



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-ITS-550-2018

**PROYECTO DE LEY
“LEY DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA NACIONAL”**

EXPEDIENTE N.º 20404

INFORME TEXTO SUSTITUTIVO

ELABORADO POR:

**ALEJANDRO SOLANO VARGAS
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

10 DE DICIEMBRE DE 2018



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO.....	4
III.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO	4
IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	17
V.- ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO.....	18
Aprobación	18
Delegación	18
Consultas	18
Obligatorias:	18
Facultativas:.....	21
VI.- ANTECEDENTES.....	21



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST-ITS-550-2018 INFORME TEXTO SUSTITUTIVO¹

“LEY DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICA NACIONAL”

EXPEDIENTE N° 20404

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El texto sustitutivo del proyecto de ley 20404, sobre el cual se realiza el presente informe, presenta en su mayoría cambios de forma como por ejemplo modificar el término “registros administrativos” por “registros de información o el término “información estadística” por “servicios estadísticos”.

Se realizan dos reformas al texto base recomendadas en el informe AL-DEST-IJU-042-2018 del Departamento de Servicios Técnicos: en el artículo 20 se modifica el vocablo “hechos” por “datos” y en el artículo 73 se establece que será el Poder Ejecutivo quien reglamente la ley y no el CDINEC.

La mayor reforma del proyecto modifica de manera íntegra las fuentes de financiamiento del INEC, modificándolas de un 1.5% de las primas de todos los seguros que se vendan en el país, una partida a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica, cuyo monto sería de un porcentaje no mayor al 40% del presupuesto anual del INEC y transferencias del gobierno de la República en caso de faltante de recursos, como se establecía en el texto base, y estableciendo como nuevas fuentes de financiamiento una transferencia procedente del Presupuesto Nacional por un monto anual no menor a 3.600 millones, una partida anual a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica no menor a 5.000 millones de colones y el cero punto cinco por ciento (0.5%) de las primas de todos los seguros que se vendan en el país. Esta última fuente de financiamiento pretende ser introducida como una reforma al inciso a) del artículo 40 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ley N° 8228 del 19 de marzo de 2002.

Finalmente se establece en un nuevo transitorio la obligación para el Ministerio de Hacienda de financiar los censos nacionales en la década de 2020.

¹Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Lihanny Linkimer Bedoya, Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Director a.i. del Departamento de Servicios Técnicos.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

El presente informe se realiza sobre el texto sustitutivo al proyecto de ley expediente N° 20404, Ley del Sistema de Estadística Nacional, aprobado en sesión ordinaria N° 3 de la Comisión Especial que se encargará de conocer y dictaminar proyectos de ley requeridos, para lograr la adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), realizada el día 5 de noviembre de 2018, por lo que las consideraciones jurídicas se realizarán sobre las reformas presentes en este texto sustitutivo en relación al texto base.

Las consideraciones del texto base pueden ser consultadas en el oficio AL-DEST-IJU-042-2018 del departamento de Servicios Técnicos.

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULADO

En aras de una mejor percepción de las reformas introducidas por el texto sustitutivo se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el texto base del proyecto y el texto sustitutivo aprobado.

Cuadro comparativo del texto base del expediente N° 20404 y su texto sustitutivo.	
Texto sustitutivo Expediente N° 20404	Texto Base Expediente N° 20404
<p>ARTÍCULO 4.- Se declara de interés público la actividad estadística que permita producir y difundir estadísticas fidedignas y oportunas para el conocimiento veraz e integral de la realidad costarricense, como fundamento para la eficiente gestión administrativa pública y privada. Con el propósito de racionalizar y coordinar la actividad estadística, se crea el Sistema de Estadística Nacional (SEN), el cual estará conformado por:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las personas de derecho privado que soliciten su incorporación y sean aceptadas por el CDINEC, en concordancia con lo que establezca el Reglamento a esta Ley, y siempre que sean responsables de producir y divulgar estadísticas oficiales <u>o posean registros de información</u> que sirvan de insumo para la elaboración de las mismas.</p> <p>La designación de las instituciones que integran el SEN lo hará el CDINEC mediante acuerdos, <u>fundamentado en las obligaciones institucionales de producción</u></p>	<p>ARTÍCULO 4.- Se declara de interés público la actividad estadística que permita producir y difundir estadísticas fidedignas y oportunas para el conocimiento veraz e integral de la realidad costarricense, como fundamento para la eficiente gestión administrativa pública y privada. Con el propósito de racionalizar y coordinar la actividad estadística, se crea el Sistema de Estadística Nacional (SEN), el cual estará conformado por:</p> <p>(...)</p> <p>e) Las personas de derecho privado que soliciten su incorporación y sean aceptadas por el CDINEC, en concordancia con lo que establezca el reglamento a esta ley y siempre que sean responsables de producir y divulgar estadísticas oficiales <u>o posean registros administrativos</u> que sirvan de insumo para la elaboración de las mismas.</p> <p>La designación de las instituciones que integran el SEN lo hará el CDINEC, mediante acuerdos <u>sustentados en el PEN</u> y lo actualizará según lo estipule el reglamento de la ley.</p>

de las estadísticas oficiales que se establecen en el PEN, y lo actualizará según lo estipule el reglamento de la Ley.

ARTÍCULO 5.- Para hacer efectivo el funcionamiento del SEN, en cada institución perteneciente a éste, habrá una unidad administrativa especializada en estadística o, en su lugar, un proceso especializado en estadística, a cargo de una persona experta en la materia cuyo perfil se establecerá en el Reglamento a esta Ley, quien estará obligada a coordinar sus actividades técnicas con el INEC y a acatar la reglamentación, normas técnicas, lineamientos y protocolos que el INEC, como rector técnico, emita para la producción y divulgación de las estadísticas oficiales. El reglamento a la Ley establecerá las funciones fundamentales que tendrán las unidades a cargo de los procesos estadísticos del SEN, relacionados con la producción y divulgación estadística, así como de los aspectos de coordinación con el INEC.

ARTÍCULO 7.- Se crea la Comisión Interinstitucional de Estadística (CIE), conformada por los responsables de las unidades administrativas a cargo de los procesos estadísticos del SEN y presidida por el Gerente del INEC. La CIE tendrá las siguientes funciones:

- a) (...)
- b) Velar por la producción y divulgación de las estadísticas oficiales establecidas en el PEN.

ARTÍCULO 9.- (...)

Otros aspectos de su organización y funcionamiento serán establecidos por el reglamento a esta Ley y por lo que establece la Ley General de la Administración Pública para los órganos colegiados.

Sección IV Sobre la confidencialidad estadística

ARTÍCULO 20.- La confidencialidad estadística es la obligación que recae en el personal de las instituciones del SEN respecto

ARTÍCULO 5.- Para hacer efectivo el funcionamiento del SEN, en cada institución perteneciente a este habrá una unidad administrativa o un proceso especializado en estadística, a cargo de una persona experta en la materia, quien estará obligada a coordinar sus actividades técnicas con el INEC y a acatar la reglamentación, normas técnicas, lineamientos y protocolos que el INEC, como rector técnico, emita para la producción y divulgación de las estadísticas oficiales.

El reglamento de la ley establecerá las funciones fundamentales que tendrán esas unidades a cargo de los procesos estadísticos del SEN, relacionados con la producción y divulgación estadística, así como de los aspectos de coordinación con el INEC.

ARTÍCULO 7.- Se crea la Comisión Interinstitucional de Estadística (CIE), conformada por los responsables de las unidades administrativas a cargo de los procesos estadísticos del SEN y presidida por el gerente del INEC. La CIE tendrá las siguientes funciones:

- (...)
- b) Producir y divulgar las estadísticas oficiales que le han sido asignadas en el PEN.

ARTÍCULO 9.- (...).

Otros aspectos de su organización y funcionamiento serán establecidos por el reglamento de esta ley y por lo que establece la Ley General de la Administración Pública para los órganos colegiados.

Sección IV Sobre la confidencialidad estadística

ARTÍCULO 20.- La confidencialidad estadística es la obligación que recae en el personal de las instituciones del SEN respecto de los datos recolectados para la elaboración de



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

de los datos recolectados para la elaboración de estadísticas, consistente en la prohibición de revelar los **datos** que se refieran a personas naturales o jurídicas determinadas, de los que hayan tomado conocimiento de manera directa o indirecta en el desempeño de sus actividades. Esta prohibición se mantendrá incluso una vez terminado el vínculo con el organismo de que se trate.

(...)

b) Queda prohibida la utilización de los **datos** obtenidos directamente de los informantes por las instituciones del SEN para propósitos fiscales, judiciales ni de otra índole distinta de las estadísticas.

ARTÍCULO 37.- Se autoriza al INEC para cobrar el costo de los servicios **estadísticos** que considere brindar como el diseño de muestras, módulos especiales de investigación, elaboración de mapas a la medida, así como el **valor de la reproducción de las publicaciones y otros productos estadísticos que elabore.**

ARTÍCULO 42.- El CDINEC, tendrá estas funciones:

(...)

- c) **Deberá aprobar la ENDE decenalmente y el PEN quinquenalmente.**
- d) Determinar las políticas generales y los planes estratégicos del INEC

Sección V

El régimen de financiamiento

ARTÍCULO 52.- La elaboración y ejecución del presupuesto del INEC se realizará, en cada ciclo presupuestario, de conformidad con los recursos que se establecen en los incisos a) y b) a continuación, así como con los que se generen como resultado de la reforma de Ley establecida en el inciso c) del presente artículo. El Ministerio de Hacienda evaluará, en un plazo de 10 años, la ejecución de recursos por parte del INEC y, con base en ello, recomendará a la Asamblea Legislativa cualquier ajuste que

estadísticas, consistente en la prohibición de revelar los **hechos** que se refieran a personas naturales o jurídicas determinadas, de los que hayan tomado conocimiento de manera directa o indirecta en el desempeño de sus actividades. Esta prohibición se mantendrá incluso una vez terminado el vínculo con el organismo de que se trate.

(...)

Queda prohibida la utilización de los **hechos** obtenidos directamente de los informantes por las instituciones del SEN para propósitos fiscales, judiciales ni de otra índole distinta de las estadísticas.

ARTÍCULO 37.- Se autoriza al INEC para cobrar el costo de los servicios **de información estadística** que considere brindar como el diseño de muestras, módulos especiales de investigación, elaboración de mapas a la medida, **así como el de las publicaciones y cualquier otro medio de divulgar la información estadística que elabore.**

ARTÍCULO 42.- El CDINEC tendrá estas funciones:

(...)

- c) **Determinar las políticas generales y los planes estratégicos del INEC. Deberá aprobar la ENDE decenalmente y el PEN quinquenalmente.**

Sección V

El régimen de financiamiento

ARTÍCULO 52.- El INEC elaborará y ejecutará sus presupuestos, ordinario y extraordinarios, y su financiamiento corresponderá según los siguientes incisos:

- a) **Al uno coma cinco por ciento (1,5%) de las primas de todos los seguros que se vendan en el país. Los dineros recaudados por ese concepto, por las entidades aseguradoras, deberán girarse al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) a más tardar dentro del mes siguiente a su recaudación; lo anterior sin deducir ninguna suma por**



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

considere necesario.

a) Una transferencia procedente del Presupuesto Nacional por un monto anual no menor a 3.600 millones de colones correspondientes al presupuesto ordinario.

b) Una partida anual a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica no menor a 5.000 millones de colones. Esta cantidad deberá ajustarse anualmente, de conformidad con el porcentaje de incremento anual en el Índice de Precios al Consumidor, de tal modo que mantenga su poder adquisitivo y en ningún caso el aumento será inferior a 1% por año.

c) Una modificación del *literal a* del Artículo 40 de la Ley No 8228, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el cual se leerá de la siguiente manera:

- i. Créase el Fondo del Cuerpo de Bomberos, el cual estará constituido por el cuatro por ciento (4%) de las primas de todos los seguros que se vendan en el país. Los dineros correspondientes a este Fondo serán destinados, exclusivamente, al financiamiento de las actividades del Cuerpo de Bomberos y deberán girarse al Fondo del Cuerpo de Bomberos a más tardar dentro del mes siguiente a su recaudación, sin deducir ninguna suma por concepto de gastos de recaudación o administración. Un cero coma cinco por ciento (0,5%) adicional de las primas de los seguros será destinado, exclusivamente, al financiamiento del INEC y deberá girarse al Ministerio de Hacienda a más tardar dentro del mes siguiente a su recaudación, sin deducir ninguna suma por

concepto de gastos de recaudación o administración. La Superintendencia General de Seguros certificará las deudas pendientes de pago por este concepto; esta certificación constituirá título ejecutivo, a efectos de que el INEC proceda a su cobro. No serán consideradas, para efectos de este artículo, las primas generadas con ocasión de contratos de rentas vitalicias establecidas en la Ley de Protección al Trabajador, N.º 7983, de 16 de febrero de 2000, ni se podrán tomar en cuenta en ningún aspecto para el cálculo establecido.

b) Asimismo, se financiará mediante una partida a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica, cuyo monto será de un porcentaje no mayor al 40% del presupuesto anual del INEC.

c) Cualquier faltante de recursos, debido a una caída en la recaudación del impuesto y que genere un faltante para cubrir el presupuesto anual del INEC, deberá ser cubierto mediante transferencia del gobierno de la República.

El presupuesto contemplará un adecuado financiamiento de las actividades requeridas para cumplir óptimamente las funciones conforme a esta ley.



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

concepto de gastos de recaudación o administración. Corresponderá al Ministerio de Hacienda girar al INEC tales recursos de manera íntegra en cada ciclo presupuestario, sin deducir ninguna suma por concepto de gastos de recaudación o administración.

ii. El monto total de recursos trasladado por las entidades aseguradoras conforme a las disposiciones de este literal, será considerado como un gasto deducible para efectos del cálculo del Impuesto sobre la Renta.

iii. La Superintendencia General de Seguros certificara las deudas pendientes de pago por este concepto; esta certificación constituirá título ejecutivo a efecto de que el Benemérito Cuerpo de Bomberos y el Ministerio de Hacienda, según corresponda, procedan a su cobro.

iv. No serán consideradas, para efectos de este artículo, las primas generadas con ocasión de contratos de rentas vitalicias establecidas en la Ley de protección al trabajador, N.º 7983 de 16 de febrero de 2000, ni se podrán tomar en cuenta en ningún aspecto para el cálculo establecido.

ARTÍCULO 53.- Los recursos de las fuentes del artículo 52 resultantes de los superávits que pueda generar el INEC cada año en la ejecución de sus presupuestos constituirán una reserva que será destinada, exclusivamente, a financiar el costo de los Censos Nacionales, Encuestas de Hogares y Encuestas de Ingresos y Gastos.

ARTÍCULO 53.-La preparación, ejecución y publicación de los censos que se realizarán como máximo cada diez años, según corresponda, serán financiadas con lo dispuesto en el artículo 52 de esta ley. De los recursos generados en el artículo 52 de esta ley, el INEC deberá constituir una reserva para atender las necesidades financieras de los censos. Ante un faltante de recursos para las actividades censales, el gobierno de la República queda obligado a incluir estos recursos en el siguiente presupuesto ordinario o extraordinario de la República que someta a consideración de la Asamblea Legislativa. Este financiamiento será adicional al mencionado en el artículo

ARTÍCULO 69.- Mediante el Reglamento a esta Ley se definirá la cuantía de las sanciones dispuestas en los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de este Capítulo, y se graduarán atendiendo, en cada caso, a la gravedad propia de la infracción y la naturaleza de los daños y perjuicios causados.

ARTÍCULO 73.-. El Poder Ejecutivo reglamentará esta Ley en un plazo máximo de **seis meses**, contados a partir de su publicación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I. En el caso del Consejo Nacional Consultivo de Estadística y la Comisión Interinstitucional de Estadística, las partes involucradas propondrán y nombrarán a sus respectivos representantes en el SEN **en un plazo máximo de seis meses a partir de la promulgación de la presente Ley.** En tanto no se hagan tales nombramientos los órganos colegiados del SEN seguirán funcionando con la integración actual. **En el caso del CDINEC, con el objetivo de mantener la rotación alterna, los actuales miembros permanecerán en el cargo hasta cumplir con el período por el que fueron nombrados. De los dos representantes del poder ejecutivo, el primero al que le venza el periodo, será sustituido por el representante del BCCR.**

TRANSITORIO II. Para hacer efectiva la obligación contemplada en el artículo 5 de la Ley, las instituciones que produzcan estadísticas y que todavía no cuenten con una unidad administrativa **especializada en estadística o, en su lugar, con un proceso especializado en estadística,** deberán establecerlo **a partir del segundo año fiscal a la entrada en vigor de esta Ley,** para lo

52 de esta ley y se utilizará únicamente para elaborar los censos.

ARTÍCULO 69.-La cuantía de las sanciones dispuestas en los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de este capítulo se graduará atendiendo, en cada caso, a la gravedad propia de la infracción y la naturaleza de los daños y perjuicios causados.

ARTÍCULO 73.-EI CDINEC reglamentará esta ley en un plazo máximo de **tres meses**, contado a partir de su publicación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO I.- Al entrar en vigor la presente ley, las partes involucradas propondrán y nombrarán a sus respectivos representantes en el SEN. En tanto no se hagan tales nombramientos, los órganos colegiados del SEN seguirán funcionando con la integración actual.

TRANSITORIO II.- Para hacer efectiva la obligación contemplada en el artículo 5 de la ley, las instituciones que produzcan estadísticas y que todavía no cuenten con una unidad administrativa o proceso especializado en la materia, deberán establecerlo **a partir del siguiente año fiscal a la entrada en vigor de esta ley,** para lo cual, de ser necesario, asignarán los recursos necesarios para su funcionamiento en el siguiente presupuesto ordinario.

cual, de ser necesario, asignarán los recursos necesarios para su funcionamiento en el Presupuesto Ordinario correspondiente.

TRANSITORIO III. El financiamiento de los Censos Nacionales, correspondientes a la década del 2020, serán financiados por el Ministerio de Hacienda, conforme al presupuesto que le presentará el INEC dos años antes de su ejecución. En dicho presupuesto el INEC considerará los recursos disponibles que a la fecha haya generado el fondo a que se refiere el Artículo 52.

Rige a partir de su publicación.

Rige a partir de su publicación.

Artículo 4.

Se modifica el término “registros administrativos” por el término “registros de información”, en lo referente a las personas de derecho privado que soliciten su incorporación y sean aceptadas por el CDINEC para formar parte del SEN.

Solamente se llama la atención a que el término “registro de información” no aparece en el artículo 3 Definiciones y Acrónimos como si lo hace el término “registro administrativo”.

Se establece que la designación de las instituciones que integran el SEN lo hará el CDINEC mediante acuerdos, fundamentado en las obligaciones institucionales de producción de las estadísticas oficiales que se establecen en el PEN, mejorando la redacción del texto base, el cual únicamente indicaba que dicha designación se haría mediante acuerdos sustentados en el PEN.

Artículo 5.

Las reformas introducidas, son de forma y no presentan ningún roce de constitucionalidad o legalidad, por lo que no se realiza mayor comentario al respecto.

Artículo 7.

Se modifica la función del CEI de producir y divulgar las estadísticas oficiales, por la de velar por la producción y divulgación de las mismas, lo cual no amerita mayor comentario.

Artículo 20.

Se modifica en su párrafo primero y en el inciso b), cambiando el vocablo “hechos” por “datos” en correspondencia a lo sugerido en el informe AL-DEST-IJU-042-2018 del departamento de Servicios Técnicos.²

Artículo 37.

Se modifica el término “información estadística” por “servicios estadísticos” y se autoriza al INEC al cobro del valor de la reproducción de las publicaciones y otros productos estadísticos que elabore, siendo que en el texto base se autorizaba al cobro de las publicaciones.

Artículo 52.

En este artículo se presenta la mayor modificación del proyecto, ya que modifica de manera íntegra las fuentes de financiamiento del INEC, modificándolas de un 1.5% de las primas de todos los seguros que se vendan en el país, una partida a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica, cuyo monto sería de un porcentaje no mayor al 40% del presupuesto anual del INEC y transferencias del gobierno de la República en caso de faltante de recursos, como se establecía en el texto base, y estableciendo como nuevas fuentes de financiamiento una transferencia procedente del Presupuesto Nacional por un monto anual no menor a 3.600 millones, una partida anual a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica no menor a 5.000 millones de colones y el cero punto cinco por ciento (0.5%) de las primas de todos los seguros que se vendan en el país. Esta última fuente de financiamiento pretende ser introducida como una reforma al inciso a) del artículo 40 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ley N° 8228 del 19 de marzo de 2002.

En relación a lo establecido en el inciso b) donde se establece como fuente de recursos “Una partida anual a cargo del presupuesto del Banco Central de Costa Rica no menor a 5.000 millones de colones (...)”, se llama la atención sobre el hecho que esta disposición presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente³ al Banco Central de Costa Rica.

² Artículo 20. En el artículo 20 se utiliza en dos ocasiones el término “hechos” cuando lo correcto sería utilizar el vocablo “información” o algún sinónimo, por lo que se recomienda realizar los cambios en el texto del proyecto en las siguientes oraciones: “consistente en la prohibición de revelar los hechos que se refieran a personas naturales o jurídicas determinadas” y “Queda prohibida la utilización de los hechos obtenidos directamente de los informantes”.

³ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.

Podría la ley establecer directrices de carácter general en lo referente al actuar y el destino de recursos de una entidad autónoma como el Banco Central, pero no obligaciones específicas como la de transferir a una institución determinada un monto específico de recursos. En ese sentido, lo que la ley podría establecer es la autorización al ente de realizar la transferencia, siendo este quien tomara la decisión de realizarla o no según sus posibilidades.

En este sentido la Procuraduría General de la República se ha pronunciado de la siguiente forma:

“B.- EN CUANTO A LA MATERIA PRESUPUESTARIA

Se consulta si la Asamblea Legislativa puede, por vía de ley ordinaria, modificar el presupuesto público de una entidad autónoma, estableciendo un destino específico. Asimismo se consulta en orden a la autonomía presupuestaria.

De previo a referirnos a estos puntos procede recordar que la materia presupuestaria está cubierta por la autonomía de gobierno. Consecuentemente, está sujeta a la Ley. E igual conclusión debe señalarse respecto de la política financiera de un ente: esta es parte de su autonomía política y, por ende, está sometida a la ley. Lo que significa que el presupuesto y la política financiera de los entes deben sujetarse a las directrices que en su momento emita el Poder Ejecutivo. Lo que comprende las directrices en materia de gasto, inversión, endeudamiento.

(...)

Sin embargo, como ya se ha visto, en relación con las instituciones autónomas únicamente puede dictar directrices de carácter general. (...) la Administración central puede dictar dichas directrices en relación con la inversión pública.....". Sala Constitucional, resolución N° 12019-2002 de 18 de diciembre de 2002.

Ante lo cual cabe plantearse, ¿qué significa la "autonomía presupuestaria". Este concepto está referido esencialmente a la titularidad de un presupuesto. El ente autónomo es titular de un patrimonio y de recursos propios, asignados por ley. Ello determina la necesidad de presupuestar el empleo de los recursos para la satisfacción de sus necesidades. De lo anterior se deriva un presupuesto separado de la Ley de Presupuesto dictada para el Estado. Esta ley no puede comprender ni pretender regular el presupuesto de las entidades descentralizadas.

La autonomía presupuestaria comprende además, la ejecución autónoma del presupuesto propio. Ejecución que debe someterse a la ley. Es el ente el que toma las decisiones fundamentales en materia presupuestaria; la ejecución resulta liberada de los controles aplicables a la ejecución de la Ley de Presupuesto.



Ahora bien, se consulta además, si la Asamblea Legislativa puede modificar el presupuesto de una entidad autónoma. (...).

Puesto que la formulación de los presupuestos de los entes autónomos corresponde a éstos en ejercicio de su autonomía administrativa (artículo 176, segundo párrafo en relación con el 188 de la Constitución Política) y dado el contenido mismo de un presupuesto, se sigue como lógica consecuencia que la Asamblea Legislativa es absolutamente incompetente para modificar el presupuesto de un ente autónomo, máxime si ese presupuesto ha sido aprobado por la Contraloría General de la República. La Ley, ordinaria o presupuestaria, no es el mecanismo para modificar un presupuesto de una institución autónoma, aun cuando podría ser que éste deba sujetarse a la ley. Sujeción a la ley presupuestaria en el caso de que el ente reciba una transferencia para X gasto, supuesto que la obligará a presupuestar la suma correspondiente para dicha finalidad. Sujeción a la ley ordinaria porque ésta puede regular la materia presupuestaria (verbi gratia La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos), además de imponer las finalidades que deben ser satisfechas por los entes públicos.

De producirse un cambio en la situación legal del ente, que requiera una modificación presupuestaria, esta tendrá que ser formulada por el ente respectivo y aprobada por la Contraloría General de la República. Será absolutamente inconstitucional una ley que pretenda tener como efecto esa modificación y, por ende, que la erogación se produzca sin intervención del ente y del Órgano Contralor. En esa hipótesis, podría considerarse que la Asamblea estaría ejerciendo una función administrativa (la formulación del presupuesto) y contralora (la aprobación del presupuesto) no atribuida constitucionalmente.

(...)

En el oficio de consulta se hace referencia a la posibilidad de establecer un destino específico a un gasto.

(...)

El legislador puede, en ejercicio de su potestad legislativa, determinar qué funciones o servicios tendrá determinado ente. Se entiende que al establecer tal ámbito competencial debe también definir sus recursos, particularmente si se trata de organizaciones que no ejercen actividades de índole económica y, consecuentemente, requieren financiarse con tributos o vía transferencia. En ese sentido, debe crearle rentas que serán destinadas al cumplimiento de los fines impuestos legalmente. Las rentas así creadas están afectas a los fines asignados.

En igual forma, el legislador puede establecer tributos que graven a los entes descentralizados, incluidos los autónomos. Dado que la Sala Constitucional ha considerado constitucionalmente válido el dar un destino específico a dichos recursos, puede el legislador establecer que con los tributos que pesan sobre los entes autónomos se financiarán determinadas finalidades.

Un aspecto más sensible está referido a la decisión legislativa de atribuir un destino específico a los recursos del ente, particularmente cuando ese destino no se encuentra dentro de su especialidad funcional. Decisión que podría poner en riesgo el

cumplimiento de los fines propios del ente o bien resultar completamente irrazonable, en razón de la carga que se impone al ente.

Es por ello que en criterio, no vinculante, de la Procuraduría, si bien el Poder Legislativo puede gravar los entes autónomos a efecto de que contribuyan con sus utilidades al financiamiento de actividades que no están dentro de su especialidad funcional, no puede directamente establecer que determinados ingresos o porcentajes de los recursos del ente deban destinarse a finalidades concretas, que escapan a la especialidad técnica de éste. Obligar a destinar un porcentaje X para una finalidad Y resulta irrazonable si con ello se afecta el cumplimiento de los fines del ente, se desmejora la prestación de los servicios públicos que le corresponden, o bien implica una carga suplementaria sobre los usuarios de esos servicios. El ente debe contar con la discrecionalidad suficiente para determinar cómo distribuye los recursos que le corresponden, en el entendido que esa formulación corresponde a las funciones asignadas y es conforme con los planes y políticas del Estado y con las propias del ente. La circunstancia misma de que escapa a la competencia del legislador asignar las partidas presupuestarias de los entes públicos, podría determinar que un destino específico genere desajustes en la distribución de los ingresos y violación al principio de proporcionalidad en relación con dicha distribución y las posibilidades reales del ente respectivo”.⁴

Artículo 53.

Se modifica en su totalidad el texto del articulado, omitiendo la mención de que la preparación, ejecución y publicación de los censos se realizarán como máximo cada diez años, (situación ya establecida en el inciso f) del artículo 34 del proyecto)

A demás se reforma las fuentes de la reserva destinada para dicho fin, siendo que en el texto base, el INEC debía constituir una reserva para atender las necesidades financieras de los censos de los recursos generados en el artículo 52 de esta ley pero no indicaba que porcentaje de su presupuesto sería destinado para esta reserva dejando un vacío en la norma que presentaba roces con el principio de seguridad jurídica.

El texto sustitutivo por su parte establece como fuente de recursos para esta reserva, aquellos de las fuentes del artículo 52 resultantes **de los superávits que pueda generar el INEC cada año** en la ejecución de sus presupuestos.

Al crear el presente proyecto en su artículo 31, el Instituto Nacional de Estadística y Censo, como institución autónoma, y otorgarle la potestad de tener patrimonio propio, debe este elaborar sus presupuestos ordinarios y extraordinarios en apego de los principios presupuestarios establecidos en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley N° 8131 del 18 de setiembre de 2001, la cual en lo concerniente establece:

⁴ Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° 165 - J del 03 de diciembre de 2004.

“Artículo 5°- Principios presupuestarios. Para los efectos del Artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

(...)

c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.”

Debe tenerse presente que según los principios supra citados, el presupuesto de las instituciones del Estado deben presentar un equilibrio entre los gastos y los ingresos, razón por la cual se presentaría una discordancia con estos principios, si se presentaran presupuestos que incluyan recursos que no se vayan a utilizar, o gastos sin los respectivos recursos para cubrirlos.

Es por esta razón, que los recursos para la reserva que establece el artículo, deben de estar presentes en el presupuesto del INEC, y no dejarlos como una expectativa, como lo es un posible superávit, el cual tiene lugar cuando los ingresos superan al cumplimiento de obligaciones y los gastos ordinarios previstos, situación que puede acontecer pero no existe seguridad alguna de que ocurra, e incluso según lo establecido en la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, ley N° 9371 del 28 de junio de 2016, las entidades que reciben fondos por concepto de transferencias por parte de la Administración Central, deben implementar medidas para disminuir la generación de superávits:

“ARTÍCULO 9.- Implementación de medidas

Con la finalidad de lograr la mayor eficiencia, las entidades señaladas en el artículo 3 deberán implementar medidas a lo interno para disminuir la generación de superávit.”

Para un ente como el INEC, cuya función principal es ser el ente técnico rector de las estadísticas nacionales y coordinador del SEN, la posibilidad de la existencia de un superávit es muy baja, ya que no se dedica a ninguna actividad que produzca recursos extra, razón por la cual, en concordancia con los principios de universalidad y equilibrio presupuestarios, los recursos presupuestados para cada ejercicio económico se utilizarían en su totalidad para el cumplimiento de obligaciones y los gastos ordinarios.

En concordancia con lo expuesto supra, debe el presente proyecto establecer el porcentaje que el INEC destinará en cada presupuesto para la creación de la citada reserva.

Artículo 69.

Se establece que será por medio del reglamento a la ley, que se definan las cuantías de las de las sanciones dispuestas en los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 del proyecto, situación omisa en el texto base.

Artículo 73.

Se modifica quien será el responsable de reglamentar la ley, en concordancia con la recomendación hecha por el Departamento de Servicios Técnicos en el informe AL-DEST-IJU-042-2018 sobre el texto base⁵, con lo que se designa al Poder Ejecutivo para que reglamente la ley, y se amplía el plazo de tres meses (texto base) a seis meses, para elaborar el reglamento.

Transitorio I.

Se establece que en el caso del CONACE y la CIE, las partes involucradas nombraran a sus respectivos representantes en un plazo máximo de seis meses a partir de la promulgación de la ley. En el texto base no se establecía a que órganos se hacía referencia, ni tampoco se establecía el plazo para el nombramiento.

En el caso del CDINEC, cuya integración varía según el artículo 39 del proyecto, se establece que las personas nombradas al momento de entrar en rigor la ley, ejercerán el cargo por el tiempo que fueron nombrados, y que de los dos representantes escogidos directamente por el Consejo de Gobierno, a quien se le vence el plazo, será sustituido por un representante del BCCR, en concordancia con la nueva conformación.

Transitorio II.

Se modifica el plazo para las instituciones pertenecientes al SEN, para que, en caso de no contar con una unidad administrativa especializada en estadística o, en su lugar, con un proceso especializado en estadística, lo establezcan a partir del segundo año fiscal a la entrada en vigor de la ley, a diferencia de lo que establecía el texto base, el cual disponía que estas unidades deberían ser establecidas a partir del siguiente año fiscal a la entrada en vigor de esta ley.

⁵ *Artículo 73. Establece el artículo que el CDINEC reglamentará la ley en un plazo máximo de tres meses, contado a partir de su publicación, lo cual presenta roces constitucionales ya que es potestad constitucional del Poder Ejecutivo reglamentar las leyes, por lo que no podría el CDINEC según lo propone el proyecto reglamentarla. La potestad del poder Ejecutivo de reglamentar las leyes la establece nuestra Constitución Política en su numeral 140 el cual establece:*

“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...)

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento” Constitución Política.

Transitorio III.

Se adiciona mediante el texto sustitutivo este nuevo transitorio, el cual establece como obligación para el Ministerio de Hacienda, el financiamiento de los Censos Nacionales, correspondientes a la década del 2020, conforme al presupuesto que le presente el INEC, para los cuales deberá este último, tener en consideración los recursos disponibles que a la fecha haya generado el fondo a que se refiere el Artículo 52.

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Artículo 4.

Se recomienda, a raíz de que se incorpora el término “registros de información”, el cual viene a sustituir a “registros administrativos”, que se establezca la definición de este término, de igual forma que se define “registros administrativos” en el artículo 3 del proyecto.

Artículo 52.

La reforma al inciso a) del artículo 40 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ley N° 8228 del 19 de marzo de 2002, incluida en el inciso c), debería de establecerse en un artículo independiente y denominarse como tal “Reforma al inciso a) del artículo 40 de la Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ley N° 8228 del 19 de marzo de 2002”.

TRANSITORIO II.

Se recomienda cambiar la redacción del artículo en cuanto indica que : *“Para hacer efectiva la obligación contemplada en el artículo 5 de la Ley, las instituciones que produzcan estadísticas”*, siendo que el artículo 5 establece la obligación, no para las instituciones que produzcan estadísticas, sino para las instituciones pertenecientes al SEN, así lo establece el texto del articulado: *“ARTÍCULO 5.- Para hacer efectivo el funcionamiento del SEN, en cada institución perteneciente a éste”*, razón por la cual se recomienda armonizar los textos.

TRANSITORIO III.

Se recomienda modificar el texto del articulado en el tanto establece que: “El financiamiento de los Censos Nacionales, correspondientes a la década del 2020”, siendo un uso más correcto del idioma, manifestar los años incluidos en la década en cuestión, por lo que una posible redacción sería “El financiamiento de los Censos Nacionales, correspondientes a la década comprendida entre los años 2020 a 2030”

V.- ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Aprobación

El proyecto de ley requiere para su votación la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea.

Delegación

En concordancia al hecho de que el presente proyecto versa sobre posibles requerimientos de información que puede considerarse amparada por el principio de derecho a la intimidad, y según lo establece el artículo 24 de nuestra Constitución Política⁶, para su aprobación esta ley requeriría del voto afirmativo de dos terceras partes de la totalidad de las señoras y los señores diputados (38 votos) por lo que la iniciativa no podría delegarse a una Comisión con potestad plena.

Otro aspecto que impide que la iniciativa pueda ser delegada para su conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, es el encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional, como lo es la creación de un tributo de carácter nacional.

Por presentar el texto sustitutivo, cambios importantes en cuanto al fondo del proyecto, este requeriría una nueva publicación, así como realizar de nuevo las consultas necesarias.

Consultas

Obligatorias:

- Todas las instituciones autónomas
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
- 2. Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- 4. Banco de Costa Rica (BCR)
- 5. Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
- 6. Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- 7. Colegio San Luis Gonzaga de Cartago
- 8. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
- 9. Consejo Nacional de Producción (CNP)
- 10. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)

⁶ARTÍCULO 24.- *Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto de las comunicaciones (...) Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, determinará cuáles otros órganos de la Administración Pública podrán revisar los documentos que esa ley señale en relación con el cumplimiento de sus competencias de regulación y vigilancia para conseguir fines públicos. Asimismo, indicará en qué casos procede esa revisión.* Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas

- 11. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- 12. Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)
- 13. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA)
- 14. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)
- 15. Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- 16. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- 17. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
- 18. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- 19. Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- 20. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- 21. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- 22. Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- 23. Instituto Nacional de Seguros (INS)
- 24. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- 25. Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)
- 26. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)
- 27. Junta de Protección Social (JPS)
- 28. Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)
- 29. Patronato Nacional de Infancia (PANI)
- 30. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)
- 31. Universidad de Costa Rica (UCR)
- 32. Universidad Estatal a Distancia (UNED)
- 33. Universidad Nacional (UNA)
- 34. Universidad Técnica Nacional (UTN)

A todas las municipalidades

- Municipalidad de Abangares
- Municipalidad de Acosta
- Municipalidad de Aguirre
- Municipalidad de Alajuela
- Municipalidad de Alajuelita
- Municipalidad de Alvarado
- Municipalidad de Aserrí
- Municipalidad de Atenas
- Municipalidad de Bagaces
- Municipalidad de Barva
- Municipalidad de Belén
- Municipalidad de Buenos Aires
- Municipalidad de Cañas
- Municipalidad de Carrillo
- Municipalidad de Cartago

- Municipalidad de Corredores
- Municipalidad de Coto Brus
- Municipalidad de Curridabat
- Municipalidad de Desamparados
- Municipalidad de Dota
- Municipalidad de El Guarco
- Municipalidad de Escazú
- Municipalidad de Esparza
- Municipalidad de Flores
- Municipalidad de Garabito
- Municipalidad de Goicoechea
- Municipalidad de Golfito
- Municipalidad de Grecia
- Municipalidad de Guácimo
- Municipalidad de Guatuso
- Municipalidad de Heredia
- Municipalidad de Hojancha
- Municipalidad de Jiménez
- Municipalidad de La Cruz
- Municipalidad de La Unión
- Municipalidad de León Cortés
- Municipalidad de Liberia
- Municipalidad de Limón
- Municipalidad de Los Chiles
- Municipalidad de Matina
- Municipalidad de Montes de oca
- Municipalidad de Montes de oro
- Municipalidad de Mora
- Municipalidad de Moravia
- Municipalidad de Nandayure
- Municipalidad de Naranjo
- Municipalidad de Nicoya
- Municipalidad de Oreamuno
- Municipalidad de Orotina
- Municipalidad de Osa
- Municipalidad de Palmares
- Municipalidad de Paraíso
- Municipalidad de Parrita
- Municipalidad de Pérez Zeledón
- Municipalidad de Poás
- Municipalidad de Pococí
- Municipalidad de Puntarenas
- Municipalidad de Puriscal
- Municipalidad de San Carlos

- Municipalidad de San Isidro
- Municipalidad de San José
- Municipalidad de San Mateo
- Municipalidad de San Pablo
- Municipalidad de San Rafael
- Municipalidad de San Ramón
- Municipalidad de Santa Ana
- Municipalidad de Santa Bárbara
- Municipalidad de Santa Cruz
- Municipalidad de Santo Domingo
- Municipalidad de Sarapiquí
- Municipalidad de Siquirres
- Municipalidad de Talamanca
- Municipalidad de Tarrazú
- Municipalidad de Tibás
- Municipalidad de Tilarán
- Municipalidad de Turrialba
- Municipalidad de Turrubares
- Municipalidad de Upala
- Municipalidad de Valverde Vega
- Municipalidad de Vázquez de Coronado
- Municipalidad de Zarcero

Facultativas:

- Ministerio de Hacienda.
- Empresas Aseguradoras Privadas.
- Contraloría General de la Republica.

VI.- ANTECEDENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ✓ Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario). Ley N° 4755 del 03 de mayo de 1971.
- ✓ Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley N° 8131 del 18 de setiembre de 2001.
- ✓ Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, ley N° 8228 del 19 de marzo de 2002.
- ✓ Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, ley N° 9371 del 28 de junio de 2016.
- ✓ Procuraduría General de la Republica. Opinión Jurídica N° 165 - J del 03 de diciembre de 2004.
- ✓ Departamento de Servicios Técnicos, oficio AL-DEST-IJU-042-2018.



Elaborado por: asv
/*Isch// 10-12-2018
C. Archivo