

**Al contestar refiérase
al oficio No. 09572**

24 de junio, 2020
DFOE-EC-0621

Señor
Daniel Ulate Valenciano
Presidente
Comisión especial de la provincia de Alajuela N° 21.996
ASAMBLEA LEGISLATIVA
COMISION-REDACCION@asambea.go.cr
daniel.ulate@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “*Ley de Fomento Socioeconómico Local*”, expediente N° 21.970

En relación con el proyecto de ley denominado “*Ley de Fomento Socioeconómico Local*”, tramitado mediante el expediente N° 21.970, el Órgano Contralor procede a realizar de oficio una serie de observaciones que se consideran relevantes, para efectos de que sean valoradas en lo pertinente por la Asamblea Legislativa.

I. Aspectos Generales del Proyecto

El objeto del proyecto de ley es fomentar la reactivación y desarrollo socio económico local del país mediante el modelo de Economía Social Solidaria y sus empresas¹, para generar fuentes de ingresos y empleo a nivel territorial. Asimismo, en la exposición de motivos se señala, que además de mitigar los efectos inmediatos de la crisis generada por la pandemia mundial del COVID-19, preocupa la reactivación socioeconómica de las personas, las familias, las comunidades, las regiones y el país, de manera que no se trata solamente de un subsidio a los más necesitados, sino retomar el desarrollo socio económico sostenido.

En ese sentido, se propone un mecanismo de articulación institucional con la participación de la representación socio productiva, mediante la creación de varios órganos, comisiones y programas, con la principal pretensión de fomentar el desarrollo local, así como una relación más cercana entre los productores locales y los consumidores con base en los modelos existentes de la Economía Social Solidaria. Asimismo, se plantea crear un Fondo de Desarrollo Socioeconómico Local que será administrado por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y que implica la creación de diversas fuentes de financiamiento.

¹ Cooperativas, Asociaciones de Productores Agropecuarios, Asociaciones de Desarrollo Comunal, Empresas Municipales, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, Organizaciones Productivas creadas al amparo de la Ley General de Asociaciones, N° 218, grupos de artesanos, sociedades civiles, entre otra gran cantidad de organizaciones productivas, comunales y solidarias.

Adicionalmente, en el proyecto de ley se plantea reformar una serie de leyes, según la exposición de motivos, debido a que “... poseen trabas o limitaciones a las empresas de la economía social solidaria, así como a los organismos de integración municipal...”

II. Opinión del Órgano Contralor

El Órgano Contralor realiza su análisis teniendo en cuenta la emergencia sanitaria que enfrenta el país y la consecuente necesidad de definir acciones de contención y gestión viables tanto jurídica como financieramente, siempre dentro de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos que en el citado proyecto de ley se apartan de esa premisa no serán abordados, considerando que por su especialidad le corresponde a otras instancias emitir opinión conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

1. Posible duplicidad de estructuras y funciones por la creación de órganos, comisiones, fondos y programas

Mediante los artículos 3, 4, 7, 9 y 10 del proyecto de ley se pretende la creación de las siguientes figuras con el propósito de articular los objetivos de la propuesta legislativa:

- a) Una Comisión Especial de Desarrollo Económico Local² en cada una de las 82 municipalidades, las cuales se encargaran de gestionar la aplicación de la ley en el ámbito territorial, conforme a las propuestas técnicas que formulen las alcaldías y que apruebe el nivel institucional correspondiente.
- b) El Consejo de Desarrollo Socioeconómico Local³ como “...órgano rector de este proceso de articulación, seguimiento y gestión general de la presente ley...”
- c) El Fondo de Desarrollo Socioeconómico Local, para cumplir con los objetivos de la propuesta y para el financiamiento de la infraestructura productiva local, que será administrado por DINADECO y se regirá por las políticas y reglamentaciones que apruebe el Consejo de Desarrollo Socioeconómico Local.
- d) El Programa Interinstitucional para la Promoción del Desarrollo Económico Comunal, como un órgano desconcentrado de DINADECO, con el propósito de realizar el alineamiento estratégico de los planes y programas públicos y privados.
- e) El Laboratorio de Innovación Comunal para coordinar con las instituciones de educación e investigación públicas y privadas, la investigación, la integración, la planificación estratégica, la validación y el desarrollo de programas y proyectos que aseguren la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. Las Universidades estatales contribuirán al diseño y funcionamiento del órgano.

² Conformada por el Presidente Municipal, la Alcaldía, un representante de la Unión Cantonal o Zonal de Asociaciones de Desarrollo Comunal un representante de las empresas de economía social que operen en el cantón y un representante de la Cámara Empresarial Local de mayor membresía.

³ Constituido por la Cámara de la Economía Social Solidaria, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal, Confederación Costarricense de Federaciones Municipales, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Consejo Nacional de Cooperativas, Confederación Nacional de Asociaciones Solidaristas, Promotora del Desarrollo Económico Comunal, un representante de los pequeños productores agropecuarios, un representante de las organizaciones de consumidores, un representante de las MIPYMES y un representante del sector artesanal. Podrá ampliarse para incluir representaciones de DINADECO, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Sistema Banca para el Desarrollo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y del Instituto de Desarrollo Rural.

Sobre el particular, es importante reiterar⁴ que el crecimiento desordenado y diversificado del aparato público -atomización orgánica y funcional- sin una visión coherente, clara y estratégica; produce un panorama institucional complejo que dificulta la optimización en el uso de los recursos públicos, la coordinación, la planificación y la ejecución de las políticas estatales, así como la articulación y puesta en funcionamiento de los esquemas de responsabilidades y el principio de seguridad jurídica. Además, se generan duplicidades estructurales y de funciones, con una mayor dificultad para la evaluación de los resultados, el control de la gestión y el consecuente desaprovechamiento de la hacienda pública.

En ese sentido, es relevante considerar que ya existen instituciones del Sector Público que tienen a cargo funciones y responsabilidades relacionadas con el fomento, el desarrollo, la formalización de grupos, las organizaciones y las empresas de la Economía Social Solidaria, que se pretende regular en el proyecto de ley en análisis, entre esas, DINADECO; el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad⁵; el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social y la Dirección de Economía Social Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria; el Sistema de Información Empresarial Costarricense del Ministerio de Economía, Industria y Comercio; y, otros Ministerios e instituciones públicas.

Aunado a lo anterior, es importante tomar en cuenta que existe ya un marco jurídico⁶ que regula aspectos que se incorporan en el proyecto de ley por lo que podrían generarse duplicidades de esfuerzos, administraciones paralelas e incluso competencias legales contrapuestas que vendrían a entorpecer el objetivo que busca el proyecto de ley de fomentar el desarrollo social y económico equilibrado del país.

Así las cosas, existe un alto riesgo de que la estructura de articulación propuesta no sea la adecuada, en términos de agilidad, simplicidad y costos, para atender la solución que se persigue y asegurar la mejor satisfacción del interés público, por lo que se recomienda al legislador valorar la pertinencia y funcionalidad de la creación de la citada estructura, así como de la regulación que se pretende establecer, máxime considerando que la emergencia sanitaria actual exige la definición de acciones y medidas que promuevan el uso eficiente de los recursos limitados de los que se dispone y se consideren elementos que fortalezcan la sostenibilidad financiera, fiscal, macroeconómica y social en el corto, mediano y largo plazo.

2. Reformas relacionadas con la estructura del Sector Municipal

En relación con el artículo 3 del proyecto de ley, en el cual se dispone que la administración pública, incluida la centralizada y la descentralizada, deberá ajustar sus normas y políticas para la aplicación efectiva de la propuesta legislativa y se propone la creación de la citada Comisión Especial de Desarrollo Económico Local, se sugiere

⁴ Memorias Anuales de la Contraloría General correspondientes a los años 2002, 2006, 2009 y 2011.

⁵ Creado en la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859 que, entre otras funciones, determina los programas y servicios de los organismos públicos que deben entenderse parte del plan nacional de desarrollo de la comunidad y nombra comisiones consultivas, públicas, privadas o mixtas, cuando sea necesario.

⁶ Entre otras, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, N° 4179; Ley de Asociaciones Solidaristas, N° 6970; Ley de Asociaciones, N° 218; Ley N° 3859; Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley N° 2726; Ley de Sociedades Anónimas Laborales, N° 7407; Ley de Fundaciones, N° 5338; Ley Reforma Integral de la Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG, Ley N° 7932; así como decretos ejecutivos, entre ellos, N° 39089-MP-TSS, 38945-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN.

DFOE-EC-0621

4

24 de junio, 2020

considerar lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política respecto a que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, así como en los artículos 12, 13⁷ y 17 del Código Municipal, referentes a la composición y atribuciones del Concejo y del Alcalde Municipal, siendo que la norma propuesta podría rozar con esas disposiciones constitucionales y legales, coartar la posibilidad de intervención de otros actores del cantón, así como dejar de lado dichas atribuciones.

3. Fuentes de financiamiento y destino de los recursos para instrumentalizar los objetivos del proyecto de ley

En los artículos 6, 7, 13 y 16, así como en los transitorios II, III y IV del proyecto de ley, se propone crear diferentes fuentes de financiamiento con el fin de instrumentalizar los objetivos del proyecto de ley, según se detalla a continuación:

Cuadro N° 1 Detalle de las fuentes de financiamiento propuestas en el proyecto de ley N° 21.970

Fuente	Entidad que aporta	Monto estimado en millones de colones	Periodicidad
5% de utilidades	BPDC	€1.665,0 ^{1/}	Anual
10% de utilidades de 2019	BPDC	€3.300,0 ^{1/}	Única vez
Al menos el 33% del impuesto sobre la renta presupuestado en el 2019 por el BPDC	Ministerio de Hacienda	€17.764,8 ^{2/}	Única vez
4% del monto de las ventas de la Plataforma Telemática de Mercadeo	Consejo de Desarrollo Socioeconómico Local	No es posible estimar ^{3/}	Permanente
1% de las ventas brutas	Empresas del Régimen de Zonas Francas de Exportación	€63.870,0 ^{4/}	Anual
Monto idéntico al presupuestado en el 2019 según art. 19 de la Ley N° 3859	Poder ejecutivo	€11.415,3 ^{5/}	Única vez
2% del Impuesto sobre la Renta estimado en el Presupuesto Nacional según el art. 19 de la Ley N° 3859.	Ministerio de Hacienda	€37.097,3	Permanente
Transferencias de recursos	FONATEL	No se indica en el proyecto de ley	Permanente
Subsidio del pago por servicio de internet a las PYMES	FONATEL	No es posible estimar	2 años
Monto total estimado		€135.112,4 millones	

Notas: 1/ Con base en las utilidades del BPDC según los estados financieros auditados del año 2019; 2/ Con base en el monto presupuestado por el BPDC en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos para el periodo 2019, el cual incorpora montos previstos para acogerse a la amnistía. Ese monto se deducirá del pago que por ese concepto realice el Banco al Ministerio de Hacienda; 3/ El Consejo de Desarrollo Local es propuesto en el proyecto de ley y tendrá la función de crear la Plataforma Telemática de Mercadeo; 4/ Con base en información suministrada por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica; 5/ El Poder Ejecutivo deberá incluirlo en un presupuesto extraordinario de la República.

Fuente: CGR, con base en el Proyecto de Ley N° 21.970.

⁷ Incisos a), d) y l).

Sobre el particular, es importante realizar las siguientes observaciones respecto a las fuentes de financiamiento propuestas, para que sean consideradas por el legislador a la luz de la situación actual de las finanzas públicas y la emergencia sanitaria que enfrenta el país:

- a) En el ordenamiento jurídico actualmente se dispone⁸ que de las utilidades del BPDC se destinen recursos para diversos propósitos, entre otros, el financiamiento para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y la creación de reservas o fondos especiales para proyectos o programas con fines determinados; por lo que, considerando que en la propuesta se agregan aportes adicionales provenientes de esas utilidades de forma permanente, se resalta la importancia de que se analice y considere el impacto que representa lo pretendido para el Banco en el cumplimiento de sus objetivos. Cabe indicar, que no existe claridad si lo pretendido en el artículo 7 del proyecto de ley es agregar un 5% sobre la utilidad anual del BPDC; o bien, ese porcentaje formaría parte del 15% al que se refiere el artículo 40 de la Ley N° 4351.
- b) En el caso de los recursos de FONATEL, la Contraloría ha indicado⁹ la relevancia de ponderar los eventuales riesgos en cuanto al cumplimiento de los compromisos específicos declarados por el país en materia de telecomunicaciones, así como el cierre de la brecha tecnológica, máxime considerando que existen otras propuestas legislativas para el uso de esos fondos. Además, que en el proyecto de ley en análisis no se indican los montos que se pretenden transferir.
- c) En relación con las fuentes de financiamiento provenientes del impuesto sobre la renta es importante que se considere la situación del país respecto a la menor disponibilidad de recursos, lo cual se ha vuelto crítico a partir de la emergencia sanitaria que impacta la economía y agrava la situación financiera de las instituciones públicas y particularmente del Gobierno Central, dada la caída estrepitosa de los ingresos. Además, que el destino específico de los ingresos fiscales limita el poder discrecional del Gobierno, lo cual se ve reflejado en el transcurso del tiempo, ya que las necesidades socioeconómicas de un país son dinámicas¹⁰. En ese sentido, el ingreso que se genera con dichas imposiciones fiscales no podría ser canalizado en la atención de nuevas necesidades que demanden soluciones por parte del Estado, evidenciándose la ineficacia que genera ese tipo de distribuciones tributarias.
- d) Se sugiere considerar que, tal como se indicó anteriormente, existen instituciones cuyo marco de actuación conlleva el cumplimiento de objetivos como los planteados en el proyecto de ley en análisis; y en consecuencia, se destinan actualmente recursos públicos para esos fines.

Asimismo, dada la relevancia del monto que componen las fuentes de financiamiento propuestas, se debe señalar que no se observa en el proyecto de ley una estrategia clara y

⁸ Entre otros, un 5% mínimo para financiar el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 15% máximo para la creación de reservas o fondos especiales para proyectos o programas con fines determinados, un 5% para la Comisión Nacional de Préstamos para Educación y un 3% para la Comisión Nacional de Riesgos y Prevención de Emergencias.,

⁹ Oficio DFOE-SAF-0166(4788) del 3 de abril de 2020 correspondiente al criterio del Órgano Contralor sobre Proyecto de Ley para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, reforma a la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, Ley N° 9371 del 28 de junio de 2016. Expediente 21.794.

¹⁰ Informe sobre el Análisis de políticas fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Costa Rica 2017.

DFOE-EC-0621

6

24 de junio, 2020

los mecanismos respectivos, para asegurar que los recursos sean destinados para amortiguar la desigualdad, eficientizar los procesos de intercambio entre productores y consumidores, así como territorializar un desarrollo más sostenible, o que los recursos irán directamente a los más necesitados y exclusivamente para temas de fomento económico local en los términos de la propuesta de ley.

Por consiguiente, es necesario insistir en la importancia de que la promulgación o reforma de leyes que establecen la disposición de recursos, se fundamente en información financiera y otra necesaria para comprender la incidencia que tendría en los presupuestos y en el funcionamiento de las instituciones involucradas, los cambios en sus fuentes de financiamiento o la transferencia de partidas específicas desde y hacia otras instituciones, pues esto incide e impacta la sostenibilidad financiera y fiscal del sector público en el corto, mediano y largo plazo, así como en la satisfacción de otras necesidades de la ciudadanía.

4. Exención del pago de impuestos, contribuciones, tasas, derechos y autorización a las municipalidades para condonar, constituir mora y realizar arreglos de pago

Se pretende reformar el artículo 8 de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, para establecer una exención del pago del impuesto del valor agregado por parte de las asociaciones de desarrollo comunal, Uniones Cantonales y Zonales, Federaciones de Uniones Cantonales y Zonales y la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal amparadas en la Ley N° 3859. Adicionalmente, mediante reforma al artículo 8 del Código Municipal se propone que las municipalidades, sus federaciones, Confederación y sus empresas, estén exentas de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos.

Sobre el particular, es importante indicar que no se evidencia en la motivación del proyecto, de qué manera dichas reformas podrían mejorar la distribución de la riqueza, generar una relación más cercana entre el productor de bienes y servicios y los clientes o usuarios finales, o mitigar los efectos inmediatos de la crisis generada por el COVID 19. Además, se debe insistir en que el establecimiento de exoneraciones comprende parte de la problemática fiscal que enfrenta el país, por cuanto constituyen una carga para las finanzas estatales, en términos de costo fiscal, administrativo y de control e inciden en la transparencia y la equidad del sistema tributario.

Por otra parte, respecto al transitorio V del proyecto de ley, es importante considerar que existen varias iniciativas legislativas en curso, mediante las que se pretende condonar o constituir mora en deudas de contribuyentes municipales afectados por la emergencia, por lo que es importante analizar estas iniciativas en conjunto, de tal forma que sean coherentes y articuladas para evitar incongruencias entre los diferentes proyectos de ley presentados, entre ellos, los expedientes: 21.842, 21.889, 21.896, 21.898, 21.901 y 21.906. Asimismo, es importante la existencia de análisis técnicos y financieros que aseguren la viabilidad y sostenibilidad financiera en procura de no afectar la prestación de los servicios que deben atender los gobiernos locales durante y después de la emergencia.

5. Reforma a la Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642

En el proyecto de ley se propone incorporar un párrafo final al artículo 36 de la Ley General de Telecomunicaciones, N° 8642, con el fin de exceptuar "... las transferencias que

DFOE-EC-0621

7

24 de junio, 2020

se realicen a los entes y empresas municipales, así como a las empresas creadas conforme a la Ley 9434... ” del cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 36.

Dicha excepción implicaría que los citados entes y empresas, no deban atender, entre otros, el cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, la obligación de publicar anualmente los proyectos que ejecutan con esos recursos, las localidades beneficiadas, la calidad mínima del servicio requerido, el régimen aplicable de tarifas, el período asignado, la subvención máxima, la fecha estimada de iniciación del servicio, el plazo de ejecución del proyecto y cualquier otra condición necesaria que se requiera en el cartel, ni le sea aplicable la Ley de Contratación administrativa, N° 7494.

Sobre el particular, si bien de acuerdo con el *Capítulo 13. Telecomunicaciones* del Tratado de libre comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos¹¹, Costa Rica tiene el derecho de definir el tipo de obligaciones de servicio universal a mantener, se dispone que esas obligaciones no pueden generar prácticas anticompetitivas per se, ni generar discriminación o condiciones que atenten contra la neutralidad en la competencia. En ese sentido, es relevante que el destino para el cual se disponen los recursos del FONATEL, se priorice sobre la generación de mejores condiciones a entes y empresas de cualquier índole, por lo que se recomienda valorar la pertinencia de la excepción propuesta respecto a la aplicación del citado artículo 36 de la Ley N° 8462, a las luz de las cláusulas establecidas en el citado Tratado de libre comercio, norma concertada de mayor rango jerárquico, cuyo eventual incumplimiento podría generar sanciones al país.

Respecto a la exclusión propuesta de la aplicación de la Ley N° 7494 a los entes y empresas municipales incluyendo las creadas por la Ley N° 9434, no se observa en el proyecto de ley alguna justificación o análisis del impacto que podría suscitarse con este ajuste normativo, de modo que sea posible valorar la procedencia de ese tipo de flexibilidades. Asimismo, no se encuentra fundamento en la exposición de motivos respectiva, para esa exclusión y cómo mejoraría la distribución de la riqueza, generaría una relación más cercana entre el productor de bienes y servicios y los clientes o usuarios finales; y, cómo se mitigaría los efectos de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

6. Motivación del proyecto de ley respecto a la atención de los efectos de la emergencia sanitaria del COVID-19

Respecto a la relación entre la exposición de motivos y el articulado del proyecto, es necesario precisar que no se guarda la necesaria congruencia en estos apartados, ya que a pesar de que la propuesta se presenta como una herramienta para la gestión socioeconómica del país considerando el estado de emergencia, se encuentran temas que van más allá de la necesaria atención del acontecimiento, entre otras, reformas que impactan las finanzas públicas, el crecimiento del aparato estatal, el control interno, la transparencia y la rendición de cuentas en las actuaciones al flexibilizar requisitos o cumplimiento de normas.

¹¹ <http://www.comex.go.cr/tratados/cafta-dr/texto-del-tratado-1/>

III. Conclusiones

La Contraloría General es consciente de la necesidad de definir acciones que permitan mitigar los efectos de la emergencia sanitaria, así como fomentar el desarrollo socioeconómico del país; sin embargo, es indispensable advertir sobre los riesgos que se observan en las iniciativas legislativas, tales como los que identifican en el proyecto de ley analizado, respecto a la creación de nuevas instituciones públicas, dependencias de estas u otras figuras para instrumentalizar los objetivos pretendidos sin contar con un análisis integral que permita identificar si se puede aprovechar el uso de recursos ya existentes. Por lo que, se reitera la posición de la Contraloría respecto a las implicaciones de la dispersión del esquema orgánico de la Administración Pública, relacionadas con la dificultad de conducir eficientemente el sector público y la necesidad de un diseño institucional que promueva la articulación del aparato estatal y evite la duplicidad de funciones.

Asimismo, la creación de fuentes de financiamiento propuestas en el proyecto de ley, representa riesgos para la sostenibilidad financiera y fiscal del país. El desequilibrio recurrente de las finanzas públicas en el presente siglo, se revela en el cada vez más acentuado descalce financiero en la operación del gobierno, lo cual genera altísimo riesgo en el retorno de dicha sostenibilidad, necesaria para atender en el mediano plazo la provisión de los servicios públicos.

Por lo anterior, el reto de la eficiencia es de la más alta relevancia, ya que se deben lograr mayores resultados en un entorno más exigente y con mucho menor disponibilidad de recursos, lo cual se ha vuelto crítico a partir de la emergencia sanitaria que impacta fuertemente la economía mundial y la situación financiera de las instituciones públicas y particularmente del Gobierno Central, dada la caída de los ingresos.

Finalmente, es importante que las propuestas legislativas que pretenden mitigar los efectos de la citada emergencia, consideren mecanismos ágiles, sencillos y menos costosos para el Estado y que a su vez promuevan la transparencia y la rendición de cuentas requeridas para incrementar la oportunidad de que los recursos se destinen eficientemente al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Atentamente,



Licda. Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

Licda. Noelia Badilla Calderón
Fiscalizadora - Abogada

FAG/NRL/ncs

Ce: Lic. Edel Reales Noboa, Director a.i., ereales@asamblea.go.cr
Despacho Contralor
G: 2020001188-16