



28 de junio de 2018
OJ-607-2018

18 JUN 28 15:37

UOR CONSEJO UNIVERSITARIO

Dr. Rodrigo Carboni Méndez
Director
Consejo Universitario

Estimado señor:

Doy respuesta al oficio CU-802-2018 de 22 de junio de 2018, relacionado con el proyecto de ley: Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, expediente No 20.580 por el cual, la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, que se encuentra analizando su texto, remite una versión actualizada al 18 de junio de 2018.

I. Consulta.-

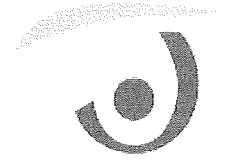
Se solicita criterio sobre lo señalado en el Título IV denominado Responsabilidad fiscal de la República, artículos 18, 31, 33 y 36. Concretamente, cuatro temas que repercuten en cada uno de estos artículos, a saber:

1. La Ley No 8488, Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo del 11 de enero de 2006; ley que da recursos a la Red Sismológica Nacional (artículo 18).
2. El artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica en relación con la distribución del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación estatal (artículo 31).
3. La derogatoria de los artículos 3 y 3 bis de la Ley No 6450, Reforma al Código fiscal, Ley de impuesto sobre la renta, Ley de creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes del 15 de julio de 1980; ley que brinda recursos específicos a las sedes regionales de las universidades públicas (artículo 33 inciso a).
4. La derogatoria del párrafo final del artículo 31 de la Ley No 8114, Ley de simplificación y eficiencia tributaria; ley que da recursos al LANAMME de las Universidad de Costa Rica (artículo 36).

II. Valoración.-

La Oficina Jurídica ha venido rindiendo criterio jurídico en relación con algunas versiones del proyecto de ley 20.580¹. Específicamente, en el dictamen jurídico OJ-430-2018 se analizaron los puntos 2 y 3 que mediante esta consulta se someten a estudio.

¹Dictámenes jurídicos OJ-366-2018 y OJ-430-2018.



Lo único que ha variado es el orden de la numeración del articulado del texto. En relación con el punto 2, esta Asesoría Legal estimó que:

“...incluir dentro de ese 8% -previsto para la educación estatal- a la educación profesional, técnica y primera infancia, debilitaría presupuestariamente el patrimonio de las universidades públicas. Lo anterior, no solo por la merma financiera que acontecería en la práctica, una vez que se redistribuya el gasto público considerando los rubros añadidos, sino porque se violaría la propia letra del artículo 78 constitucional, en su párrafo segundo, última oración, por cuanto el gasto público devenido de ese 8% no debe ir en perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política. En otras palabras, las rentas, ayudas o la financiación en general que las universidades públicas reciban como dotación del Estado, la Constitución Política prohíbe que sean abolidas y disminuidas, aún sea de forma indirecta, como pretende solapadamente hacerse en este caso, salvo si es para crear, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan”.

En relación con el punto 3, esta Asesoría explicó que por medio de ambos artículos (3 y 3 bis) el legislador, en pleno acatamiento del mandato constitucional derivado del artículo 85 de la Constitución Política, creó en provecho de las universidades estatales rentas propias independientemente de las originadas por su actividad ordinaria y vínculo externo.

Asimismo, se despejó cualquier duda respecto a la naturaleza jurídica de dichas rentas, por cuanto forman parte del Fondo Especial para la Educación Superior. Concretamente se expuso que: “Su causa primigenia [refiriéndose a estas rentas], si bien proviene de la ley, por dotación del Estado, permite integrar las rentas al Fondo Especial para la Educación Superior. (...), estas rentas traen un destino predispuesto para, finalmente, además de componer el fondo, pasar a formar parte de la hacienda universitaria de cada una de las universidades señaladas”².

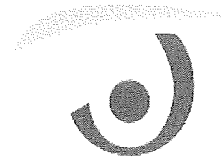
Lo anterior significa –en palabras sencillas-, que si estas rentas forman parte del Fondo Especial para la Educación Superior, no pueden ser ni abolidas ni disminuidas si no es porque se crean, simultáneamente, otras mejores que las sustituyan. La última oración del párrafo segundo del artículo 85 de la Constitución Política es una cláusula protectora (y progresiva) de la educación superior, pero también concretamente de ese fondo que evita “...amagos políticos en detrimento del presupuesto de la educación pública superior”³.

Por tanto, como lo adujo esta Oficina, la derogatoria de estos artículos es improcedente porque violenta el propio Derecho de la Constitución. Va en contra del mandato del Constituyente en virtud del cual todas las rentas que componen el Fondo Especial para la Educación Superior⁴ no pueden verse desmejoradas por decisiones infra-

²OJ-430-2018.

³Ibíd.

⁴FEES.



constitucionales. Por más que los artículos 3 y 3 bis hubieran pretendido buscar separar la naturaleza de los montos (unos tratados como rentas propias, redirigidas a las universidades y otros como parte del Fondo Especial para la Educación Superior) como si en ambos casos se trataran de dos ayudas discordantes, lo cierto es que dan cuenta de un mismo universo patrimonial recogido en dicho fondo.

Con respecto al artículo 18, se debe aplicar la misma interpretación analizada en el apartado anterior. En otras palabras, son transferencias legales constitucionalizadas que se encuentran blindadas por la cláusula final del párrafo segundo del artículo 85 constitucional. En el caso del artículo 18, que refiere a la Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo, Ley No 8488 del 11 de enero de 2006, el Transitorio I inciso b) detalla un traslado de rentas –que ingresa en el patrimonio propio de la Universidad- no solo destinado a fortalecer una área de necesidad nacional, cuál sería la Red Sismológica Nacional, sino a la propia Universidad en torno a sus actividades esenciales de investigación en materia sísmica y volcánica.

El día miércoles 27 de junio del presente, la Contralora General de la República advirtió a los diputados del riesgo que existe por las transferencias legales que el Gobierno (Estado) debe hacer en beneficio de algunas entidades públicas. Al efecto, la jerarca del Órgano Contralor explicó que “...en caso de no modificarse la obligatoriedad de los destinos específicos, el aumento en los ingresos sería automáticamente absorbido por esas transferencias, porque están definidas en porcentajes del producto interno bruto (PIB) o la recaudación de un impuesto particular”⁵.

El proyecto autoriza al Ministerio de Hacienda para fijar un monto a cada institución de acuerdo con el estado de las finanzas públicas y la sostenibilidad del Estado. No obstante, la asignación de esta competencia al Ministerio de Hacienda –para el caso universitario- así como la posibilidad de modificar negativamente las rentas creadas en beneficio de la Universidad de Costa Rica, otorgadas por ley e incorporadas en su hacienda universitaria como parte del FEES, infringe el texto de la Constitución Política, particularmente los artículos 78, 84 y 85.

Finalmente, en relación con la derogatoria del párrafo final del artículo 31 de la Ley No 8114, Ley de simplificación y eficiencia tributaria de 4 de julio de 2001 y sus reformas (artículo 36 del proyecto), esta Asesoría no encuentra mayores objeciones dado que los recursos dejados de percibir por las derogaciones tributarias fijadas en el artículo 31 de esta ley –como lo pudiera ser, por ejemplo, el caso del timbre universitario que había sido creado por el artículo 128 de la Ley 7015 de 22 de noviembre de 1985- no califican, ciertamente, como rentas propias creadas en favor de la Universidad de Costa Rica sino como una medida gubernativa compensatoria de la derogatoria de entonces.

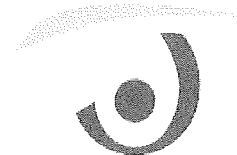
⁵<https://www.nacion.com/el-pais/politica/contraloria-general-advierte-a-diputados-la/XF2LM3VTWVGHJL3I7NVCZ63LIA/story/> Versión digital del periódico La Nación, consultado el 28 de junio de 2018 a las 10:30 m.d.



El artículo 31 de la Ley No 8114, Ley de simplificación y eficiencia tributaria de 4 de julio de 2001 y sus reformas establece:

“Deróganse los siguientes tributos:

- a) El impuesto especial para el uso de vías públicas, creado mediante los artículos 11 y 12 de la Ley N° 6810, de 22 de setiembre de 1982.
- b) El timbre pro-aeropuertos nacionales, creado mediante los artículos 2 y 3 de la Ley N° 4638, de 2 de setiembre de 1970, y sus reformas.
- c) Las tasas por derecho de exportación de animales y plantas, creadas mediante los artículos 27 y 56 de la Ley N° 7317, de 19 de octubre de 1992.
- d) Las tasas por derecho de importación de animales y plantas, creadas mediante el artículo 26 de la Ley N° 7317, de 19 de octubre de 1992.
- e) El timbre hospitalario y el tributo hospitalario, creados mediante artículos 1 y 3 de la Ley de Financiación Hospitalaria, N° 2854, de 6 de noviembre de 1951, y sus reformas.
- f) El impuesto sobre permisos que se concedan para bailes con fines de lucro, creado mediante la Ley N° 6355, de 3 de setiembre de 1979, reformada por la Ley N° 7018.
- g) El impuesto a la promoción de las actividades artísticas, creado mediante los artículos 2 y 5 de la Ley N° 5812, de 10 de octubre de 1975.
- h) El timbre policial, creado mediante los artículos 1 y 6 de la Ley N° 6594, de 6 de agosto de 1981, y sus reformas.
- i) El impuesto sobre la venta de cabuya, creado mediante el artículo 27 de la Ley N° 7153, de 29 de junio de 1990.
- j) El impuesto sobre los cigarrillos, creado mediante la Ley N° 3021, de 21 de agosto de 1962.
- k) El impuesto sobre los cigarrillos, creado mediante la Ley N° 4630, de 4 de agosto de 1970.
- l) Las patentes de farmacia, creadas mediante el artículo 9 de la Ley N° 74, de 12 de agosto de 1902, y el artículo 3 de la Ley N° 15, de 29 de octubre de 1941.
- m) El impuesto a las tarjetas de turismo-ICT, creado mediante el inciso b) del artículo 46 de la Ley N° 1917, de 30 de julio de 1955, y sus reformas.
- n) El impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles de un centésimo por ciento (0,01%) a favor de la Cruz Roja, creado mediante el artículo 6 de la Ley de Ajuste Tributario, N° 7543, de 14 de setiembre de 1995.
- ñ) El timbre Junta de Fomento Porcino, creado por el artículo 16 de la Ley N° 6433, de 22 de mayo de 1980.



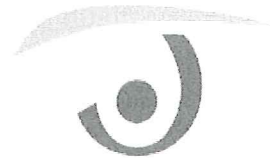
-
- o) El timbre Bibliotecas Nacionales, creado mediante el artículo 7 de la Ley N° 4255, de 25 de noviembre de 1968, y sus reformas.
- p) La comisión del cero coma cinco por ciento (0,5%) sobre tributos cuyo destino no es el tesoro público, creado mediante el artículo 14 de la Ley N° 6966, de 25 de setiembre de 1984.
- q) Impuestos varios, creados por el artículo 12 de la Ley N° 2719, de 10 de febrero de 1961, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 5055, de 8 de agosto de 1972, para gravar cada quintal de azúcar que elaboran los ingenios.
- r) El impuesto sobre tierras incultas, creado mediante el inciso d) del artículo 41 de la Ley N° 2825, de 14 de octubre de 1961.
- s) El impuesto de un uno por ciento (1%) sobre utilidades netas a las industrias que gocen de los beneficios de la Ley de protección y desarrollo industrial, creado mediante el artículo 39 de la Ley N° 2426, de 3 de setiembre de 1959.
- t) El timbre del Patronato de Rehabilitación, creado mediante el artículo 5 de la Ley N° 3890, de 19 de junio de 1967, y sus reformas.
- u) El timbre forense, creado mediante la Ley N° 176, de 17 de agosto de 1944, y sus reformas.
- v) El impuesto por kilogramo de café que se adquiriera en bolsa para el consumo nacional, creado mediante el artículo 4 de la Ley N° 3062, de 14 de noviembre de 1962.
- w) El canon establecido en el inciso a) del artículo 51 del Código de Minería, Ley N° 6797, de 4 de octubre de 1982, reformado por el artículo 36 de la Ley N° 7111, de 24 de noviembre de 1988, y el artículo 53 de la citada Ley N° 6797.
- x) El timbre migratorio, creado por el artículo 128 de la Ley N° 7015, de 22 de noviembre de 1985.
- y) El timbre universitario creado mediante artículo 1 de la Ley N° 2, de 9 de mayo de 1941, incorporado en el Código de Educación, Ley N° 181, de 18 de agosto de 1944.
- z) Los impuestos sobre cheques, creados mediante el inciso 13) del artículo 273 del Código Fiscal y sus reformas.

El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda, incorporará en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, a favor de las instituciones beneficiarias, los recursos que dejen de percibir por las derogaciones de los impuestos indicados en este artículo. Se prohíbe la subejecución del presupuesto de las partidas a las instituciones beneficiarias de dichos impuestos”.

El artículo 36 del proyecto lo que busca es derogar este último párrafo. En cambio, en nada se refiere al artículo 5 de la Ley No 8114 que determina que, del producto anual de los ingresos provenientes de recaudación del impuesto único sobre los combustibles, un uno por ciento (1%) será destinado a “... garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense, a



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
OFICINA JURÍDICA



favor de la Universidad de Costa Rica". Por lo cual, aunque el destino de este porcentaje es específico y obligatorio por ley para el Ministerio de Hacienda, en beneficio directo a la Universidad, no puede obviarse que el traslado de estos montos, o rentas, pasa por la afectación positiva que el articulado constitucional realiza de forma proteccionista en favor de las universidades públicas.

Por todo, resulta no solo improcedente la inclusión de estas medidas anteriormente analizadas –exceptuando la del artículo 36- sino que merece la mayor oposición al respecto de parte de la Universidad.

Atentamente

Dr. Luis Baudrit Carrillo
Director



JCHM

Archivo