



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

17 de setiembre de 2019
DM-1520-2019

Señor
Carlos Ricardo Benavides
Presidente, Asamblea Legislativa

S.D/17SEP'19/PH 6.11.193


Margarita Matarrita R.

Estimado señor:

Con fundamento en los artículos 125, 126 y 140 incisos 3) y 5) de la Constitución Política, esta Cartera Ministerial ejerce la posibilidad normativa de devolver sin la sanción correspondiente el Decreto Legislativo 9732, *“Reforma del artículo 24, Asignación Presupuestaria, del Título IV, Responsabilidad Fiscal de la República de la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre del 2018”* por razones de conveniencia y oportunidad, que a continuación se exponen:

1. Sobre el Veto.

El veto, como potestad constitucional, le confiere al Poder Ejecutivo la posibilidad de objetar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa, ya sea por razones de conveniencia, de oportunidad o de inconstitucionalidad.

Al ser un acto político regulado de manera directa en la ley fundamental, por tratarse de una competencia enmarcada en la separación de poderes públicos, tiene como finalidad ejercer un control jurídico-político, o bien uno de conveniencia y oportunidad, en relación con un Decreto Legislativo puesto en conocimiento del Poder Ejecutivo.

La devolución sin sanción de un proyecto de ley implica la suspensión del texto aprobado o la modificación según propuesta, lo que impide la publicación y observancia del mismo, a menos que se presente alguno de los siguientes supuestos: resello, por parte de la Asamblea Legislativa, con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros; o bien, la adopción de las modificaciones propuestas por el Ejecutivo.



2. Sobre los motivos de fondo.

Con respecto a la reforma contenida en el Decreto Legislativo N° 9732, “Reforma del artículo 24, Asignación Presupuestaria, del Título IV, Responsabilidad Fiscal de la República de la Ley 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, de 3 de diciembre del 2018”, este Despacho considera que el artículo 24 vigente y que se pretende reformar es sumamente sólido en cuanto enfatiza que la asignación presupuestaria de las transferencias a partir de la entrada en vigencia de la Ley tendrán como piso el monto asignado en el 2018, de forma que se garantice el financiamiento a los beneficiarios de las transferencias incluidas, las que corresponden a los destinos específicos. Cabe señalar que el artículo 22 del mismo cuerpo normativo establece claramente la obligatoriedad del Ministerio de Hacienda para garantizar los recursos suficientes para todas aquellas entidades o beneficiarios que reciban recursos vía presupuesto nacional; ahora bien, es de suma importancia referirse a los presupuestos de las Universidades Públicas.

En cuanto a la propuesta resulta diáfano, que lo que se pretende es derogar los destinos específicos a los que hacen alusión los artículos 31 al 37 del Título IV citado, pero sin afectar el financiamiento de las entidades beneficiarias, a las que no se les puede hacer una asignación presupuestaria menor a la establecida en el Presupuesto 2018.

En este sentido, la reforma propuesta lejos de aclarar tendería a confundir, ya que la frase que se pretende adicionar podría suscitar futuras interpretaciones y discusiones sobre la efectiva derogatoria de los mencionados destinos, generando no solo dificultades de aplicación práctica de la norma para los operadores jurídicos, sino también incidiendo de manera negativa en la certeza y seguridad jurídica de los concedentes de la transferencia, pero ante todo de los beneficiarios de la misma.

En torno a esta temática, no puede dejar de hacerse mención que la Sala Constitucional en la Resolución No. 2018019511, de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018, al resolver las consultas facultativas de constitucionalidad acumuladas del Proyecto de Ley No. 20.580, actual Ley N°9635 y su reforma manifestó, en relación con las proyecciones de la parte consultante, con las que se pretendía ilustrar una disminución en el monto nominal garantizado por el numeral 24 del proyecto, que tales temores se referían a situaciones



futuras e inciertas y que incluso, en el caso de que se presentare tal escenario, ello no necesariamente conllevaría una transgresión automática del Derecho de la Constitución, ya que sería preciso analizar las particularidades del momento histórico determinado, así como el eventual contenido y respectiva aplicación de las disposiciones normativas que en tal coyuntura estuvieren vigentes.

Así las cosas, la Sala Constitucional concluye que *“... si comprendemos que el Estado Social de Derecho, instituto que también es principio constitucional, puede verse lesionado de manera seria cuando una crisis fiscal particularmente grave amenaza la sostenibilidad financiera del país y, con ello, el financiamiento de sus prestaciones con fondos públicos, entonces se advierte con facilidad la necesidad de ponderar tal principio con el del Equilibrio Financiero y, a partir de tal ejercicio, configurar una respuesta jurídica que, sin vaciar de contenido al Estado Social de Derecho, asegure su sostenibilidad y supervivencia. Tales consideraciones llevan a la Sala a evacuar la consulta en el sentido de que no se advierte una inconstitucionalidad en los ordinales 15, 30, 31 inciso b), 33 y 37 del proyecto de cita...”*.

La misma conclusión se tiene en relación con el inciso a) del artículo 31 al manifestar que como las rentas contempladas en el primer párrafo del ordinal 3 y el numeral 3 bis de la Ley No. 6450 son propias de las universidades e independientes de las originadas en ellas, tales sumas no se encuentran cubiertas por las garantías constitucionales del FEES. Asimismo en cuanto a los restantes párrafos del artículo 3 antedicho, dijo que si bien se refieren a recursos asignados a dicho Fondo, no menos cierto es que contienen montos nominales a favor de las universidades, por lo que con el ordinal 24 del Título IV, se respeta el contenido del numeral 85 de la Constitución Política, ya que el mencionado artículo 24 garantiza que las partidas derogadas del FEES no podrán disminuirse con respecto al presupuesto vigente al momento de aprobación de la ley, por lo que no se observaba una disminución de los ingresos que hicieran nugatorios los fines constitucionales de las universidades.

Cabe mencionar el pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad del inciso c) del referido ordinal 31, en relación con los recursos del PANI, reiterando que *“no se observa alguna transgresión a los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos... En todo caso, de acuerdo con los ordinales 23 y 24 del proyecto en consulta, a pesar de la derogatoria cuestionada, tales normas imponen respectivamente, criterios para la asignación presupuestaria y un monto de recursos que equivaldría como mínimo al presupuesto contemplado al momento de la eventual aprobación de la ley”, concluyendo que “... en tanto no se demuestre que el PANI (como ente de relevancia constitucional) carezca de recursos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales y razones de equilibrio financiero lo justifiquen, en los términos explicados a lo largo*



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

de este voto, al legislador no le está vedado variar los destinos específicos creados por ley que, según su criterio impliquen una inadecuada distribución de recurso o, incluso, un manejo presupuestario que seriamente agraven una situación de déficit fiscal". (El resaltado es nuestro.)

Se denota entonces, que el artículo 24 que a la fecha se pretende reformar, resulta claro, tan es así que la misma Sala Constitucional no ha encontrado en el mismo ningún roce de constitucionalidad ni convencionalidad; por el contrario, ha afirmado a lo largo del voto citado que este es una garantía de asignación de los recursos para las entidades, puesto que la asignación presupuestaria no puede ser inferior al presupuesto vigente.

En este sentido, valga destacar lo dicho por la Sala Constitucional en la Resolución de repetida cita relativo a que *"...ningún derecho es inmutable o eterno, toda vez que ello significaría la petrificación del ordenamiento y haría que el Derecho dejara de ser un medio dinámico para la resolución de los problemas de la sociedad, los cuales perennemente varían con el tiempo. Lo que sí demandan los principios mencionados es que la tónica sea aspirar siempre y de preferencia a aumentar la cobertura de los derechos humanos e igualmente de los prestacionales en aras del Estado Social de Derecho; empero, tal meta no es ajena al contexto socioeconómico de una coyuntura histórica determinada ni a la obligación de efectuar un ejercicio de ponderación y optimización de los diversos principios, derechos y valores constitucionales en juego (verbigracia, entre el principio del Estado Social de Derecho y el del Equilibrio Presupuestario)..."*

Como queda claro de todo lo anteriormente dicho, no existe una afectación al Derecho Constitucional ni al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en ninguno de los casos citados. En este sentido, el artículo 24, de la citada Ley N° 9635, más bien se constituye en una garantía de asignación de los recursos, por esto, es nuestro criterio que la modificación propuesta resulta innecesaria.

Sin demeritar lo antes señalado y teniendo claro que la propuesta en análisis está referida al artículo 24, no puede dejar de hacerse mención a que en torno a la derogatoria de los destinos específicos citados, debe tenerse presente que el artículo 15, del Título IV, de la Ley No. 9635 establece como uno de los escenarios de aplicación de la denominada Regla Fiscal que si la deuda del Gobierno Central supera el cincuenta por ciento del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias.



Al respecto, la Sala Constitucional, en el Voto de repetida cita, dejó claro que la derogatoria de los destinos específicos señalados en los artículos 31 al 37 de la Ley No. 9635, hacía inaplicable la Regla Fiscal en esos casos ya que como estos son eliminados “... lógicamente deviene imposible que les sea aplicado ese ordinal 15, puesto que el último solo puede ser empleado respecto de aquellos destinos específicos que estén en vigor, no con relación a los que se encuentran derogados, lo que ocurriría en el preciso momento en que el proyecto consultado empezare a regir como ley. De las normas citadas... la única que mantendría un destino específico, en caso de aprobarse el proyecto de ley, es el artículo 26 de la Ley de FODESAF, toda vez que no está siendo derogada... sino reformada”.

Sobre el particular, debe tenerse presente que el Título IV, donde se regula tanto la regla fiscal como la derogatoria de los destinos citados entrarán a regir hasta enero de 2020 y que la Sala Constitucional en este tema reconoce que el cumplimiento de los destinos específicos a favor del FODESAF ha sido resguardado por la jurisprudencia constitucional. “Sin embargo, un caso distinto acontece, cuando los principios constitucionales, como el de razonabilidad y del equilibrio presupuestario, legitiman el accionar legislativo tendente a garantizar la suficiencia de recursos a fin de que los derechos prestacionales no queden vaciados de contenido. Como ya se ha dicho en este pronunciamiento, para que un Estado Social de Derecho pueda cumplir sus fines constitucionales y legales se debe resguardar la sostenibilidad fiscal del país; es decir, de forma inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica del Estado, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda. De ahí que el Estado Social de Derecho “Ideal” sea el Estado Social de Derecho “Posible”, pues el endeudamiento y el manejo irresponsable de las finanzas públicas, aunque sean llevados a cabo con la consigna de paliar problemas sociales, cuando alcanzan niveles desproporcionados pueden llegar a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del país, lo que no solo acarrea su debilitamiento económico...sino también acrecienta la posibilidad de perder los programas sociales y los avances socioeconómicos ganados a la fecha...”

En síntesis, la regla fiscal (si se estuviese en los supuestos para su aplicación) y las derogatorias de los destinos específicos citados, por estar regulados en el Título IV entrarían a regir hasta enero de 2020. Dicha regla fiscal únicamente aplicaría para los destinos específicos vigentes al momento de diligenciarse, siendo inaplicable para los destinos derogados. Además, dicha regla deviene indispensable para garantizar el mismo Estado Social de Derecho.

De este modo, el Poder Ejecutivo se ve en la necesidad de vetar el Decreto Legislativo número 9732 mencionado, proponiéndose de conformidad con los artículos 126 y 127 de



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

la Constitución Política, el Poder Ejecutivo la siguiente modificación para la valoración por parte de la Asamblea Legislativa:

“ARTÍCULO 24- Asignación presupuestaria. La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias utilizando los criterios del artículo anterior. Dicha asignación no podrá ser inferior al presupuesto vigente, en el momento de aprobación de esta ley; incluyendo los destinos específicos establecidos para las sedes regionales de las universidades públicas derogados en ésta ley”.

Cordialmente,

CARLOS ALVARADO QUESADA

**Rocío Aguilar M.
Ministra de Hacienda**

