

PROYECTO DE LEY
MODIFICACIÓN A LA LEY No. 9632, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y
EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO
2019 Y PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA
PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2019

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Expediente No. _____

1. PRESENTACIÓN

Según lo establecido en el artículo N° 177 de la Carta Magna, así como en las disposiciones y procedimientos vigentes para la modificación de la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo presenta a consideración de la Asamblea Legislativa el presente *“Proyecto de Ley de Modificación a la Ley No. 9632 del 28 de noviembre del 2018, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2019 y Primer Presupuesto Extraordinario para el Ejercicio Económico del 2019”*.

Esta Propuesta de Proyecto contiene cuatro artículos: I) incorporación de ingresos extraordinarios internos, II) nuevos gastos derivados de los nuevos ingresos incorporados, III) traslado de partidas y IV) propuesta de modificación al numeral 10 del artículo 7, normas de ejecución.

La Ley No. 9605 del 12 de setiembre del 2018, *“Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco de Costa Rica”*, establece la disolución del Banco Crédito Agrícola de Cartago (Bancrédito), utilizando la figura de fusión por absorción, mediante la cual el Banco de Costa Rica (BCR) absorberá al primero y continuará su existencia jurídica como entidad prevaleciente, extinguiéndose el Banco Crédito como persona jurídica, y su patrimonio neto será trasladado al

BCR. La fusión operativa entre ambas entidades financieras, se establece efectiva dentro de un plazo máximo de sesenta días hábiles posteriores a la entrada en vigencia de la Ley No. 9605.

La Ley No. 9605 en su artículo 1º prevé, que en caso de que al momento de la fusión el patrimonio de Bancrédito sea negativo o inferior al monto requerido para que Bancrédito cumpla con una suficiencia patrimonial mínima igual al indicador de suficiencia patrimonial del BCR a la fecha efectiva de fusión, con un límite mínimo del diez por ciento (10%), dicha diferencia será aportada por el Estado al Banco de Costa Rica. Dicho aporte deberá efectuarse de manera inmediata en la fecha efectiva de la fusión, el cual se efectuará disminuyendo el pasivo que tiene Bancrédito con el Ministerio de Hacienda por concepto de captaciones, imputando primero a intereses y luego al principal de la deuda que mantenía Bancrédito con el Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, el artículo 3º de la Ley No. 9605 autoriza al BCR para que “...renegocie con el Ministerio de Hacienda, por medio de la Tesorería Nacional, las condiciones contractuales de las obligaciones que el Banco Crédito Agrícola de Cartago (Bancrédito) mantiene con la Tesorería Nacional, derivadas de cualquier tipo de inversión estatal efectuada en este Banco.

Para esto, el Ministerio de Hacienda queda autorizado para que realice las modificaciones presupuestarias requeridas, a efectos de que la Tesorería Nacional adquiera títulos valores del Banco de Costa Rica a plazos mayores de 365 días.

La obligación que se origine como resultado de esas negociaciones no estará sujeta a los requerimientos del encaje mínimo legal, y serán exentos de cualquier tipo de impuestos sobre títulos valores o el pago de especies fiscales.”

Como resultado de lo anterior, para dar cumplimiento a la Ley No. 9605 (artículos 1º y 3º), y como un medio de transparentar y cumplir con los principios

presupuestarios consignados en la Ley No. 8131, como el señalado en el artículo 5 donde se establece expresamente en cuanto al principio de universalidad e integralidad que el presupuesto debe contener de manera explícita todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro y que no podrán atender obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar, el Ministerio de Hacienda y el Banco de Costa Rica suscribieron el pasado 10 de diciembre del 2018 un Acuerdo, que estipula en la cláusula primera del mismo, el reconocimiento mutuo de las obligaciones dinerarias y se señala de forma textual:

“(…) Para efectos del presente convenio las partes convienen en reconocer y aceptar expresamente la existencia de las dinerarias entre sí, en los siguientes términos:

a) El BCR como consecuencia de la fusión por absorción del BCAC, lo dispuesto en la Ley No. 9605 y el artículo 224 del Código de Comercio, reconoce y acepta que adeuda al Estado costarricense por intermedio del Ministerio de Hacienda las sumas de (i) US\$50,000,000.00 moneda en curso legal de los Estados Unidos de América, y (ii) CRC ¢100.000.000.000,00 de colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica, más intereses devengados a la fecha de suscripción ascienden a la suma de US\$1.104.638,71 moneda en curso legal de los Estados Unidos de América y CRC ¢5.981.500.551,64 de colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica.

b) El Ministerio de Hacienda en representación del Estado costarricense, de acuerdo con las disposiciones de la Ley No. 9605, dado que el valor patrimonial resultó negativo en CRC-¢30.052.510.000,00, por lo que reconoce y acepta que adeuda al BCR la suma de CRC ¢30.843.892.763,33 colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica, (suma que incluye los intereses generados desde el registro del patrimonio hasta la fecha de capitalización futura convenida

entre las partes conforme a la cláusula segunda y sexta del presente contrato) que será utilizada para capitalizar al BCR.(...)”

En la cláusula segunda del Acuerdo, se hace referencia a la fecha y formas de pago por parte del Ministerio de Hacienda, señalando que éste Ministerio, “...adquiere el compromiso de cancelar a favor del BCR la suma de CRC $\text{¢}30.843.892.763,33$ colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica (suma que incluye los intereses generados desde el registro del patrimonio hasta la fecha de capitalización futura convenida entre las partes, ...el 29 de marzo del 2019, ya sea mediante una cuenta electrónica a la cuenta de reserva que el BCR mantiene en el Banco Central de Costa Rica, transferencia electrónica de fondos a cualquier otra cuenta local o internacional del BCR...”

La cláusula tercera, sobre la fecha de pago por parte del BCR, señala:

“El BCR adquiere el compromiso de cancelar a favor del Ministerio de Hacienda las sumas de (i) US\$50,000,000.00 moneda de curso legal de los Estados Unidos de América, y (ii) CRC $\text{¢}100.000.000.000,00$ de colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica, más los intereses acumulados a la fecha que ascienden a la suma de US\$1.104.638,71 moneda en curso legal de los Estados Unidos de América y CRC $\text{¢}5.981.500.551,64$ de colones moneda, de curso legal de la República de Costa Rica, a partir de la suscripción del presente acuerdo y de la forma que se detallará en la siguiente cláusula.

En consideración a que la obligación del BCR-después del pago que recibiría por parte del Ministerio de Hacienda por concepto de capitalización el 29 de marzo del 2019-será de $\text{¢}69.947.490.000$ colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica; el BCR emitirá tres certificados de depósito a plazo a favor del Ministerio de Hacienda por los siguientes valores: los dos primeros por CR $\text{¢}23.000.000.000$ y el último por CR $\text{¢}24.000.000.000$, para un total de CR $\text{¢}70.000.000.000$ colones moneda de curso legal de la República de Costa

Rica. Las partes expresamente aceptan que la diferencia de CR¢52.510.000,00 colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica, (CR¢70.000.000.000-CR¢69.947.490.000) serán deducidos del monto de los intereses moratorios que originalmente ascendieron a la suma de CR5.981.500.551 colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica, de forma tal que la suma final total por parte del BCR a favor del Ministerio de Hacienda por concepto de intereses en colones es por la suma de CRC¢5.928.990.551 colones moneda de curso legal de la República de Costa Rica.”

Cabe aclarar que la deuda total que mantiene el BCR antes de la capitalización que deberá realizar el Ministerio de Hacienda en fecha 29 de marzo del 2019, asciende a ¢100.000,0 millones, tal y como se reconoce en el primer párrafo de la Cláusula Tercera del convenio suscrito entre ambas partes; por tal motivo, el BCR emitió cuatro Certificados de Inversión a Plazo con diferentes vencimientos entre el 2019 y 2021 por un valor de ¢100.000,0 millones más ¢52,5 millones que corresponden a intereses que el banco descontó del pago que realizó en efectivo en diciembre de 2018 por un monto de ¢5.928.990.551 por intereses acumulados.

Por las razones expuestas y conforme lo establece la Ley No. 9605, es necesario la capitalización del Banco de Costa Rica, de forma que logre alcanzar los objetivos de la Fusión por absorción del Banco Crédito Agrícola de Cartago por el Banco de Costa Rica y el alargamiento de los plazos de los títulos que emitió el Banco de Costa Rica.

Dado que ambas partes han reconocido obligaciones mutuas, en razón del artículo 5 de la Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, es menester proceder con la incorporación presupuestaria de los recursos del pago por parte del Banco de Costa Rica por la deuda que mantiene dicha entidad con el Ministerio de Hacienda, así como incorporar la

deuda por capitalización que mantiene el Ministerio de Hacienda con el Banco de Costa Rica.

La iniciativa de ley también contempla el traslado de partidas presupuestarias y una propuesta de modificación a la norma 10, aspectos que se explican más adelante.

A continuación se detallan los artículos que conforman este proyecto de ley.

1. INGRESOS EXTRAORDINARIOS INTERNOS

El presente proyecto considera un incremento de los ingresos de capital (fuente 030) por ₡100.052.5 millones correspondientes a la Recuperación de Activos Financieros por concepto de Inversiones que el Banco de Costa Rica realizó como medio de pago de conformidad con el acuerdo suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de Costa Rica, celebrado el 10 de diciembre del 2018, para dar cumplimiento a la Ley No. 9605.

Lo anterior de conformidad con Certificación N° DCN-822-2018 de fecha 18 de diciembre de 2018 elaborada por la Contabilidad Nacional, donde esta certifica que el Ministerio de Hacienda tiene en su poder Inversiones (Certificados de Inversión a Plazo) equivalentes al monto que se está incorporando por medio del presente proyecto.

2. INCORPORACIÓN DE GASTOS

En el artículo 2° se incorporan recursos en el registro presupuestario 4.02.06 “Adquisición de Valores de Instituciones Públicas Financieras”, en el programa presupuestario 132-00 “Administración Superior” del Ministerio de Hacienda. Lo anterior corresponde a los títulos de inversión (Certificados de Inversión a Plazo) que le otorgó el BCR al Ministerio de Hacienda y que se originan en la deuda

que mantiene con este último esa entidad financiera producto de la fusión por absorción del Bancrédito por parte del BCR.

3. TRASLADO DE PARTIDAS

En el artículo 3° se incorpora la rebaja en la subpartida presupuestaria 8.01.02 “Amortización de Títulos Valores Internos de Largo Plazo del Título 230 “Servicio de la Deuda Pública”, la cual, presenta un sobrante producto de los canjes realizados durante el 2018 con afectación a los vencimientos en el 2019; lo anterior con el fin de facultar la capitalización del BCR, tal como lo establece la Ley No. 9605 y el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de Costa Rica de fecha 10 de diciembre de 2018.

Por otra parte, la subpartida que se aumenta para realizar el aporte patrimonial es la 4.99.01 “Aporte de Capital a Empresas”, esta subpartida será incluida (aumentada) en el programa 132-00 “Administración Superior” del Ministerio de Hacienda.

En cuanto al monto correspondiente al aporte patrimonial que dará contenido a la partida anteriormente citada es de ₡30.843.892.763,33.

Este apartado incorpora además, modificaciones presupuestarias para la atención de gastos requeridos para la operación y cumplimiento de metas del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Paz, de conformidad con lo que se indica a continuación:

Ministerio de Hacienda

Se incorporan recursos para cubrir subpartidas presupuestarias del subprograma Dirección General de Hacienda (DGH), lo anterior con el propósito de financiar gastos ineludibles de la operativa del subprograma que le permitan alcanzar las metas y objetivos propuestos para el ejercicio económico que nos ocupa.

Entre estos gastos se pueden mencionar: servicio de limpieza, pago de seguros de vehículos, pago de combustible para la flotilla vehicular, para la realización de giras y notificaciones judiciales, servicio de agua potable, entre otros.

Ministerio de Justicia y Paz

Se incrementan las siguientes subpartidas con el objetivo de mejorar la infraestructura del sistema penitenciario y continuar con los esfuerzos para evitar el hacinamiento en los centros penales.

La subpartida 10199-“Otros Alquileres” se incrementa por la necesidad de dar continuidad al contrato de alquiler de dispositivos electrónicos de seguimiento a la población penal conocida como brazaletes o tobilleras, donde el incremento de los beneficiados está por encima de las proyecciones realizadas para el año 2019.

Por otra parte, las subpartidas 50201-“Edificios” y 70102-“Patronato de Construcción, Instalaciones y Adquisición de Bienes”, se incrementan para inversión y cumplimiento de contratos para mejoras en infraestructura carcelaria debido al deterioro severo de las edificaciones, donde es necesaria una intervención a corto plazo en los aspectos eléctricos, de espacio, infraestructura y otras. Asimismo, invertir en la remodelación de una propiedad que donará el Instituto Costarricense de Electricidad para albergar población privada de libertad que se encuentra en condición de hacinamiento e impulso a los proyectos productivos enfocados a una exitosa inserción social.

4. PROPUESTA DE MODIFICACION AL NUMERAL 10 DEL ARTÍCULO 7, NORMAS DE EJECUCIÓN

Con respecto a la propuesta de modificación al numeral 10 del artículo 7, Normas de Ejecución, debe acotarse que en ejercicio del poder de enmienda que le asiste en el trámite de aprobación legislativa de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el 2019, la Asamblea Legislativa incluyó bajo

el numeral 10 la norma que de seguido se transcribe, misma que al integrarse en la Ley aprobada deviene aplicable:

“10) Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y los órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y las entidades que reciben transferencias de Gobierno para pago de salarios a través de esta Ley de Presupuesto y sus modificaciones no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas pertenecientes a las partidas 0, 1, 2 y 6 para incrementar otras partidas presupuestarias. El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y deberá incluir en el informe de liquidación del presupuesto 2019 un acápite relativo a esta norma presupuestaria. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta norma presupuestaria y rendirá un informe a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos.” (El subrayado no es del original)

El debido acatamiento de la norma supra citada conllevará que durante el 2019 la posibilidad legalmente otorgada al Poder Ejecutivo, en el inciso b) del artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N°8131 y sus reformas, para realizar modificaciones presupuestarias se vea restringida y como efecto de esa restricción algunas de las modificaciones que hubieran podido disponerse mediante Decreto Ejecutivo deberán ser tramitadas ante la Asamblea Legislativa.

Sobre la atribución conferida en el inciso b) del artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el Poder Ejecutivo tiene claros los alcances de dicho imperativo legal contenido en la LAFRPP, mismos que en forma resumida han sido señalados en la jurisprudencia administrativa vertida por la Procuraduría General de la República, entre otros en la Opinión Jurídica OJ-121-2007 del 13 de noviembre del 2007 y retomados en el Dictamen C-181-2018 del 1° de agosto del 2018, a saber:

“...Sobre la extensión de dicho numeral hemos indicado:

“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 121, inciso 11 de la Constitución Política corresponde a la Asamblea Legislativa dictar los presupuestos de la República. Una facultad que comprende los presupuestos “ordinarios y extraordinarios” y las modificaciones a estos.

2. Es decir, la potestad presupuestaria de la Asamblea Legislativa abarca la modificación del presupuesto, ordinario o extraordinario, anteriormente emitido.

3. Presupuesto extraordinario hace referencia no a la modificación del presupuesto ordinario, sino a la fuente de financiamiento del presupuesto. Ese concepto no implica una relación entre fuente de financiamiento – “gasto extraordinario”.

4. Conforme los principios en materia presupuestaria, el destino de los créditos presupuestarios debe ser establecido por la Ley de Presupuesto, sin que ese destino pueda ser modificado por el Poder Ejecutivo.

5. Puesto que la modificación de los presupuestos de la República es una potestad constitucional de la Asamblea Legislativa, esta no puede resultar vinculada por lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

6. Lo anterior significa que el Parlamento puede realizar modificaciones no sólo en los ámbitos establecidos en el inciso a) de dicho artículo, sino también respecto de los comprendidos en el inciso b).

7. En ese sentido, el carácter limitativo del artículo 45 de mérito se impone al Poder Ejecutivo, que solo puede realizar modificaciones en los términos allí autorizados.

8. Se sigue de lo anterior que el Poder Ejecutivo no está autorizado para realizar modificaciones entre las partidas de “remuneraciones” y servicios, a que se refiere el nuevo clasificador del gasto por objeto. Una modificación administrativa entre estas partidas desconocería la jurisprudencia constitucional en la materia, así como el subinciso v) del inciso a) del numeral 45 de cita...” (El subrayado no es del original)

Sobre el particular, si bien el Poder Ejecutivo tiene claro que conforme a la expresa voluntad del Legislador Ordinario, el artículo 45 antes citado, le confiere una facultad limitada para realizar modificaciones presupuestarias, misma que no se pretende cuestionar, si estima que el texto vigente del numeral 10) del artículo 7, denominado “Normas de Ejecución” como se señaló de previo restringe dicha posibilidad.

En este mismo orden de ideas, el numeral 10 de las Normas de Ejecución que como su nombre lo indica se vincula con la ejecución presupuestaria y, en consecuencia es procedimental está incidiendo al restringir de manera temporal (durante 2019) lo dispuesto en una norma sustantiva.

Para ejemplificar la cantidad de modificaciones que se tramitan vía decreto ejecutivo, en ejercicio de lo normado en el inciso b) del artículo 45 de la Ley No 8131 y sus reformas en concordancia con el artículo 61 de su Reglamento, puede indicarse que en 2018 fueron 27. Dato fáctico que hace presumir que en 2019 la cantidad de modificaciones presupuestarias que conforme a la norma de ejecución de repetida cita deberán tramitarse vía aprobación legislativa podría acercarse a ese número.

Así las cosas, el Poder Ejecutivo, en principio debería acudir a la constante presentación de modificaciones presupuestarias en Sede Legislativa para poder gestionar las variantes a la Ley N°9632, lo cual tendrá incidencia en el quehacer legislativo, afectado inclusive la tramitación de otras iniciativas que se encuentren en la corriente Legislativa

En igual sentido, el cumplimiento de lo dispuesto en la norma de repetida cita junto a la afectación en la labor de ese Poder de la República, se estima que también repercutirá en la prestación efectiva de los servicios públicos, ya que la tramitación en la vía legislativa de las modificaciones presupuestarias significa una mayor inversión de tiempo, toda vez que debe darse cabal cumplimiento al procedimiento legislativo.

Ejemplo fidedigno de la afectación a la que se ha venido haciendo referencia lo constituye en el presente proyecto de Presupuesto Extraordinario, el artículo 3, en el que se está incluyendo la modificación presupuestaria para atender necesidades apremiantes que afectan la operativa, de dos ministerios Hacienda y Justicia y Paz, mismas que de no ser por lo normado en el numeral 10 de repetida cita pudo haberse realizado mediante un decreto ejecutivo, en un plazo temporal más corto.

La afectación que lo dispuesto en el texto vigente del numeral 10 de las Normas de Ejecución tendrá en obligaciones cuya naturaleza la hace urgentes, como es el caso por ejemplo de las modificaciones para atender faltantes en salarios, otros compromisos de interés público que provengan de resoluciones judiciales o que afecten derechos de terceros de buena fe, mismas que hubieren podido tramitarse mediante decreto ejecutivo, así como los argumentos previamente expuestos, motivan la presentación de la presente propuesta de modificación del texto del numeral 10 del artículo 7, Normas de Ejecución para que se lea de la siguiente manera:

“10) Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y los órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y las entidades que reciben transferencias de Gobierno para pago de salarios a través de esta Ley de Presupuesto y sus modificaciones no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas pertenecientes a las partidas 0, 1, 2 y 6 para incrementar otras partidas presupuestarias. El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y deberá incluir en el informe de liquidación del presupuesto 2019 un acápite relativo a esta norma presupuestaria. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta norma presupuestaria y rendirá un informe a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos.

De producirse faltantes debidamente acreditados que afecten el cumplimiento de obligaciones salariales, otros compromisos de interés público que provengan de resoluciones judiciales o que afecten derechos de terceros de buena fe, se podrán realizar las modificaciones presupuestarias que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. La acreditación de estas situaciones de excepción será de entera responsabilidad del jerarca superior de la institución u órgano involucrado.”

Cabe acotar que la propuesta antes citada, es clara en cuanto a la necesaria demostración de esas situaciones de excepción, precisando que la responsabilidad recaerá en el jerarca superior de la institución u órgano involucrado y la misma no afecta o menoscaba la fiscalización que el legislador en el primer párrafo de dicha norma de ejecución asignó a la Contraloría General de la República.

Por lo antes expuesto, el Poder Ejecutivo somete a consideración de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, el presente *“Proyecto de Ley de Modificación a la Ley No. 9632, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2019 y Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2019”*.