

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 10792**

04 de agosto, 2015
DFOE-SAF-0392

Señor
Alexánder Arias Valle
Auditor Interno
PROMOTORA DEL COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA (PROCOMER)

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio sobre el pago de renovación de pasaporte personal, visas y cualesquiera otros requisitos migratorios, según el artículo 33 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos.

Mediante oficio AI-025-2015 del 22 de abril de 2015, la Auditoría Interna de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), consultó a esta Contraloría, su criterio sobre el pago de renovación de pasaporte personal, visas y cualesquiera otros requisitos migratorios, de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos.

Posteriormente por oficio DFOE-SAF-235 (6086) del 30 de abril del mismo año, y de conformidad con el artículo 8 inciso 7 del “*Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre de 2011, se le previno al Auditor Interno que planteara y fundamentara su posición respecto al tema consultado, lo cual hizo mediante el oficio AI-038-2015 del 13 de mayo de 2015.

En dicho memorial, se le indica a esta Contraloría que el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, dispone en su artículo 33:

“Artículo 33°.- Tributos o cánones. Adicionalmente a las sumas que se reconocen de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 34° y 39°, se reconocerán los tributos o tarifas que se deben pagar en las terminales de transporte (aéreo, marítimo o terrestre), así como los gastos necesarios por concepto de pasaporte, visa y cualesquiera otros requisitos migratorios esenciales. Estos gastos deberán ser debidamente justificados para que sean reconocidos.

La Administración velará, en lo posible, para que sus funcionarios hagan uso del pasaporte de servicio establecido en la Ley N° 7411, Ley

Reguladora del Otorgamiento de Pasaportes Diplomáticos y Servicio, a fin de acceder a la exoneración del impuesto de salida del país, beneficio concedido por el artículo 7.c) de la Ley N° 8316, Ley reguladora de los derechos de salida del territorio nacional, y en el Decreto Ejecutivo 3508 6-RE y sus reformas. Caso contrario, deberá justificarse su no uso para autorizar el pago de los impuestos de salida.”

Además, se señala que en el oficio N° FOE-SAF-0353 del 18 de setiembre de 2007 emitido por la Contraloría General de la República, emitido ante respuesta a una consulta sobre el pago de visa de ingreso y otros aspectos sobre la aplicación del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, se indica lo siguiente entre otras cosas:

“Sobre este tema, debe recordarse que esta Contraloría ha asumido como posición, lo siguiente:

1. *¿Debe la Administración cancelar visas de ingreso a un determinado país, cuando se hace uso del pasaporte personal?*

R/ De conformidad con el artículo 31 del Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos (Reglamento de Viáticos), para que un funcionario tenga derecho a recibir el importe correspondiente a gastos de viaje al exterior, debe existir un acuerdo previo del órgano superior del ente público respectivo, en que se autorice el viaje y en donde se señale como mínimo: a) Nombre del funcionario; b) Cargo que desempeña el servidor; c) Países a visitar; d) Período del viaje; e) Objetivos del viaje, J) Monto del adelanto y g) Gastos conexos autorizados.

Tratándose del pago de una visa de ingreso a un país, el criterio que ha sostenido esta Contraloría General es que éstas deben ser tramitadas en pasaportes de tipo oficial o de servicio, por medio de la Cancillería de la República, en cuyo caso los consulados no cobran suma alguna y consiguientemente no hay costo para la Administración. A contrario sensu, si la visa es estampada o tramitada en un pasaporte de tipo personal, le corresponde al beneficiario de dicho pasaporte asumir el gasto correspondiente. Además, al no existir norma alguna que permita el reconocimiento de ese gasto, no es factible el pago de éste. Oficio DI-AA-2050 (11411)-2005 del 27 de setiembre de 2005”.

Según el consultante, acuerdo con lo antes indicado, y en vista de que en una entidad pública de carácter no estatal no le aplica la Ley N° 7411, Ley Reguladora del Otorgamiento de Pasaportes Diplomáticos y Servicio; a menos que estén nombrados como agregados comerciales o Directores de la entidad, se le hace difícil a este tipo de entidad, evitar el pago de los impuestos de salida correspondientes.

Por otro lado, se menciona que el perfil de los funcionarios que tienen que ver con viajes al exterior, indica entre otros requisitos de contratación que preferiblemente deben tener pasaporte y visa americana, ya que en los demás tipos de visa se ha venido pagando cuando se necesita por una única vez.

Debido a lo antes indicado, y a la limitación que tiene este tipo de entidad, con respecto a lo que indica la Ley N° 7411, Ley Reguladora del Otorgamiento de Pasaportes Diplomáticos y Servicio, esta auditoría es del criterio que a los funcionarios que por la índole de sus funciones y de acuerdo con el perfil de puesto que aplique al funcionario cuando se solicita una renovación de pasaporte y visa americana específicamente, no se le debe reconocer los gastos incurridos por el funcionario, no así, las demás visas que se necesitan ya que son por una única vez.

En virtud de lo expuesto y con el fin de que se aclare que gastos por concepto de visas y pasaporte personal se deben reconocer a los funcionarios, se plantean las siguientes consultas:

1. ¿De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, la institución pública de carácter no estatal, está en obligación en pagar las renovaciones de los pasaportes personales a funcionarios que por índole de sus funciones deben realizar giras a exterior?
2. ¿De acuerdo con lo que indica el artículo 33 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, está en la obligación una institución de carácter no estatal en reconocer a los funcionarios el gasto por concepto de solicitar una visa para cualquier destino donde se necesite para ingresar al país, ya sea Canadá, China, Perú, Estados Unidos?

Consulta para mejor proveer.

Con la finalidad de agregar mejores elementos de análisis ante los planteamientos formulados, esta Contraloría mediante correo electrónico del 3 de junio de 2015, dirigido a la Señora Gioconda Ubeda Ribera, Directora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, consultó: 1) ¿Se puede dispensar el pago de una visa de entrada a aquellos países que así lo exijan, si cualquier funcionario público viaja con pasaporte de servicio? 2) Es siempre obligatorio el pago de una visa de entrada? 3) Si las visas se estampan en pasaportes de servicio o personales, ¿pueden emitirse -las visas- sólo para el viaje en particular?

Ante estas inquietudes, dicha Dirección Jurídica contestó por correo recibido el 3 de julio: *“Respecto a sus preguntas, no hay una sola respuesta debido a la diversidad de situaciones que se podrían enfrentar. Por ejemplo, hay países en los que no se requiere*

visa para ingresar por lo que aquí no se plantea ninguna interrogante en cuanto a ese rubro. Otros, como Canadá cobran la visa en cualquier pasaporte, incluso diplomático (...). En este mismo país el valor de la visa múltiple es mayor que la visa para ingresar una sola vez. En otros países no cobran la visa para diplomáticos ni en pasaporte de servicio, como es el caso de EEUU, pero ya sabemos que si en el pasaporte ordinario. También podría darse la situación que alguien tenga visa por un largo tiempo para ingresar en EEUU en su pasaporte ordinario y no necesite la visa en el de servicio. Consecuentemente, en la normativa no se podría generalizar para todos los casos, siendo lo aconsejable una disposición genérica sobre el uso del pasaporte de servicio y la visa en ese pasaporte cuando es un viaje oficial, el cual de todas maneras deben de devolver al ingresar al país no pudiéndolo usar salvo para otro viaje oficial. Si hubiere casos de funcionarios del Estado que no tienen condiciones para que se les dé un pasaporte oficial y sin embargo es un viaje de trabajo, habría que considerar la posibilidad de que se les pague la visa de ingreso al país de destino para ser estampada en su pasaporte ordinario, siempre que la requieran los costarricense y se justifique debidamente.”

Criterio de esta Oficina.

Esta Contraloría General en el ejercicio de la potestad consultiva atribuida mediante artículo 29 de su Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de setiembre de 1994), actualmente regulada en el Reglamento sobre la Recepción y Atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República, resolución N° R-DC-197-2011 del 13 de diciembre de 2011, publicado en La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011, está impedida de referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la administración respectiva, por lo que el presente criterio se emite en términos generales.

En particular se consulta sobre la aplicación del artículo 33 del Reglamento –arriba transcrito- para el reconocimiento de los gastos de emisión de pasaporte y visas para los funcionarios de PROCOMER.

Previo a pronunciarnos sobre las consultas formuladas, pasamos a referirnos al tratamiento que esta Contraloría ha hecho en torno al tema del uso de los pasaportes y el pago de las visas, en materia de viáticos, tema introducido por el consultante al citar nuestro oficio DFOE-SAF-0353 del 18 de setiembre de 2007, en el cual se transcriben varios párrafos de la nota DI-AA-2050(11411)-2005. Procede entonces analizar las disposiciones de nuestro Reglamento, vigentes en esas fechas y que fundamentaron esos oficios.

De acuerdo con la resolución DI-AA-3-2003 del 5 de agosto de 2003, publicada en La Gaceta N° 162 del 25 de agosto de 2003, el texto vigente de ese apartado en esa época era el siguiente:

Artículo 33º.- Tributos o cánones. Adicionalmente a las sumas que se reconocen de acuerdo con lo dispuesto por los Artículos 34º y 39º, se reconocerán los tributos o tarifas que se deben pagar en las terminales de

transporte (aéreas, marítimas o terrestres). Estos gastos deberán ser debidamente justificados para que sean reconocidos.

Dicho artículo fue modificado por la resolución R-DC-92-2009, de las nueve horas del diecinueve de noviembre de dos mil nueve, publicada en La Gaceta N° 237 del 9 de diciembre de 2009, la cual publicó el texto actual:

Artículo 33º.- Tributos o cánones. Adicionalmente a las sumas que se reconocen de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 34º y 39º, se reconocerán los tributos o tarifas que se deben pagar en las terminales de transporte (aéreas, marítimas o terrestres), así como los gastos necesarios por concepto de pasaporte, visa y cualesquiera otros requisitos migratorios esenciales. Estos gastos deberán ser debidamente justificados para que sean reconocidos.

La Administración velará, en lo posible, para que sus funcionarios hagan uso del pasaporte de servicio establecido en la Ley N° 7411, Ley Reguladora del Otorgamiento de Pasaportes Diplomáticos y Servicio, a fin de acceder a la exoneración del impuesto de salida del país, beneficio concedido por el artículo 7.c) de la Ley N° 8316, Ley reguladora de los derechos de salida del territorio nacional, y en el Decreto Ejecutivo 35086-RE y sus reformas. Caso contrario, deberá justificarse su no uso para autorizar el pago de los impuestos de salida.

Con respecto al tema del pago de las visas, conforme a los principios de razonabilidad, economía y probidad, la posición de la Contraloría gira en torno a las posibilidades que tenga la administración -dentro del bloque de legalidad- para cumplir de la manera más económica con dicho requisito, además de prever para los casos en que deba pagarse, alternativas que no supongan un enriquecimiento patrimonial indebido para el funcionario, como por ejemplo, el pago de visas con una vigencia mayor al del viaje, lo cual nos llevaría a una situación donde con fondos públicos, el servidor una vez finalizada la gira, podría hacer uso personal de esa visa adquirida por el erario público.

Dentro del marco de estos planteamientos, pasamos a analizar el oficio DI-AA-2050(11411)-2005 del 27 de setiembre de 2005, traído a colación por el consultante, y que dio base a la posterior emisión del oficio DFOE-SAF-0353-2007, también precitado. En él, ante la pregunta si debe la Administración cancelar visas de ingreso a un determinado país mediante el uso de un pasaporte personal, se contestó en lo que interesa que ***“... el criterio que ha sostenido esta Contraloría General es que éstas deben ser tramitadas en pasaportes de tipo oficial o de servicio, por medio de la Cancillería de la República, en cuyo caso los consulados no cobran suma alguna y consiguientemente no hay costo para la Administración.*** A contrario sensu, si la visa es estampada o tramitada en un pasaporte de tipo personal, le corresponde al beneficiario de dicho pasaporte asumir el gasto correspondiente. Además, al no existir norma alguna que permita el reconocimiento de ese gasto, no es factible el pago de éste”. (resaltado no es del original).

Dicho numeral, parte de la premisa que si las visas se estampan en un pasaporte de servicio, “...*los consulados no cobran suma alguna y consiguientemente no hay costo para la Administración.*”, y adicionalmente, informa que en el momento de su promulgación, no existía normativa que permitiera el reconocimiento del pago de visas.

Con las modificaciones hechas al Reglamento en el año 2009, esa situación varió y nos lleva a la actual redacción, por todos conocida, que enfatiza el uso del pasaporte de servicio y posibilita el pago de las visas honradas cuando el funcionario lo justifique.

Ante la afirmación recogida en el oficio del año 2005, esta Contraloría para mejor resolver, consultó vía correo electrónico, a la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores -respuesta¹ transcrita líneas arriba-, pero que en lo esencial refiere que el pago de las visas puede ser un hecho insalvable, se porte o no el pasaporte de servicio y que las regulaciones de su expedición, son propias de cada país, por lo tanto, no podría generalizarse una respuesta.

Consecuencia inmediata de esta respuesta, es advertir que la afirmación resaltada supra del oficio DI-AA-2050(11411)-2005, respecto al no cobro de las visas por los consulados, merece ser corregida y rectificadas, en el entendido de que el pago de las visas por la administración, no depende del uso del pasaporte de servicio, sino que su regulación depende de cada país, siendo lo ideal, que cada administración procure que las visas sean emitidas únicamente para el viaje al que fue autorizado el funcionario.

Además, detrás de los comentarios precedentes, no podemos obviar el análisis particular de cada gira, tanto desde el momento en que las autoridades competentes valoran la pertinencia de acudir a un evento en el exterior, así como la designación de quiénes viajarían y los requisitos o condiciones que deben cumplir, desde ese momento, la administración activa puede prever o evitar, vicisitudes como las analizadas en esta nota.

Colegimos de lo manifestado, que la opción más propicia para los casos en que se requiera el pago de visas, sería gestionar su otorgamiento únicamente para el viaje al que fue designado el funcionario, o como deja entrever la documentación para mejor proveer, estamparla en un pasaporte de servicio, el cual debe devolverse al llegar al país.

Dejado aclarado este tema introducido en forma tangencial por la consultante, pasamos a referirnos a las interrogantes planteadas:

1. ¿De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, la institución pública de carácter no estatal, está en obligación en pagar las renovaciones de los pasaportes personales a funcionarios que por índole de sus funciones deben realizar giras a exterior?

¹ Correo electrónico del 3 de julio enviado por la Licda. Gioconda Ubeda Rivera, Directora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, agregado al expediente electrónico.

2. ¿De acuerdo con lo que indica el artículo 33 del Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, está en la obligación una institución de carácter no estatal en reconocer a los funcionarios el gasto por concepto de solicitar una visa para cualquier destino donde se necesite para ingresar al país, ya sea Canadá, China, Perú, Estados Unidos?

Con respecto a la afectación de la consultante a la Ley N° 7411, esta Contraloría nuevamente consultó al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que en su respuesta por correo electrónico² refirió:

“Siendo PROCOMER una entidad pública de carácter no estatal, no es parte de la Administración Pública centralizada o descentralizada. Por ello, en principio no aplican a sus funcionarios las disposiciones de la Ley 7.411. Sin embargo, existen dos importantes excepciones:

a) Aquellos casos en los que por mediar un Acuerdo que así lo disponga, dichos funcionarios posean la condición de Agregados Comerciales, ello en el marco del Convenio de Cooperación suscrito al efecto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y PROCOMER.

b) Los integrantes de la Delegación Permanente de Costa Rica ante la OMC, quienes ostentan el rango de Ministros Consejeros, con base en el artículo 5 de la Ley N° 7638 y el Decreto Ejecutivo N° 25.809-COMEX de 06/01/97.

(...) En conclusión, los únicos funcionarios de PROCOMER a quienes aplica la Ley 7411 son aquellos que posean un Acuerdo de nombramiento como Agregados Comerciales o Ministros Consejeros integrantes de la Delegación Permanente de Costa Rica ante la OMC.”

Ante esta afirmación, estima esta Contraloría que el análisis de ese hecho particular debe confirmarse con el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores como institución competente para la aplicación de esa normativa, o en su defecto, con la Procuraduría General de la República.

En el caso de que no pudiere utilizarse el pasaporte de servicio, la administración podría reconocer los tributos o tarifas que se deben pagar en las terminales de transporte (aéreas, marítimas o terrestres), así como los gastos necesarios por concepto de pasaporte, visa y cualesquiera otros requisitos migratorios esenciales, de aquellos funcionarios que por la índole de sus funciones deban viajar al exterior, lo cual es un

² Correo electrónico del 30 de julio enviado por la Licda. Gioconda Ubeda Rivera, Directora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, agregado al expediente electrónico.

asunto que debe resolver la administración ante cada situación particular, bajo su entera responsabilidad y conforme a principios de razonabilidad, economía y probidad, siempre y cuando lo permita la normativa interna de esa entidad.

Si la Administración dispone de una normativa interna que requiere a sus funcionarios, mantener vigentes preferiblemente la visa americana o cualesquiera otras, este es un asunto que desde luego debe considerar la Administración, en la decisión y autorización de un eventual reconocimiento de gastos por concepto de emisión y renovación de pasaportes y emisión de visas requeridas, por aquel personal que por índole de sus funciones deba viajar al exterior, lo cual también es un asunto de exclusiva resolución de la Administración de esa entidad, sin perjuicio de eventuales acciones de control y fiscalización posterior que pudieren realizarse.

Atentamente

Lic. Federico Castro Páez
Gerente

Lic. Rodrigo Alonso Carballo Solano
Fiscalizador

RACS/FCP/mrmv

NI: 10308, 12244, 17135, 20188

G: 2015001585

P: 2015013670