San José, 23 de junio de 2020
MIDEPLAN-DM-OF-0701-2020

Sra. Nancy Vílchez Obando
Jefe de Área
Sala de Comisiones Legislativas V
Comisión Asuntos Económicos-Asamblea Legislativa
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Dentro del plazo conferido mediante oficio AL-CPOECO-77-2020 del 11 de junio de 2020, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que se solicita al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, criterio en relación con el Expediente Legislativo 21.813, "Ley de Austeridad Financiera en la publicación de Leyes (Adición de un tercer párrafo al artículo 11 de la Ley 5394, Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, de 05 de noviembre de 1973 y sus reformas)".

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974, como tampoco establece modificaciones a la conformación de la institucionalidad pública costarricense. Por tal razón, se emiten las siguientes consideraciones:

A) PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY:

1) La Ley 5394 "Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional", determina como atribución de la Junta Administrativa, en su artículo 11, el establecimiento de las tarifas que cobrará por los servicios que preste.

2) La Imprenta Nacional no tiene habilitación para brindar la prestación gratuita de sus servicios, a excepción de lo correspondiente a las publicaciones que realice la Asamblea Legislativa, respecto a la formación de las leyes y los acuerdos legislativos. Adicionada con anterioridad en la Reforma a la ley de creación 5394 en un segundo párrafo del artículo 11 en el 2017, mediante la Ley 9465.

3) Los ingresos anuales de la Imprenta Nacional, para el año 2018, corresponde mayoritariamente del público en general con un 51,8%, siendo que el restante 48,2% de sus ingresos provienen de la institucionalidad pública, caso contrario, se presenta en el reciente año 2019 (parcialmente), donde un 52,8% proviene de las instituciones públicas y el restante 47,2% del público en general. De los ingresos obtenidos en el 2018 y 2019, el 22,85% y 19,47% respectivamente, correspondieron a la publicación de decretos ejecutivos

y leyes de la República.

4) El Estado podría economizar dinero por concepto de publicaciones de leyes- actualmente se realizan de manera digital- sin que represente un impacto económico significativo para la Imprenta Nacional, obteniendo un efecto positivo para la ciudadanía, ya que se agilizaría el trámite de publicación para su cumplimiento.

B) OBSERVACIONES TÉCNICAS:

1) La exposición de motivos del Proyecto de Ley, no entra en un análisis profundo del esquema financiero (ingresos y egresos) de la Imprenta Nacional, por la venta de otros bienes y servicios ni determina el impacto en su esquema de costos de producción, en caso de restarle el ingreso obtenido por la publicación de leyes, siendo que simplemente parte de que al representar un 6,53% para el 2019, esta exoneración no tendría impacto en las finanzas de la Imprenta Nacional. Por tal razón, se debería complementar esta información para sustentar de mejor manera la propuesta, dentro de lo cual se podría considerar si la Imprenta ha mantenido superávit en los años anteriores, lo cual reforzaría la propuesta. Al respecto, conforme al Resumen Ejecutivo del Informe de Liquidación Presupuestaria 2019 realizado por la Imprenta Nacional y disponible en su sitio electrónico (www.imprentanacional.go.cr), este órgano tuvo un superávit total de ¢18.598.042.037,25. De esta manera, se puede determinar que realmente con dicho superávit, la supresión de este ingreso no tendría impacto financiero en las finanzas del órgano, más considerando que este superávit aumentó ¢898.366.917,49 del 2018 al 2019.

2) En una situación excepcional, por la Declaración de Emergencia Nacional por la aparición de la denominada “pandemia por covid – 19”, por iniciativa de la Junta Directiva de la Imprenta Nacional ordenó aplicar el Acuerdo 7459-12-2019 que aprobó un disminución del 26% en las tarifas de las publicaciones realizadas en el Diario Oficial La Gaceta, cuyo centímetro cuadrado pasó de costar ¢89,16 a ¢66. En cuanto a este ajuste, dado que “… *promovió este acuerdo luego de un análisis técnico que busca el sano equilibro de las finanzas de la Imprenta y también con el espíritu de coadyuvar con la economía presupuestaria de las instituciones públicas y de la ciudadanía que requiere los servicios de publicación en Diarios Oficiales”. Conforme a la nota en la cual se publicó este ajuste: “Es importante destacar que este es el tercer año consecutivo en que la institución realiza una disminución en los precios de las publicaciones, ya que ha logrado optimizar la metodología tarifaria y automatizar los procesos productivos para lograr una mayor eficiencia*”, de manera que se indicó que también se han generado impactos en la reducción de los tiempos de las publicaciones realizadas.

3) El 99,74% de los ingresos de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional provienen de la venta de folletos, formularios, especias fiscales, así como de los diferentes documentos que se publican en los diarios oficiales “La Gaceta” y el “Boletín Judicial” y de las artes gráficas que produce la institución; monto que para el año 2019 representó un

aproximado de ¢2.651 millones y según lo señalado en la exposición de motivos el 52% de ese rubro correspondía a lo contratado por instituciones públicas.

4) Debe valorarse que la eventual supresión de pago de tal rubro, por la publicación de leyes, impactaría en la operación y gastos de dicha institución, siendo la partida de "Servicios" la que consume un mayor porcentaje, particularmente en Servicios de tecnologías de información, servicios generales, mantenimiento y equipo para la producción y mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas informáticos, según se desprende del Informe DE-0473-2018 emitido por el Ministerio de Hacienda.

5) Es importante denotar que actualmente el esquema presupuestario de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional no incluye el pago de remuneraciones de los funcionarios de la Imprenta, de la cual se tiene el detalle según Relación de Puestos de Gastos Fijos del Ministerio de Gobernación y Policía para el 2019, que son 194 funcionarios, actualmente la planilla de la Imprenta Nacional se maneja a través del MGP, por medio de un programa presupuestario.

6) Si bien los números mostrados en la exposición de motivos denotan finanzas robustas de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, es importante denotar que no se está contemplando la partida de remuneraciones por ser ésta un programa presupuestario del citado Ministerio, por lo que quizás es importante tomarlo en consideración a la hora de hacer los cálculos respectivos.

Según los datos extraídos de la Relación de Puestos de Gastos Fijos del MGP para el 2019, la partida remuneraciones a favor de la Dirección General de Imprenta Nacional era por un total de ¢2.204 millones de colones aproximadamente (incluyendo remuneraciones y transferencias a pensiones y prestaciones legales). En ese sentido, se observa que la partida remuneraciones es un monto bastante importante, por lo que es absolutamente necesario el aporte del Ministerio para cancelar las remuneraciones a los funcionarios de la Imprenta Nacional.

C) OBSERVACIONES JURÍDICAS:

1) Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley no crea nueva institucionalidad pública, ni tampoco la disminuye, ya que lo que pretende es brindar el sustento jurídico para que las leyes publicadas en el Diario Oficial La Gaceta sean gratuitas.

No modifica el esquema institucional del sector público costarricense, ya que mantiene a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Gobernación y Policía (MGP), con personalidad jurídica instrumental para contratar y adquirir bienes y servicios para el cumplimiento de sus fines.

2) La Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica Nº045 del 17 de

abril de 2017, califico la actividad de la Imprenta Nacional como de carácter comercial por los servicios que brinda, al indicar lo siguiente:

"… *Al respecto, debemos señalar que esta Procuraduría ha clasificado la actividad de la Imprenta Nacional como un servicio público de carácter comercial, pues se trata de una empresa pública organizada como órgano público pero que realiza una función mixta por su giro comercial, y por tener financiamiento propio además de los recursos del Presupuesto Nacional.*

Dada la actividad comercial que realiza, es claro que en la metodología empleada para fijar sus tarifas pueden contemplarse otros factores distintos del cobro "al costo". No obstante ello, se recomienda al legislador valorar el margen de discrecionalidad que le otorga la propuesta a la Junta Directiva de la Imprenta Nacional y la necesidad de que en esta función se sujete a criterios técnicos. En todo caso, la aprobación o no de la norma es un tema que se enmarca dentro del ámbito de discrecionalidad legislativa…"

3) La exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, no otorga una justificación jurídica-económica robusta similar a la empleada en el proyecto de ley anterior que realizo la reforma al artículo 11 mediante ley N° 9465 del 8 de agosto de 2017.

4) La situación actual del Diario Oficial La Gaceta y el Boletín Judicial (los Diarios Oficiales del Estado Costarricense), así como el Alcance, es su paso de "las publicaciones en versión impresa a una versión digital", lo cual podría significar un cambio en el tipo de inversión que la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional esté realizando desde hace un tiempo, al invertir en equipos y personal capacitados en informática; más que maquinaria de tiraje de impresión y personal para tales manejos, sin embargo esta modificación no se ha realizado en el articulado de la Ley 5394.

5) El 17 de marzo de 2020, en la web del Ministerio de Gobernación y Policía , se anunció una medida temporal. La Junta Administrativa de la Imprenta Nacional acordó que las publicaciones oficiales sobre el coronavirus y material impreso se realizarán de manera gratuita, luego de la publicación del Decreto Ejecutivo 42.227 – MP – S, que declaró emergencia nacional en todo el territorio nacional, esto con un plazo que comenzó el 18 de marzo y por un tiempo limitado, no a perpetuidad.

D) CONCLUSIONES:

1) Se busca garantizar – de acuerdo a la jurisprudencia de la Sala Constitucional – el cumplimiento del principio de publicidad y, por otra parte, determinar el costo económico para publicar en que incurría la institucionalidad pública, sobre todo cuando las publicaciones pasaron de una versión impresa a una versión digital.

2) Dentro de un presupuesto nacional superior a los 10 billones de colones, el ahorro

esperado (aproximadamente 100 millones de colones), no tiene representación significativa en las finanzas públicas, aunque se podría considerar un avance en el ahorro que podría tener el Estado, especialmente con los problemas presupuestarios actuales por los que atraviesa el país.

3) Se sugiere ser muy cautelosos al valorar previamente cuál sería el impacto institucional ante la posible supresión de ingresos por concepto de realizar gratuitamente las publicaciones de las leyes, tomando en consideración, no solamente el impacto en el presupuesto de la Junta Administrativa, sino también del Ministerio de Gobernación y Policía por el concepto de remuneraciones en el marco del funcionamiento respectivo de la Imprenta Nacional como organización institucional, sin embargo esta decisión corresponde exclusivamente a una potestad de expresión del manejo económico que debe llevar a cabo la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional.

4) Se recomienda que la modificación a la Ley 5394 sea direccionada a modificar que "las publicaciones pasaron de una versión impresa a una versión digital", para que se identifique el cambio en el tipo de inversión que la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional realizó desde hace un tiempo, al invertir en equipos y personal capacitados en informática; más que maquinaria de tiraje de impresión y personal para tales manejos.

Atentamente,

MARIA DEL PILAR GARRIDO GONZALO (FIRMA)

Firmado digitalmente por MARIA DEL PILAR GARRIDO GONZALO (FIRMA)

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C: Carlos Molina Rodríguez, Viceministro, MIDEPLAN
Luis Román Hernández, Gerente de Área Modernización del Estado, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
archivo