

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 7427**

25 de mayo, 2021  
**DFOE-GOB-0038**

Señor  
Verny Valverde Cordero  
Auditor Interno  
**IMPRENTA NACIONAL**  
**CORREO:** [vvalverde@imprensa.go.cr](mailto:vvalverde@imprensa.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Se atiende consulta planteada por oficio MGP-IN-AI-050-2021, sobre la aprobación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional de realizar trabajos gratis al Gobierno que tengan relación directa con la declaratoria de emergencia por el COVID-19

Se recibió en la Contraloría General el oficio MGP-IN-AI-050-2021 de fecha 20 de abril del presente año, mediante el cual se consulta el criterio de la Contraloría General de la República sobre la aprobación por unanimidad de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, de realizar gratis los trabajos de publicaciones y servicios de artes gráficas al Gobierno, que tengan relación directa con la declaratoria de emergencia por el virus del COVID-19.

## **I. OBJETO DE LA CONSULTA**

En el texto de la consulta realizada, se plantean las siguientes interrogantes puntualmente:

"Si el decreto de la declaratoria de emergencia está por encima de la Ley de Creación de la Junta Administrativa, donde se le prohíbe realizar trabajos de impresión por debajo del costo"

Adicionalmente sobre el particular, se indica que dicha colaboración se estableció en el mismo periodo de la declaratoria de emergencia (todo el año 2020), y ahora se renovó para el 2021; de modo que se prestan servicios de publicaciones en los Diarios Oficiales y productos de artes gráficas de forma gratuita a la Comisión Nacional de Emergencias, al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Salud, a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Ministerio de Seguridad Pública, al Ministerio de Gobernación y Policía, cuando actúen de manera independiente o como parte del Poder Ejecutivo, siempre y cuando dichas solicitudes se encuentren estrictamente relacionadas con la atención de la emergencia para evitar el contagio masivo del COVID-19. Teniéndose en cuenta lo regulado por la Ley de Creación de la Junta

Administrativa de la Imprenta Nacional, Ley n.º 5394, y la competencia que allí es otorgada a dicha Junta Administrativa.

Finalmente se adjunta el criterio de la Asesoría Legal de la Imprenta Nacional, oficio n.º AJ-043-2020 del 17 de julio de 2020; en el que se indicó que se torna imprescindible que se cuente con respaldo legal, que permita seguir brindando tales servicios gratuitos a todo el sector público durante la vigencia de la emergencia, siempre y cuando su equilibrio financiero lo permita, proponiéndose solicitar al Ministerio de Salud o a la Comisión Nacional de Emergencias, que dicte una directriz que le permita de manera expresa a la Junta Administrativa colaborar con publicaciones y servicios artes gráficas al Estado en forma gratuita, y se cuente con presupuesto para el cumplimiento de ese fin.

## II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En atención a la consulta planteada, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los Órganos parlamentarios, los Diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley. Complementándose al efecto, con lo regulado en el "*Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*" (resolución R-DC-197-2011), el cual establece las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

El artículo 8 del Reglamento de referencia, establece requisitos de obligatorio cumplimiento para la presentación de las consultas dirigidas al Órgano Contralor, entre los que se citan -en lo de interés-, lo dispuesto en los incisos 1 y 2 de dicho ordinal, los cuales determinan lo siguiente:

"Artículo 8º—**Requisitos para la presentación de las consultas.** Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Tratarse de asuntos de competencia del órgano contralor.
  2. Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.
- (...)."

Desprendiéndose de lo anterior, la obligación de presentar las consultas dentro de las materias propias de la competencia constitucional y legal de esta Contraloría General vinculada con la Hacienda Pública. Asimismo, debe plantearse en términos generales, sin que se someta al Órgano Consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.

Dicho proceder, obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones. De manera que se reitera el carácter general de las observaciones y el análisis que aquí se plantea sobre el tema en consulta.

Por ello, la potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye a las Administraciones Públicas en el manejo de situaciones particulares en el plano meramente administrativo, la resolución de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante, o la validación o confirmación de conductas previamente adoptadas por la Administración activa.

En ese tanto, se procede a emitir un criterio vinculante respecto a lo relacionado con el ámbito competencial del Órgano Contralor, máxime cuando se trata de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva; bajo el entendido que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, y no de una situación específica e individualizada, y dirigida por demás a orientar la toma de decisiones del consultante.

### **III. CRITERIO JURÍDICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL**

Sobre el asunto consultado es preciso señalar de previo, que el análisis particular de normas del ordenamiento jurídico con el propósito de decidir sobre su rango dentro de la jerarquía de normativa, no es materia que se enmarque dentro del alcance del ejercicio de la potestad consultiva a cargo de este Órgano Contralor. Por tanto, el desarrollo que de seguido se expone tiene como objetivo enfatizar en los aspectos que la Imprenta Nacional debe analizar para garantizar no solo un buen uso de los recursos públicos, los controles internos estrictos, rendición de cuentas satisfactorias, entre otros; sino además, la sostenibilidad de la misma institución, todo en aras de la satisfacción de las necesidades presentes como futuras, pero sobre todo la continuidad del servicio.

En esa línea, debe considerarse que, la “Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional en todo el Territorio de la República de Costa Rica, Debido a la Situación de Emergencia Sanitaria Provocada por la Enfermedad COVID-19”, Decreto Ejecutivo n.º 42227-MP-S; responde a la facultad que posee el Poder Ejecutivo para declarar emergencia nacional, a fin de integrar y definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos, entidades públicas, y privadas, a efectos de poder brindar una solución acorde a la magnitud del desastre.

Al respecto, el numeral 31 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley n.º 8488, regula lo correspondiente a la declaración de emergencia; estableciendo que la misma permite un tratamiento excepcional del estado de necesidad y urgencia en razón de su naturaleza o de otro orden para atender a las personas, los bienes y los servicios en peligro, con el deber ulterior de rendir cuentas sobre las acciones adoptadas.

En este sentido, se observan acciones como la Directriz n.º 073-S-MTSS, que estableció una serie de medidas de coordinación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de los protocolos del Ministerio de Salud e implementar lineamientos de teletrabajo en las oficinas estatales; también está el Decreto Ejecutivo n.º 42221-S, que suspendió los eventos masivos de personas y centros de reunión pública; o bien, la Directriz n.º 074-S, en la que se instruyó a los Ministerios y respectivos órganos, para cancelar los viajes oficiales al extranjero (salvo los estrictamente indispensables para la continuidad del servicio público); entre otros.

Bajo este escenario, se debe igualmente considerar por la institución, que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo n.º 42227-MP-S, determina que dicha declaratoria de emergencia comprende las acciones, obras y servicios necesarios para poder solucionar los problemas a los que hace referencia la misma Declaratoria, que consta en el Plan General de la Emergencia aprobado por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para “*poder ser objeto de atención conforme al concepto de emergencia*”.

Regulándose además en el numeral 4 siguiente, que el Ministerio de Salud junto con dicha Comisión Nacional, serán los encargados del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de: “*protección, salvamento, atención y rehabilitación de las zonas declaradas en estado de emergencia*”; remitiéndose igualmente al Plan General citado.

En materia de colaboraciones, se observa que el ordinal 5 del mismo Decreto de referencia, señala remitiendo a los artículos 46 (sobre transferencia de recursos institucionales) y 47 (sobre contribuciones de instituciones) de la Ley n.º 8488; que existe una autorización para: “*dar aportes, donaciones, transferencias al Fondo Nacional de Emergencias, así como prestar la ayuda y colaboración necesarias a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y*

Atención de Emergencias, al Ministerio de Salud y a la Caja Costarricense de Seguro Social, (subrayado que no corresponde al original). Indicándose igualmente que la simplificación o eliminación de los trámites o requisitos ordinarios, no sea en lo estrictamente necesario, está relacionado con la continuidad, eficiencia, adaptación o necesidad social que se satisface, así como la igualdad y realización del fin público (artículos 4 y 10 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227).

De lo que se desprende que la citada declaratoria de emergencia, activa la aplicación de un régimen de excepción, respecto de los recursos -en sentido amplio- indispensables para la atención de dicha emergencia, cuya descripción y detalle se realiza mediante el Plan General de la Emergencia y respecto del cual media una participación de la CNE como coordinadores de las acciones, así como una serie de condiciones imprescindibles para que el mismo pueda darse.

Por otra parte, cuando no medie un régimen excepcional y se trate de la regla general que conforme al ordenamiento jurídico rige para la Imprenta Nacional; es la facultad que posee la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional para fijar las tarifas de los servicios que se prestan en la Imprenta al amparo de su Ley de creación.

Al respecto, existen pronunciamientos emitidos todos por la Procuraduría General de la República (OJ-093-2016 del 22 de agosto de 2016, OJ-045-2017 del 17 de abril de 2017, OJ-015-2014 del 7 de febrero de 2014, C-94-2010 del 5 de mayo de 2010, entre otros), en los que se ha indicado que dicha actuación se rige por el principio de legalidad, como Institución que es parte del sector público estatal.

Asimismo, se ha indicado que la Imprenta Nacional desarrolla una serie de actividades de orden mercantil, enfocado en la prestación de un servicio de impresión de publicaciones, que por una necesidad pública requieren de su efectiva publicación; financiándose entonces mediante la satisfacción de un precio público por parte del interesado, y que a su vez, será un recurso que fue generado por su funcionamiento, destinado en forma exclusiva para mejorar la Institución y sus administrados.

Por lo que son considerados recursos que la Institución genera como servicio económico del Estado, estando organizada como órgano público que realiza una función mixta por su giro comercial y por tener financiamiento propio, además de los recursos del Presupuesto Nacional.

Así, tal potestad tarifaria por los servicios que presta la Institución, es otorgada a la Junta Administrativa mediante el artículo 11 de la Ley n.º 5394; como expresión del manejo económico que le corresponde hacer de la Imprenta Nacional. Teniendo plena competencia para fijar las tarifas y destinarlas exclusivamente al mejoramiento de la misma Imprenta.

Reconociéndose la existencia de un margen de discrecionalidad a la Junta, pero señalándose que no está a la libre, pues además de estar sujetas a criterios técnicos, en el tanto se debe adecuar la tarifa a los costos de los materiales de impresión y edición de las publicaciones; una vez establecidas por dicho Órgano Colegiado existe una obligación a cobrarlas, salvo que una norma de rango legal permita exonerar dicho pago. Por lo que tiene pleno asidero legal y cualquier excepción a dicha regla en favor de un órgano estatal, debe estar expresamente autorizada como tal por el bloque de legalidad.

De ahí que se ha señalado que: *“en orden a dispensar a determinadas personas, en particulares situaciones, del pago de las tarifas de la Imprenta Nacional se requiere que una Ley expresamente lo autorice”*; en el sentido que, de acuerdo al 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.* Y por eso en este caso, se recomendó por la Procuraduría General -siendo un Proyecto de Ley en que se pretendía establecer servicios gratuitos de parte de la Imprenta-, la importancia de analizar y elaborar estudios técnicos que permitieran determinar el impacto que podrían tener este tipo de iniciativas, en la gestión misma de la Imprenta y eventuales terceros. (OJ-015-2014).

Asimismo, otro antecedente que podría estar igualmente relacionado y que podría también considerar la Institución, fue que en referencia al “Reglamento para Publicaciones y Tarifas en los Diarios Oficiales”, Decreto Ejecutivo n.º 30 del 27 de junio de 1942, y “Fija Tarifa para Publicaciones en los Diarios Oficiales”, Decreto Ejecutivo n.º 36 del 6 de noviembre de 1944; éstos fueron derogados eliminándose la salvedad que se tenía para los tres Poderes del Estado del cobro que realiza la Imprenta Nacional de las suscripciones a los Diarios Oficiales, careciendo desde el punto de vista de la regulación mínima de la actuación administrativa de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, sobre la aplicación del principio de legalidad. (C-94-2010).

En consecuencia, se reconoce la existencia de principios como la gratuidad que parte del derecho fundamental, sin embargo, es una materia reserva de ley y su alcance igualmente determinado por ley. En el caso particular, como regla de principio establece un límite a la discrecionalidad de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, evitando que otorgue exenciones o dispense el pago de las tarifas que ha previamente fijado, impulsando así su sostenibilidad institucional al prevenir que produzca un déficit en su financiamiento e imposibilitar del cumplimiento de los fines que justifican su existencia y que determinaron el otorgamiento de dicha competencia tarifaria, o incluso también, que no se tenga como efecto de compensar las dispensas otorgadas, el fijar para el resto de publicaciones tarifas mayores a los costos, a fin de equilibrar su presupuesto; pues al decidir no cobrar por sus servicios, debe asumir el costo correspondiente, lo cual es susceptible de afectar su gestión.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La Imprenta Nacional como institución integrante del sector público estatal, se rige por principio de legalidad, conforme al cual en lo que interesa le otorga a la Junta Administrativa la facultad de fijación de tarifas para los servicios que presta.
2. Como regla general, dicha discrecionalidad de la Junta Administrativa no es ilimitada, por el contrario, el artículo 11 de la Ley n.º 5394 le impide aplicar exenciones o dispensas de pago, en aras de impulsar su sostenibilidad y mejoramiento institucional.
3. La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, reconoce que ante una declaratoria, se crea un régimen de excepción sobre los recursos indispensables para atender que serán los contenidos en el Plan de la Emergencia, bajo coordinación de la CNE.
4. Deberá la Imprenta Nacional, en cada caso, analizar el marco normativo para determinar la existencia del fundamento legal que le habilita, pues de lo contrario está imposibilitada para la aplicación de exenciones o dispensas de tarifas.
5. En todo momento la Administración deberá asegurar el buen uso de los recursos públicos, los controles internos estrictos y la sostenibilidad de la misma institución, asegurando la satisfacción de las necesidades presentes como futuras, pero sobre todo la continuidad del servicio.

De esta forma se deja evacuada la consulta.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero  
**GERENTE DE ÁREA**



Mario Alberto Pérez Fonseca  
**ASISTENTE TÉCNICO**

Hilda Natalia Rojas Zamora  
**FISCALIZADORA**

/ghj

**Ci:** Archivo

**G:** 2021001822-1

**Exp:** CGR-CO-2021002921

**NI:** 11474 (2021)