



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 30 de junio de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Señora
María Devandas Calderón
Directora de Despacho
Ministerio de la Presidencia

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En respuesta a su oficio DM-710-2020 del 15 de junio del 2020, mediante el cual se solicita que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en el marco de sus competencias, brinde criterio sobre el texto que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) ha propuesto someter a consideración de la Asamblea Legislativa, anteproyecto de Ley denominado “*Adición de un párrafo final al artículo 5 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley 2726, del 14 de abril de 1961 y sus reformas*”, según oficio PRE-2020-00808 del 04 de junio 2020 suscrito por la Sra. Yamileth Astorga Espeleta, Presidenta Ejecutiva del AyA y el documento anexo “DI-0001123-2020 PRE-2020- 00808” en cumplimiento del Acuerdo 2020-177 de la sesión ordinaria 2020-32 de la Junta Directiva del AyA del 2 de junio 2020.

Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, la propuesta de proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública, ni tampoco la disminuye, ya que lo que se pretende es que al AyA no le aplique la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 8131 de 18 de setiembre de 2001. Tampoco se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional, 5525 de 2 de mayo de 1974. Sin embargo, se estima pertinente y necesario emitir las siguientes observaciones y recomendaciones:

I.- OBSERVACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS:

- 1.- La “*Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*”, Ley 8131 de 18 de setiembre de 2001, establece en su artículo 21 que para “... *efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado*”





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 2

denominado *Autoridad Presupuestaria*”, que tiene como principal fin asesorar a quien ejerza la Presidencia de la República en materia de política presupuestaria. Para estos fines en el citado artículo se define la función para dicho órgano colegiado de formulación de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento.

Conforme a dicho artículo, se encuentran exceptuadas de la aplicación de lo regulado: las universidades estatales, los gobiernos locales, la Caja Costarricense de Seguro Social, así como aquellos entes públicos “... *cuyos ingresos provengan, mediante una legislación especial, del aporte de los sectores productivos a los que representan*” para la Administración Pública en sentido amplio.

En el artículo 23, se establece que los lineamientos de política presupuestaria se realizarán considerando el Plan Nacional de Desarrollo y la programación macroeconómica. En el caso de la Administración Central, la Administración Descentralizada y empresas públicas la propuesta de lineamientos de política presupuestaria será conocida por el Consejo de Gobierno y aprobada por quien ejerza la Presidencia de la República.

El artículo 24, establece que la Administración Descentralizada y empresas públicas deben remitir “... *a la Autoridad Presupuestaria sus documentos presupuestarios, con el propósito de verificar el cumplimiento de las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria.*”

El artículo 25, regula lo correspondiente a las limitaciones de endeudamiento, siendo que establece que la “... *programación macroeconómica también será utilizada por la Autoridad Presupuestaria como marco para proponer el límite al crédito del sector público no financiero. Este precisará el monto máximo del crédito que la Administración Central y las instituciones públicas no financieras podrán obtener del Sistema Bancario Nacional, elementos que se incluirán en los lineamientos de política presupuestaria.*”

El artículo 54 indica que “*La ejecución presupuestaria se regirá por los lineamientos que disponga el Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria y por las normas técnicas que defina la institución respectiva, en virtud del grado de autonomía y la naturaleza de las actividades desarrolladas.*”

El artículo 83, establece que “*La aprobación de las políticas de endeudamiento y reducción de la deuda pública tanto interna como externa, para el corto, mediano y largo plazo, compete al Presidente de la República, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, la cual considerará la programación macroeconómica establecida en el*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 3

título III de esta Ley. Esta política deberá ser respetada en la formulación de los presupuestos del sector público”.

En el artículo 126, en el cual se realizan modificaciones a distintas leyes, se reforma el artículo 16 de la Ley 6955 “Ley de Equilibrio Financiero”, la cual establece que “*Para propiciar la racionalización del empleo en el sector público, la Autoridad Presupuestaria fijará los lineamientos en materia de empleo público, los cuales podrán incluir límites al número de puestos por institución. El cumplimiento de tales lineamientos quedará bajo responsabilidad de la máxima autoridad de la respectiva institución. Asimismo, las instituciones deberán remitir la información que se les solicite para verificar dicho cumplimiento”.*

Conforme a la indicado anteriormente, se puede observar que las directrices presupuestarias son establecidas por la Autoridad Presupuestaria, pero finalmente son aprobados por quien ejerza la Presidencia de la República, de forma, que si el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) u otra institución pública, requiere una mayor flexibilidad en la ejecución de la directrices presupuestarias debe justificar lo correspondiente ante el Consejo de Gobierno y el Presidente de la República, los cuales eventualmente podrían separarse de los lineamientos y recomendaciones de la AP – razonando y motivando debidamente el acto– ya que la normativa establece dichas competencias, considerando la existencia de criterios técnicos que lo justifiquen. De esta forma, no se ve la necesidad de establecer una normativa específica para limitar la sujeción de dichas directrices, ya que la propia Ley 8131 establece una serie de posibilidades para desaplicarlas, tomando en cuenta las circunstancias y pormenores del caso concreto y que no deberían aplicarse las directrices de manera general a todas las instituciones públicas, considerando que algunas tienen características propias que deberán ser analizadas particularmente.

- 2.- La propuesta de proyecto de ley busca permitir la no sujeción de directrices en materia presupuestaria, incluidas las materias de inversiones, endeudamiento y salarios establecidas por la Autoridad Presupuestaria, sin embargo, no se presenta documentación técnica que justifique la imperiosa necesidad de realizar esta “*exoneración*” o liberación, ya que únicamente se hace una referencia genérica a la afectación en la eficiencia institucional, sin considerar que la aparente ineficiencia no guarda estrictamente relación con la sujeción a dichas directrices, ya que estas regulan aspectos propios a la programación presupuestaria, pero la eficiencia institucional se encuentra asociada a aspectos propios de gestión (ejecución, administración, debida planificación, que generen efectivo valor público), como lo puede ser la existencia de procesos debidamente diseñados y aplicados, planes o catálogos de proyectos de mediano y largo plazo, planificación estratégica de mediano y largo plazo, planes de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 4

inversión de mediano y largo plazo, planes de sucesión y dotación de recurso humano de corto, mediano y largo plazo, entre otros aspectos.

Ciertamente, la proyección y aplicación en materia presupuestaria es vital para el alcance de los objetivos y fines institucionales, pero su potenciamiento, no se magnifica necesariamente por una ausencia de control y supervisión. Además, el logro de la eficiencia institucional no depende solamente del control presupuestario, sino que depende en grado sumo, de una adecuada y oportuna gestión administrativa, lo que incluye el uso del presupuesto con que se cuente, que siempre será limitado. Así las cosas, este proyecto carece de fundamentación (reporte de datos, acciones, parámetros de costo-beneficio) que permita determinar que con lo planteado efectivamente se mejoraría el servicio, siendo que más bien la ausencia de controles y limitaciones podrían empeorarlo.

Además, no se incluyen proyecciones presupuestarias ni un estado de su situación. En el *“Informe agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019”*, elaborado por Presidencia de la República, señalan textualmente sobre la Gestión Financiera: *“En el año 2018, el AyA tuvo ingresos operativos por CRC 150.420.909.939, mostrando un aumento del 10% con respecto al 2017. Sin embargo, sus gastos operativos fueron CRC 161. 812.365.036, lo que significó un aumento del 4,83% con respecto a 2017. Sus activos no corrientes, por su orientación natural al desarrollo de infraestructura, crecieron hasta llegar a CRC 750.787.415.286, con una subida de 11% entre 2017 y 2018. Del monto anterior, CRC 84.452.486.321 correspondieron al rubro de revaluación de alcantarillado público, dada la necesidad identificada por la empresa de cuantificar con un monto actualizado esta importante red. Este apartado representó el 59% de sus activos con más rotación en el periodo analizado. En el 2017 sus ingresos operativos fueron CRC 136.490.429.426, y se incrementaron en 10% en el 2018. En contraste, sus gastos operativos resultaron en CRC 154.349.733.166 en el 2017, subiendo el 5% para el cierre del año siguiente. **Dadas las circunstancias mencionadas, entre otros hechos menores, sus resultados finales al 31 de diciembre del 2018 continuaron siendo negativos**”* (el resaltado no es original).

Asimismo, si el interés público es propiciar una modernización, fortalecimiento y adaptación de la legislación del Instituto con el propósito de otorgarle la autonomía necesaria para que funcione de manera óptima a nivel de financiamiento, a nivel presupuestario, en su gestión operativa, en la prestación de servicios y en la operación e inversión en infraestructura, esto debe ser reflejado en la propuesta y no justificar su razón primordial en los aspectos que lo eximen de los sistemas de control.

- 3.- Debe considerarse que la Ley 7558 *“Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica”* establece que siempre que las instituciones públicas traten de contratar créditos en el





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 5

exterior o en el interior deben solicitar un dictamen a la Autoridad Monetaria. Por otra parte, el artículo 7 de la Ley 7010 estipula que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria.

Conforme a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, a la Autoridad Presupuestaria le corresponde contribuir a formular la política de endeudamiento público del país y la de reducción de la deuda pública, pero sobre todo, le compete autorizar la contratación del crédito externo, según indica el artículo 80, inciso d) de la Ley 8131; esto con el propósito de contribuir con el uso racional de los recursos públicos.

Asimismo, deben considerarse las competencias de MIDEPLAN como rector en materia de inversiones públicas, véanse los artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525 de 2 de mayo de 1974, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013, principalmente su artículo 3 que regula el ámbito de aplicación, así como el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Pública, 34694-PLAN-H del 1º de julio de 2008, que en su artículo 13 y 15 delimitan cuál es la cobertura del Sistema Nacional de Inversión Pública así como los ámbitos excluidos del Sistema (para mayor abundamiento se puede consultar el dictamen de la Procuraduría General de la República C-018-2017 de 25 de enero de 2017), siendo que cuando se trate de trámites de endeudamiento externo, independientemente del fin para el que se requiera el financiamiento, se deberá cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos por la normativa que aplica el Área de Inversiones de MIDEPLAN.

- 4.- Se tiene por cierto que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados no depende del Presupuesto Nacional de la República para funcionar, se debe indicar que las políticas presupuestarias no se refieren estrictamente a este presupuesto, sino a una integralidad de los recursos públicos para que se utilicen en la satisfacción de las necesidades y requerimientos de los ciudadanos, sin que aumente desmedidamente el gasto público y, en el caso de dicho Instituto, que los usuarios de los servicios tengan que pagar aquellas inversiones que ha realizado la institución que no han dado los réditos esperados o asumir los gastos por el aumento en la planilla institucional, a través de un aumento en el costo de los servicios, sin ver mejoras tangibles en el servicio público que se brinda.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 6

- 5.- Lo establecido en el proyecto respecto a la política financiera, endeudamiento, disposiciones financieras, inversiones y recursos humanos, aparte de exonerar al Instituto de una serie de controles propios de una sana administración pública, no presenta las justificaciones correspondientes para justificar tal liberación. Al respecto, debe enfatizarse que, darle al AyA, o cualquier otra institución pública, plena autonomía en materia de recursos humanos podría incidir negativamente en los esfuerzos que realiza el Estado para ordenar dicha materia, lo cual podría disparar, aún más el gasto público, en una época de acuciante déficit fiscal, al igual que en lo concerniente a materia de endeudamiento. Debe de quedar claro que no es menester que una institución plantee un cambio de esta envergadura, pretendiendo tener más autonomía, inclusive separándose de estrategias nacionales de planificación presupuestaria en procura del desarrollo nacional.

Por otra parte, la propuesta de este proyecto de ley, se contrapone al principio constitucional de unidad de mando, eficiencia, eficacia y la necesaria dirección que debe ejercer el Presidente de la República, junto a los correspondientes ministros del ramo, en vista que dicho principio *“permite mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa, puesto que, de lo contrario existiría un caos y desorden administrativo, en el que cada ente público realizaría aquellas tareas que estime prioritarias de forma unilateral y caprichosa”* y tal como lo ha señalado la Sala Constitucional en la resolución 3089-98 del 12 de mayo de 1998, todos los entes públicos que integran el aparato estatal *“(…) todos los órganos que forman el aparato estatal como Estado Constitucional de Derecho, deben someterse a los criterios de “planificación nacional” y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo –Gobierno (Art. 140.8 CP) (…)* el Poder Ejecutivo –Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social (...)”

Tal situación, que exime a la institución que se va a transformar de varios controles, bajo la premisa de que sólo deberá rendir cuentas, no se considera una sana práctica en cuanto a la gestión de la administración pública, máxime que se trata de normativa que se ha venido aplicando con diseño y alcance generalizado, para casi todo el sector público.

En esta misma tesitura, debe considerarse además, que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede y debe someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo con el propósito de mantener la armonía y coherencia de gestión de la Administración Pública. De allí que resulta conveniente y necesaria la existencia de una entidad como la Autoridad Presupuestaria que dicte lineamientos referidos al gasto





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 7

presupuestario, las inversiones públicas, incluidas las financieras, la programación y evaluación estratégica, así como directrices de política salarial y creación de plazas.

Siendo que uno de los objetivos primordiales de la Ley 8131 es, precisamente, que las instituciones públicas, en su conjunto, unifiquen su accionar direccionadamente, con el fin que la política financiera del Estado como bloque responda a los mismos fines, objetivos y metas y sea congruente con la programación macroeconómica del Poder Ejecutivo; resultaría incumplible dicho objetivo, cuando se empieza a excepcionar de la aplicación de las directrices y se abre un portillo para que otras instituciones que también gozan de autonomía administrativa piensen en excepcionarse; desvirtuando incluso el mencionado principio de unidad de mando.

- 6.- Lo propuesto en los dos últimos párrafos, tiene la intención de que el AyA se auto proponga su esquema de administración de recursos humanos, dentro de lo cual se encuentra la creación de plazas y su remuneración. En este sentido, el AyA no puede pretender establecerse como un organismo autónomo e independiente como señalan estos párrafos, siendo que no deben de existir nuevos tratos diferenciados en la institucionalidad pública que pretendan “*autonomía e independencia técnica y funcional en la elaboración y ejecución de su estrategia de administración de recursos humanos*”, ya que al día de hoy no existen, o no se han presentado, los atestados legales, técnicos e institucionales que proporcionen elementos de razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia y eficacia, que justifiquen tal grado superlativo de autonomía. En el proyecto esto se vincula simplemente a que la poca eficiencia o eficacia alcanzada por la institución, es un tema propio de recursos humanos, cuando en realidad implica muchos otros aspectos como es la materia de gestión. Por lo que la oportunidad de crecimiento y fortalecimiento de la institución debe darse bajo la implementación de estrategias de gestión eficientes, en la búsqueda de solventar una demanda de la ciudadanía, como es el contar con el servicio de agua suficiente y oportuno, en su nueva concepción constitucional como un derecho humano.
- 7.- En el documento se hace referencia a instituciones públicas que no se encuentran sujetas a las citadas directrices, entre las cuales se menciona al ICE, el INS, bancos públicos, JASEC, entre otros, pero se omite indicar en el proyecto, que dichas instituciones operan en mercados abiertos y en competencia, lo cual no aplica para el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, siendo que esta “*justificación*” no es de recibo, ni se ajusta al ecosistema institucional vigente de nuestro sector público, con objetividad técnica.
- 8.- Un aspecto netamente jurídico, que obra en contra de este proyecto de ley y que ya se ha desarrollado tangencialmente en puntos anteriores, es el de la aplicación del principio de tutela administrativa, mediante el cual el Poder Ejecutivo ejerce fiscalización, control y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 8

direccionamiento sobre la totalidad del aparato público. Este principio empieza a resquebrajarse y perder efectividad y concreción, en la medida que se empieza a dotar a las instituciones bajo su égida –incluido el AyA-, de autonomías excesivas, que cimentan una diáspora y atomización de nuestra institucionalidad, lo cual de partida, es inconveniente al implicar una disminución de los poderes del presidente y su ministro del ramo, en la conducción y liderazgo general.

- 9.- En línea con la observación precedente, deben considerarse con sumo cuidado cada uno de los párrafos de la reforma propuesta, las excepciones reales que se pretenden generar y las interpretaciones legales que pueden propiciar, no solamente con respecto a la Autoridad Presupuestaria y la Ley 8131, sino también con respecto a una posible desaplicación de disposiciones de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley 2166 de 9 de octubre de 1957 o del Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018 y sus respectivos reglamentos, todas normas de alcance general a las que también está sometido el AyA.

Así por ejemplo, mediante Informe de una auditoría de carácter especial acerca de la prevención de riesgos en el proceso de reclutamiento y selección del recurso humano en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, **N.º DFOE-AE-IF-00001-2020** de 29 de enero de 2020, la Contraloría General de la República evidenció que el AyA no cuenta con una política de reclutamiento y selección de recurso humano con lo cual asume el riesgo de incurrir en actuaciones administrativas de reclutamiento y selección que no aseguran la idoneidad del recurso reclutado, lo cual resulta contraproducente con los objetivos de desempeño en servicios críticos como la prestación del servicio de agua y saneamiento de aguas residuales. Asimismo, concluyó no observar la aplicación consistente de mecanismos que aseguren la imparcialidad y la transparencia en el proceso de reclutamiento y selección de personal, en tanto se ha ponderado con mayor relevancia la entrevista final, que no cuenta con una estructuración ni propósito claro, en detrimento de la entrevista por competencias, cuyo aporte a la selección de recurso humano idóneo es de aceptación general. En adición, la Contraloría señaló que las incongruencias en la comprobación de idoneidad para nombramientos en propiedad y la ausencia de verificación de competencias en nombramientos interinos y para unidades ejecutoras, impide concluir si el proceso de reclutamiento y selección de personal del AyA genera resultados certeros respecto de los fines perseguidos por la institución en este campo.

De igual forma, en estudio denominado “Presupuestos públicos 2019 Situación y perspectivas” de febrero de 2019, la Contraloría General de la República señaló, entre otros muchos aspectos relevantes, elementos que reiteran la importancia y la necesidad que reviste la correcta aplicación de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131 de 18 de setiembre de 2001, al indicar que





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 9

de acuerdo con esta Ley, las instituciones públicas y otras entidades deben contar con un Subsistema de Presupuesto orientado a presupuestar los recursos, de modo que se reflejen las prioridades y actividades estratégicas consideradas en los planes institucionales, así como los objetivos y metas de los planes de desarrollo nacionales, sectoriales, regionales y municipales, según corresponda y de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable. Asimismo, con respecto a la necesidad de una correcta aplicación de las disposiciones contenidas en el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018, la Contraloría señaló *“La Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas definió la improcedencia de algunos incentivos, así como la reserva de Ley para la creación de incentivos o compensaciones salariales, que es un paso importante para contener la creciente complejidad de los sistemas remunerativos. Como tarea pendiente se destaca la necesidad de revisión de la numerosa cantidad de incentivos existentes para determinar si su continuidad es razonable o si podrían ser reformulados en concordancia con los objetivos de la gestión pública. Desde la óptica de la transparencia y rendición de cuentas, se requiere un mayor avance en la disponibilidad de información en materia salarial. Este es un punto clave para la toma de decisiones, tanto en la coyuntura actual como para la revisión periódica del sistema remunerativo. La información debe estar disponible para toda la población de forma oportuna, accesible y comprensible. También es importante avanzar en la evaluación de desempeño, con el objetivo de asegurar la calidad del trabajo de los servidores públicos. Dada la rectoría de MIDEPLAN en este tema establecida con la Ley N° 9635, es conveniente su vinculación con el esquema remunerativo propuesto. Finalmente, debido a la importancia del recurso humano en la gestión pública, es necesario que el sistema remunerativo sea sostenible. A pesar de que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas corrigió algunas de las falencias, es necesaria una reforma al empleo público integral que permita mantener un esquema salarial acorde a los principios de eficacia, eficiencia y economía en el uso de recursos públicos. Ha habido proyectos sobre empleo público en la corriente legislativa que han logrado poco avance, por ejemplo los expedientes 19.156, 19.160, 19.506, 19.787, 19.883, 19.923, 20.057 y 20.492. La Ley N° 9635 introdujo cambios significativos en el empleo público, sin embargo, reformas más estructurales que consideren lo señalado anteriormente conservan su importancia. La CGR destaca la importancia de que los tomadores de decisiones logren el progreso en esta materia que tanto tiempo lleva pendiente.”* (Ver páginas 57-58).

Cabe señalar que en ese mismo estudio, con respecto al caso específico de la partida de remuneraciones en Acueductos y Alcantarillados se indicó *“El presupuesto de egresos de la institución mantiene el mismo orden de importancia en las partidas contemplados en 2019 con respecto a 2018. De esta forma, para el 2019 la partida Bienes duraderos ocupa el primer lugar con un 31,4% (¢78.678 millones) del presupuesto total, **Remuneraciones el segundo lugar con el 28,7% (¢71.975 millones)** y Servicios 25,8% (¢64.771 millones)*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 10

en tercer lugar. La sumatoria de otras partidas conforma el 14,1% restante y destaca el crecimiento de la partida de Cuentas Especiales, superior en 738,1% en 2019 con respecto al presupuesto definitivo de 2018; esto debido a que la entidad dio contenido presupuestario a una reserva para la creación de 359 plazas por sueldos fijos, que en esencia pretendía sustituir las contrataciones bajo la modalidad de jornales y cuya autorización al momento del estudio del documento presupuestario, se encontraba en trámite ante la Autoridad Presupuestaria, la cual finalmente resolvió autorizar 307 plazas. **En cuanto a Remuneraciones se improbo el contenido presupuestario de la subpartidas jornales y tiempo extraordinario, pues en el primer caso las contrataciones pretendidas bajo esta modalidad desnaturalizan el carácter interino y temporal de la subpartida al destinarse a la atención de funciones permanentes de la entidad. En cuanto a tiempo extraordinario las justificaciones aportadas por objeto del gasto no permitieron determinar la razonabilidad del incremento de 2019 con respecto a 2018**” (Ver páginas 111-112) (Lo destacado es suplido)

Siendo que hoy, más que en ninguna otra coyuntura, el tema de la planificación presupuestaria y el control del gasto, incluyendo la creación de componentes salariales y el crecimiento de las remuneraciones, es medular para asegurar una óptima administración de los recursos públicos.

- 10.- En cuanto al alcance general de las disposiciones adicionadas a la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley 2166 de 9 de octubre de 1957, mediante el Título III de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley 9635 de 3 de diciembre de 2018 y la importancia que reviste ese alcance general, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, mediante oficio DFOE-PG-0739 (N° 20404) de 19 de diciembre de 2019, señaló en lo que interesa **“Ese alcance general del entonces proyecto No. 20.580, posteriormente convertido en la LFFP y específicamente, la aplicación de sus normas referidas a materia de empleo público contenidas en el Título III queda regulado en el numeral 3 (...) La Ley N.º 9635 incorpora cambios relevantes para todo el Sector Público, en razón de que el empleo público constituye un tema central de la gestión administrativa, tanto por su participación en el gasto estatal como por la importancia del recurso humano en la prestación de los servicios públicos. Así, los esquemas remunerativos han de garantizar su sostenibilidad financiera, transparencia en el uso de los recursos y el necesario equilibrio fiscal. Es por ello que la LFFP introduce a nivel legal criterios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal para el uso racional y eficiente de los recursos públicos por parte de todo el Sector Público, a través de los cuales se pretende, en el ámbito de la implementación del Título III de la citada Ley, orientar la gestión del Estado para que las remuneraciones de la función pública se dirijan hacia un esquema de eficiencia y calidad en el gasto público. En particular, se busca un mayor control en el crecimiento de las remuneraciones en el mediano plazo y el fortalecimiento**





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 11

de la evaluación del desempeño y su vinculación con la gestión y sus resultados.

(Lo destacado es suplido)

Este mismo criterio ya había sido externado por la Procuraduría General de la República desde el 1° de octubre de 2019, al emitir el Dictamen C-281-2019 en respuesta a consulta planteada por este Ministerio, en el que se concluyó en lo que interesa:

“ [...]

3.- *La intención del legislador con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y, concretamente, con su Título III, relacionado con el tema de empleo público, fue la de establecer parámetros generales aplicables a la totalidad de las relaciones de empleo del sector público, sector que incluye tanto la Administración Central, como la descentralizada, **con independencia del grado de autonomía de cada institución, o del tipo de servicios que se prestan al Estado.***

[...]” (Lo destacado es suplido)

11.- Finalmente, un aspecto que se puede determinar, es que el proyecto indica que busca adicionar un párrafo al artículo 5 de la Ley 2726, sin embargo, en realidad se están adicionando cuatro párrafos a dicho artículo.

II.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, esta propuesta de proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública, ni tampoco la disminuye, ya que lo que pretende, en principio, es la desaplicación de la Ley 8131, a excepción de los artículos 57 y 94, propiciando específicamente la anulación de las competencias de la Autoridad Presupuestaria respecto del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, facultándolo para que de manera autónoma pueda manejar su política de endeudamiento, así como la administración de sus recursos humanos.
2. El cambio propuesto, es sustantivo, al proponer liberar del control administrativo y presupuestario que tiene actualmente el AyA, sin contar con datos cuantitativos ni estudios técnicos que sustenten elementos objetivos para justificar tal propuesta. La propia Ley 8131 establece una serie de posibilidades para aplicar salvaguardas en caso que una institución quiera probar elementos que la restrinjan a prestar un servicio eficiente por alguna constricción específica, sin necesidad salirse del principio de tutela administrativa.

Se recomienda revisar los alcances reales de la reforma propuesta, puesto que no sería factible apoyar una iniciativa mediante la cual, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, en aras de conseguir mayor eficiencia, quede exento de la aplicación de normas que no han





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

MIDEPLAN-DM-OF-0729-2020

Pág. 12

sido emitidas con el fin de disminuir la eficiencia en el sector público, sino que por el contrario, han sido emitidas con el ánimo de asegurar una ejecución planificada y transparente de los recursos públicos y un control sostenido en el crecimiento del gasto público, aunado a la carencia de estudios técnicos que demuestren la relación directa entre la normativa que podría desaplicarse y las deficiencias en la gestión y administración del Instituto.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Carlos Molina Rodríguez, Viceministro, MIDEPLAN
Luis Román Hernández, Gerente de Área Modernización del Estado, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
archivo

