

Al contestar refiérase
al oficio Nro. **12972**

20 de diciembre, 2011
DFOE-SAF-0474

Licenciada
Silma Bolaños Cerdas
Jefe de Área
Comisión Permanente de Asuntos Económicos
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Se emite criterio solicitado por la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley denominado Ley Especial para reducir la Deuda Pública mediante la venta de activos ociosos o subutilizados del sector público, expediente No. 18.018.

Nos referimos a su oficio ECO-2002-18.018-11, del 23 de noviembre del 2011, por el cual se solicita el criterio de este Órgano Contralor, en relación con el proyecto de ley denominado "*Ley Especial para reducir la Deuda Pública mediante la venta de activos ociosos o subutilizados del sector público*", expediente No. 18.018, publicado en La Gaceta No. 117, Alcance No. 32, del 17 de junio del 2011.

Dentro de los argumentos de la exposición de motivos se indican, entre otros, los siguientes:

La venta de activos ociosos del Estado permitiría pagar -o al menos mitigar- la deuda pública, mas sería necesaria la creación de una ley que la autorice.

Los artículos 49 y 50 de la Ley de Contratación Administrativa (No. 7494 del 2 de mayo de 1995), en relación con el 61 de su Reglamento, así como el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central son el fundamento jurídico general para la realización de la venta de bienes por parte de la Administración Pública.

La normativa vigente no regula el destino que se le deba dar al producto de esa venta y en todo caso esas normas son de aplicación general, lo cual no excluye la posibilidad de que cada institución tenga especiales disposiciones y de cuya existencia no se tenga conocimiento alguno. Actualmente si una institución decide vender bienes en desuso no estaría obligada a aplicar el producto al servicio de la deuda y mucho menos de asumir esos escrutinios de inventario.

Los inmuebles ociosos representan una doble pérdida para el patrimonio estatal, pues no generan beneficios para el Estado y adicionalmente implican mayores gastos de funcionamiento por los egresos para su administración y mantenimiento.

Con relación al presente Proyecto de ley, este Órgano Contralor procederá a plantear algunas observaciones, desde el punto de vista del impacto y la función fiscalizadora encomendada, sin perjuicio del análisis de los temas de legalidad propios de los órganos competentes.

Criterio de esta Contraloría.

1. Sobre la venta de bienes en desuso:

De conformidad con la Ley de Administración Financiera de la República, artículo 104, los bienes de los órganos de la Administración Central que ingresen en las categorías de desuso o mal estado, podrán ser vendidos o donados por las instituciones, atendiendo las regulaciones que se dicten mediante reglamento, a propuesta del órgano rector del sistema. Para la enajenación de los bienes inmuebles, la Administración deberá acudir al procedimiento de licitación pública o al remate, según convenga al interés público y en el tanto no se trate de bienes afectos a un fin público (artículos 41.b y 68 de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494).

Por su parte, el reglamento a la ley de Contratación Administrativa, artículo 101, señala que el remate es el procedimiento ordinario de carácter concursal para vender muebles o inmuebles cuando resulte más conveniente a los intereses de la Administración, debiendo seguirse para tales efectos los pasos que se establecen en el artículo 102 de dicho reglamento, en relación con el avalúo, precio base, publicación, entre otros aspectos importantes a verificar. De conformidad con lo anterior, se puede afirmar que el ordenamiento jurídico existente faculta a la Administración Pública para donar, o vender sus activos, salvo casos de excepción¹ y bajo el cumplimiento de algunos requerimientos mínimos.

El artículo primero del proyecto de ley, por lo tanto, resulta innecesario en cuanto autoriza a la Administración Pública a realizar un acto que ya le está permitido por ley (artículo 104 LAFRPP, y 101 LCA).

2. Sobre el carácter preceptivo de la venta.

El artículo 2 del proyecto “Carácter Preceptivo” señala *“Todo bien o activo público considerado ocioso, innecesario, o subutilizado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, deberá ser obligatoriamente realizado conforme lo dispuesto en esta ley y demás leyes conexas...”*. Si lo que se pretende es que la venta de bienes en desuso deje de ser facultativa y pase a ser obligatoria, tal y como se explica en la exposición de

¹ No se pueden enajenar bienes afectos al interés público, y tratándose de bienes considerados patrimonio histórico-arquitectónico se debe aplicar la normativa dispuesta en la ley 7555 “Ley de Patrimonio Histórico y Arquitectónico de Costa Rica y su Reglamento (Decreto Ejecutivo 32749 del 14-3-2005).

motivos², se estaría entonces imposibilitando la donación y el arrendamiento, figuras permitidas también en nuestro ordenamiento jurídico a la Administración Pública.

3. Alcance o ámbito de aplicación de la ley propuesta.

Continuando con el análisis del artículo 2, se observa que el alcance para la aplicación de la ley propuesta, es ambigua ya que en el párrafo final, se establece que la normativa es vinculante para todos los órganos y demás instancias del Estado, pero seguidamente se indica que es únicamente para la administración centralizada (Poder Ejecutivo y sus dependencias), para finalmente en el artículo 4, último párrafo, señalar que la acreditación del ingreso de los recursos generados por la venta de esos bienes será un requisito para la aprobación presupuestaria por parte de la Contraloría General de la República, lo cual significaría que se estaría aplicando la normativa a municipalidades, instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas, así como los entes públicos no estatales cuando una ley especial lo exija³. Lo anterior por lo tanto genera la duda con relación al ámbito de aplicación del texto propuesto.

Es importante que a la hora de definir el ámbito de aplicación se tome en cuenta la autonomía de la cual gozan algunas instituciones por mandato constitucional, de manera que imponerles la obligación de vender sus activos en desuso y destinar el precio de la venta al pago de la deuda pública, podría generar roces constitucionales. En relación con este tema, mediante resolución No. 7605 del 8-8-2001, la Sala Constitucional, (reiterando lo expuesto en el voto No. 6256-94 del 25 de octubre del 1994, respecto a la génesis de la institución jurídica de la descentralización), ha expresado lo siguiente:

“...Las características de todos estos nuevos organismos han sido: personalidad jurídica propia; dirección pluripersonal; presupuesto propio; poderes reglamentarios y disciplinarios; fines limitados; aptitud para autodeterminar su política.”.- Y más adelante citó al Doctor Jiménez de Aréchaga, fuente doctrinaria de la propuesta, para decir que: "No habría autonomías si los actos de los Entes Autónomos pudieran ser reformados por alguien, por cualquier autoridad pública, simplemente por razón de mérito...”.

4. Notificación a la Contraloría sobre el acto dispositivo de la venta.

Tocante al procedimiento desarrollado en el artículo 3 del Proyecto, cuando se establece que el acto administrativo dispositivo deberá ser notificado de previo a la Contraloría para los efectos correspondientes, no se tiene claro cuál es la finalidad de esa notificación, si los efectos correspondientes pretenden una autorización por parte del órgano contralor para la venta de los bienes o un aval del procedimiento aplicado, aspectos que consideramos son propios del control interno institucional y cuya verificación

² En la exposición de motivos se señala que no hay normativa especial vigente que obligue a las Instituciones a aplicar el producto de la venta al servicio de la Deuda Pública.

³ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículo 18.

correspondería más propiamente a una fiscalización posterior, pues de lo contrario se estaría asignando una función atípica, ajena a las competencias de esta Contraloría, que podrían distraer los recursos y esfuerzos de la labor fiscalizadora, además de que podría incrementar los plazos deseados para los procesos de venta de los activos.

Ya hemos indicado en otras opiniones a proyectos de ley, que con la aprobación de la Ley No. 8823, "*Reforma a varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el fortalecimiento de la gestión pública*", se eliminaron una serie de funciones atípicas que a lo largo del tiempo se nos habían asignado, funciones que no eran propias de nuestro ámbito de competencia y con ello se invadían más bien facultades que son reservadas a la Administración activa, y a sus Auditorías Internas, por lo que nuestra intervención correspondería a una etapa de control posterior facultativo⁴.

5. Destino de los recursos de la venta de bienes en desuso.

Concerniente a la obligación de destinar íntegramente el producto de la venta de los bienes, al pago de la Deuda Pública -aunque puede resultar importante la finalidad-, conviene valorar el grado de afectación que podría generar esta normativa en el presupuesto de las instituciones, pues es posible que con base en el ordenamiento jurídico vigente, ya existan proyectos a desarrollar con los planes de venta de los activos en desuso, por ejemplo el producto de la venta de vehículos que ya agotaron su vida útil, y con cuya venta se pretenda actualizar la flotilla vehicular. Además y con mayor razón se debe considerar que pueden existir bienes en desuso adquiridos por medio de procesos hipotecarios o prendarios, cuyo destino es saldar sumas que se le adeudan a la institución, siendo necesario que esos recursos ingresen a sus presupuestos para el normal funcionamiento de la Administración Pública. En esta misma línea de ideas, podemos citar los casos en que otras leyes autorizan la venta de bienes declarados en comiso, para financiar programas de interés público (por ejemplo: artículo 87 de la ley 8204⁵, faculta la venta de bienes muebles e inmuebles declarados en comiso a favor del Instituto Costarricense sobre Drogas, de cuya venta se destina un porcentaje para el IAFA; en igual sentido el Decreto No. 30111-MAG⁶ autoriza la venta de bienes decomisados o en abandono y destina un porcentaje de ese ingreso para la Comisión Nacional de Emergencias)

6. Funciones de las Proveedurías Institucionales.

En relación con el artículo 4 sobre las competencias de las Proveedurías Institucionales, conviene citar las regulaciones ya existentes que les son encomendadas.

⁴ Oficio DCA-1836 (6549) del 18-7-2011 dirigido a Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, en atención al proyecto de ley Exp. 16.993

⁵ Ley No. 8204, Reforma integral Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo ...

⁶ Decreto 30111-MAG, Reglamento de la Estructura Organizativa, Técnica y Administrativa del Servicio Fitosanitario del Estado, artículos 31 y 35, ingreso de la venta de bienes decomisados o declarados en abandono.

Al respecto, por medio del Decreto Ejecutivo No. 30640 del 27 de junio del 2002, se promulgó el *“Reglamento para el Funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios del Gobierno”*, el cual establece entre otras funciones, la obligatoriedad de las proveedurías institucionales de ejercer control y darle el debido seguimiento actualizado -a través de un inventario permanente- a todos los bienes del Ministerio, según la reglamentación o manuales técnicos que se dicten sobre el particular.⁷ Sobre esta obligación, el artículo 100 de la LAFRPP⁸ establece para el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, la obligatoriedad de llevar un inventario de bienes, el cual además deberán enviarlo a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA) en los primeros 15 días del mes de enero de cada año. También el artículo 99 de esa misma ley establece dentro de los deberes de la DGABCA, *“elaborar un informe anual sobre la situación y las variaciones de los bienes de la Administración Central, así como sobre las acciones desarrolladas para la adecuada gestión en esta materia, de modo que el Ministerio de Hacienda pueda informar a la Contraloría General de la República sobre este particular”*.

Así las cosas, tenemos que el inciso m) del artículo 4 que propone el proyecto de Ley, está ya recogido en la LAFRPP, resultando por lo tanto innecesario.

7. Consideración de desuso o subutilización de los bienes.

Conviene, de previo a considerar la venta de los bienes en desuso, se tenga certeza de que en los planes a corto, mediano y largo plazo, éstos no van a ser requeridos por el Estado, que su venta no va a afectar los planes institucionales, el Plan Nacional de Desarrollo; ello implica una coordinación y consultas interinstitucionales para descartar la venta de bienes que pueden ser aprovechados por otras instituciones, en calidad de préstamo, arrendamiento o donación, pues el Estado debe verse como una sola unidad. Ello reduciría el riesgo de que el mismo Estado tenga que comprar a un mayor precio, un bien que antes fue de su propiedad.

Conclusión:

Sin perjuicio de la facultad que tiene el legislador de aprobar este proyecto, se ofrecen las siguientes consideraciones en aras de apoyar la decisión legislativa.

1. Sin perjuicio de las observaciones hechas, esta Contraloría resalta y legitima la finalidad primaria del proyecto en cuestión, cual es un mejor aprovechamiento de los recursos del Estado y la reducción de la deuda interna.

⁷ Artículo 8.h., Decreto Ejecutivo 30640-H.

⁸ Ver artículo 142 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y el artículo 9 del Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central.

2. Existe normativa vigente para la venta de bienes en desuso, el procedimiento para tal efecto y las funciones de las proveedurías interinstitucionales, de manera que con el texto propuesto se genera cierto grado de duplicidad.

3. El carácter preceptivo, que obliga a la venta de los bienes en desuso, limitaría la posibilidad de transferir bienes a otras instituciones del Estado por medio de figuras como la donación o el préstamo.

4. El alcance o ámbito de aplicación normativo no es claro, además podría generar conflicto con el principio de autonomía del que gozan algunos entes del Estado.

5. No se tiene claro para que efectos se notifica el acto dispositivo a la Contraloría, para determinar si se trata de una competencia propia de la labor de fiscalización o implica una función atípica propia del órgano contralor.

Finalmente, recomienda este Órgano Contralor, solicitar el criterio de las instituciones involucradas o que se podrían ver afectadas con la normativa, muy especialmente al Ministerio de Hacienda, cuyas opiniones resultan fundamentales para el análisis de este proyecto. Asimismo, conviene que se realice un estudio que permita estimar cuánto sería el monto estimado de abono a la deuda pública.

Atentamente,

Lic. Federico Castro Páez
Gerente de Área

EMG/RACS/gcc

ci: Archivo Central
Expediente

ce: Despacho Contralor
División Jurídica CGR

Ni: 21074
G: 2011000499-21