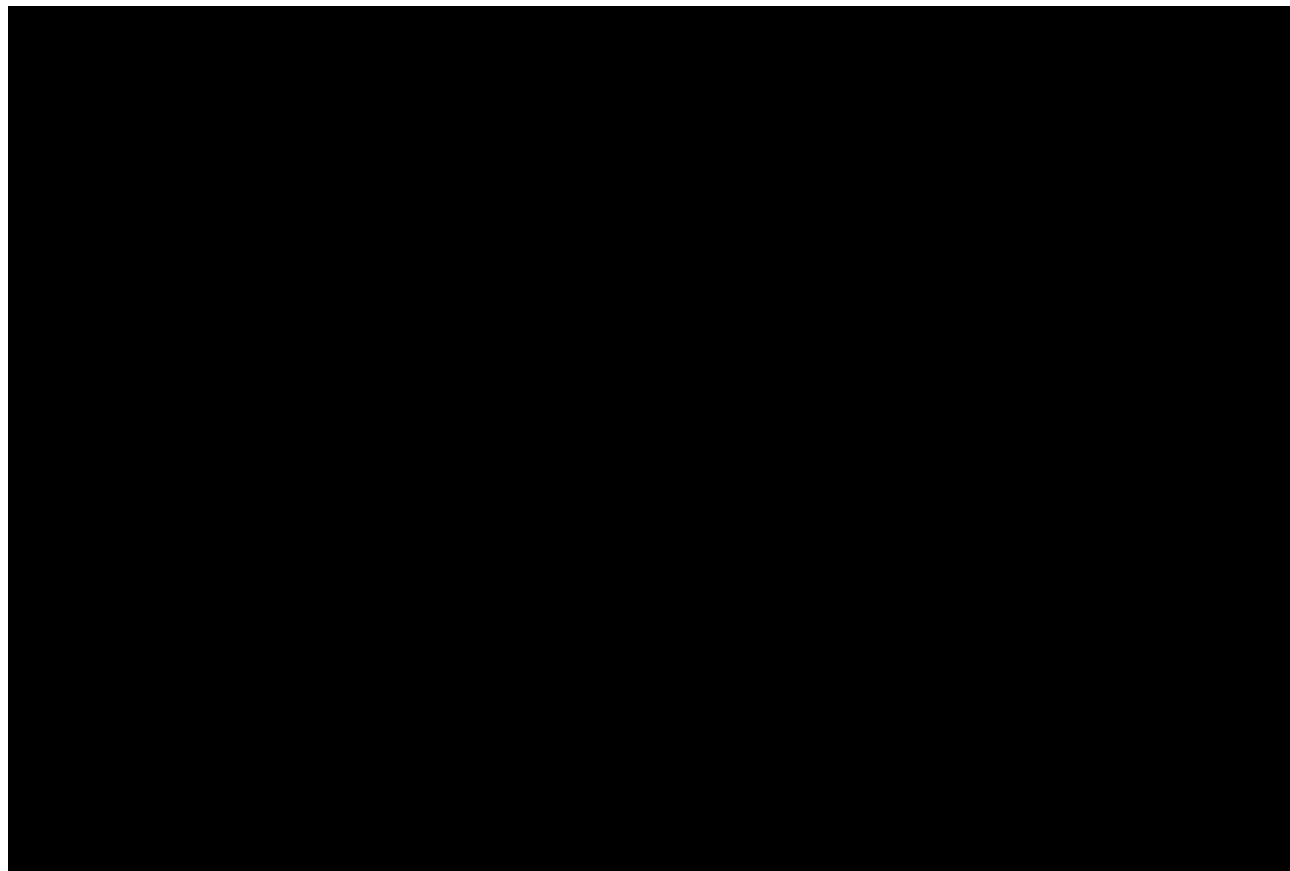
Una segunda consecuencia es que con la creación de tales órganos y la separación presupuestaria se ha debilitado -en la práctica- la función de direccionamiento propia del Poder Ejecutivo, en concreto del ministro respectivo, pues si gran parte de los órganos tienen el mayor grado de libertad, al punto de que pueden resolver sus asuntos de manera definitiva y no se les pueden girar órdenes, instrucciones, ni circulares, no puede desconocerse que el artículo 140.8 de la Constitución Política le exige al Ejecutivo vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, en su integralidad y con más detalle el artículo 99 de la LGAP le faculta para imponer metas y medios, no así actos concretos.

Esa función de dirección se allana y se presenta de una forma más clara si el presupuesto de los órganos desconcentrados no resulta un tema aparte, sino integrado al presupuesto de cada ministerio, quien en conjunto con sus órganos, desconcentrados en cualquier grado, ha de cumplir los cometidos asignados por ley y en ese tanto el presupuesto final debe presentarse como un producto coordinado y completo.

El análisis de esta realidad no resulta novedoso, pues ya en otros momentos distintos actores y el mismo órgano contralor ha identificado una desarticulación del aparato estatal, que conlleva duplicidad de funciones y consecuente

desaprovechamiento de los recursos de la hacienda pública, así como la atomización de costos administrativos y de apoyo, entre otros aspectos.

Veamos en cifras la realidad actual. Para el año 2016 los presupuestos públicos de Costa Rica ascendieron a un monto global de $\text{¢}22.127.834$ millones (72,8% del PIB). De esta suma, un 36% ($\text{¢}8.000.120$ millones) corresponde al presupuesto del Gobierno central aprobado por la Asamblea Legislativa (mediante Ley N.º 9341 de 1 de diciembre de 2015), mientras que el restante 64% ($\text{¢}14.127.713$ millones) se puede asociar a los presupuestos cuyo análisis y aprobación corresponde a la Contraloría General de la República.



Los presupuestos de los órganos desconcentrados representan un 6% de los presupuestos de todo el sector público sin consolidar, para un monto de $\text{¢}1.294.980$ millones aprobados. Dicho monto representa un 16% del presupuesto aprobado del Gobierno central.

Con respecto al presupuesto nacional definitivo las transferencias a los órganos desconcentrados representaron el 2,8% en 2015, y de estas 60% corresponden a transferencias corrientes. Por su parte, los ingresos que reciben los órganos desconcentrados por parte del Gobierno Central representan el 45% de sus ingresos ejecutados en el período 2015.

Sumando a lo anterior y de acuerdo con el clasificador institucional del Ministerio de Hacienda, el sector desconcentrado del Gobierno de la República está compuesto por 61 presupuestos públicos, dentro de los que destacan por importancia en términos de recursos los órganos adscritos (consejos) del Ministerio de Obras Públicas, el Fonabe (MEP), Junta Administrativa del Registro Nacional (MJ) y el Sinac (Minae) y en términos de cantidad destacan los órganos adscritos al Ministerio de Cultura y Juventud (8). De estos órganos desconcentrados, la Contraloría General de la República aprobó 24 presupuestos iniciales para el año 2016, por un monto total de ¢1.172.541 millones de colones, lo que representa el 15% del monto del presupuesto de la República para ese mismo año y el 5% de la suma total no consolidada de los presupuestos de gastos de todo el sector público. Los restantes 37 órganos desconcentrados, por su monto y de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, no presentan sus presupuestos para aprobación externa sino que basta la aprobación interna del jerarca para su ejecución.

Los datos indicados confirman que el modelo de aprobación presupuestaria vigente limita a la Asamblea Legislativa conocer el proyecto de presupuesto de la República de manera completa y le cercena la posibilidad de ejercer un control de la intensidad y alcances que diseñó el constituyente sobre la administración central.

Una tercera consecuencia menos visible del modelo actual y que en la práctica genera ineficiencia en el ejercicio del control es la duplicidad de esfuerzos y recursos. Si repasamos el trámite que se sigue advertimos que en un primer momento la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto ordinario de la República, el cual incluye diversas transferencias para los órganos desconcentrados y luego cada uno de esos órganos presenta a la Contraloría General de la República el presupuesto detallado, por lo que un mismo recurso finalmente es aprobado dos veces.

Interesante también analizar si con la desconcentración se cumple el cometido invocado en su momento de procurar una mayor eficiencia del gasto. Según el índice de gestión institucional (IGI) del 2015 de la Contraloría General de la República, la capacidad de gestión promedio de los órganos desconcentrados es cerca de doce puntos porcentuales menor que la de los ministerios o sus entes mayores. Esto indica que a nivel de estructura organizativa la capacidad de gestión de los ministerios es mayor a la de sus órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas con manejo independiente de recursos, pese a ser muchos de ellos de un menor tamaño.

Por otra parte, en términos de ejecución el Gobierno central presenta una ejecución total promedio del 94% en el período 2011-2015, versus 62% de los órganos desconcentrados en el mismo período.

Los datos analizados cubren prácticamente un quinquenio, luego son cifras que revelan una tendencia que evidencia que los órganos desconcentrados de la administración central, a pesar de su independencia presupuestaria, tienen menores porcentajes de ejecución presupuestaria, lo que refleja una involución en la eficiencia del gasto y un apartamiento del cometido inicial.

Hasta aquí una sumatoria de factores que arranca con el poco direccionamiento a cargo de los respectivos ministros, pasando por una planificación desarticulada de los órganos desconcentrados y una baja ejecución presupuestaria con incidencia en la gestión administrativa, condiciones que se espera puedan variar con la integración presupuestaria que se propone.

La coordinación y coherencia interna de la administración central al momento de ejecutar sus funciones es un tema que se reclama constantemente, al tiempo que se advierte un estancamiento del aparato estatal en el cumplimiento de sus fines, para lo cual resulta conveniente la unificación presupuestaria de los ministerios y sus órganos desconcentrados, que aun cuando dista de ser la solución a todos los problemas de eficiencia en la planificación y ejecución del gasto se espera que pueda contribuir a cambiar la dinámica actual de ejecución.

Impulsar acciones coordinadas y contar con una administración pública cada vez más eficiente y coordinada es un fin irrenunciable y será el resultado de diversos esfuerzos. Desagregar versus concentrar funciones una tensión siempre presente en cualquier administración y sistema. No obstante, los resultados de uno u otro modelo y los diferentes matices que entre estos puedan surgir deben ser analizados y evaluados, a fin de impulsar los ajustes que se presenten como necesarios y en esa línea los datos expuestos resultan bastante reveladores.

El presente proyecto de ley se ocupa exclusivamente del control presupuestario al cual están sometidos los órganos desconcentrados de la administración central y pretende devolver a la Asamblea Legislativa el control pleno de la aprobación del presupuesto diseñado por el legislador constituyente. Se propone que los presupuestos de dichos órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que se encuentren adscritos al Gobierno central y que administren recursos de manera independiente, se rijan por los mismos procedimientos aplicables a los ministerios a los que pertenecen.

La implementación de lo propuesto permitiría a la Asamblea Legislativa ejercer el control político sobre todo el presupuesto de la administración central y un efectivo cumplimiento del sistema de frenos y contra pesos que planteó el constituyente al incorporar en la Carta Magna el principio de separación de funciones en poderes independientes. Debe recordarse que el ejercicio de la función constitucional de la Asamblea Legislativa de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República le permite ejercer su control sobre las acciones del Poder Ejecutivo y discutir la forma en que se pretende invertir y gastar los recursos públicos.

Además, el estudio integral del sector central le permitirá al Poder Legislativo una mayor capacidad para incidir de una manera más directa y oportuna en aspectos como la priorización de metas, la programación del trabajo y el uso eficiente de los recursos, entre otros.

La propuesta apuesta por incentivar una participación más activa del respectivo ministro en la gestión presupuestaria de los sujetos con manejo independiente de

recursos. Una intervención en la formulación de los presupuestos de sus adscritos le permitirá al ministro incidir en el buen funcionamiento de los servicios y dependencias públicas como mecanismo para ejercer sobre estos una efectiva coordinación que promueva determinados resultados de la acción pública en su conjunto, al allanar el camino para coordinar, planificar y ejecutar las políticas públicas.

Así también el proyecto propone una gestión más eficiente del proceso de control presupuestario a través del ejercicio de aprobación del mismo, pues se eliminaría la duplicidad apuntada anteriormente respecto del control ejercido por parte del órgano contralor y de la Asamblea Legislativa para un mismo recurso.

Finalmente, un efecto inmediato y beneficioso para las finanzas públicas es que la propuesta de incluir los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional provocaría una reducción del déficit del Gobierno central del 0,33% del PIB, como porcentaje mínimo aunque podría llegar a ser un poco más elevado, por la combinación de dos factores. Por un lado, recordemos que algunos de los órganos desconcentrados cuentan con ingresos propios, diferentes del presupuesto nacional, pero que al estar integrados a dicho presupuesto se van a reflejar en este como ingresos. Por otra parte, el modelo propuesto eliminaría las transferencias de presupuesto nacional hacia los órganos desconcentrados porque sus asignaciones de recursos estarían dentro del presupuesto y, por tanto, el monto ejecutado corresponderá a lo efectivamente gastado por estas instituciones.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**FORTALECIMIENTO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO DE LOS
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

ARTÍCULO 1.- Aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados del Gobierno central

Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados del Gobierno de la República, con independencia de que gocen de personería jurídica instrumental, serán incorporados al presupuesto de cada ministerio al que pertenecen en el presupuesto de la República para la discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. El Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar con el fin de facilitar la discusión legislativa del presupuesto de la República en la fase de aprobación. Para lo que se tendrá por reformada por esta disposición la ley que regule, para el caso, a cada órgano desconcentrado.

ARTÍCULO 2.- Reforma de varias leyes

Refórmense las siguientes leyes según sigue:

- a) Refórmese el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, de 07 de setiembre de 1994, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 18.- Fiscalización presupuestaria

[...]

Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente y se encuentren adscritos a los sujetos del párrafo primero de este artículo, igualmente, deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite.

[...].”

- b) Refórmese los artículos 24 y 34 de la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, N.º 8131, de 18 de setiembre de 2001, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

“Artículo 24.- Cumplimiento de los lineamientos

Los sujetos incluidos en el inciso c) del artículo 1 de esta ley remitirán a la autoridad presupuestaria sus documentos presupuestarios, con el propósito de verificar el cumplimiento de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria. La autoridad presupuestaria definirá los mecanismos necesarios para dicha verificación e informará a la Contraloría General de la República sobre sus resultados en lo concerniente a la aprobación presupuestaria.”

“Artículo 34.- Responsable de presentar el anteproyecto

El titular de cada ministerio y el de los sujetos incluidos en el inciso b) del artículo 1 será el responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda, atendiendo las disposiciones en cuanto a la forma y los plazos que se definan para ese efecto.

En dicho anteproyecto, el ministro del ramo incluirá con su anuencia los anteproyectos de presupuestos de los órganos desconcentrados correspondientes, previamente aprobados por sus máximos jerarcas.”

- c) Refórmese el artículo 8 de la Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, N.º 5394, de 5 de noviembre de 1973, y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 8.- La Contraloría General de la República fiscalizará el manejo económico de la Junta y la inversión de sus fondos.”

- d) Refórmese el artículo 7 de la Ley N.º 5619, de 4 de diciembre de 1974, para que en adelante se lea:

“Artículo 7.- La Junta Administrativa deberá elaborar un anteproyecto de presupuesto anual de sus gastos, que deberá someter al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes para lo que le compete. La Contraloría General de la República queda autorizada para ejercer los controles de otra naturaleza que, a su juicio, convengan al interés del Museo.”

- e) Refórmese el inciso i) del artículo 8 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N.º 7762, de 14 de abril de 1998, y sus reformas para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 8.- Atribuciones del Consejo

El Consejo, en el ejercicio de su competencia, tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

i) Aprobar el anteproyecto de presupuesto del Consejo, que deberá remitirse al ministro del ramo correspondiente para lo que le compete.

[...]”.

f) Refórmese el artículo 10 de la Ley de Creación del Registro Nacional, N.º 5695, de 28 de mayo de 1975, y sus reformas, para que en adelante se lea:

“Artículo 10.- La Contraloría General de la República será el organismo encargado de la fiscalización de la Junta Administrativa del Registro Nacional.”

g) Refórmese el inciso d) del artículo 13 de la Ley General de la Persona Joven, N.º 8261, de 2 mayo de 2002, y sus reformas, para que en adelante se lea:

“Artículo 13.- Atribuciones de la Junta Directiva del Consejo

La Junta Directiva del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

d) Aprobar, modificar e improbar sus anteproyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios, de previo a enviarlos al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, para lo que le compete.

[...]”.

h) Refórmese el párrafo segundo del artículo 21 del Código Notarial, N.º 7764, de 17 de abril de 1998, y sus reformas, para que en adelante se lea:

“Artículo 21.- Naturaleza y ámbito de competencia

[...]

La Dirección Nacional de Notariado formulará y aprobará su anteproyecto de presupuesto. El presupuesto estará constituido por los recursos dispuestos en esta ley y no estará sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria que limiten en alguna forma su ejecución y funcionamiento.

[...]”.

i) Refórmese el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, N.º 8039, de 12 de octubre de 2000, para que en adelante se lea:

“Artículo 19.- Creación del Tribunal Registral Administrativo

[...]

El Tribunal Registral Administrativo formulará su anteproyecto de presupuesto ante la Junta Administrativa del Registro Nacional, quien lo aprobará y enviará al Ministerio de Justicia y Gracia para lo que le compete. Dicho presupuesto será cubierto con los ingresos que recibe la Junta Administrativa del Registro Nacional, suma que no podrá ser inferior al seis por ciento (6%) de los ingresos ordinarios del Registro Nacional calculados para el año económico ni del superávit del Registro Nacional. Tal presupuesto no estará sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria que limiten de alguna forma su ejecución y funcionamiento. El personal será pagado con fondos de la Junta Administrativa del Registro Nacional, por el plazo que se estipule o por término indefinido.

[...]”.

ARTÍCULO 3.- Derogatoria del artículo 8 de la Ley N.º 7758

Se deroga el artículo 8 de la Ley de Creación del Museo de Arte y Diseño Contemporáneos, N.º 7758, de 19 de marzo de 1998.

ARTÍCULO 4.- Toda disposición legislativa vigente, en cuanto se opongan a la presente ley, se tendrá por modificada.

TRANSITORIO I.- Los sujetos que antes de la entrada en vigencia de la presente ley hayan presentado a aprobación presupuestaria de la Contraloría General sus presupuestos institucionales, se mantendrán bajo dicho control presupuestario hasta la finalización de la ejecución de los recursos del período en curso.

TRANSITORIO II.- El Ministerio de Hacienda, los ministros rectores y los jefes de los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente deberán tomar las medidas que les correspondan de acuerdo con sus competencias legales, para asegurar que la formulación para el período presupuestario inmediato siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley se realice asegurando la integración de los recursos al presupuesto de la República aquí dispuesta.

Rige a partir de su publicación.

Maureen Cecilia Clarke Clarke	Antonio Álvarez Desanti
Gonzalo Alberto Ramírez Zamora	Mario Redondo Poveda
Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz	Abelino Esquivel Quesada
Franklin Corella Vargas	Otto Guevara Guth
Marta Arabela Arauz Mora	Natalia Díaz Quintana
Marco Vinicio Redondo Quirós	Gerardo Vargas Rojas
Jorge Arturo Arguedas Mora	Olivier Ibo Jiménez Rojas
Rolando González Ulloa	Juan Rafael Marín Quirós
Juan Luis Jiménez Succar	Emilia Molina Cruz
Paulina María Ramírez Portuguez	Óscar López
Julio Antonio Rojas Astorga	José Alberto Alfaro Jiménez

Marcela Guerrero Campos

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

12 de febrero de 2017

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Especial de Reformas al Sistema Político, Constitucional, Legislativo y Electoral del Estado, que evalúe, analice, defina, elabore, proponga y dictamine políticas públicas y proyectos de ley referentes al modelo de estado costarricense, su administración, su estructura y su sistema político, constitucional, legislativo y electoral, con el objetivo de optimizar los recursos públicos y mejorar el desempeño de manera eficiente del estado costarricense (Expediente N.º 19.223).

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.