

**Al contestar refiérase
al oficio N° 10196**

Fax: 2243-2432

26 de setiembre, 2013
DFOE-PG- 311

Licenciada
Nery Agüero Montero
Jefa, Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico
ASAMBLEA LEGISLATIVA
Correo: COMISION-JURIDICOS@asamblea.go.cr
naquero@asamblea.go.cr

Asunto: Se atiende consulta sobre el proyecto de ley denominado “Ley que autoriza a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional para que transfiera recursos financieros al Ministerio de Seguridad Pública y reforma de los artículos 1, 7 y 11 de la Ley de creación de la junta administrativa de la Imprenta nacional, ley n.º 5394, de 5 de noviembre de 1973”, expediente N.º 18.818

En atención a la consulta planteada mediante el oficio N.º CSN-54-2013 de nueve de setiembre de dos mil trece, para que la Contraloría General de la República se refiera al texto del proyecto de ley que se tramita en el expediente N.º 18.818; de conformidad con lo solicitado por el Órgano Contralor en el oficio 096015 (DC-0497) de trece de setiembre del año en curso, y con el propósito de que lo haga del conocimiento de la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico, se indica lo siguiente.

I. Consideraciones Específicas

a. TRANSFERENCIA DE SUPERÁVIT ESPECÍFICO

El artículo primero del proyecto de ley dispone que durante los próximos cuatro periodos presidenciales, contados a partir de su aprobación, la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional transfiera al Ministerio de Seguridad Pública, el superávit específico que se genere y que no se haya utilizado al cierre del ejercicio económico de cada año; se agrega que, en el superávit del primer año se incluirán los recursos no utilizados que la Junta tenga acumulados a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

La Contraloría General de la República (CGR) conoce que la problemática de la inseguridad ciudadana, la inversión en infraestructura para la prevención de potenciales violaciones de la integridad territorial, la defensa nacional, el restablecimiento y conservación del orden público en situaciones de alto riesgo (catástrofes naturales); continúan siendo problemas de urgente atención para Costa Rica; no obstante y, a pesar de los esfuerzos gubernamentales que se están desarrollando, el país carece aún de una propuesta sostenible e integral en la materia, que contenga planteamientos concretos para abarcar en su globalidad, en el corto, mediano y largo plazo.

A pesar de lo anterior, la carencia de tal propuesta, no es una limitante para que instituciones públicas encargadas de coadyuvar con la atención de esos problemas, entre ellas el Ministerio de Seguridad Pública, se esfuercen por contar con un diagnóstico integral de las necesidades que requieren ser financiadas en el corto y en el mediano plazo, de manera que la consecución de nuevos recursos no sólo se respalde, como se evidencia en el proyecto de ley, en la existencia de una problemática de impacto como es la inseguridad ciudadana, la defensa nacional y la escasez de recursos, sino también en un diagnóstico que apoye las decisiones que tome sobre el particular la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico y, se definan las prioridades a atender, de tal manera que sirva de fundamento a nuevas iniciativas de consecución de recursos que surjan sobre el particular, y a la propia administración para la toma de decisiones.

Al respecto, considera la GCR que si bien es cierto la autorización propuesta corresponde a una decisión política propia de la Asamblea Legislativa, conviene considerar que al tratarse de un problema tan complejo, resulta imprescindible de previo a priorizar en la dotación de recursos de fuentes de ingresos que podrían considerarse no sostenibles, que el legislador cuente para fundamentar tales decisiones, con el respaldo de un diagnóstico que justifique el financiamiento de las necesidades hacia las que se orientarían los recursos temporales, en este caso provenientes del superávit específico de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, y de cualquier otra propuesta que a futuro se presente sobre el particular.

Así como tomar en consideración la integralidad de las normas, ya que en este caso en el Poder Legislativo, también se están conociendo varios proyectos de ley relacionados entre sí (expedientes legislativos Nros. 18.710 y 18.751), y que deben ser necesariamente armonizados; que afectan la reglamentación existente; y se observa que sin esa medida, se podrían dejar espacios vacíos que vendrían a afectar la seguridad jurídica de varias normas.

También, es importante indicar que una reforma en ese sentido llevaría a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional a no contar con superávit por 16 años; dado que en su caso particular, todo superávit que se genere siempre será de carácter específico, según el artículo 7 de la Ley N.º 5394.

En cuanto a la disposición de recursos que pertenecen a superávit específico, debe indicarse que existe una diferencia significativa con la disposición de superávit libre; así lo ha hecho ver la Procuraduría General de la República, en varios de sus dictámenes¹:

(...) Así pues, los dineros administrados por dicha Junta tienen un destino específico, el cual no puede ser variado en virtud del principio de legalidad establecido en los artículos 11 constitucional y 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública, (...).

¹ Dictamen N.º 034-97 de 28 de febrero de 1997, dictamen N.º C-295-2005 de 18 de agosto de 2005, dictamen N.º C-168-2008 de 16 de mayo de 2008, emitidos por la Procuraduría General de la República.

También, en el dictamen C-292-2009 del 19 de octubre del 2009, la Procuraduría indicó:

“(...) En algunas legislaciones se toma en cuenta sólo los ingresos corrientes sobre los gastos corrientes. Sin embargo, pareciera que en nuestro ordenamiento se consideran los ingresos corrientes y gastos corrientes como los ingresos y gastos de capital. Ello en el tanto en que no se distingue entre unos y otros. Así, por ejemplo, si tomamos las definiciones contenidas en los decretos emitidos para facilitar la aplicación de las directrices formuladas por la Autoridad Presupuestaria, tenemos que se define el superávit de la siguiente forma:

“Artículo 1º—Definiciones. Para efectos de la aplicación de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, se considerarán las siguientes definiciones: (...).

30) Superávit o déficit: Diferencia entre los ingresos y egresos efectivos al finalizar el período presupuestario. Se denomina superávit específico cuando por disposiciones especiales o legales tiene que destinarse a un fin específico y superávit libre cuando no tiene esa condición”.

En el Decreto Ejecutivo N° 32452 de 29 de junio de 2005, “ Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley N ° 8131, considerando la clase de Ingresos del Sector Público denominada Financiamiento” se considera el superávit como un ingreso de financiamiento. De acuerdo con el artículo 5 el superávit es una fuente extraordinaria de recursos de diferente naturaleza producto del financiamiento interno y externo, los recursos de emisión monetaria, así como los recursos de vigencias anteriores dentro de los cuales se ubican los superávit libre y superávit específico. Además, respecto del superávit libre se dispone:

“Artículo 7º—Los recursos de financiamiento que provienen de vigencias anteriores -superávit libre- son parte del patrimonio de los órganos y las entidades y pueden utilizarlo en períodos subsiguientes para financiar gastos que se refieran a la actividad ordinaria de éstas, con los cuales se atiende el interés de la colectividad, el servicio público y los fines institucionales, siempre que no tengan el carácter permanente o generen una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, como la creación de plazas para cargos fijos, o cualquier otro compromiso de la misma naturaleza. Los conceptos de Materia prima y Producto terminado para la producción y comercialización de combustibles respectivamente, podrán financiarse con recursos provenientes del superávit libre sólo en casos excepcionales fuera del alcance de la programación de la institución”.

El superávit libre es una fuente de financiamiento que puede ser utilizado en períodos subsiguientes para financiar gastos relativos a la actividad ordinaria de los organismos públicos, en el tanto los gastos no sean permanentes o no se genere una obligación duradera. El numeral enumera gastos que no se pueden financiar con superávit libre. Así, actividades Protocolarias y Sociales, transporte y viáticos en el exterior, gastos de representación personales e institucionales,

servicios de gestión y apoyo, publicidad y propaganda, excepto para promocionar al país como destino-país, entre otros.

De modo que el superávit libre es el que la entidad puede utilizar sin restricción en cuanto al tipo de gasto que puede financiar, dentro de los fines institucionales y lo dispuesto en el artículo transcrito. El superávit específico, sea el que tiene un fin específico, no es objeto de imposición. De modo que aun cuando sea utilizado en períodos subsiguientes, los recursos correspondientes no podrían ser considerados para establecer el superávit del período de utilización ni podrían ser gravados de ninguna forma. Esos recursos deben ser utilizados para el destino fijado por la norma legal, sin que puedan ser tomados en cuenta para los efectos del tributo.

Por ende, el superávit libre corresponde al excedente de ingresos reales sobre los gastos reales en un período determinado. Sin embargo, debe hacerse la acotación de que por tratarse del superávit libre, la norma se refiere a aquellos recursos que la entidad se encuentra en la posibilidad legal de utilizar sin relación con un gasto específico establecido en el presupuesto, precisamente porque al ser un superávit no han sido presupuestados para un gasto determinado. Esto por supuesto implica que para efectos del tributo que nos ocupa, de la definición de superávit libre deben excluirse aquellos recursos que se encuentran “atados” a un especial y concreto gasto, verbigracia la construcción de una obra pública o la implementación de un proyecto de cooperación internacional.” (En el mismo sentido véase dictámenes C-168-2007 de 28 de mayo del 2007, C-201-2007 del 20 de junio del 2007, C-277-2007 del 21 de agosto del 2007, C-342-2007 del 26 de setiembre del 2007, C-391-2007 del 6 de noviembre del 2007, C-006-2008 del 14 de enero del 2008, C-105-2008 del 8 de abril del 2008, C-185-2008 del 2 de junio del 2008, C-330-2008 del 17 de setiembre del 2008, entre otros).

Como consecuencia de lo expuesto, queda claro entonces que el superávit libre corresponde al excedente de ingresos reales sobre gastos reales de un período determinado, que la entidad puede utilizar sin restricción en cuanto al tipo de gasto que puede financiar dentro de los fines institucionales, siempre que no se trate de gastos permanentes o que generen una obligación duradera.

Por su parte, el superávit específico es aquel excedente que por disposición normativa tiene un fin específico, de suerte tal que aun cuando puede ser utilizado en períodos subsiguientes, los recursos no pueden ser considerados para establecer el superávit del período correspondiente, ni pueden ser gravados de ninguna forma.

b. REFORMA DE LA LEY N.º 5394, LEY DE CREACIÓN DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL

La propuesta del artículo segundo del proyecto, corresponde de manera casi idéntica a otro proyecto de ley (N.º 18.710, “Reforma de varios artículos de la ley n.º 5394, creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, y sus reformas), y que está en estudio e informe de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración.

Por su parte, el Ente Contralor se refirió a dicho proyecto de ley, en el oficio 9481(DFOE-PG-289) de 10 de setiembre de 2013, y se retoman algunos aspectos, por considerarlo pertinente:

(...)

a. FONDO ESPECIAL

La propuesta del artículo 7, debe ser analizada con detenimiento, con el objetivo de tomar en consideración los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR), en temas de contratación y pago de personal, en relación con el artículo 4 de la Ley N.º 5394².

Es necesario precisar con claridad el tema del personal de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, en acatamiento de lo dispuesto en el resto del articulado de la Ley N.º 5394.

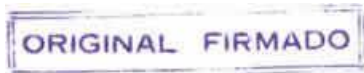
b. LAS RELACIONES DE EMPLEO

También es importante que con la adición del artículo 14 a la Ley N.º 5394, se revisen y analicen las consideraciones expuestas en el tema de contratación de personal en la Imprenta Nacional, que ha expuesto ampliamente la PGR en los pronunciamientos OJ-030-2007 de 10 de abril de 2007, OJ-029-2007 de 10 de abril de 2007 y C-21-2010 de 25 de enero de 2010; así como, lo dispuesto por el Reglamento Interior de Trabajo Imprenta Nacional, Decreto Ejecutivo N.º 10862-0 de 12 de noviembre de 1979.

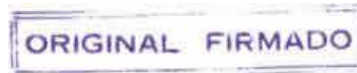
(...).

De conformidad con lo expuesto en el presente oficio, se dejan así rendidas las observaciones pertinentes por parte del Órgano Contralor.

Atentamente,



Lic. José Luis Alvarado Vargas
GERENTE DE ÁREA



Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín
FISCALIZADORA ABOGADA

FARM/MZF/nsm

Ce: Despacho Contralora General
División Jurídica, CGR
Archivo

G: 2013000374-25

NI: 21357 (2013)

² Véase *supra*, nota 1, p.2