



INFORME N.º DFOE-PG-IF-08-2018
22 de junio, 2018

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
GENERALES**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL COSTO DE LOS SERVICIOS BRINDADOS POR LA JUNTA
ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL**

2018

CONTENIDO

Página N.º

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	1
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	1
METODOLOGÍA APLICADA	2
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	2
2. RESULTADOS.....	3
DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA LA IMPRENTA NACIONAL	3
Debilidades en la metodología establecida para la determinación de las tarifas relacionadas con los servicios que brinda la Imprenta Nacional.....	3
Aspectos a considerar respecto de algunos de los componentes de la estructura tarifaria definida.....	8
Ausencia de normativa para establecer tratos diferenciados en el cobro de las tarifas de la Imprenta Nacional	10
3. CONCLUSIONES	14
4. DISPOSICIONES.....	15
AL LIC. VÍCTOR MANUEL BARRANTES MARÍN, PRESIDENTE DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	15
AL LIC. CARLOS ANDRÉS TORRES SALAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE LA IMPRENTA NACIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	16

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La auditoría de carácter especial que origina el presente informe, se realizó con el objetivo de determinar si la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN) cuenta con una metodología que le permita cobrar los servicios que brinda a los usuarios, según el principio de servicio al costo.

¿Por qué es importante?

En la medida en que las tarifas de los servicios que brinda la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional sean adecuadas y equilibradas, se estaría garantizando la razonabilidad y proporcionalidad del precio exigido, ya que tratándose de un servicio público, el cálculo ha de realizarse conforme al principio de servicio al costo, el cual debe considerar únicamente los costos necesarios para suministrarlo y el monto necesario para mantener y mejorar la calidad y continuidad de dicha prestación.

¿Qué encontramos?

Se determinaron deficiencias en la definición y aplicación del componente de rédito de desarrollo en la metodología tarifaria. Este rubro se aplica para los dos servicios que ofrece la Imprenta Nacional- los diarios oficiales que se trabaja de forma digital y las artes gráficas que requiere de impresiones-, bajo una misma estructura tarifaria, a pesar de que ambos servicios tiene conceptualizaciones diferentes, incidiendo de manera directa en el financiamiento futuro de una actualización tecnológica.

Además, dicho componente se fija como un porcentaje de los costos totales de producción, como un fondo para el financiamiento de la inversión tecnológica; sin embargo, no se evidenció la vinculación con el plan de inversiones de la Imprenta Nacional.

Por otra parte, dicho rédito se calcula como un porcentaje dentro del rango de 0 a 25% del total de los costos de producción, sin que se haya evidenciado la documentación que sirva de criterio y que justifique la existencia de dicho rango. Tampoco se definieron los parámetros para la estimación de los porcentajes anuales del rédito de desarrollo que fija la Imprenta Nacional.

Finalmente, la Imprenta Nacional no está cobrando, en todos los casos, los servicios que brinda a los usuarios bajo el principio de servicio al costo, debido a que la Junta Administrativa, en situaciones calificadas, ha establecido cobros diferenciados de tarifas en los servicios que brinda a las instituciones del sector público que lo han requerido; además, como parte de la estructura tarifaria se contempla un trato diferenciado derivado como un porcentaje del rédito para desarrollo, esto aún y cuando se carece de normativa legal que faculte a la Imprenta Nacional para realizar este tipo de excepciones, salvo la gratuidad para la Asamblea Legislativa en cuanto a la publicación de leyes o acuerdos legislativos.



¿Qué sigue?

Con el propósito de concretar oportunidades de mejora, se le indicó al Presidente de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, hacer del conocimiento de la referida Junta, en la sesión inmediata posterior a su conformación, la disposición orientada a “Resolver acorde a sus competencias para que la práctica que tiene la Imprenta Nacional de aplicar tarifas diferenciadas en los servicios que brinda a las instituciones del sector público que lo solicitan sea eliminada”; así como, en su calidad de Presidente de la Junta Administrativa, remitir al Órgano Contralor, una certificación que haga constar la remisión de lo dispuesto a la Junta Administrativa, 15 días hábiles después de que se haya llevado a cabo la primera sesión de precitada Junta.

Por otra parte, se le dispuso al Director General de la Imprenta Nacional revisar y ajustar la Metodología para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional, a fin de que se estructure el componente de rédito de desarrollo y trato diferenciado, quedando bajo la responsabilidad de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, la obligación de garantizar el equilibrio financiero, la retribución competitiva y el adecuado desarrollo de la actividad y continuidad de la Imprenta Nacional.



INFORME N.º DFOE-PG-IF-08-2018

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL COSTO DE LOS SERVICIOS BRINDADOS POR LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.1. Determinar si la Imprenta Nacional cuenta con una metodología que le permita cobrar los servicios que brinda a los usuarios bajo el principio de servicio al costo.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.2. El análisis comprendió la determinación de la existencia de una metodología que le permita a la Imprenta Nacional determinar el costo de los servicios que brinda a los usuarios, para el período comprendido entre el 1º de enero de 2014 y el 30 de setiembre de 2017, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.3. El primer reglamento aprobado para la Imprenta del Estado, se estableció por medio de un decreto el 3 de octubre de 1846. En sus inicios la Imprenta pertenecía directamente del Ministerio de Hacienda, pero mediante un nuevo Reglamento Interior, del 26 de julio de 1881, se dispuso que se ubicara dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Gobernación.
- 1.4. La Imprenta Nacional, como institución pública, de carácter eminentemente productivo, industrial y empresarial, presta servicios especializados en el campo de la imprenta, las artes gráficas y publicaciones de los diarios oficiales tales como: La Gaceta, el Boletín Judicial, y los Alcances a La Gaceta. Para la primera década del siglo XX se permitía que la Imprenta Nacional realizara trabajos a particulares, pero luego se tomó la decisión de que sólo se pudieran publicar trabajos del Gobierno y sus instituciones.
- 1.5. En 1973 el Gobierno de la República autoriza, mediante la Ley N.º 5394, la creación de una Junta para administrar los ingresos que la Imprenta generaba producto de sus actividades.

- 1.6. La Imprenta Nacional es una institución enfocada en las artes gráficas, que cuenta con una amplia gama de productos impresos, elaborados con equipo de alta tecnología y recurso humano especializado, entre los cuales se encuentran: agendas, block y formularios, calendarios, carpetas, cuadernos, cubos promocionales y libretas, folletos, papelería membretada, libros y revistas; así como la publicación de los diarios oficiales tales como: La Gaceta, el Boletín Judicial, y los Alcances a La Gaceta.
- 1.7. En el año 2010 se incorpora la firma digital al Diario Oficial La Gaceta, con lo que se garantiza la validez jurídica de la versión electrónica de este medio; y en el año 2013 se imprime la última versión de ese Diario, pasando a partir de ese momento a ser totalmente digital.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral, y el Procedimiento de Auditoría de la Contraloría General de la República.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.9. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el pasado 30 de mayo de 2018, en la sala de sesiones de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, actividad a la que se convocó mediante el oficio N.º 7398 (DFOE-PG-0243) de 30 de mayo de 2018. En dicha presentación se contó con la presencia del Lic. Carlos Andrés Torres Salas, Director General de la Imprenta Nacional; el Lic. Marco Mena Brenes, Director Administrativo Financiero de la Imprenta Nacional; el Lic. Max Carranza Arce, Director de Producción de la Imprenta Nacional; la Licda. Sandra Gamboa Salazar, Directora de Comercialización de la Imprenta Nacional y el Lic. Verny Valverde Cordero, Auditor Interno de la Imprenta Nacional.
- 1.10. En dicha reunión y en cumplimiento de las “Directrices para la remisión del borrador del informe de fiscalización posterior”, se entregó en versión digital el borrador del presente informe, al Lic. Carlos Andrés Torres Salas, Director General de la Imprenta Nacional, mediante el oficio N.º DFOE-PG-0240 (7377) y el oficio N.º DFOE-PG-0241 (7379) dirigido al Lic. Víctor Manuel Barrantes Marín, Presidente de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional. Lo anterior, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Servicios Públicos Generales las observaciones y el sustento documental que la administración considerara pertinente.

- 1.11. Sobre el particular, el Órgano Contralor recibió el oficio N.º DG-171-06-2018 de 6 de junio de 2018, suscrito por el Lic. Carlos Andrés Torres Salas, Director General de la Imprenta Nacional, mediante el cual consigna comentarios relacionados con una de las disposiciones contenidas en el borrador del informe.

2. RESULTADOS

DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS QUE BRINDA LA IMPRENTA NACIONAL

Debilidades en la metodología establecida para la determinación de las tarifas relacionadas con los servicios que brinda la Imprenta Nacional

- 2.1 La Imprenta Nacional disponía, para el 2009, de una tarifa base para el cobro de los servicios que prestaba, la cual no contemplaba elementos de costos en su determinación. Dicha tarifa obedecía a un monto fijo el cual se ajustaba de conformidad con el incremento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), más un 25% que correspondía al pago de servicios de distribución.
- 2.2 En el acta de la sesión ordinaria N.º 375, celebrada el 9 de diciembre de 2010, se indica, entre otros aspectos, la presentación de un “Diagnóstico preliminar ‘Financiero-Económico-Producción Período 2010’ (Materia de Costos de la Imprenta Nacional)”; comentándose que se solicitó llevar a cabo un Plan de Acción, con el fin de desarrollar una metodología de costos de producción, que permitiera orientar a la empresa a una acertada toma de decisiones, para lo cual se desarrolló un estudio preliminar fundamentado en la información financiera, contable y de producción del período 2010.
- 2.3 Como parte de ese análisis realizado, se indica en el acta citada que: *Es importante resaltar la debilidad contable de la información, según la información consultada, los costos indirectos que representan un 26% del costo total, no se contemplan dentro del precio del producto, además un porcentaje muy representativo de mano de obra que aporta el Ministerio de Gobernación no está considerado, lo cual deja por descubierto el precio de venta en función de los costos totales incurridos.*
- 2.4 A raíz de los resultados expuestos del “Diagnóstico preliminar ‘Financiero-Económico-Producción Período 2010’ (Materia de Costos de la Imprenta Nacional)”, la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional tomó el acuerdo 5849-12-10, en el cual se hizo referencia a: “1. Aprobar un aumento en el precio de venta, de los diarios oficiales (la gaceta, boletín judicial y alcances) de ₡500 (quinientos colones netos) cada uno, a partir del 01 de enero del 2011.” y “2. Este monto se debe ajustar al precio de suscripción anual, por tanto, se le solicita al departamento de mercadeo, que para la próxima sesión de junta, informar, ¿cuál sería el nuevo costo de suscripción anual?”.

- 2.5** No obstante que se había determinado el precio de los servicios, en atención a elementos de costos evaluados en el Diagnóstico citado, en la sesión ordinaria número 38 celebrada el 20 de octubre de 2011, en el artículo III¹ se hace referencia a la propuesta de las tarifas para el 2012, para las suscripciones de los Diarios Oficiales La Gaceta, y el Boletín Judicial; considerándose la aplicación de la fórmula del índice de precios al consumidor, para el incremento de las tarifas del 2012, aplicando en ese momento el índice vigente de 1.051%; aprobándose, mediante el acuerdo 6016-10-11, una tarifa de ₡530 para La Gaceta, el Boletín Judicial y el Alcance, lo cual significó un incremento de ₡30 respecto de la tarifa del 2011.
- 2.6** También, como parte de la definición de las tarifas para el 2012, relacionadas con las publicaciones en los Diarios Oficiales (La Gaceta y el Boletín Judicial), se incluyó el precio por: Línea sencilla (contado y crédito), Línea tabulada (contado y crédito), Imágenes y Mapas (por página), Marcas de ganado y Marcas de fábrica, las cuales se decidieron también con base en el incremento del índice de precios al consumidor. La información al respecto se muestra en los cuadros N.^{os} 1, 2 y 3 siguientes.

Cuadro N.º 1
Imprenta Nacional
Tarifas para los servicios de publicaciones en los diarios oficiales, según formato de “La Gaceta” y del “Boletín Judicial”, para los años 2011 y 2012

SERVICIO	TARIFA 2011 (₡)	TARIFA 2012 (₡)
<i>COSTO LÍNEA SENCILLA: (*)</i>		
Contado	780	820
Crédito	895	940
<i>COSTO LÍNEA TABULADA (*)</i>		
Contado	1.370,00	1.440
Crédito	1.580,00	1.660
<i>Costo especial por línea para el PANI</i>	210	220
<i>Costo especial por página para el PANI</i> En virtud de que están enviando documentos con páginas de cuadros tabulados, aplicarles el 50% de la nueva tarifa por página.		110.500

(*) El mínimo de líneas sencillas o tabuladas que se cobran por documento es de siete (7).

¹ Acta ordinaria N.º 038-2011, de 20 de octubre de 2011.

Cuadro N.º 2
Imprenta Nacional
Tarifas para los servicios de publicaciones en los diarios oficiales, según formato de “La Gaceta” y del “Boletín Judicial”, con algún grado de complejidad, para los años 2011 y 2012

SERVICIO	TARIFA 2011 (¢)	TARIFA 2012 (¢)
Imágenes y mapas (por página)	210.000	221.000 (1 pág.) 110.500 (½ pág.) 55.250 (¼ pág.)

Cuadro N.º 3
Imprenta Nacional
Tarifas, para el cobro de publicaciones en los diarios oficiales referidas a marcas de ganado y marcas de fábrica, según formato de “La Gaceta” y del “Boletín Judicial” para los años 2011 y 2012

SERVICIO DE PUBLICACIONES	TARIFA POR LÍNEA 2011 (¢)	TARIFA POR LÍNEA 2012 (¢)
MARCAS DE GANADO (*)		
Sin diseño (una vez)	9.500	10.000
Sin diseño (tres veces)	26.620	28.000
Con diseño (una vez)	14.080	14.800
Con diseño (tres veces)	42.350	44.550
MARCAS DE FÁBRICA (*)		
Sin diseño (una vez)	15.500	16.300
Sin diseño (tres veces)	45.500	47.900
Con diseño (una vez)	21.760	22.900
Con diseño (tres veces)	65.230	68.600

(*) Después de 20 líneas, se cobran las líneas adicionales; es decir, costo original más costo adicional

- 2.7** También, como parte del citado acuerdo 6016-10-11, se hace referencia a: “(...) Además, se incluye el cobro especial por línea para el Patronato Nacional de la Infancia, lo cual obedece a que esta entidad solicitó formalmente a la Junta Administrativa que regía en 1999, colaboración para las publicaciones sobre edictos de adopción de menores. En esa oportunidad, esta Junta tomó la disposición de concederle un monto simbólico. Con base en ello, actualmente el monto vigente por línea, para el PANI es de ¢210,00, lo cual aumentaría en esta propuesta en ¢220”, así como también de la aplicación de un 50% en la nueva tarifa por página, debido a que estaban enviando documentos con páginas de cuadros tabulados.
- 2.8** En virtud de lo señalado, si bien la Imprenta Nacional para el 2011 estableció la tarifa de los Diarios Oficiales, con base en un Diagnóstico Financiero-Económico-Producción del período 2010, vuelve nuevamente a determinar para el 2012, la tarifa con base en el incremento del Índice de Precios al Consumidor, sin que ello se fundamentara en un análisis de los costos de producción.
- 2.9** Con el objeto de implementar en la Imprenta Nacional una metodología que estableciera los costos de producción, las autoridades de la Imprenta Nacional gestionaron la realización de una consultoría y capacitación mediante la Contratación Directa N.º 2012CD-000080-99999².
- 2.10** Como resultado de esa contratación, se generaron dos herramientas orientadas a la determinación de costos, una matriz con el tarifario del costo para las publicaciones en el Diario Oficial La Gaceta y el Boletín Judicial, y una hoja Excel que contenía una plantilla de costos para el cálculo de las tarifas de impresos comerciales; permitiéndole a la Imprenta Nacional contar con otro tipo de información para establecer las tarifas de una forma diferente a como se venía realizando años atrás. También se dio la creación de la Unidad de Costos, a cuyo encargado se le asignó la tarea de realizar un estudio de los costos de los procesos productivos de la Imprenta Nacional, para determinar si se ajustaban a la realidad económica de la Institución.
- 2.11** En enero de 2013 la Imprenta Nacional tomó la decisión, a nivel interno, de emigrar definitivamente La Gaceta impresa a La Gaceta digital incluyendo el Boletín Judicial, quedando en firme a partir de julio de ese mismo año³. A raíz de dicho cambio, el acceso a La Gaceta Digital es gratuito para todos los habitantes del territorio nacional, generándose también una nueva forma de trabajo en el proceso de elaboración de La Gaceta y el Boletín Judicial. El proceso de digitalización de esos diarios oficiales, conllevó un cambio radical en el proceso de su producción y publicación, ya que para ello se requeriría de una plataforma tecnológica diferente, incidiendo también de manera directa en la determinación de los costos de producción para el establecimiento de las tarifas.

² “Consultoría y capacitación con el fin de establecer la metodología de sistematización del registro y control de los costos de producción, administrativos y financieros en los que incurre la Imprenta Nacional para brindar sus productos y/o servicios”.

³ Acuerdo N.º 6152-01-2013 de la sesión ordinaria N.º 02 de 17 de enero de 2013.

2.12 Asimismo, a raíz de la contratación directa, la Imprenta Nacional elaboró la Metodología para el establecimiento de los costos de producción de los servicios que brinda la Imprenta Nacional⁴ y el Manual de Procedimientos de la Unidad de Costos, instrumentos que fueron revisados y avalados por el Jefe del Departamento Financiero y aprobados por el Jefe de la Dirección Administrativa. De los citados instrumentos no se evidenció la aprobación formal por parte de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional.

2.13 A partir de julio de 2016 la Imprenta Nacional instauró la “Metodología para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional”⁵. La fórmula para la determinación de la tarifa de los diarios oficiales se definió de la siguiente manera $T = C + RD - TD + t$. En esa ecuación tarifaria, que comprende los costos totales establecidos previamente, se adicionaron dos nuevos elementos a saber: el rédito de desarrollo (RD) y el trato diferenciado (TD).

2.14 La definición de la fórmula tarifaria para los Diarios Oficiales se conceptualizó de la siguiente forma: $T_{\phi} = C + RD - TD + t$

Donde: C (costos totales) = $MO + CD + CI$;
MO=mano de obra incluye cargas sociales;
CD=Costos Directos;
CI=Costos Indirectos;
RD=Rédito de desarrollo (% de los costos totales) donde $0\% \leq RD \leq 25\%$;
TD=Trato diferenciado (% \leq del rédito de desarrollo);
t=Timbre fiscal de ₡20,00 aplicable solamente en los Diarios Oficiales.

2.15 En el caso de la tarifa para la elaboración de artes gráficas y textos, se aplica una fórmula similar sin que se considere el rubro relacionado con el timbre fiscal, donde también se adicionaron los elementos de rédito de desarrollo (RD) y el trato diferenciado (TD). La definición de la fórmula es la siguiente: $P_{\phi} = C + RD - TD$

Donde: C (costos totales) = $MO + CD + CI$;
MO=mano de obra incluye cargas sociales;
CD=Costos Directos;
CI=Costos Indirectos;
RD=Rédito de desarrollo (% de los costos totales) donde $0\% \leq RD \leq 25\%$;
TD=Trato diferenciado (% \leq del rédito de desarrollo);

⁴ Oficio No. DAF-72-2015, de fecha 27 de mayo 2015, suscrito por el Director Administrativo y Financiero.

⁵ Acuerdo N.° 6579-07-2016 de la sesión ordinaria N.° 26 de 27 de julio de 2016.

Aspectos a considerar respecto de algunos de los componentes de la estructura tarifaria definida

- 2.16** Con antelación al 2017 en la Imprenta Nacional se presentaba la particularidad de que la mano de obra se financiaba una parte muy reducida con recursos propios, y el complemento con recursos del Presupuesto Nacional, por lo que al estar contemplado el costo de la mano de obra sufragada con el referido presupuesto dentro de la base tarifaria, esto representaba un doble ingreso para la Imprenta Nacional. Es importante señalar que a partir del 2017 las plazas de la Imprenta Nacional, en su totalidad, se financian por medio del Presupuesto Nacional.
- 2.17** Como parte de la presentación de la Metodología para la fijación de tarifas señalada, se hace referencia a que la Imprenta Nacional no contemplaba "...un rédito de desarrollo en su ecuación tarifaria (porque no existe ecuación tarifaria), y que a pesar de eso, mantiene una sana situación financiera. La explicación a esa contradicción, está en el hecho de que la Imprenta Nacional incluye la mano de obra que se financia con la recaudación de impuestos (a través del presupuesto nacional), como un costo de producción que se les cobra a todos los clientes. Esa práctica de cobrar costos en los que la Junta no incurre o no eroga, sino, la sociedad en general, sustituye la necesidad de estimar, el rédito en cuestión". Al respecto es importante señalar que la Imprenta Nacional mantiene, al 31 de diciembre de 2017, un superávit acumulado que asciende a ¢15.451.212.406,45.
- 2.18** Con respecto a los costos de mano de obra, tomando en consideración que una parte de la planilla se pagaba con el presupuesto de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, y que en la actualidad toda la planilla se paga con cargo al Presupuesto Nacional, la Imprenta Nacional sigue manteniendo el costo de la mano de obra en la ecuación tarifaria para determinar el costo de producir los servicios que brinda a los clientes. Si bien el Director Administrativo Financiero señaló que el costo de la mano de obra no se está cobrando en la tarifa porque sería duplicar la tarifa en ese elemento, la fórmula tarifaria lo contempla expresamente.
- 2.19** En lo que respecta a la incorporación del componente denominado rédito de desarrollo (RD), en la "Metodología de fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional", este lo visualizan *"como un porcentaje del total de costos que determinará el monto anual de la inversión que debe hacer la Imprenta Nacional en adquirir y sustituir tecnología (...).⁶*, constituyéndose en un fondo que debe emplearse para realizar las inversiones necesarias, que permitan el desarrollo o continuidad de la actividad primordial que se lleva a cabo, como parte de una sana práctica administrativa, lo cual guarda

⁶ Metodología para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos aprobada mediante el acuerdo N.º 6579-07-2016 de la sesión ordinaria N.º 26 de 27 de julio de 2016.

relación con lo señalado en el artículo 7 de la Ley de creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional N°. 5394, en el cual se indica que *“Con los ingresos que produzca la Imprenta se creará un fondo especial, dedicado exclusivamente a la adquisición de maquinaria, equipo, materiales, servicios, repuestos y otros bienes necesarios para su modernización y buen funcionamiento”*.

- 2.20** La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) conceptualiza el rédito de desarrollo como un monto que *“(...) estima una rentabilidad adecuada de la empresa, con base en su producción.”*⁷
- 2.21** En relación con la información suministrada por la Administración, extraída de la Metodología de fijación de tarifas, se determinó respecto de la definición y aplicación del componente de rédito de desarrollo, que este se aplica indistintamente para los dos servicios que ofrece la Imprenta Nacional, los diarios oficiales que se trabaja de forma digital y las artes gráficas que requiere de impresiones, lo cual es inconveniente aplicar la misma fórmula para financiar actividades que en su desarrollo son completamente diferentes, y que requieren de cambios o actualizaciones tecnológicas distintas.
- 2.22** Dicho componente se fija como un porcentaje de los costos totales de producción ($0\% \leq RD \leq 25\%$), como un fondo para el financiamiento de la inversión tecnológica; sin embargo, no se evidenció que su determinación esté vinculada o derivada de un plan de inversiones que haya definido formalmente la Imprenta Nacional. Esto genera poca precisión al momento de establecer el monto requerido para el rédito de desarrollo, debido a la falta de relación con los objetivos estratégicos de la organización y con los planes de inversión de mediano y corto plazo necesarios para su operación. Sobre el particular, no se suministró al Órgano Contralor la documentación de soporte con el criterio que justifique la existencia de dicho rango, ni se definieron los parámetros para la estimación de los porcentajes anuales del rédito de desarrollo que permitiera a la Comisión evaluadora⁸ contar con los elementos necesarios para emitir las recomendaciones a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional para establecer la inversión que realizaría la Imprenta Nacional para garantizar la continuidad y actualización tecnológica del servicio.
- 2.23** Si bien el Director General de la Imprenta Nacional suministró a la Contraloría General un archivo de Excel con los datos y cálculos para las tarifas con la estimación de los precios de los diarios oficiales para el 2016, la base del cálculo del rédito de desarrollo no cuenta con un respaldo documental que permita justificar los criterios sobre los cuales se formula dicho componente.

⁷ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, tomado de <http://aresep.go.cr/> diccionario, el 1° de diciembre de 2017.

⁸ Comisión integrada por la Dirección Administrativa Financiera, la Dirección de Producción, la Dirección de Comercialización, la jefatura de Departamento Financiero y la persona encargada de la Unidad de Costos.

- 2.24** Lo anterior obedece a la ausencia de lineamientos específicos para la formulación del rédito de desarrollo de manera que exprese con claridad el fundamento para el cálculo del citado componente, así como de los parámetros para la estimación de los porcentajes anuales de la inversión que realizará la Imprenta Nacional.
- 2.25** En consecuencia, la falta de lineamientos específicos para la formulación del rédito de desarrollo como componente de la ecuación para el cálculo de la tarifa, impide establecer con claridad si los fondos adquiridos contribuyen de manera razonable y efectiva para llevar a cabo aquellas inversiones (materiales y tecnológicas) que le permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Además, la carencia de parámetros técnicos claramente definidos, podría incidir de manera negativa en la Imprenta Nacional en la aprobación de los porcentajes anuales del rédito de desarrollo, con implicaciones directas en la fijación de las tarifas, así como la certeza de que los servicios brindados cumplen con el principio de servicio al costo.

Ausencia de normativa para establecer tratos diferenciados en el cobro de las tarifas de la Imprenta Nacional

- 2.26** La administración pública como parte de su accionar debe prestar los servicios con base en el principio de servicios al costo (fondos necesarios para el financiamiento de las obras y los servicios destinados a asegurar la continuidad del servicio público, así como su adecuada prestación en el futuro), de manera tal que los usuarios tengan acceso a los servicios que brinda, en este caso la Imprenta Nacional, bajo una tarifa que se ajuste al costo.
- 2.27** El artículo 11 de la Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional⁹ establece que: *“La Junta Administrativa de la Imprenta Nacional queda facultada para señalar e imponer las tarifas que considere convenientes y adecuarlas a los precios de costo de los materiales de impresión y edición de las publicaciones que efectúe./Todas las publicaciones que la Asamblea Legislativa deba realizar en el diario oficial La Gaceta, en virtud del proceso de formación de las leyes o los acuerdos legislativos, serán gratuitas.”*

⁹ Ley N.° 5394 publicada en La Gaceta N.° 211 de 9 de noviembre de 1973.

2.28 La Junta Administrativa de la Imprenta Nacional en el tiempo ha establecido un trato diferenciado en el cobro de tarifas a algunas instituciones del sector público que lo han requerido, esto con las debidas justificaciones que motive un acto de aprobación por parte de los miembros de la Junta Administrativa en situaciones calificadas. Por ejemplo en 1999 la Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) solicitó¹⁰ una tarifa simbólica en las publicaciones en materia de niñez y adolescencia que requiere el PANI, por lo cual se autorizó¹¹ que el monto de la tarifa simbólica para las publicaciones en La Gaceta cubriera únicamente los costos directos y sean exclusivamente en materia de niñez y adolescencia.

2.29 Mediante una revisión efectuada a las actas de la Junta Administrativa, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2011 y el 26 de febrero de 2015, se identificaron 9 acuerdos que evidenciaron que la Imprenta Nacional ha establecido tratos diferenciados de tarifas en los servicios que brindó a algunas instituciones del sector público que lo han requerido, a través de descuentos y tarifas simbólicas, determinándose lo siguiente:

- a) En 3 acuerdos no se reflejó la justificación del descuento con razonamientos técnicos ni parámetros claramente definidos.
- b) En 3 de 4 acuerdos, a pesar de existir un estudio técnico, la JAIN no se apejó a la rebaja establecida.
- c) En 2 acuerdos se aprobó el cobro de un monto significativo de ₡1.000,00, debido a que no podían pagar las publicaciones a falta de presupuesto.

2.30 Recientemente, la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional estableció en la “Metodología para la fijación de tarifas para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional” el componente de “Trato diferenciado”, indicando que “...se aplicará como el aporte social que la Imprenta Nacional dará a actividades que se realicen con un determinado fin social, donde se beneficien los sectores más vulnerables de la sociedad costarricense e instituciones públicas con severas limitaciones presupuestarias./ El trato diferenciado corresponderá a la disminución porcentual que se aplique sobre la suma de los demás elementos de la ecuación tarifaria o precios./ El trato diferenciado podrá ser temporal o permanente para instituciones públicas, Municipalidades, confederaciones, Federaciones, Asociaciones de Desarrollo, u otras organizaciones sin fines de lucro.”.

2.31 Por otra parte, en el apartado “4. Solicitudes de revisión para casos individuales o grupales” de la referida Metodología para la fijación de tarifas, en la parte de los Diarios Oficiales, se indica que:

¹⁰ Mediante el oficio N.° P.E.-151-99 de 4 de febrero de 1999.

¹¹ Oficio INDG-115-05-2015 que menciona el Acuerdo N.° 036-2-99 de la sesión ordinaria N.° 1087 celebrada el 16 de febrero de 1999.

“...en cualquier momento la Junta Administrativa podrá remitir a la Comisión, solicitudes de revisión de tarifas o precios de casos individuales o grupales./ Las solicitudes para estudiar propuestas de revisión de tarifas y/o precios, para casos particulares, ya sean individuales o grupales, deben ser trasladadas a la Comisión para que realice el estudio correspondiente, del que se desprenderá la nueva propuesta tarifaria y/o precios que corresponda. La Junta Administrativa establecerá la vigencia de los resultados de dichas solicitudes./ Tanto las tarifas y precios que son de aplicación general, como las individuales o grupales que se reciban, deben ser remitidos a la Junta Administrativa para su estudio y de ser aprobadas, deben publicarse en el diario oficial La Gaceta, con la indicación expresa de a quiénes les es aplicable. Se exceptúa de la publicación cuando se trate de tarifas individuales y de los precios de artes gráficos y textos./ La Junta Administrativa determinará para cada caso específico o grupal, que información o documentación deben aportar los solicitantes. De esto será informada la Comisión, a efectos de que cuente con los elementos necesarios para emitir sus recomendaciones./ Mediante el acuerdo respectivo, la Junta Administrativa también señalará cuáles componentes de la tarifa y precios se aplicará el porcentaje de trato diferenciado, para los casos individuales o grupales.”

- 2.32** A raíz de lo señalado, como parte de la estructura tarifaria aprobada por la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional se contempla el componente denominado “Trato diferenciado” el cual está definido como un porcentaje del rédito de desarrollo (ver párrafos 2.14 y 2.15 de este informe).
- 2.33** Ante consulta del Órgano Contralor sobre la base jurídica con que cuenta la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional para la aplicación y establecimiento del cobro en los servicios que se prestan, esta señaló la ley de creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional N.º 5394¹². No obstante, la referida ley no hace alusión en ninguno de sus artículos a la posibilidad de establecer tratos diferenciados en las tarifas, excepto en el artículo 11 ya citado, respecto de la gratuidad de las publicaciones por parte de la Asamblea Legislativa en el diario oficial La Gaceta, en lo relacionado al proceso de formación de las leyes o los acuerdos legislativos.
- 2.34** Por otra parte, el Director General de la Imprenta Nacional respecto del cobro o trato diferenciado a las tarifas, señaló también¹³ que se incluyó en el documento del plan-presupuesto de 2018 una política que se relaciona con que *“La Imprenta Nacional apoyará las políticas públicas fundamentales del estado costarricense, mediante precios y tarifas preferenciales, asegurando el equilibrio financiero y preservando los recursos necesarios para el desarrollo institucional.”*

¹² Oficio N° INDG-146-11-2017 de 15 de noviembre de 2017.

¹³ *Ibíd.*

- 2.35** En aplicación del artículo 10 del Código Civil, no es factible interpretar, según el sentido propio de sus palabras, que el artículo 11 de la Ley 5394 la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional pueda discrecionalmente ir más allá de lo dispuesto por el texto normativo, el cual no regula en ninguna parte una facultad de exoneración ni aplicación de cobros diferenciados en los servicios que brinda la Imprenta Nacional a las instituciones del Sector Público; tampoco se desprende que la norma esté autorizando a las instituciones públicas a solicitar a la Imprenta Nacional dichas facilidades.
- 2.36** Dado lo anterior, no se evidenció si la Junta Administrativa está facultada para establecer tratos diferenciados a otras instituciones, por cuanto el plan del presupuesto de 2018 no es suficiente respaldo para brindar tratos diferenciados que no establezca la ley, ni se determinaron las condiciones técnicas que deben tener las instituciones públicas para estar sujetas de los descuentos en las tarifas, tampoco se señaló si la Junta Administrativa está facultada para determinar la diferenciación. Dado el parámetro con que se establecen las tarifas, es factible considerar que si la Junta pudiera discrecionalmente otorgar exenciones o dispensar el pago de las tarifas, podría producirse un déficit en su financiamiento, que imposibilitaría el cumplimiento de los fines que justifican su existencia y que determinaron el otorgamiento de la competencia tarifaria. O en su caso, a efecto de compensar las dispensas otorgadas, la Junta tendría que fijar para el resto de publicaciones tarifas mayores a los costos a fin de equilibrar su presupuesto.
- 2.37** Además, la metodología tarifaria presentada no establece de qué manera se va a recuperar el descuento brindado a instituciones vulnerables o con severas limitaciones presupuestarias. Lo anterior, a sabiendas de que se está brindando un servicio al costo, con un rédito de desarrollo orientado a realizar inversiones tecnológicas futuras, y que puede ser comprometido ya que el trato diferenciado se establece como un monto menor o igual a la tasa de rédito de desarrollo.
- 2.38** Es por ello que, de conformidad con lo anterior, la Imprenta Nacional no estaría cobrando, los servicios que brinda a los usuarios bajo el principio de servicio al costo, ya que al haber establecido cobros diferenciados de tarifas en los servicios que brindó a las instituciones del sector público que lo han requerido, o bien al considerar en la nueva estructura tarifaria un trato diferenciado, esto podría tener una incidencia directa sobre las tarifas de los servicios prestados a las instituciones a las que no se les otorga el beneficio del trato diferenciado.
- 2.39** Mediante el análisis realizado por la Contraloría General de la República, se determinó que la Imprenta Nacional implementó el trato diferenciado en el cálculo de las tarifas, sin que existiera una norma legal que lo permita expresamente. La “discrecionalidad” de la Imprenta Nacional tiene como necesario límite los costos correspondientes, límite que se irrespetaría en el caso de que se tuviesen que establecer tarifas más altas para compensar o subsidiar tarifas cero o bien, se decide la simple dispensa del pago de los servicios que se brinden.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La Junta Administrativa de la Imprenta Nacional es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Gobernación y Policía, facultado para *“señalar e imponer las tarifas que considere convenientes y adecuarlas a los precios de costo de los materiales de impresión y edición de las publicaciones que efectúe”*. Esto refleja que es una institución que está sujeta a brindar un servicio al costo, sin obtener utilidades producto de las actividades que realiza.
- 3.2. La Imprenta Nacional carecía de una metodología que le permitiera definir de forma razonada las tarifas que cobraba por la prestación de sus servicios, para ello tenía la práctica de determinar la tarifa con base en el Índice de Precios al consumidor más un porcentaje de distribución, lo cual no evidenciaba que las tarifas estuviesen acorde con lo señalado en el artículo 11 de Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, N.º 5394, respecto de la facultad para señalar e imponer las tarifas que considere convenientes, adecuándolas a los precios de costo de los materiales de impresión y edición de las publicaciones que efectúe.
- 3.3. Si bien de forma reciente la Imprenta Nacional ha determinado las tarifas con base en elementos de costos, no se puede concluir que esas tarifas respetan el principio de servicio al costo, máxime considerando que al 31 de diciembre de 2017, presentan un superávit acumulado que asciende a $\text{¢}15.451.212.406,45$.
- 3.4. La “Metodología para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional”, contempla un rédito para desarrollo establecido como un porcentaje de los Costos totales, definido entre 0 y 25%. Al asociarse el rédito para el desarrollo con los costos (MO+CD+CI), en vez de ligarse en forma directa con las inversiones futuras que requieren los servicios, derivadas de un Plan Estratégico Institucional, dicho rédito no otorga seguridad alguna de que los recursos que potencialmente éste produce sean suficientes y oportunos para realizar las inversiones que en un futuro se requieran para garantizar su operación.
- 3.5. Los fines de la Imprenta Nacional –como prestatario público– son brindar, tanto en el presente como en el futuro, servicios públicos con calidad, oportunidad, sostenibilidad, continuidad y confiabilidad, para lo cual necesariamente dicha institución requiere de políticas tarifarias claras, que le permitan desempeñar óptimamente sus actividades operativas y, también, realizar los proyectos de desarrollo para expandir y ampliar los servicios que brinda; todo ello sin olvidar que tales servicios deben prestarse bajo el principio rector de “servicio al costo”.
- 3.6. La incorporación del rédito de desarrollo en la nueva metodología garantiza un posible financiamiento para la continuidad del servicio; no obstante la ausencia de la documentación de soporte para su determinación, que justifique la existencia del rango establecido para el citado componente; así como la falta de claridad en la aplicación de los parámetros para establecer el porcentaje del rédito de desarrollo

que debe transferirse a la tarifa, no garantiza el cumplimiento de la inversión planeada, el equilibrio financiero, la retribución competitiva y el adecuado desarrollo de la actividad y continuidad del negocio de la Imprenta Nacional.

- 3.7. En cuanto al trato diferenciado, si bien con antelación la Imprenta Nacional estableció tarifas con descuentos para instituciones públicas, y que en la “Metodología para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional”, se contempla un rubro de “Trato diferenciado”, no existe legislación que faculte a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional para realizar este tipo de diferenciaciones. Solamente de manera exclusiva está asignada la gratuidad para la Asamblea Legislativa en publicaciones de leyes o acuerdos legislativos, según el artículo 11 de la Ley N° 5394 sobre la creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.° 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LIC. VÍCTOR MANUEL BARRANTES MARÍN, PRESIDENTE DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Hacer del conocimiento de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, en la sesión inmediata posterior a su conformación, la siguiente disposición: “Resolver acorde a sus competencias para que la práctica que tiene la Imprenta Nacional de aplicar tarifas diferenciadas en los servicios que brinda a las instituciones del sector público que lo solicitan sea eliminada de acuerdo a los párrafos del 2.26 al 2.39 de este informe; para ello deberá remitir a la Contraloría General, 30 días hábiles después de la primera sesión posterior a su conformación, el acuerdo

correspondiente de la Junta que acredite el cumplimiento de lo señalado, así como una certificación de la divulgación del referido acuerdo a las unidades involucradas en el proceso de emisión de los Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional”.

Por otra parte, en su calidad de Presidente de la Junta Administrativa, remitir al Órgano Contralor, una certificación que haga constar la remisión de lo dispuesto a la Junta Administrativa, 15 días hábiles después de que se haya llevado a cabo la primera sesión de dicha Junta.

AL LIC. CARLOS ANDRÉS TORRES SALAS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE LA IMPRENTA NACIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5.** Revisar y ajustar la Metodología para la fijación de tarifas de Diarios Oficiales, Artes Gráficas e impresión de textos en la Imprenta Nacional, a fin de que se estructure el componente de rédito de desarrollo y trato diferenciado, de conformidad con los resultados contenidos en el presente informe; quedando bajo la responsabilidad de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, la obligación de garantizar el equilibrio financiero, la retribución competitiva y el adecuado desarrollo de la actividad y continuidad de la Imprenta Nacional. Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de agosto de 2018, una certificación en la que se haga constar la aprobación por parte de la Junta Administrativa del ajuste a la referida Metodología para la fijación de tarifas en cumplimiento a esta disposición; y al 28 de setiembre una certificación de la implementación de los ajustes a la metodología. Ver párrafos del 2.1 al 2.25 de este informe.

Firmamos a los 22 días del mes de junio de 2018, San José, Costa Rica.



Licda. Damaris Vega Monge
GERENTE DE ÁREA

M.Sc. Mario Alberto Pérez Fonseca
ASISTENTE TÉCNICO

Licda. Hannia Mena Garro
FISCALIZADORA

/ghj
Ci: Archivo
Exp: CGR-AUCE-2015000230
G: 2015000176