

**Al contestar refiérase
al oficio N° 9766**

01 de julio, 2021
DFOE-GOB-0094

Señor
José Ricardo Salas Álvarez
Director Ejecutivo
JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL
CORREO: juntaadministrativa@imprensa.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se atiende consulta planteada por oficio N°JA-04-2021 de fecha 20 de mayo de 2021, sobre la aplicación a la Imprenta Nacional del artículo 558 del Código Fiscal (Ley N°8 del 31/10/1885 y sus reformas).

Se procede a dar respuesta a la consulta planteada mediante oficio N°JA-04-2021 de fecha 20 de mayo de 2021, en el que se solicita pronunciamiento de la Contraloría General sobre la aplicación a la Imprenta Nacional del artículo 558 del Código Fiscal (Ley N°8 del 31/10/1885 y sus reformas).

Aclarándose de previo a brindar la respuesta solicitada, que el oficio de consulta recibido se analiza desde el ejercicio de la potestad consultiva del Órgano Contralor regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N°7428 del 07/09/1994 y sus reformas), teniendo a su vez relación con el Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (resolución R-DC-197-2011 de las 08:00 horas del 13/12/2011); por las particularidades que comprende el oficio en atención.

No obstante lo anterior, bajo la competencia del proceso de una asesoría en Hacienda Pública, se emite el presente criterio desde una perspectiva general con un carácter no vinculante, para que finalmente la Administración cuente con elementos que abonen al proceso de análisis para la toma de decisiones, y como competente así pueda realizar el análisis sobre la legalidad de la conducta que se adopte para el caso en concreto y, bajo su potestad discrecional, tome la decisión que considere se ajusta a derecho.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta realizada, se plantea puntualmente la siguientes interrogante:

“(...) ¿Le es aplicable a la Imprenta Nacional el artículo 558 del Código Fiscal? Este artículo establece que: “Trabajos particulares que no vayan en el periódico oficial, como folletos, publicaciones, etc., no se harán en la Imprenta sino con orden del Ministerio de Gobernación.” (...)”

Adicionalmente se señala en su oficio de consulta que pese a que esta Contraloría General ya se había pronunciado al respecto en el pasado, al respecto véanse los oficios N°2201 (FOE-PGA-72) del 05 de marzo del 2007; y el oficio N°10097 (FOE-PGA-349) del 31 de agosto del 2007. Asimismo hace referencia el oficio de consulta respecto de una opinión jurídica emitida por la Procuraduría General de la República (PGR en lo sucesivo), que mediante oficio OJ-096-2010 del 26 de noviembre del 2010, citando el aquí consultante dicha opinión jurídica -en lo conducente- lo que sigue:

“(...) no solo, está facultada para ofrecer sus servicios a las organizaciones sin fines de lucro, sino también a cualquier particular, previa orden del Ministro de Gobernación.”

Cierra el oficio de consulta indicando que con base en la opinión jurídica de la PGR recién citada, este Órgano Contralor valore reconsiderar los criterios que al respecto se han emitido.

II. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Para este caso, no se hace posible el acceso a las actas del Legislador asociadas a las sesiones de discusión durante el procedimiento de aprobación del Código Fiscal (Ley N°8 del 31/10/1885 y sus reformas), con el objeto de conocer alrededor de qué argumentos se conformó dicha norma (artículo 558), para así contar con elementos adicionales que nos asistan a interpretarla. Lo anterior apuntábamos, no es posible debido a la antigua data de la que proviene dicha normativa. Virtud a ello es que para esta consulta procederemos oportunamente a analizar la normativa asociada al tema de fondo a efecto de dar mayor abundamiento a los criterios previamente vertidos por esta Contraloría General.

1. Sobre la opinión jurídica emanada de la PGR mediante oficio OJ-096-2010 del 26 de noviembre del 2010:

Resulta de interés para la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional en su condición de Administración consultante, que se consideren los argumentos establecidos por la Procuraduría General de la República en la opinión jurídica citada en el título de este apartado. A los efectos se procedió con el análisis correspondiente, de lo cual se traen los aspectos relevantes al presente criterio a continuación:

Necesario es acotar inicialmente que la [opinión jurídica OJ-096-2010](#) del 26 de noviembre del 2010, es la respuesta a la entonces Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, dentro del marco de promoción del proyecto de ley conocido bajo expediente número 17 606, denominado “*LEY QUE AUTORIZA A LA IMPRENTA NACIONAL PARA QUE BRINDE SUS SERVICIOS A ORGANIZACIONES COSTARRICENSES (sic) SIN FINES DE LUCRO*”. En tal sentido resulta útil establecer que no corresponde al ejercicio consultivo vinculante del Órgano Procurador que tenga como propósito la interpretación para la aplicación del artículo 558 del Código Fiscal, sino que se gestiona la acostumbrada colaboración que brinda la PGR -así como muchos entes y órganos públicos- según lo solicite el Poder Legislativo, para contar con elementos técnicos y jurídicos a valorar dentro del proceso de análisis y valoración legislativa en la creación de leyes.

No obstante lo anterior, la PGR contempló -cómo es esperable- los alcances del artículo 558 del Código Fiscal, que en el siguiente apartado analizaremos pormenorizadamente. Al respecto de dicha opinión jurídica OJ-096-2010, resulta de interés el siguiente extracto:

*“(...) De la conjunción de las normas citadas, se desprende con absoluta claridad que la Imprenta Nacional se encuentra facultada legalmente para ofrecer sus servicios a los particulares. **Empero, tal posibilidad está sujeta al cumplimiento del requisito dispuesto por el canon supra citado –orden del Ministro de Gobernación–.** (...)”*

Nota: el texto **resaltado y subrayado** no es parte del original.

Sobre el mandato legal de supeditar este tipo de trabajos a particulares -aparte de los publicables en el Diario Oficial La Gaceta- a una orden del Ministerio de Gobernación, en dicho oficio OJ-096-2010 la PGR analiza si dicha potestad quedó subrogada a las competencias de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, creada mediante Ley N°5494 del 05/11/1973. Al respecto esta Contraloría General coincide con la Asesoría Jurídica del Estado, en el sentido de que no operó derogación alguna -ni expresa, ni tácita- en relación a las competencias conferidas por la norma anterior al Ministerio de Gobernación conforme se desprende del artículo 558 del Código Fiscal.

2. Sobre los criterios vertidos anteriormente por la Contraloría General:

Llegados a este punto, daremos mayor abundamiento a los criterios previamente emitidos por esta Contraloría General, sean estos los correspondientes a los oficios N°2201 (FOE-PGA-72) del 05 de marzo del 2007; y el oficio N°10097 (FOE-PGA-349) del 31 de agosto del 2007. La norma bajo estudio, conforme se aprecia en el Sistema Nacional de Legislación Vigente (Sinalevi), indica el [artículo 558 del Código Fiscal](#) desde su versión original, lo siguiente:

“Artículo 558- Trabajos particulares que no vayan en el periódico oficial, como folletos, publicaciones, etc., no se harán en la Imprenta sino con orden del Ministerio de Gobernación.”

En el Código Fiscal, este artículo se encuentra inmerso en el Título XVII denominado “*DE LA IMPRENTA NACIONAL*” el cual entre el artículo 554 al 562 regula aspectos de la época -a hoy día dada la vigencia- relacionados al funcionamiento y competencias de dicha institución.

Ahora bien, resulta importante considerar en el presente análisis lo dispuesto en nuestro Código Civil (Ley N°63 del 28/09/1887 y sus reformas), para una mejor comprensión de la normativa conforme lo establece el [artículo 10°](#) que indica siguiente:

“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas.”

En tal sentido, podemos abstraer de la literalidad de la norma, que los trabajos que no sean ordinarios -la norma es clara- “(...) *aquellos que no vayan al periodico oficial (...)*” es decir, aquellos que no sean publicables en La Gaceta, sólo podrán realizarse mediante orden del Ministerio de Gobernación, lo cual deberá coordinar la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, conforme al bloque de legalidad correspondiente.

Finalmente, sobre la interpretación de la norma en relación a su contexto normativo, se puede apreciar, dentro del marco del Título XVII denominado “*de la Imprenta Nacional*” (artículos 554 al 562 del Código Fiscal), que al referirse a trabajos particulares, la expresión es desde el punto de vista subjetivo en relación al artículo 555, es decir el término particulares nos remite al concepto de sujetos de derecho privado, y no como podría interpretarse del 558, desde el punto de vista objetivo haciendo referencia a la particularidad o tipos de trabajos particulares o específicos como “(...) *folletos, publicaciones, etc (...)*” completando así la interpretación de la norma bajo estudio, en los términos del artículo 10 del Código Civil, que resulta de aplicación por remisión de los artículos 6° y 13 de la Ley General de la Administración Pública (Ley N°6227 del 02/05/1978 y sus reformas), en relación a la jerarquía de normas en Derecho Administrativo; y la aplicación supletoria de normas por omisión junto con el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos respectivamente.

No se omite manifestar, que por sobre todo, impera el Principio de Legalidad colegido por los artículos 11 de la Constitución Política, y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

3. Sobre la aplicación de la norma basada en la anterior interpretación jurídica:

Partiendo de la interpretación de la norma conforme el apartado anterior, **no resulta jurídicamente viable** poder brindar servicios a sujetos de derecho privado, sino bajo el presupuesto legal subsumido dentro del propio artículo 558 del Código Fiscal, sea este el de contar con orden previa del Ministerio de Gobernación para los efectos. Esto manteniendo sintonía con los criterios previamente emanados sobre el mismo tema.

III. CONCLUSIONES

1. Se mantiene el criterio de esta Contraloría General de la República, vertido mediante oficios N°2201 (FOE-PGA-72) del 05 de marzo del 2007; y el oficio N°10097 (FOE-PGA-349) del 31 de agosto del 2007.
2. No es jurídicamente viable que la Imprenta Nacional brinde servicios a sujetos de derecho privado, con las salvedades de Ley, que para el caso concreto se plasma en el presupuesto del propio artículo 558 del Código Fiscal, que en su parte final establece de forma inequívoca y puntual, que ese tipo de trabajos a particulares se harán "(...) *con orden del Ministerio de Gobernación.*"

Con base en todo lo expuesto, se tiene por evacuada la consulta.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero
GERENTE DE ÁREA



Mario Alberto Pérez Fonseca
ASISTENTE TÉCNICO

Luis Alonso Corrales Astúa
FISCALIZADOR

FSAC/MAPF/ACA/ghj
Ci: Archivo
Exp: CGR-COI-2021003533
G: 2021002116-1
NI: 14386 (2021)