

Al contestar refiérase

al oficio N.° 01688

03 de febrero, 2021
DFOE-DL-0136

Señor
Wilber Madriz Arguedas
alcaldia.munipuntarenas@gmail.com
eduardo.arguedas@munipuntarenas.go.cr
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Estimado señor:

Asunto: Criterio sobre la transferencia de los recursos otorgados por la Ley n.° 8461 al Parque Marino del Pacífico

Se atiende el oficio n.° MP-AM-OF-1581-12-2020 de 11 de diciembre de 2020, remitido a la Contraloría General el 14 de diciembre de 2020, mediante el cual solicita que se emita el criterio acerca de transferir directamente a la Fundación del Parque Marino del Pacífico, los recursos establecidos en el artículo 15 inciso g) de la Ley Préstamo para Puerto Caldera con EXIMBANK de Japón Banco Exportación e Importación de Japón¹ (Ley n.° 5582), otorgados por el artículo 3 de la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico (Ley n.° 8461).

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La anterior consulta se plantea, conforme se indica, en razón de que la Directora del Parque Marino del Pacífico solicitó a la Municipalidad de Puntarenas, con el oficio n.° DEPMP-059-2020, analizar la viabilidad de transferir directamente a la Fundación del Parque Marino del Pacífico, los recursos establecidos en el artículo 15 inciso g) de la Ley n.° 5582.

¹ Ley n.° 5582 de 11 de octubre de 1974, reformada por el artículo 3 de la Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, n.° 8461 de 20 de octubre de 2005.

DFOE-DL-0136

2

03 de febrero, 2021

Esto, dado que la Fundación del Parque Marino del Pacífico (...) *tiene la finalidad exclusiva (SIC) administrar el Parque Marino en asuntos relacionados con la construcción y el uso de su infraestructura, la contratación de bienes y servicios para su funcionamiento, así como la prestación de servicios de sus diferentes programas, según el artículo 8 de la Ley N° 8065*².

Se adjunta el oficio n.° MP-SJ-OF-0602-12-2020 de 4 de diciembre de 2020, que es criterio legal emitido por la coordinadora de Servicios Jurídicos de la Municipalidad de Puntarenas, dirigido al Alcalde de la Municipalidad de Puntarenas, en el que se (...) *considera que, las transferencias de los recursos provenientes de la Ley 8461 pueden ser dirigidos a la Fundación del Parque Marino del Pacífico, puesto que por ley se encuentra facultada para la construcción y el uso de infraestructura, la contratación de bienes y servicios para su funcionamiento, así como la prestación de servicios de sus diferentes programas, siendo éstos los usos o destino que debe dársele a los recursos asignados por la Municipalidad al Parque Marino del Pacífico, de conformidad con lo que dispone el inciso g) del artículo 3 de la Ley 8461; siempre y cuando se atiendan y cumplan con los requerimientos establecidos en el artículo 5 siguientes y concordantes del Reglamento para la Regulación de las Transferencias a Sujetos Privados canalizados por la Municipalidad del cantón Central de Puntarenas (...).*

También, se anexa el oficio n.° DGNP-0168-2017 de 3 de abril de 2017, suscrito por la directora general de Presupuesto Nacional, dirigido a la directora financiero contable del Ministerio de Ambiente y Energía, en el que se reitera que la transferencia de los recursos para la administración del Parque Marino del Pacífico, debe mantenerse presupuestado como transferencia corriente a fundaciones, ya que se ajusta a la normativa que regula la existencia y funcionamiento de ese Parque en cuestión.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, es preciso señalar que en el ejercicio de la potestad consultiva del Órgano Contralor, regulada en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República³ (LOCGR) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República⁴, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia, cuando la gestión cumple con los requisitos estipulados en el artículo 8 de dicho Reglamento; en particular, cuando se plantea en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas.

Con respecto a la presente gestión su análisis conlleva al estudio de un caso en particular, cuya resolución es responsabilidad de la Administración. No obstante, la

² Ley Creación del Parque Marino del Pacífico, n.° 8065 de 27 de enero de 2001.

³ Ley n.° 7428 de 7 de setiembre de 1994.

⁴ Resolución n.° R-DC-197-2011 de 13 de diciembre de 2011, disponible en la dirección electrónica: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/leyes-reglamentos/reglamento-atencion-consultas.pdf>

Contraloría General puede valorar circunstancias de excepción relevantes, y proceder a atender la consulta por el fondo y emitir el correspondiente criterio vinculante. Lo anterior, de acuerdo con los artículos 7 y 9 del citado Reglamento.

En ese sentido, se identifican aspectos relevantes propios de la competencia de la Contraloría General, acerca de la disposición de fondos públicos que pueden afectar la hacienda municipal y que atañen a los intereses y servicios locales. Por consiguiente, el presente criterio se emite con carácter vinculante, y se recuerda que las decisiones que se tomen al respecto, son de la exclusiva responsabilidad de las autoridades municipales que resulten competentes.

De tal manera, no se pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones, con respecto a las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico. A la vez, trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, que puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones.

Por tanto, el presente criterio no sustituye a la Administración en el manejo particular de situaciones en el plano meramente administrativo, ni tampoco, como validación o confirmación de las conductas previamente adoptadas por ésta.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) **Recepción del impuesto por movilización de carga portuaria por parte de la Municipalidad de Puntarenas**

El artículo 15 de la Ley n.º 5582 estipuló desde su emisión el pago de un impuesto por movilización de carga portuaria⁵, de los puertos de Puntarenas y Esparza, el cual debe ser pagado a la Municipalidad de Puntarenas. Al respecto, la Procuraduría General de la República, en el dictamen n.º C-207-2008⁶ determinó que aunque dicha Ley ha sido objeto de varias reformas parciales, desde su entrada en vigencia hasta la fecha, siendo la última la introducida por el artículo 3 de la Ley n.º 8461, el hecho generador, como elemento esencial del tributo, se ha mantenido invariable.

Así, reseña la Procuraduría General que en el proyecto de esta última Ley⁷, se reforma dicho tributo, sin que la obligación tributaria varíe en absoluto, tan es así que la movilización de carga se mantiene como hecho generador antes y después de la reforma, por lo que se da continuidad a la ley. En ese sentido, la discusión legislativa se centró en actualizar *la tarifa*, dado que ésta respondía a la realidad económica de la época en que se

⁵ De acuerdo con el Clasificador de los ingresos del sector público, emitido por el Ministerio de Hacienda, mayo 2018, corresponde a la cuenta 1.1.4.3.02.00.0.0.000, Impuesto por uso de terminal portuaria. En este renglón se incluye los impuestos que se cobran por el uso y atraque de embarcaciones en los puertos.

⁶ Dictamen n.º C-207-2008 de 17 de junio de 2008.

⁷ Tramitado en el expediente legislativo n.º 15278. Actas legislativas n.ºs 10 de 24 de setiembre de 2004, 11 de 24 de setiembre de 2003 y 73 de 22 de setiembre de 2005.

DFOE-DL-0136

4

03 de febrero, 2021

aprobó la Ley n.º 5582, y con el proceso de devaluación de la moneda, los recursos recaudados del cobro del tributo resultaban insuficientes, para lograr el destino específico que se previó en su momento.

Aunado a lo anterior, se discutió sobre la necesidad de ampliar la cobertura de distribución de esos recursos, en virtud de nuevas necesidades que se detectaron en las comunidades de Puntarenas y Esparza. De modo, que es a partir de tales argumentos que se toma la decisión de aumentar la tarifa de los tributos⁸, para lograr mayor cobertura y atender necesidades de diversa índole que antes no eran atendidas.

También, se modificó el destino de los recursos recaudados por el cobro del citado tributo. No obstante, aclara la Procuraduría General, se trata siempre de un tributo con destinos específicos, y de una diversificación en la distribución que la Municipalidad debe hacer.

En particular, el artículo 15, inciso g) de la Ley n.º 5582 establece un impuesto de cuarenta centavos de dólar en moneda de los Estados Unidos (US \$0.40) por cada tonelada de carga que se movilice en los puertos de los cantones Central y Esparza, y como destino específico *Un diez por ciento (10%) al Parque Marino, para el mantenimiento y la construcción de infraestructura y gastos de operación*. Los cuales, deben ser pagados directamente a la Municipalidad de Puntarenas. Así, los recursos derivados del cobro de este gravamen tienen que ser incorporados en el presupuesto de esa Municipalidad y asignados tal y como ese artículo lo dispone.

Esto, es confirmado por el legislador, en tanto se determina que se creó dicho impuesto y se establecieron los destinos de esos recursos derivados de su cobro, a favor de distintos programas e identidades, con parámetros claros y precisos para su distribución, previo a la incorporación en el presupuesto de la Municipalidad de Puntarenas y su asignación de la manera indicada⁹.

Es así, como la Municipalidad de Puntarenas se constituye en administración tributaria u órgano administrativo, encargada de gestionar y fiscalizar el impuesto de referencia, con la exclusiva potestad para requerir el cobro del mismo y ejercer cualquier tipo de acción para su recaudación, conforme con los artículos 11, 14 y 99 de Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario)¹⁰. A su vez, representa una responsabilidad municipal para asegurar que el uso de los fondos públicos que se recauden, a partir de la creación de ese impuesto, estén destinados y se ejecuten en atención a la finalidad o necesidad pública que se busca satisfacer.

⁸ La tarifa inicialmente se fijó en diez y cinco colones por cada tonelada de carga, dependiendo del puerto por el que se movilizara; luego, se unificó la tarifa en diez colones por cada tonelada de carga indistintamente del puerto; y finalmente, con la reforma introducida por Ley n.º 8461 se fijó el monto de cuarenta centavos de dólar.

⁹ Expediente legislativo n.º 15278, folios 56, 309, 694, 698, 748. Ley n.º 8461.

¹⁰ Ley n.º 4755 de 3 de mayo de 1971. En relación véase el oficio n.º 11358 (DFOE-PG-0353) de 24 de julio de 2020.

b) Transferencia de los recursos del impuesto por movilización de carga portuaria al Parque Marino del Pacífico por la Municipalidad de Puntarenas

En ese orden de ideas, corresponde a la Municipalidad de Puntarenas establecer en el presupuesto municipal los ingresos respectivos por concepto del impuesto de referencia, y transferirlos a la entidad que expresamente estipula el artículo 15, inciso g) de la Ley n.º 5582, de cita; es decir, al Parque Marino del Pacífico, para el cumplimiento de su destino específico, a saber (...) *el mantenimiento y la construcción de infraestructura y gastos de operación.*

En relación, es menester recordar que la Contraloría General ha definido que *Los destinos específicos son todas aquellas asignaciones presupuestarias predefinidas, tanto por la Constitución Política como por alguna Ley, que disponen la realización de un gasto en particular, y cuyo monto se determina en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico. Han nacido como producto de la intención de asegurar en alguna medida el financiamiento a importantes funciones que son consubstanciales de todo Estado, o que el Estado Costarricense ha asumido en el contexto de su tradicional vocación social (justicia, infraestructura, educación y asistencia social, por ejemplo), intención que valoramos como positiva e inspirada en una correcta interpretación del deber del Estado de garantizar el bienestar del mayor número posible de sus habitantes*¹¹.

Asimismo, la Procuraduría General en el dictamen n.º C-99-2019¹² consideró que el establecimiento de los destinos específicos, en la mayoría de los casos, se relacionan con el financiamiento de servicios que pretenden hacer realidad derechos fundamentales y en particular, servicios o actividades estatales dirigidas a dar cumplimiento a los derechos de carácter social. Por lo que la eliminación del destino específico puede poner en riesgo la satisfacción de esos derechos para una parte de la población, y podría no asegurar el cumplimiento de los principios de solidaridad y justicia social, pilares del Estado Social de Derecho que establece la Constitución.

De tal manera, la Municipalidad de Puntarenas tiene la obligación de registrar el detalle de las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos en su contabilidad presupuestaria, de forma que éstos respondan en el presupuesto institucional, al contenido presupuestario y a una clasificación acorde con la identificación del origen de la fuente de esos ingresos, así como con las características del gasto, en cumplimiento del principio de especificación, según lo dispone los puntos 1.1, 2.2.3 inciso f) y 2.2.6 incisos a) y b) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE (NTPP)¹³, en concordancia con los artículos 4 inciso b) y 100 del Código Municipal¹⁴.

¹¹ Informe Destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central, elaborado por la Contraloría General de la República, 2018. También, informe n.º DFOE-SAF-OS-02-2018, Destinos específicos del Presupuesto del Gobierno Central. En la búsqueda de un gasto público flexible y vinculado a principios fundamentales del gasto.

¹² Dictamen n.º C-99-2019 de 5 de abril de 2019.

¹³ Resolución n.º R-DC-24-2012 de 26 de marzo de 2012, emitida por el Despacho Contralor.

¹⁴ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

c) Presupuesto del Parque Marino del Pacífico y transferencia de los recursos del impuesto por movilización de carga portuaria a la Fundación del Parque Marino del Pacífico

Por su parte, y de conformidad con los artículos 4 y 7 de la Ley n.º 8065, le compete al Parque Marino del Pacífico, como órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de sus bienes y recursos, a fin de cumplir los objetivos otorgados legalmente, según lo definido por su Consejo Directivo Interinstitucional, presupuestar los recursos generados por el impuesto por movilización de carga portuaria, para su inclusión en el presupuesto nacional.

Lo anterior, de conformidad con lo estipulado en el artículo 1 de la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central¹⁵, el cual señala que *Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. / El Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos antes indicados y brindará, a solicitud del órgano respectivo, el apoyo técnico para facilitar el análisis y la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación legislativa del presupuesto de la República*¹⁶.

Al respecto, la Procuraduría General de la República¹⁷ determinó en el dictamen n.º C-391-2020, que ello conlleva la finalidad de que se dé plena eficacia a los principios constitucionales y técnicos en materia presupuestaria, se garantice y robustezca el control político, expresado en el direccionamiento de la Administración por parte del Poder Ejecutivo y en la aprobación del presupuesto por la Asamblea Legislativa. Esto, con el afán de mejorar la coordinación y coherencia interna de la Administración central, generando mayor eficiencia en la ejecución del gasto para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

En cuyo contenido presupuestario, en concordancia con lo regulado en el artículo 8 de la Ley n.º 8065, debe consignarse los recursos provenientes del impuesto que aquí interesa, para que sean transferidos a la Fundación del Parque Marino del Pacífico y administrados en asuntos relacionados con la construcción y el uso de su infraestructura, la contratación de bienes y servicios para su funcionamiento, así como la prestación de servicios de sus diferentes programas.

En ese sentido, el legislador creó un órgano con desconcentración máxima dentro del MINAE, encargado de llevar con la cooperación de otra entidad privada los diversos programas para alcanzar sus cometidos; la cual, debe actuar apegada a las decisiones de política, planificación, dirección, supervisión y coordinación que dicte el Consejo Directivo

¹⁵ Ley n.º 9524 de 7 de marzo de 2018.

¹⁶ En relación véase el oficio n.º 490 (DFOE-AE-0027) de 14 de enero de 2021.

¹⁷ Dictamen n.º C-391-2020 de 8 de octubre de 2020.

Interinstitucional y ejecutar los programas que éste defina. Además, el MINAE como rector del sector, fija en primera instancia tales políticas y las coordina con ese Consejo. Así, las contribuciones no se pueden canalizar directamente a la Fundación, porque en este caso los autorizados para contribuir, pertenecen al sector público y los fondos públicos suponen que se presupuesten¹⁸.

Por consiguiente, y de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹⁹, en tanto la Fundación del Parque Marino del Pacífico reciba recursos de la Hacienda Pública para su administración o disposición por cualquier título, en cumplimiento de sus fines, y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por órganos del Estado, le corresponde apegarse a la normativa de control y fiscalización emitidas por la Contraloría General²⁰.

IV. CONCLUSIONES

1. El impuesto por movilización de carga portuaria, de los puertos de Puntarenas y Esparza, tiene que ser pagado a la Municipalidad de Puntarenas; la cual, se constituye en administración tributaria u órgano administrativo, encargada de gestionar y fiscalizar el impuesto de referencia.
2. La Municipalidad de Puntarenas está obligada a presupuestar tales ingresos y transferirlos al Parque Marino del Pacífico, para el cumplimiento de su destino específico, sea el mantenimiento y la construcción de infraestructura y gastos de operación de dicho Parque.
3. Le compete al Parque Marino del Pacífico, como órgano con desconcentración máxima del MINAE, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de sus bienes y recursos, a fin de cumplir los objetivos otorgados legalmente, presupuestar los recursos generados por el impuesto por movilización de carga portuaria, para su inclusión en el presupuesto nacional, según lo definido por su Consejo Directivo Interinstitucional.
4. El presupuesto nacional debe incluir la transferencia de los recursos correspondientes al impuesto por movilización de carga portuaria, de los puertos de Puntarenas y Esparza, a favor de la Fundación del Parque Marino del Pacífico, para que éstos sean administrados por dicha entidad, en asuntos relacionados con la construcción y el uso de su infraestructura, la contratación de bienes y servicios para su funcionamiento, así como la prestación de servicios de sus diferentes programas.

¹⁸ Expediente legislativo n.º 13771, folios 66, 67, 118, 119, 123, 129. Ley n.º 8065.

¹⁹ Ley n.º 8131 de 18 de agosto de 2001.

²⁰ Oficio n.º 20317 (DFOE-AE-0471) de 18 de diciembre de 2020. Se establece que si el beneficio se enmarca en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, aplica las Normas Técnicas (R-DC-00122-2009); cualquier otro recurso que administre la Fundación están sujetas a las Normas de Control (N-1-2009-CO-DFOE), pudiendo en ambos casos la Contraloría General efectuar fiscalización posterior.

DFOE-DL-0136

8

03 de febrero, 2021

5. La Fundación del Parque Marino del Pacífico tiene que apegarse a la normativa de control y fiscalización emitidas por la Contraloría General, con respecto a los recursos transferidos o puestos a disposición a su favor, mediante partida o norma presupuestaria, por órganos del Estado.

De conformidad con lo antes señalado se da por atendida la gestión.

Atentamente,



Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

MSc. Vanessa Pacheco Acuña
Fiscalizadora

FARM/mgr

Ce: Archivo Central

Ni 39319-2020

G: 2020004474-1