



29 de junio del 2018
OCU-R-078-2018

Señor
Dr. Rodrigo Carboni Méndez, Director
CONSEJO UNIVERSITARIO

UCR CONSEJO UNIVERSITARIO

29 JUN 2 15:55

Estimado señor:

Esta Oficina de Contraloría Universitaria recibió el oficio CU-801-201, en fecha 22 de junio de 2018, mediante el cual se solicita nuestro criterio sobre el texto actualizado del proyecto denominado Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, expediente No. 20.580; específicamente *“en lo señalado en el título IV denominado Responsabilidad fiscal de la República, artículos 18, 31, 33 y 36, que tratan sobre la Ley No. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, del 11 de enero de 2018, ley que da recursos a la Red Sismológica Nacional; el artículo 78 de la Constitución Política en relación con la distribución del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación estatal; la derogatoria de los artículos 3 y 3 bis, de la Ley No. 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y transportes, de 15 de julio de 1980, y sus reformas, ley que brinda recursos específicos a las sedes regionales de las universidades públicas; y la derogatoria del párrafo final del artículo 31 de la Ley No. 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, ley que da recursos al LanammeUCR”* y sobre *“aquellos aspectos del proyecto que consideren pertinentes”*. Al respecto, me permito manifestar lo siguiente.

La revisión preliminar del proyecto legislativo consultado permite observar que la iniciativa legislativa se encuentra estructurado en cuatro Títulos. El primer Título establece una “Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la que se reforma a la Ley No. 6826 Ley del Impuesto sobre las Ventas del 8 de noviembre de 1982.

El Título II del proyecto legislativo establece una “Ley de Impuesto a los Ingresos y Utilidades”, con la cual se reforma la Ley No. 7092 Ley del Impuesto sobre la renta del 21 de abril de 1988.

El Título III del proyecto legislativo consultado establece una “Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública”, con la cual se impulsa adicionar varios artículos a la Ley No. 2166 Ley de Salarios de la Administración Pública.

Cabe mencionar, en relación con éste Título III, que la Contraloría Universitaria ha brindado, en oportunidades anteriores, los informes OCU-R-073-2017, OCU-R-077-2017, OCU-R-143-2017 y OCU-R-190-2017, los cuales muestran los hallazgos y observaciones encontradas a partir del análisis de algunos de los temas que se pretende regular por el Legislador en este proyecto de ley.



Finalmente, el Título IV, objeto de la consulta por la Dirección del Consejo Universitario, procura establecer un marco normativo que es denominado en el proyecto de ley como “Responsabilidad Fiscal de la República” y que incorpora nueva legislación en materia de gasto público y formulación del presupuesto en las entidades públicas, así como un régimen de sanción en caso de incumplimiento a ese marco normativo; además de derogar algunas normas vigentes en la actualidad.

Debido a esta compleja estructura del proyecto legislativo, en atención al tema específico consultado y de acuerdo al análisis preliminar del proyecto de ley No. 20.580, esta Contraloría Universitaria brinda, a continuación, su pronunciamiento sobre los aspectos consultados del título IV del Proyecto Legislativo. Adicionalmente, se brindan algunos comentarios sobre aspectos generales de la regulación incluida en los Títulos I al III del proyecto legislativo.

1. Acerca del Título I del proyecto legislativo, reforma integral a la Ley del Impuesto sobre las ventas.

La propuesta legislativa impulsa una reforma integral del impuesto sobre las ventas, con el fin de sustituir ese tributo con el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El proyecto de ley reforma el artículo 1 de la Ley No. 6826 del 8 de noviembre de 1982 (impuesto de ventas) establece como objeto del impuesto al valor agregado *“la venta de bienes y prestación de servicios, independientemente del medio por el que sean prestados, realizados en el territorio de la República”*.

Este artículo primero también establece una lista de casos en que se considerarán gravados por dicho impuesto, los bienes y servicios.

Adicionalmente, el artículo 2 de esta misma reforma a la Ley No. 6826 establece el hecho generador del impuesto al valor agregado (IVA), estableciéndose el siguiente texto.

“El hecho generador del impuesto es la venta de bienes y la prestación de servicios realizadas, en forma habitual, por contribuyentes del artículo 4 de esta Ley.

Para los efectos de esta Ley, por habitualidad ha de entenderse la actividad a la que se dedica una persona o empresa con ánimo mercantil, de forma pública, continua o frecuente (...).”

Este mismo artículo incluye un listado de casos o actividades que se considerarán como ventas de bienes, así como otro listado de actividades que, de acuerdo al proyecto de ley son consideradas como prestación de servicios.



Según se indica en el artículo 10 de la reforma impulsada en este Título I del proyecto legislativo consultado, la tarifa del impuesto al valor agregado (IVA) sería de un 13 %, para la generalidad de actividades de venta de bienes y prestación de servicios que resulten gravados por el impuesto.

Sin embargo, en el artículo 11 del proyecto legislativo se establecen tarifas reducidas del impuesto al IVA de 4% y 2%, según se trate de alguno de los bienes o servicios mencionados en el mismo artículo 11 del proyecto.

Sobre esta reforma y la iniciativa legislativa del impuesto al valor agregado planteada en el proyecto legislativo consultado, resulta de relevancia la exención fiscal para la adquisición y venta de bienes y servicios que efectúen, únicamente para las universidades estatales, incluida la Universidad de Costa Rica, el CONARE y el SINAES, según se indica en el artículo 8 de la reforma legislativa.

Al respecto, el artículo 8 del proyecto establece lo siguiente.

“Artículo 8- Exenciones

Están exentos del pago de este impuesto:

(...)

15. La adquisición y venta de bienes y servicios que hagan las instituciones estatales parauniversitarias y de educación superior, el Consejo Nacional de Rectores y el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, siempre y cuando sean necesarios para la realización de sus fines. Esta exención no aplica a ninguna fundación asociada a un centro de educación superior, o para mercancías y servicios utilizados para la generación de productos o servicios para su comercialización”.

Como puede observarse, en caso de que esta iniciativa legislativa se convierta en Ley de la República, las Universidades Estatales, el CONARE y el SINAES estarían exentos en el pago del IVA, siempre y cuando no se trate de la adquisición o venta de mercancías o materias primas o servicios que sean empleados en la producción de productos o servicios para su comercialización, lo que en el caso de la Universidad de Costa Rica podría considerarse como ventas de servicios que realizan distintas unidades académicas o de investigación, a través de programas de vínculo externo remunerado.

De igual forma, la exención fiscal establecida en el artículo 8, que beneficiaría a la Universidad de Costa Rica, tampoco cobijaría a la Fundación UCR (FUNDEVI).

Por otra parte, el artículo 32 de la reforma a que se refiere este Título I del proyecto legislativo consultado, establece una exención adicional para el caso de las Universidades Estatales, el CONARE y SINAES, ya que les exime del pago de impuestos selectivos de consumo. Establece dicho artículo 32:



“En ningún caso los bienes a que se refieren los artículo 8 y 9 de esta Ley deberán gravarse con impuestos selectivos de consumo”.

Conforme a los elementos anteriormente expuestos y a partir de la exención fiscal de que goza la Universidad de Costa Rica, no se observa que la reforma del impuesto de ventas para establecer el impuesto al valor agregado (IVA) afecte directamente el servicio prestado por la Institución. A diferencia de la Fundación UCR, quien sí estaría sujeta al pago de dicho impuesto sobre su venta de bienes y servicios, tal y como se da en la actualidad con el pago de impuesto de ventas.

Únicamente, se observa que el proyecto legislativo, con la eventual imposición de este tributo puede afectar a la Universidad, en cuanto al costo de sus adquisiciones para la venta de bienes y servicios, ya que el legislador busca gravar las mercancías y servicios que adquiera la Universidad para estas actividades de vínculo externo remunerado.

2. Acerca del Título II del proyecto consultado. Ley de Impuesto a los Ingresos y Utilidades.

El artículo 2 del proyecto legislativo consultado impulsa una reforma a la Ley No. 7092 del Impuesto sobre la Renta del 21 de abril de 1988.

La revisión sobre este proyecto de reforma legislativa permite observar que el artículo 28 A, define quiénes se considerarán como contribuyentes, con el siguiente texto:

Serán contribuyentes todas las personas físicas, jurídicas, entes colectivos sin personalidad jurídica y los fondos de inversión , contemplados en la Ley No. 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores del 17 de diciembre de 1997, y sus reformas, así como cualquier otra figura similar que capte recursos del mercado de valores, que obtengan rentas de las gravadas mediante el presente Capítulo, durante el período fiscal correspondiente, salvo que deban tributar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de esta Ley o, el impuesto a remesas al exterior.

No obstante, los contribuyentes que obtengan rentas del capital inmobiliario, para cuya generación tengan contratado un mínimo de un empleado, podrán optar por tributar por la totalidad de su renta imponible del capital inmobiliario de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de esta Ley, debiendo comunicar expresamente esta opción a la Administración Tributaria, antes del inicio del período fiscal regulado en el artículo 4 de esta Ley y mantenerla por un mínimo de cinco años.

Tratándose de fondos de inversión deberán cumplir las mismas obligaciones contables aplicables a los contribuyentes del artículo 1 de esta Ley.



El artículo 28 B del proyecto, por su parte, establece los casos de exención y cuáles actividades o sujetos de derecho no asumirían el deber de pagar el impuesto sobre la renta.

El artículo 31 C de este Título II del proyecto legislativo, establece que la tarifa del impuesto de ventas sería de un 15%.

Cabe mencionar que el texto actualmente vigente de la Ley 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, establece que las universidades estatales no están sujetas al pago de dicho tributo. Este artículo 3 establece lo siguiente:

“Artículo 3.- Entidades no sujetas al impuesto:

a) El Estado, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado que por ley especial gocen de exención y las universidades estatales (...).”

El proyecto legislativo consultado no reforma ésta última norma, lo que permite considerar que a pesar de la reforma propuesta, en el proyecto de ley, las Universidades Públicas continuarían estando excluidas de la obligación de pago del impuesto sobre la renta.

No obstante, al igual a como acontece en la actualidad, el artículo 31 D del proyecto legislativo mantiene la obligación de la Universidad de Costa Rica de constituirse en agente retenedor del impuesto sobre las renta de sus funcionarios (conforme la escala de tarifas), así como el porcentaje de renta establecido sobre las compras que realice la Universidad y que supere el monto fijado por la autoridad estatal encargada de establecerlo)

3. Acerca del Título III del proyecto consultado. Modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública.

El título III relativo a la modificación a la ley de salario de la administración pública presenta la adición de treinta artículos (del 26 al 55) y cinco transitorios.

El artículo 26 de la propuesta señala el ámbito de aplicación de dicha ley:

“Artículo 26-Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

a) La Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

b) Administración Descentralizada: Autónomas y Semiautónomas, empresas públicas del Estado y Municipalidades.”



El proyecto de ley pretende unificar la dedicación exclusiva, la prohibición, la evaluación de desempeño regulada en la ley de salarios de la administración pública. Para lo anterior, formula inicialmente una serie de definiciones, en su artículo 27:

- “Artículo 27- Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:*
- a) Dedicación exclusiva: Régimen de naturaleza contractual, que surge por el acuerdo de voluntades entre la administración y el funcionario, que por virtud de la profesión que ostenta, se requiere de la exclusividad en el cargo que ocupa y por consiguiente se necesita que no ejerza su profesión liberal o profesiones relacionadas con ella, en ninguna otra institución pública o privada. Es de carácter potestativo y puede ser otorgado a los funcionarios del sector público que firmen el respectivo contrato. Su compensación económica se otorga dependiendo del grado académico y las características del puesto.*
 - b) Dieta: Remuneración que utilizan los órganos colegiados para compensar económicamente la asistencia de sus miembros a las distintas sesiones.*
 - c) Evaluación del desempeño: Conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, responsabilidades y perfiles del puesto.*
 - d) Incentivo, Sobresueldo, Plus o Remuneración adicional: Son todas aquellas erogaciones en dinero adicionales al salario base para propiciar una conducta determinada.*
 - e) Prohibición: Restricción impuesta legalmente a quienes ocupen determinados cargos públicos, con la finalidad de asegurar una dedicación completa de tales servidores a las labores y responsabilidades públicas que les han sido encomendadas, evitando que su interacción con el ámbito privado ponga en riesgo su atención efectiva merced al surgimiento de conflictos de intereses reales o potenciales. Se otorga como compensación económica por la limitación al ejercicio liberal de su profesión o profesiones de carácter obligatorio y que debe ser otorgado a los funcionarios del sector público señalados por la ley.*
 - f) Salario base: Es la remuneración asignada a cada categoría de puesto.*
 - g) Salario total: Es la suma del salario base con los componentes e incentivos adicionales.”*

Los artículos 28 al 38 desarrollan la regulación de los regímenes de dedicación exclusiva y prohibición.



DEDICACIÓN EXCLUSIVA.

a. Dedicación exclusiva en el proyecto de ley

El proyecto de ley pretende uniformar el porcentaje que se paga por dedicación exclusiva en todo el sector público. Con respecto a eventual injerencia en la universidad, el artículo 26 del proyecto no se precisa su aplicación expresa a las universidades estatales, pero sí las contempla expresamente en el artículo 35 inciso c), al referirse a los *servidores docentes que desempeñan sus funciones en instituciones de educación superior*.

Los porcentajes de compensación económica sobre el salario base de los funcionarios profesionales que suscriban contratos de dedicación exclusiva con la Administración señala lo siguiente el artículo 13:

“a) Un cincuenta y cinco por ciento (55%) para los servidores con el nivel de licenciatura u otro grado académico superior.

b) Un veinte por ciento (20%) para los profesionales con el nivel de bachiller universitario.

c) Un treinta por ciento (30%) para los servidores docentes que desempeñan sus funciones en instituciones de educación superior.”

Se propone que el contrato por dedicación exclusiva¹ no exceda de cinco años, sea prorrogable, que imposibilite el ejercicio liberal remunerado o ad honorem de la profesión necesaria para el puesto que desempeña, para lo cual brinde una compensación económica del 55% para licenciatura u otro superior y del 20% para bachilleres universitarios. El proyecto de ley exige que la persona esté incorporada y activa en el Colegio Profesional respectivo.

Para un mejor entendimiento, puede observarse los porcentajes de dedicación exclusiva para la Universidad de Costa Rica y los propuestos por el proyecto de ley, según el grado académico.

<i>Normas que regulan Dedicación Exclusiva</i>	<i>Bachilleres Universitarios</i>	<i>Licenciados</i>
Universidad de Costa Rica	30%	30%
Proyecto de Ley	20%	55%

¹ “Artículo 32- Obligaciones de los funcionarios. El funcionario sujeto al contrato por dedicación exclusiva que ostente más de una profesión, no podrá ejercer de manera particular o ad honorem, la profesión o profesiones que tengan relación con ella y que constituyen un requisito para desempeñar el puesto que ocupa, ni otra actividad relacionada con esta. La suscripción del contrato se hará en razón de la profesión requerida en el cargo. Los funcionarios sujetos por ley al régimen de prohibición no podrán ejercer su profesión o profesiones, independientemente de que cumplan o no con los requisitos para hacerse acreedores a la compensación por este concepto.”



b. Dedicación exclusiva en la Universidad de Costa Rica

En nuestra institución, la dedicación exclusiva se regula por las Normas que regulan el Régimen de Dedicación Exclusiva en la Universidad de Costa Rica², que establece que:

“ARTÍCULO 5: CONTRAPRESTACIÓN Los funcionarios docentes o administrativos incorporados por la Universidad al régimen percibirán un sobresueldo equivalente al treinta por ciento de la base salarial de su categoría en el régimen salarial académico o en la escala salarial administrativa.”

Actualmente, en el caso de la Universidad de Costa Rica pueden incorporarse a dicho régimen quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2, entre los cuales se encuentran el contar con el grado mínimo de *licenciatura*, pero se admite por excepción, el caso de los *bachilleres* que la institución lo considere por conveniencia institucional, se requiere su dedicación íntegra y exclusiva.

Es un contrato a tiempo indefinido que, por conveniencia institucional, exige dedicación íntegra y exclusiva al quehacer de la institución de la persona y su profesión. Ello lo imposibilita para ejercer la profesión en forma independiente, excepto cuando se trate de prestar servicios en forma gratuita para sus necesidades personales, o de su cónyuge, ascendientes, descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, siempre y cuando la actividad emanada de dicho interés no conlleve propósitos de lucrar de los familiares aquí mencionados.

En el caso de la Universidad de Costa Rica, por este concepto se cancela un sobresueldo de 30% a cualquier funcionario administrativo o docente con jornadas de tiempo completo o más, sean mixtas o adicionales.

c. Comparación de los regímenes de la dedicación exclusiva.

En el caso de la propuesta bajo estudio, se establece tres tipos diferentes de porcentajes, sin ninguna justificación financiera o contable de la razón del porcentaje, ni los motivos de establecer diferentes porcentajes a diversos servidores públicos. Lo anterior, contradice el objetivo del proyecto de homogeneizar el pago de este concepto, racionalizar su costo para la eficiencia de las instituciones y dotar al Estado de un mecanismo de pago más sencillo y claro.

² Normas que regulan el régimen de Dedicación Exclusiva en la Universidad de Costa Rica. Aprobadas en sesión 4706-02, 20/03/2002. Publicadas en el Alcance a La Gaceta Universitaria 2-2002, 04/04/2002.



Se evidencia de la redacción del proyecto, una diferenciación entre servidores ya que, por un lado mantiene el porcentaje máximo de pago de la dedicación exclusiva para las demás instituciones del Estado de 55%, pero a las instituciones de educación superior les establece un 30%.

De igual manera vuelve a diferenciar entre los servidores que tienen el grado de licenciatura, respecto de los servidores que tienen el grado de bachilleres, otorgándoles a estos últimos un porcentaje de 20%.

Paradójicamente, este último porcentaje no es aplicado a los bachilleres de las instituciones de educación superior, por lo que estos bachilleres seguirían gozando de un 30% y no de un 20%.

De aprobarse dicha propuesta, y teniendo en cuenta el porcentaje establecido para las universidades, no habría una implicación económica o afectación directa para la Universidad de Costa Rica, ya que en el siguiente cuadro comparativo se muestra que las instituciones de educación superior tienen porcentajes menores que el resto del sector público.

CUADRO No1
Comparativo Regímenes de Dedicación Exclusiva
(Funcionarios con grado igual o superior a la licenciatura)

UCR ³	TEC ⁴	UTN ⁵	UNA ⁶	UNED ⁷	Otros funcionarios del Estado
	30%		35%	45%	55%

El proyecto establece una diferenciación de porcentaje para servidores con grado de bachillerato universitario respecto de los servidores de las instituciones de educación superior. La Universidad de Costa Rica se les pagaría el 30% y no un 20% como se propone para el resto de las instituciones.

Por lo cual, el proyecto presenta dos despropósitos que desvirtúan su objeto principal:

³ Normas que regulan el Régimen de Dedicación Exclusiva en la Universidad De Costa Rica (Aprobadas en sesión 4706-02, 20/03/2002. Publicadas en el Alcance a La Gaceta Universitaria 2-2002, 04/04/2002)

⁴ Régimen de Dedicación Exclusiva S/1527/8 del 22 feb. 90. Gaceta. 47.

⁵ Reglamento de Dedicación Exclusiva Universidad Técnica Nacional (aprobado por el consejo universitario, según acuerdo xiii de la sesión ordinaria no.12 del 15 de noviembre del 2011, acta no. 13-2011. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No.11 del 16-01-2012. Reformado mediante acuerdo 3-21-2015, según acta No.21-2015, del 01-10-2015, y publicado en La Gaceta No.229 del 25 de noviembre de 2015).

⁶ Reglamento de dedicación exclusiva para funcionarios académicos de la Universidad Nacional

⁷ Aprobado por el Consejo Universitario en sesión N° 1015 del 11 de Noviembre de 1992.



- No homogeniza el porcentaje de pago por dedicación exclusiva a todo el sector público, sino que distingue dos tipos de servidores públicos sin ningún fundamento: los servidores de las instituciones de educación superior, y los demás servidores de los otros poderes del Estado y despachos de la Administración Pública.
- No iguala el porcentaje de compensación de los servidores que tienen el grado de bachillerato universitario, ya que los servidores con bachillerato en las instituciones de educación superior mantendrían un porcentaje de compensación mayor (10% mayor) al que tienen los demás servidores con bachillerato de los otros poderes y dependencias del Estado.

Como se indica, tales divergencias de porcentajes y grupos de servidores no son explicadas, justificadas ni fundamentadas en el proyecto. Tampoco se evidencia algún motivo o argumento actuarial, financiero o presupuestario que lo apoye.

Si el proyecto pretendiera homogeneizar dicha compensación de pago debe generalizarse a partir de un único porcentaje de pago (55% o 30%) para cualquier servidor con el grado de licenciatura o superior. Asimismo, un porcentaje del 20% o 30% para los servidores con el grado de bachillerato universitario, sin distinción alguna de la institución o lugar de trabajo, dado que todos y cada uno de ellos cumple la finalidad y la obligación señalada para ello.

De aprobarse dicha propuesta, y teniendo en cuenta el porcentaje establecido para las universidades, no habría una implicación económica o afectación directa para la Universidad de Costa Rica, sino un beneficio económico adicional para sus funcionarios con el grado de licenciatura; y ninguna alteración para el caso de bachilleres. Por lo que, la reforma tendría un efecto nulo en la remuneración de los bachilleres y un efecto aumentador del porcentaje de pago para los licenciados.

La finalidad del pago es la compensación monetaria por la obligación de no ejercer liberal y privadamente la profesión, que son iguales para todos y cada uno de los servidores del Estado independientemente de su lugar de trabajo o grado académico. Por lo anterior, esta Contraloría encuentra una ausencia de fundamento para la discriminación planteada y los porcentajes de pago.

Igualmente es necesario recordar que la Universidad de Costa Rica goza de plena independencia organizativa, funcional y de gobierno concedida constitucionalmente para establecer los requisitos que deben cumplir sus funcionarios, como parte de su autonomía administrativa, en el caso de que quiera otorgar el beneficio de la dedicación exclusiva.



PROHIBICIÓN

a. La prohibición en el proyecto de ley.

El proyecto de ley justifica el pago de la prohibición como una restricción impuesta legalmente a quienes ocupen determinados cargos públicos, con la finalidad de asegurar una dedicación completa de tales servidores a las labores y responsabilidades públicas que les han sido encomendadas. Evitando que su interacción con el ámbito privado ponga en riesgo su atención efectiva cuando surjan conflictos de intereses reales o potenciales. Se otorga como compensación económica por la limitación al ejercicio liberal de su profesión o profesiones de carácter obligatorio y que debe ser otorgado a los funcionarios del sector público señalados por la ley.

El proyecto de ley señala que los funcionarios sujetos al régimen de prohibición no podrán ejercer su profesión o profesiones, independientemente de que cumplan o no, con los requisitos para hacerse acreedores a la remuneración adicional por este concepto. La compensación sugerida es del 30% para bachilleres universitarios y 65% para licenciados u otro grado superior.

b. La prohibición en la Universidad de Costa Rica.

La Universidad de Costa Rica y todo el sector público, en atención al artículo 34 de la *Ley General de Control Interno* y el artículo 48 de la *Ley de la Contraloría General de la República*, otorga una compensación del 65%.

Adicionalmente, la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito* establece el pago de este rubro, en los artículos 14 y 15, para un grupo de funcionarios, dentro de los cuales se incluye al Jefe de la Oficina de Suministros entre otros.

El concepto de prohibición se encuentra regulado en el “*Reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública*”, que lo define de la siguiente manera:

“... la obligación de no ejercer la profesión objeto de contratación en forma liberal o de manera particular. Dentro de esta prohibición se entenderán comprendidas las otras profesiones que el funcionario posea, aunque no constituyan requisito para ocupar el respectivo cargo público.”

Sobre este mismo tema, el Lic. Ramos Chavarría indica que:



“La prohibición del ejercicio liberal de la profesión se impone a determinados funcionarios públicos con la finalidad de asegurar la efectiva dedicación integral a las labores que a su cargo público le exige, así como para evitar los conflictos de intereses que se pudieren presentar a causa del desempeño simultáneo de actividades privadas, y garantizar la prevalencia del interés público e institucional sobre cualquier interés privado.”⁸

c. Comparación de los regímenes de la prohibición.

El proyecto de ley mantiene el mismo porcentaje de compensación para la prohibición de un 65% para los servidores que tengan el grado de licenciatura o superior que actualmente establecen la mayoría de leyes al respecto (*Ley General de Control Interno, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública* entre otras). Pero, crea e integra un grupo de servidores asignándoles un porcentaje del 30% de compensación de pago, siempre que ostenten el grado académico de bachillerato universitario. Aspectos que no se consignan en las leyes anteriormente señaladas, por lo que es conveniente realizar las valoraciones jurídicas pertinentes.

En virtud de lo anterior y como parte de nuestra labor asesora, esta Oficina de Contraloría Universitaria ve oportuno que por medio de un proyecto de ley, se resguarde y proteja los recursos públicos y el otorgamiento de estos conceptos de pago a los funcionarios que brindan sus servicios a la Administración Pública.

El proyecto de ley plantea la creación de una diferenciación en el pago de la compensación de la prohibición a servidores con el grado académico de bachiller universitario y que laboren en la auditoría interna; por lo que, en caso de aprobarse dicho proyecto, resultaría para la Universidad de Costa Rica obligatorio acatar lo indicado para los nombramientos nuevos del personal sometido a dicha restricción.

Por lo que, de aprobarse la prohibición sugerida en el proyecto de ley, tendría un efecto innovador para los nuevos funcionarios con el grado de bachilleres de un 30% que laboren en dependencias que su cargo y puesto impone el pago de la prohibición.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

a. Evaluación del desempeño del proyecto de ley.

Según el proyecto de ley la evaluación del desempeño es el conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos armonizados, justos, transparentes, imparciales y libres de arbitrariedad que sistemáticamente se orientan a evaluar bajo parámetros objetivos acordes con las funciones, responsabilidades y perfiles del puesto.

⁸ Ramos Chavarría (Patrick), Compensación de pago por prohibición en las municipalidades. En pagina web: https://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/revista/Revista_N13/contenido/PDFs/art-08.pdf



Se otorga un incentivo otorgado por concepto de excelencia en el desempeño de los funcionarios públicos cubiertos por este título, que no podrá en ningún caso sobrepasar el uno con noventa y cuatro centésimas por ciento (1,94%) del salario base para clases profesionales y el dos con cincuenta y cuatro centésimas por ciento (2,54%) para clases no profesionales. Es una remuneración otorgada por el “muy buen” o “excelente” desempeño de las labores de los funcionarios.

Según el artículo 49 del proyecto de ley, el resultado de la evaluación del desempeño será el parámetro necesario de otorgamiento del incentivo por anualidad.

Estas calificaciones constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos. Será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos y estará determinado por el historial de evaluaciones del desempeño del funcionario. Anualmente la Dirección General de Servicio Civil dictará los lineamientos técnicos y metodológicos para la aplicación de los instrumentos de evaluación del desempeño los cuales será de acatamiento obligatorio.

b. Evaluación de desempeño en la Universidad de Costa Rica.

Nuestra institución contempla la *Calificación de Servicios* en los artículos 42 al 47 del *Reglamento Interno de Trabajo* con el propósito de mejorar la eficiencia y valoración para la concesión de aumentos de sueldos, ascensos, traslados, licencias, etc., sin que se asocie dicha evaluación con el otorgamiento de algún porcentaje adicional al salario.

El incentivo por anualidad está contemplado en la *Convención Colectiva de Trabajo de la Universidad de Costa Rica (2018)*, artículo 14 que señala:

“ARTÍCULO 14. PAGO DE ANUALIDADES.

Como una forma de reconocimiento de su experiencia laboral en la Institución, la Universidad pagará a las personas trabajadoras un incentivo por cada año laborado de un 3,75%. Para el cálculo de la anualidad, el porcentaje se multiplicará por la suma de los siguientes componentes: salario base, escalafón, fondo consolidado, reconocimiento por elección y pasos académicos, según corresponda. La mitad del monto de anualidad se pagará en el salario de enero de cada año y la otra mitad, cuando se cumpla el derecho.”

El proyecto de ley sugiere implementar un sistema para la evaluación del desempeño asociado al pago de la anualidad, que actualmente no existe en nuestra institución. Que además, estaría sujeto a los criterios que brinde un ente externo a la institución: la Dirección General de Servicio Civil. Este punto, conjuntamente con los anteriormente analizados deben de valorarse a la luz de las observaciones de la autonomía universitaria que de inmediato se indican.



c. Observaciones generales de los proyectos de ley remitidos para análisis y su afectación a la Autonomía Universitaria.

En términos generales, el proyecto de Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas es un intento por unificar un régimen estatutario que hoy tiene diversas regulaciones, dada las independencias funcionales y autonomías administrativas que presentan las diferentes instituciones públicas, con sus múltiples regulaciones salariales. Debe considerarse que pese a que el legislador constituyente había encomendado al Servicio Civil, se indica en el artículo 191 de la Constitución Política, un control centralizado:

“ARTÍCULO 191. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia en la administración”.

También desarrolló diferentes niveles de autonomía para que entes públicos asumieran algunas actividades específicas. Diversas instancias administrativas, constitucionales y judiciales, como la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, reafirman la existencia de diferentes autonomías e independencias específicamente para las Universidades públicas.

Por mandato constitucional, la Universidad de Costa Rica tiene el derecho y el deber, en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, de establecer su propio gobierno y estructura, así como el establecimiento de sus regulaciones salariales dentro de su propia autonomía administrativa. Por lo que dichos proyectos sí tienen una injerencia directa y afectación negativa a la Autonomía Universitaria, al pretender incluir a la institución en una regulación general y genérica del Sector Público.

El sistema centralizado de remuneraciones propuesto por dichos proyectos no cumple con los lineamientos básicos de la razonabilidad jurídica (necesidad, idoneidad y pertinencia), dado que plantean un modelo de remuneraciones sin rangos de asignación o porcentajes diferenciados de aplicación, que imposibilitan una buena gestión de la institución. Es conveniente en toda institución, tener la libertad y flexibilidad de considerar tanto la asignación de las remuneraciones, como el posible porcentaje asignado.

El proyecto de ley evidencia una inflexibilidad enunciada en su articulado, al impedir márgenes de acción o actuación administrativa que dificulta la capacidad de gestión resguardada constitucionalmente y orientadas al equilibrio financiero de la Institución.

La autonomía universitaria tiene como principal fundamento, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para realizar con independencia su misión de cultura y educación superiores, tal y como lo indica el artículo 84 de la Constitución Política:



“La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.”

La Universidad de Costa Rica tiene una naturaleza jurídica *especial, compleja y distinta* a las demás instituciones autónomas. Su esencia radica en la intensión del asambleísta constituyente de evitar la existencia de algún tipo de intromisiones o injerencias políticas, económicas o de cualquier otro tipo de los demás entes o poderes del Estado, y ser una casa de enseñanza de cultura superior de las ciencias, las artes y las letras con posibilidad de criticar y aportar en temas políticos y trascendentales en la vida nacional con objetividad y libertad, en forma independiente a los distintos poderes y sectores de la sociedad.

Al respecto, la Sala Constitucional, en sentencia No. 1313-93, dice lo siguiente:

“...En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella...”⁹

⁹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. VOTO No. 1313-93.-San José, a las trece horas cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y tres.-



La Sala Constitucional desde la década del noventa tiene conceptualizada la autonomía universitaria como:

“...Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92)... ”¹⁰

El proyecto de ley analizado asume indebidamente funciones y facultades de regulación, gestión y organización destinadas exclusivamente a la institución. Somete el gobierno de la institución a una serie de requisitos, presupuestos, condiciones, a entes externos y contradice los criterios ya esbozados por las instancias administrativas y constitucionales que han destacado el papel especializado y particular de la Universidad de Costa Rica. Como reiteradamente señala la Sala Constitucional:

“...Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por ésto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del

¹⁰

Ibíd.



ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal. Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores... La anterior concepción no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido...”¹¹ (lo indicado en negrita no es del original)

En ese sentido, el proyecto de ley constituye una inconstitucional intromisión en las competencias, funciones y finalidades propias de la Universidad de Costa Rica.

La Procuraduría General de la República reiteradamente manifiesta que las Universidades Públicas tienen las cuatro facultades esenciales de la autonomía: facultad de autorregulación, de auto-organización, autogestión administrativa y autogobierno:

“...Reiteradamente en nuestro medio, la jurisprudencia constitucional ha insistido, en lo que nos interesa, en que esa autonomía universitaria o especialidad funcional, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados, y abarca distintos poderes de autodeterminación; lo que significa que las universidades públicas pueden auto estructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que presta y decidir libremente sobre su personal (Resolución N° 495-92, 1313-93 y 3183-2007, entre otros).”¹²

La Sala Constitucional igualmente señala que la autonomía universitaria es necesaria para el desarrollo esencial de las funciones de la Institución:

“...Sin embargo, y es aquí donde se encuentra el punto central a resolver, la legislación no puede restar o disminuir a los entes autónomos aquellas potestades administrativas que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad específica. Además, de conformidad con la propia Constitución la Asamblea Legislativa está imposibilitada para

¹¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Res: 1997-04570. San José, a las doce horas con cincuenta y un minutos del primero de agosto de mil novecientos noventa y siete.

¹² Procuraduría General de la República. Informe de la Acción de Inconstitucionalidad EXPEDIENTE N° 15-013878-0007-CO del 6 de octubre del 2015.



disponer que otros órganos (incluyendo por supuesto al Poder Ejecutivo) o entes, intervengan o afecten la independencia administrativa de la institución autónoma, dentro de lo cual está, como se indicó, la potestad de disponer de sus servidores. Lo anterior también tiene fundamento en la razón de que es necesario para el ente y su Jerarca (Junta Directiva), ser independiente en su propia administración, no sólo para alcanzar el fin especializado que en el orden jurídico le ha encomendado sino también por la responsabilidad que tiene.”¹³

Y la misma Sala Constitucional ordena que no es posible imposibilitar ni disminuir dichas potestades:

“LOS LIMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.- Definida en sus aspectos sustanciales la autonomía universitaria, procede sintetizar los cánones fundamentales que determinan su relación con el principio de legalidad. Si bien es cierto - como ya se comprobó- la Asamblea Legislativa puede regular lo concerniente a la materia de las universidades, le está vedado imposibilitar, restar o disminuir a esas instituciones, aquellas potestades que les son necesarias para cumplir su correspondiente finalidad y que conforman su propia Autonomía. Es decir, para expresarlo en los términos de cierta doctrina relevante, esos entes tienen la titularidad y el ejercicio inicial, independiente e irrestricto de todas las potestades administrativas y docentes para el cumplimiento de su especialización material, sin que esto pueda ser menoscabado por la Ley...”¹⁴

Las facultades anteriormente indicadas son competencia de la institución, y los cobija la prohibición de las intervenciones políticas, estatales o de otro tipo, que sean externas a la Institución, dado el monopolio que tiene la Universidad de Costa Rica para la regulación de su respectivo régimen remunerativo:

¹³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Res. N° 8499-2015. San José, a las once horas cero minutos del diez de junio de dos mil quince.

¹⁴ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. VOTO No. 1313-93.-San José, a las trece horas cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y tres.-.



“Así las cosas, la autonomía universitaria que les asiste a los centros de educación superior públicos (dispuesta con rango constitucional), alcanza para que estos –por medio de sus más altos órganos jerárquicos– establezcan la modalidad en que resolverán el régimen remunerativo de sus servidores, siempre atendiendo a principios constitucionales elementales que rigen todo el aparato público, como la razonabilidad y proporcionalidad, así como el adecuado resguardo de las finanzas públicas...”¹⁵

Por otra parte, sí nos parece conveniente considerar las responsabilidades que asume la Universidad como ente público ante los objetivos esenciales, que buscan los proyectos en análisis, que también tienen respaldo constitucional y legal como serían:

- Lograr una adecuada gestión presupuestaria.
- Evitar abusos en la fijación de salarios o incentivos.
- Evitar el descuido de los fines institucionales ante una deficiente distribución de funciones o desproporcionadas remuneraciones.

Ante esta situación, es que se podría valorar la opción de sugerir algún texto dentro de estas leyes, donde se rescaten estos compromisos para las Universidades y se les excluya de las disposiciones específicas, tal y como se hizo en la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

4. Acerca del ámbito de aplicación del Título IV del proyecto legislativo.

El artículo 4 del Título IV del proyecto legislativo establece el objeto de esa regulación, definiéndolo de la siguiente manera:

“Establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal”.

Como puede observarse, el objeto de este Título IV es establecer reglas de gestión para dirigir las finanzas de las entidades públicas de acuerdo a una política presupuestaria determinada y particular, a ser definida por el Poder Ejecutivo, según las circunstancias económicas del Estado.

¹⁵ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Res. N° 2015010248. San José, a las nueve horas y cero minutos del ocho de julio del dos mil quince.



Al relacionar esta propuesta de regulación sobre la gestión presupuestaria del sector público con el ámbito de aplicación indicado en el proyecto bajo análisis, se observa que el proyecto quebranta la Autonomía Universitaria constitucionalmente reconocida a la Universidad de Costa Rica y otras universidades estatales, ya que en el proyecto legislativo éstas no son excluidas de la aplicación de la futura ley, mediante la cual se procura imponer deberes y obligaciones en la formulación y ejecución presupuestarias.

El artículo 5 del proyecto legislativo establece un ámbito de aplicación muy amplio y general para las entidades públicas, sin hacer excepción de la Universidad de Costa Rica ni de las otras Universidades Estatales.

La relación de los artículos 5 y 6 del proyecto legislativo muestra que el legislador propone exceptuar únicamente a los órganos del sector público financiero (Bancos estatales y otras entidades financieras públicas), a la C.C.S.S, las empresas públicas del Estado que participen del régimen de competencia y la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), de la aplicación de esta regulación.

Al no estar excluidas expresamente las Universidades Estatales de esta eventual regulación, la propuesta legislativa resulta anfibológica o ambigua, ya que permite una interpretación según la cual las Universidades Públicas estarían obligadas a supeditarse a la “Regla Fiscal” establecida en el proyecto legislativo y que en su artículo 9 define de la siguiente manera:

“Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central a PIB”

De acuerdo con esto, el texto analizado del proyecto legislativo permite una interpretación según la cual sería posible considerar obligatoria la sujeción de las Universidades Estatales a las variables de estimación del crecimiento del gasto (artículo 10 del proyecto), a los rangos de deuda (artículo 11 del proyecto), al reintegro de los superávits libres al Presupuesto Nacional (artículo 19 del proyecto), al cumplimiento de la regla fiscal durante la formulación y presupuestación (artículo 21 del proyecto), al monitoreo y verificación a cargo de la Dirección General de Presupuesto Nacional, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda (artículos 22 y 23 del proyecto), a los criterios de asignación presupuestaria de la Dirección General de Presupuesto Nacional (artículo 25 del proyecto), a las sanciones contempladas en el artículo 68 de la Ley No.7428 Orgánica de la Contraloría General de la República y artículo 339 del Código Penal¹⁶ (artículo 28 del Proyecto de Ley) en caso

¹⁶ El artículo 339 del Código Penal tipifica el delito de “Incumplimiento de Deberes”, mediante el siguiente texto: “Sera reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuanto está obligado a hacerlo”.



de incumplir la “Regla Fiscal”, a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (artículo 29 del Proyecto) y a la distribución que pretende hacer el Legislador, con esta iniciativa legislativa, del 8% del P.I.B. establecido en el artículo 78 de la Constitución Política.

Con el fin de ejemplificar y dimensionar las implicaciones jurídicas que pueden derivarse para la Universidad de Costa Rica y las universidades estatales, a partir del carácter anfibológico de la propuesta legislativa consultada, en seguida nos referimos a los aspectos relacionados con el reintegro de superávits al Presupuesto Nacional y la implementación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (NICSP); haciendo la salvedad de que, por su particular importancia, el tema de la distribución del 8% del P.I.B para la educación pública que propone el legislador será abordado más adelante, en un acápite independiente de este mismo informe.

En relación con el eventual reintegro de superávits libres, el proyecto legislativo No. 19555 inicialmente se pretendía que las entidades públicas, implícitamente incluida, la Universidad de Costa Rica, reintegraran sus superávits a la Caja Única del Estado. En esa oportunidad, el inminente quebranto a la norma constitucional fue evidenciado, ante el Consejo Universitario, por esta Contraloría Universitaria, en los oficios OCU-R-125-2015 y OCU-R-156-2016.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley No. 9371 de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, exceptuando tácitamente¹⁷ a las Universidades Públicas de la aplicación de dicha Ley. Gracias a esa excepción, incorporada en la Ley 9371, las Universidades Públicas actualmente están excluidas del deber de reintegrar superávits libres a la Caja Única del Estado; al menos en lo relacionado con las transferencias que realiza el Gobierno Central, que son dispuestas por mandato constitucional.

¹⁷ El artículo 3 de la Ley No. 9371 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 3.- Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación exclusiva para los siguientes recursos:

a) Los recursos de la Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos.

b) Los recursos que reciban por concepto de transferencias por parte de la Administración Central los entes públicos o privados.

c) Los recursos públicos que reciban por concepto de transferencias por parte de la Administración Central los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas que administran recursos públicos.

De la aplicación de este artículo se exceptúan lo relativo a la administración de los recursos de terceros y las transferencias establecidas por norma constitucional. (Lo resaltado con negrita no es del original).



Por otra parte, acerca de la eventual obligación de aplicar las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, es relevante tener en consideración que la aplicación de estas Normas Internacionales ha sido objeto de un proceso de consulta y análisis acerca de su implementación en la Universidad de Costa Rica, entre la Dirección General de Contabilidad Nacional y la Contraloría General de la República.

Al respecto, mediante oficio DFOE-ST-0101 del 11 de agosto de 2009, ante consulta de la Dirección General de Contabilidad Nacional, la Contraloría General de la República concluyó lo siguiente:

- 1.- Las universidades estatales, municipales y la Caja Costarricense del Seguro Social están excluidas de la Ley No. 8131, conforme a su artículo 1, en razón de su especial autonomía constitucionalmente otorgada. Lo anterior con la salvedad ahí establecida con respecto a los principios de administración financiera del Título II, el régimen de responsabilidades y el suministro de información para los estudios del Ministerio de Hacienda.*
- 2.- La Universidad Técnica Nacional es una universidad estatal que forma parte de la categoría excluida de la aplicación de la Ley No. 8131 de acuerdo con el artículo 1 inciso d), con las salvedades dispuestas en ese numeral.*
- 3.- Como consecuencia de la exclusión de la Ley No. 8131, las universidades estatales, municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social, no están sujetas al Subsistema de Contabilidad de esa Ley, y por ende, tampoco a la rectoría de dicho Subsistema, estando obligadas únicamente a suministrar la información contable que requiera la Contabilidad Nacional o en su caso el Ministerio de Hacienda. Por ello el papel que asume esa Contabilidad se circunscribe específicamente a la coordinación relacionada con ese aspecto, sin perjuicio de la colaboración o asesoría que pueda brindarle a esos grupos institucionales cuando estos así lo requieren.*

A partir de dicho criterio, en los últimos años, la Dirección General de la Contabilidad Nacional ha solicitado información financiera, cumpliendo con los requisitos de tratamiento contable que establecen las Normas Contables Internacionales. Así, por ejemplo, en el oficio DCN-888-2016 del 13 de junio de 2016, la Contaduría Nacional manifestó lo siguiente:



“(...) Si bien las universidades estatales, por su grado de autonomía no están sujetas al alcance de dicho decreto, la Contaduría Nacional si está sujeta al mismo, y a partir de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley No. 8131 tiene la facultad de requerir la información contable definiendo los medios, las formas y las condiciones en que las entidades están obligadas a proporcionarla para cumplir con sus funciones, entre ellas la establecida en el Artículo 95 de la Ley No. 8131, de generación de los estados financieros consolidados.

Para la que las entidades puedan proporcionar la información financiera del período 2017, cumpliendo con todos los requisitos de tratamiento contable de la Normativa Contable Internacional, es necesario que concluyan durante el año 2016 con sus respectivos procesos de implementación (...).”

La Contaduría Nacional, mediante oficio DCN-0197-2017 del 21 de febrero de 2017, dirigido a la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, reiteró la solicitud de lo siguiente:

“Las entidades del inciso d) del artículo 1 de la Ley No. 89131, que por su grado de autonomía no están sujetas a la rectoría en materia contable de Contabilidad Nacional, ni a los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, según lo ha indicado la Contraloría General de la República en oficios como el DFOE-ST-0101 del 11 de agosto de 2009 y otros posteriores como el DFOE-ST-067 del 11 de setiembre de 2015, los cuales han sido respuestas a consultas de la Contabilidad Nacional para sus estudios –a quien en definitiva le corresponde precisar el medio, la forma y bajo qué condiciones tales entidades deben proporcionar la información.”

También este grupo de instituciones deberán presentar los estados financieros del período 2017 cumpliendo con los requisitos de tratamiento contable de las NICSP, por cuanto Contabilidad Nacional para aceptar sus estados financieros, debe verificar que aplican políticas contables uniformes con el resto de entidades a consolidar, ya que puede “...precisar el medio, la forma y las condiciones bajo las cuales dichos sujetos están obligados a proporcionar la información contable correspondiente”. (DFOE-ST-0067-2015, del 11 de setiembre de 2015).

(...)



Es necesario recordar que como jefes de entidades públicas, tienen la responsabilidad principal por la gestión, incluyendo la gestión financiera que ella genera, por lo que se solicita su compromiso con la plena aplicación de las NICSP, en envío del archivo de Excel al inicio de este oficio, la elaboración y envío de los planes de acción para el cierre de brechas y los informes mensuales de avance en la ejecución de esos planes de cierre de brechas”.

El Director General de la Contabilidad Nacional, Lic. MBA. Luis Paulino Calderón Lobo, en oficio DCN-1302-2017 del 24 de agosto de 2017, remitido al señor Rector, la Dirección de la Oficina de Administración Financiera, al Departamento de Contabilidad y a esta Auditoría Interna, requirió lo siguiente:

“En vista de lo anterior se le solicita: Reevaluar plan de acción sobre los transitorios, incluyendo las brechas con su mejor estimado por norma contable y para cuándo estaría completa la implementación de las NICSP al 100%. Adicionalmente, recomendamos que las Auditorías Internas validen el avance y el adecuado cumplimiento de las normas internacionales y se tomen las medidas correctivas de acción necesarias para que la entidad complete dicho proceso. Es importante aclarar que hasta tanto la entidad no implemente y ajuste los Estados Financieros acordes con las NICSP los mismos no serán razonables afectando directamente los Estados Financieros Consolidados del Sector Público no Financiero y Financiero no Bancario”.

Acerca de las peticiones de información efectuadas por la Contaduría Nacional, la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica manifestó la siguiente opinión, en el oficio OJ-1127-2016 del 30 de noviembre de 2016:

“La solicitud de informes sobre el avance y en los plazos exigidos, se basa, en el proceso de revisión y fiscalización que la Contabilidad Nacional se encuentra llamada a realizar en cuanto a las instituciones incluidas en el alcance del Decreto No. 34918-H.

La Universidad de Costa Rica no se encuentra sujeta a este órgano, por lo que no tiene la obligación de acatar la orden de rendir esta información con la periodicidad que se le indica, menos aún, por medio, forma y bajo las condiciones que lo defina la Contabilidad Nacional. Resulta jurídicamente inviable, someter a una institución que goza de autonomía funcional, de organización y de gobierno a una serie de obligaciones que se justifican solo cuando existen vínculos de subordinación”.



Sobre este mismo tema, más recientemente y ante consulta efectuada por esta Auditoría Interna en oficio OCU-885-2018 del 5 de marzo de 2018, la Dirección de la Oficina de Administración Financiera de la Universidad informó lo siguiente:

“La Universidad de Costa Rica, mediante nuestra Oficina, ha venido trabajando desde el período 2017 en el proyecto denominado “Adaptación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) en la Universidad de Costa Rica”.

Entre los aspectos primordiales de la norma están el registro contable sobre la base de devengo, reconocimiento al valor razonable y la aplicación de los principios de materialidad e importancia relativa, costo y beneficio y comparabilidad.

Sobre el particular, y en específico a la variante en la base de registro, al pasar de efectivo (reconocimiento de los ingresos cuando el dinero entra y de los gastos cuando se paga) a devengo (reconocimiento de las transacciones y otros hechos cuando ocurre), se origina en la presentación de los Estados Financieros e información a revelar cambios en el compendio de los Estados Financieros y de Liquidación Presupuestaria de la Institución del período 2016 al 2017.

En resumen, los datos que se presentan en la Liquidación Presupuestaria encuentran sobre la base de efectivo y la información de los Estados Financieros están sobre una base contable de devengo, para aquellas operaciones que se han adaptado a las NICSP y base de efectivo para el resto”.

5. Acerca de la propuesta de reforma de la Ley No. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

La propuesta del artículo 18, está ubicada en el Capítulo III denominado, “Disposiciones de Responsabilidad Fiscal”

La regla fiscal a su vez está conceptualizada como el límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio de crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central al PIB.

Por su parte en el artículo 18 de la cláusula de escape, reza:



“La aplicación de la regla fiscal establecida por el presente título se suspenderá en los siguientes casos:

a) En caso de que se declare estado de emergencia nacional, entendido en los términos de lo dispuesto en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N. 8488 de 11 de enero de 2006, y cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al 0.3% del PIB.

En el caso la suspensión de la aplicación de la regla fiscal no podrá exceder de dos ejercicios presupuestarios.

En caso de declaratoria de emergencia el Poder Ejecutivo comunicará a la Asamblea Legislativa los límites numéricos máximos de egresos corrientes que se aplicarán durante el período de emergencia, en lugar de los incisos a),b),c) y d) del artículo 13 de la presente ley, o las medidas de contención del gasto.

b) En caso de que la economía atraviese por una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al 1%. La declaratoria la hará el ministro de Hacienda y el Presidente de la República, previo informe rendido por el Banco Central de Costa Rica. Esta excepción se podrá mantener vigente hasta por un periodo máximo de dos años consecutivos, en aquellos casos en que persista una situación económica en la que el PIB real se mantenga por debajo del nivel anterior al del PIB real que motivó la excepción.

En los casos en que la aplicación de la regla fiscal se haya suspendido por las causales señaladas en los incisos a) y b) del presente artículo, se restituirá la aplicación de la misma una vez expirado el plazo de suspensión. La restitución se operará de manera gradual, durante un plazo de tres años, de manera que cada año se reduzca en un tercio la brecha entre los mayores egresos corrientes autorizados por la respectiva situación excepcional, hasta llegar al pleno cumplimiento de la regla fiscal. El Ministerio de Hacienda comunicará el ajuste que deberá aplicarse de cada uno de los años de la gradualidad.”

Este artículo debe analizarse en conjunto con el numeral 19 del mismo proyecto, que trata sobre el destino de los superávit libres generados por la aplicación de la regla fiscal, por cuanto, las entidades públicas que tengan pasivos y que generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, éste será destinado a amortizar su propia deuda. Sin embargo, al no estar excluidas las Universidades de la aplicación de la eventual ley que se promociona en este proyecto 20.580, permite una interpretación según la cual las universidades estarían sometidas al deber de cumplir con lo que el artículo 19, el cual dice:



“Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del Presupuesto Nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá registrarse al Presupuesto Nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de la deuda o en inversión pública”.

Valga decir que en el Alcance 191 del 7 de agosto de 2017, el decreto No. 40540-H, en su artículo 6 de Contingencia Fiscal, autorizó a las Instituciones que reciben transferencias del Presupuesto Nacional para que en lo que resta del 2017, se pueda financiar gastos operativos con recursos de superávit libre. Esta condición fue retomada en el Alcance No. 115 del 6 de junio de 2018, decreto No. 41157-H, en su artículo 1, prorrogando dicha disposición para los años 2018 y 2019.

No obstante, en este decreto, se indicó que para las instituciones que dispongan de recursos de superávits libre para financiar gastos operativos según la autorización otorgada en el decreto ejecutivo ya mencionado, asumen el deber de sustituir la fuente de financiamiento, es decir, sustituir la **transferencia del presupuesto nacional** por el uso del superávit libre y debiendo informar sobre esa sustitución a la Tesorería Nacional y a la Dirección General de Presupuesto Nacional, con copia a la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con tal de que no se giren transferencias provenientes del presupuesto nacional que originalmente financien esos gastos operativos.

Además, para el caso específico de la Universidad de Costa Rica, es conveniente considerar que, en el oficio DFOE-SOC-0760 (08726) del 28 de julio de 2017, y el oficio DFOE-SOC-1354 (15691) del 12 de diciembre de 2017, la Contraloría General de la República indicó que la Institución debe reclasificar la **cuenta de ingresos superávit comprometidos fondos corrientes, como superávit libre**. Esta solicitud, sin lugar a dudas, y teniendo en cuenta lo que pretende el legislador con lo establecido en el artículo 19 del proyecto 20.580, podría generar incremento del superávit libre de la Universidad de Costa Rica, situación que a toda luz, expone a la Institución a que autoridades como la Contraloría General de la República o el Poder Ejecutivo en medio de la negociación del FESS, le exija a la Universidad financiar su propia deuda, con dicho superávit libre; con lo cual, en lo sucesivo, los intereses universitarios y el equilibrio económico pueden verse afectados.

6. Sobre la norma del artículo 31 del proyecto y su eventual inconstitucionalidad.

El artículo 31 del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Expediente No. 20.580. (ver cuadro No.2), introduce en su planteamiento, dos situaciones que conllevan a un deterioro sustancial del financiamiento proveído a la Educación Superior, al incluir más entes educativos en la distribución a la que hace referencia el 8% del PIB fijado constitucionalmente.



En primer lugar, con la redacción actual del artículo 78 constitucional, se determina que el gasto público de la educación superior, no podrá ser inferior al 8% anual del producto interno bruto. Asimismo, se incorpora dentro de la misma protección constitucional, lo que respecta a los artículos 84 y 85 de la Carta Magna.

Ahora bien, la propuesta del proyecto de ley 20.580 (de repetida cita) dispone que el 8% del PIB no solo se debe financiar la educación profesional, sino que, deberá sufragarse la educación técnica con ese mismo porcentaje o “menos”. Para una mejor comprensión, en el año 2018, CONARE transfirió un total de 33.853,3 millones de colones a la Universidad Técnica Nacional (UTN), recursos que provienen directamente del Estado y no del FEES¹⁸. Además, no se observan razones que justifiquen hacer nugatoria el aumento del piso de la inversión estatal.

Por último, la propuesta del proyecto de ley adiciona una carga adicional, según la cual el Ministerio de Educación Pública tendrá que cubrir con un porcentaje proveniente del 8% de PIB, al financiamiento de la infraestructura educativa y equipamiento, situación que actualmente no acontece.

CUADRO 2

Comparación Texto del artículo constitucional y el texto propuesto en el artículo 31 de la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas. Expediente No. 20.580.

<i>Texto actual</i> <i>Art. 78 de la Constitución Política</i>	<i>Texto propuesto en el art. 31 del proyecto .</i> <i>Expediente No. 20850</i>
<p>ARTÍCULO 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.</p> <p>En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.</p> <p>El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.</p>	<p>ARTÍCULO 31: De conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política, se contabilizarán dentro del ocho por ciento del Producto Interno Bruto destinado a la educación estatal, los recursos presupuestados para la educación profesional, técnica y primera infancia. El Ministerio de Educación Pública deberá destinar un porcentaje a este rubro al financiamiento de la infraestructura educativa y equipamiento</p>

Fuente: Constitución Política y Oficio CU-801-2018 del 22 de junio de 2018

¹⁸ La UTN se adhirió a CONARE mediante acuerdo suscrito el 2 de junio de 2015. La Comisión de Enlace estableció que “los recursos presupuestarios destinados a la UTN, serán adicionales al FEES sin que por ello pierdan su pertenencia y destino institucionales”.



A partir de estos elementos se observa que el aumento de entidades y órganos participantes del 8 % del PIB destinado a la Educación, el cual es establecido en el artículo 78 de la Constitución Política, representa un quebranto a ese mandato constitucional, ya que, según se promueve con el proyecto legislativo No. 20.580, se estaría impulsando una reforma del artículo 78 constitucional mediante una ley ordinaria, lo que implica un incumplimiento del proceso establecido para modificar parcialmente nuestra Carta Fundamental, establecido en su artículo 195.

El mandato constitucional contenido en el artículo 78 establece que el gasto público en la educación estatal, incluida la educación superior, no podrá ser inferior a un 8% del PIB. Por lo que la intención del Legislador Constituyente, en dicha norma constitucional, no fue dar a la educación técnica y de primera infancia alguna participación en ese porcentaje de gasto público, tal y como pretende ahora el Legislador ordinario, quien mediante el proyecto legislativo 20.580 podría otorgar al Poder Ejecutivo la autorización para que el Ministerio de Educación Pública destine parte de esos recursos a infraestructura y equipo, además de brindar parte de ese gasto público mínimo del 8% a entidades, órganos u organizaciones de enseñanza técnica y de educación de primera infancia.

7. Sobre la derogatoria de los artículos 3 y 3 bis de la Ley No. 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus reformas.

Actualmente, los artículos 3 y 3bis establecen la asignación de recursos para el financiamiento de las actividades sustantivas del Recinto de Paraíso de la Universidad de Costa Rica y para proyectos de desarrollo a nivel institucional.

Los ingresos percibidos por esta transferencia provienen del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, los cuales para los periodos 2016 y 2017¹⁹ fueron los siguientes:

CUADRO N. 3

<i>Ingresos producto de la Ley No. 7386 (en millones de colones)</i>		
	<i>2016</i>	<i>2017 (1)</i>
Presupuesto asignado por el Gobierno	2.236,41	1.972,43

Fuente: Sistema de Información Financiera (SIAF)

Nota (1) En el año 2017 El gobierno no ha girado 104,79 millones de colones.

¹⁹ La Tesorería Nacional indicó que se girará una vez que los ingresos hayan sido efectivos y registrados en la Contabilidad Nacional, y no podrá girarse más del 100% de lo percibido, razón por la que las transferencias ya no se efectuarán en doceavos, tal y como lo sucedía anteriormente, conforme lo dispone el artículo 85 de la Constitución Política.



De los fondos ingresados, la Universidad aplica la misma proporcionalidad de distribución para el uso de los recursos que ha sido determinada en la Ley No. 6450, reformada por la Ley No. 7386. A modo de ejemplo, en el año 2016 se presupuestó un total 2.236,41 millones de colones, de los cuales el 71.15% se le asigna a los fondos corrientes y el equivalente al 28,85%, al Recinto de Paraíso.

Este mismo análisis operaría para el año 2017; es decir, de 1.972,43 millones de colones presupuestados por el Gobierno, se aplicaría los mismos porcentajes indicados para los fondos corrientes y el Recinto de Paraíso.

Es importante indicar que, como parte de la dinámica universitaria, además de los recursos destinados al Recinto de Paraíso, se trasladó a fondos corrientes lo equivalente a la planilla administrativa de dicho Recinto²⁰.

Adicionalmente, de proseguir la iniciativa contemplada en el Proyecto 20.580, para el periodo presupuestario 2018 la Universidad de Costa Rica, dejaría de percibir un total de 2.093,99 millones de colones, situación que causaría una grave afectación económica para las finanzas institucionales.

8. Acerca de la derogatoria del último párrafo del artículo 31 de la Ley No. 8114.

La derogatoria del párrafo *in fine* del artículo 31 de la Ley No. 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, propuesta en el artículo 36 del Proyecto Legislativo analizado, no afecta en estricto sentido y en los términos planteados en el artículo 6 de la Ley No.8114, por cuanto, los recursos que financian al LANAMME, a saber el 1%, del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles están incluidos en el artículo 6 y no el artículo 31 de la Ley No. 8114 .

En la Gaceta 196 de 11 de octubre de 2007, se publicó la Ley No.8603 mediante la cual, la Asamblea Legislativa promovió la Modificación de la Ley No.8114, decretándose de esta manera la “*Modificación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense*”. Con esta reforma, se determinó el destino de los recursos provenientes de los ingresos de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles .En lo que respecta a este financiamiento de recursos -*que se garantiza por medio de dicha reforma,-* se dispuso que la Tesorería Nacional giraría a la Universidad de Costa Rica lo correspondiente al 1% del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles.

²⁰ Oficio R-1468-2008 del 13 de marzo de 2008., que autoriza a proceder con la consolidación de las plazas administrativas para el Recinto de Paraíso en relación de puestos institucional.



Según la Ley, dicho porcentaje *“administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), el cual velará por que estos recursos se apliquen para garantizar la calidad de la red vial costarricense, de conformidad con el artículo 6 de la presente Ley”*.

Ahora bien, el artículo 36 del Proyecto Legislativo analizado propone la derogatoria del párrafo final del artículo 31 de la Ley No.8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, del 4 de julio de 2001, el cual versa sobre:

“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”.

No obstante lo anterior, el contenido del artículo 36, del proyecto legislativo, trata sobre las *“Derogaciones de impuestos menores”*, más no, del financiamiento del LANAMME, que está comprendido en el artículo 5 de la Ley No. 8603 (ya citada), así como el artículo 6, orientado a garantizar la calidad de la red vial cantonal, por lo que, se permite a la Universidad de Costa Rica, por medio del LANAMME, *“celebrar convenios que le permitan realizar, en la circunscripción territorial municipal, tareas equivalentes a las establecidas en los incisos anteriores”*.

Entonces, en lo que respecta al listado de derogaciones de tributos a los que hace mención el artículo 31 de la Ley No. 8114, no se encuentra mayor vinculación con el LANAMME, sino con otros impuestos como pueden ser, por ejemplo, el tributo sobre los cigarrillos, creado mediante Ley No. 3021 del 21 de agosto de 1962, pero derogado por medio de la Ley 6602, que promovió la *“Reforma del Arancel de Aduanas de Cerveza, Cigarrillos y Bebidas Gaseosas”* y la ley No. 5185 que consiste en la *“Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo”*.

De igual manera, la Ley No. 6820 del 3 de noviembre de 1982 (Reforma a la Ley de consolidación de impuestos selectivos de consumo) y sus reformas, en su artículo 6 se derogaron todos los impuestos específicos de consumo *ad valorem*, lo cual vino a complementar la derogatoria previamente efectuada en la Ley No. 3021, antes mencionada.



9. *Sobre la derogatoria de la asignación de la Ley No. 6879, párrafos segundo y tercero del artículo 3. Timbre Educación Cultura Impuestos Exoneraciones Literatura, y sus reformas.*

La Ley 5923 denominada “Timbre de Educación y Cultura” establecía un timbre denominado “*para la Educación y Cultura*”. Este cuerpo normativo fue reformado mediante las leyes No. 6804, que incorporó a esa Ley un impuesto a las importaciones y que asignaba un 60 % en favor de la Universidad de Costa Rica sobre la recaudación del costo del Timbre para la Educación y Cultura; la Ley No. 6879, que aumentó el valor del Timbre y retomaba el pago del tributo a las importaciones y la asignación del 60% favorable a la Universidad de Costa Rica; y la Ley No. 6946, que mantuvo vigente la asignación del 60% favorable a la Universidad.

El proyecto de ley 20.580, propone la derogación de los párrafos segundo y tercero del artículo 3 de la Ley No. 6946, los cuales se refieren a recursos designados al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y que son destinados a los programas denominados Centro de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral a cargo del Ministerio de Salud. Esto quiere decir que, en caso de que el proyecto de Ley dé origen a una nueva legislación, se consolidaría esa derogación de recursos en perjuicio de esa dependencia ministerial.

Por lo que, si bien la reforma de los párrafo 2 y 3 del artículo 3 de la Ley No. 6946 no afectan directamente a la Universidad de Costa Rica, existe el riesgo de que el vacío presupuestario generado al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y a los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral del Ministerio de Salud, lleguen a ser compensados con recursos incluidos como parte del 8% del PIB, según así lo permite el artículo 31 del mismo proyecto legislativo 20.580, ya que este otro artículo incluye a la educación “*de primera infancia*”.



CONCLUSIONES

La Oficina de Contraloría Universitaria, con base los aspectos anteriormente mencionados, arriba a las siguientes conclusiones:

1. El proyecto legislativo consultado exonera del pago del impuesto al valor agregado (IVA) a las Universidades Estatales en la adquisición y venta de bienes y servicios. De igual forma resultan exonerados el CONARE y el SINAE S, según se indica en el artículo 8 del proyecto consultado.

Sin embargo, la eventual imposición de este tributo puede afectar a la Universidad, debido a que en el proyecto legislativo se contempla la aplicación del impuesto al IVA a la adquisición o venta de mercancías y servicios que deban ser empleados en la producción de productos o servicios universitarios para su comercialización, lo que, en el caso de la Universidad de Costa Rica, puede identificarse como ventas de servicios que realizan distintas unidades académicas o de investigación, a través del vínculo externo remunerado.

2. La Ley 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta, establece que las universidades estatales no están sujetas al pago de dicho tributo, según así se establece en el artículo 3 de ese cuerpo normativo.

El proyecto legislativo 20.580 consultado no reforma ésta última norma, lo que permite considerar que la reforma propuesta, en el proyecto de ley, no afecta a la Universidad de Costa Rica y a las demás las Universidades Públicas, quienes continuarían estando excluidas de la obligación de pago del impuesto sobre la renta.

Adicionalmente, como ha sido hasta en la actualidad, el Proyecto Legislativo 20.580 establece el deber de las entidades e instituciones de constituirse en agentes retenedores de renta, sean contribuyentes del impuesto o no, por lo que la Universidad de Costa Rica, según el proyecto legislativo consultado, deberá retener el impuesto sobre la renta de sus funcionarios y sobre las compras que realice la Universidad que superen el monto fijado por la autoridad estatal encargada de establecerlo.

3. El texto consultado del proyecto de ley No. 20.580 está encaminado a establecer un marco normativo regulativo que significaría la indebida delegación de funciones universitarias a otros órganos y Poderes del Estado que, por razones constitucionales, no pueden ni deben asumir.



La Universidad está impedida para delegar esas funciones a otros órganos o entes del Estado porque son constitucionalmente indelegables. La autorregulación, la autogestión administrativa y la auto-organización son principios fundamentales de la estructura del autogobierno y la Autonomía Universitaria. La definición de los puestos, escalas salariales e incentivos son herramientas fundamentales para conducir la organización de la Universidad de Costa Rica y de las otras Universidades Estatales hacia el logro de sus fines.

4. El proyecto legislativo 20.580 consultado carece de una norma que excluya en forma expresa a las Universidades Públicas de los alcances de la regulación propuesta en el artículo 5y 6 del Título IV del proyecto legislativo. Tal omisión torna anfibológico el texto de dicho proyecto, permitiendo una interpretación que autorizaría a las Autoridades del Gobierno Central la imposición de la “*Regla Fiscal*” a la Universidad de Costa Rica, en la formulación del presupuesto universitario, de acuerdo a las variables de estimación de crecimiento del gasto (artículo 10 del proyecto) y rangos de deuda (artículo 11 del proyecto); así como también podría sujetarse a la Universidad al deber de reintegrar superávits libres al Presupuesto Nacional (artículo 19 del proyecto), a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (artículo 29 del Proyecto) y supeditar la gestión universitaria a criterios de asignación presupuestaria y al monitoreo de la Dirección General de Presupuesto Nacional, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda (artículos 22 y 23 del proyecto).

Adicionalmente, tal interpretación permitiría, en caso de incumplimiento normativo, imponer el régimen sancionatorio contemplado en el artículo 68 de la Ley No.7428 Orgánica de la Contraloría General de la República y el artículo 339 del Código Penal²¹ (artículo 28 del Proyecto de Ley).

5. La falta de una exclusión expresa de las Universidades Estatales en el Proyecto 20.580, permitiría al Poder Ejecutivo, suspender la aplicación de la *Regla Fiscal* y autorizar un aumento al crecimiento del gasto (artículo 18), bajo sus propios términos y criterios, obligando a las instituciones públicas a reintegrar sus superávits libres al presupuesto nacional (artículo 19), para reducir sustancialmente los superávits en el conglomerado de las instituciones públicas. Esta situación, consecuentemente, afectaría las transferencias que financian la Red Sismológica Nacional y a la Universidad de Costa Rica, según lo establecido en la Ley 8488 (Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo), ya que actualmente los recursos provienen de “*las ganancias y del superávit presupuestario acumulado, libre y total, que cada una de ellas reporte, el cual será depositado en el*

²¹ El artículo 339 del Código Penal tipifica el delito de “Incumplimiento de Deberes”, mediante el siguiente texto: “*Sera reprimido con pena de inhabilitación de uno a cuatro años, el funcionario público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función. Igual pena se impondrá al funcionario público que ilícitamente no se abstenga, se inhiba o se excuse de realizar un trámite, asunto o procedimiento, cuanto está obligado a hacerlo*”.



Fondo Nacional de Emergencias, para el financiamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo”, según lo establecido en el artículo 46 de esa Ley.

6. El artículo 31 del proyecto legislativo No. 20.580 incluye el financiamiento de instituciones de educación técnica y de primera infancia, así como el financiamiento de la infraestructura educativa y equipamiento a cargo del Ministerio de Educación Pública, en la distribución del 8% del PIB que garantiza la Constitución Política en su artículo 78 para la asignación de los recursos a las Universidades.

El porcentaje del 8% del PIB que el Constituyente destinó para la educación estatal constituye un piso o base, no un tope o límite máximo para la inversión en la educación pública. Debido a esto, el proyecto legislativo genera un debilitamiento financiero a la educación superior por cuanto, el Proyecto de Ley desmejora la participación real que tiene la Universidad de Costa Rica y el resto de las universidades estatales de ese piso o base de inversión del 8%, al incluir centros de enseñanza técnica, como por ejemplo el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Universidad Técnica Nacional (UTN) y de primera infancia, generando así una reducción, en el crecimiento de los ingresos a la Universidad de Costa Rica y del resto de universidades públicas.

7. La derogatoria de los artículos 3 y 3 bis de la Ley No. 6450, Reforma al Código Fiscal, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes del 15 de junio de 1980, contenida en el Proyecto de Ley No. 20.580, ocasionaría un desfinanciamiento de las actividades del Recinto de Paraíso y de proyectos institucionales de desarrollo de la Universidad de Costa Rica, para el periodo presupuestario 2018 y siguientes. Dicho desfinanciamiento se generaría porque la derogatoria de la norma citada haría que la Universidad de Costa Rica deje de percibir recursos. Como por ejemplo, los ~~Q~~2.093,99 millones de colones correspondientes al ejercicio presupuestario actual *—aún no depositados—*, situación que conllevaría a una disminución de recursos considerable con afectación para el Recinto de Paraíso y los proyectos de desarrollo a nivel institucional.

Es importante indicar que, como parte de la dinámica universitaria, la asignación de recursos que actualmente es establecida por la Ley No. 6450 fue distribuida porcentualmente entre los recursos destinados al Recinto de Paraíso y parte de esos recursos que son trasladados a fondos corrientes. Éste último rubro equivalente a la planilla administrativa de dicho Recinto²².

²² Oficio R-1468-2008 del 13 de marzo de 2008, que autoriza a proceder con la consolidación de las plazas administrativas para el Recinto de Paraíso en relación de puestos institucional.



8. Las derogaciones de tributos mencionados en el artículo 31 de la Ley 8114 se refieren a otros impuestos como pueden ser, por ejemplo, el tributo sobre los cigarrillos, creado mediante Ley 3021 del 21 de agosto de 1962, pero derogado por medio de la Ley 6602, que promovió la "*Reforma del Arancel de Aduanas de Cerveza, Cigarrillos y Bebidas Gaseosas*" y la ley N° 5185 que consiste en la "*Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo*".

A pesar de esto, es relevante mencionar que el artículo 6 de la Ley 6820 del 3 de noviembre de 1982 (Reforma a la Ley de consolidación de impuestos selectivos de consumo) y sus reformas, derogó todos los impuestos específicos de consumo *ad valórem*, lo cual vino a complementar la derogatoria previamente efectuada en la Ley 3021, mencionada en el párrafo anterior.

Por lo tanto, la derogatoria del párrafo *in fine* del artículo 31 de la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, propuesta en el artículo 36 del Proyecto Legislativo No. 20.580, suprime el compromiso que, vía Ley 8114, impuso al Poder Ejecutivo de incorporar en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, a favor de las instituciones beneficiarias, los recursos que dejaran de percibir por las derogaciones de los impuestos indicados en dicho artículo 31 de la Ley 8114; lo cual no afecta la asignación de recursos que establecida expresamente en el artículo 5 de ese cuerpo normativo, para financiar al LANAMME, a saber: el 1% del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles.

9. En lo que respecta a empleo público, el proyecto de ley no establece porcentajes de dedicación exclusiva apropiados, consecuentes y acordes a la situación del país. De acuerdo con lo anterior, se sugiere que se tome como referencia los porcentajes establecidos por la Universidad de Costa Rica, para los respectivos pagos de dedicación exclusiva, ya que son más razonables y menos onerosos, que los propuestos en este proyecto de ley.

De igual manera, conforme el proyecto de ley, la compensación por prohibición a servidores públicos, se considera a partir del momento en que los funcionarios ostenten el grado de bachillerato universitario. Actualmente, en la Universidad de Costa Rica, no se reconoce porcentaje alguno a quienes posean el grado de bachillerato universitario y que laboren en las auditorías internas. Por lo que, en caso de aprobarse dicho proyecto de ley, resultaría obligatorio para la Universidad de Costa Rica, hacer efectiva de esa retribución económica al personal que tenga esa condición.

10. La evaluación del desempeño, en términos del proyecto de ley, queda sujetos a criterios externos a la Universidad de Costa Rica, es decir, de la Dirección General de Servicio Civil, quebrantando la autonomía universitaria reconocida constitucionalmente y la naturaleza jurídica especial, compleja y distintas del resto de los entre públicos.



OCU-R-078-2018

Página 37 de 37

Por lo anterior, esta oficina recomienda reprobar el Proyecto de Ley No. 20.580, según el texto consultado, en procura de salvaguardar la naturaleza jurídica esencial y fundamental de la creación y existencia de la Universidad de Costa Rica, para garantizar la Autonomía Universitaria otorgada constitucionalmente y de la cual se han pronunciado la Sala Constitucional como la Procuraduría General de la República.

En su defecto, sugiere que se valore adicionar una o varias normas, donde se excluya en forma expresa a las universidades públicas de los alcances de esta ley, y se señalen algunos principios, líneas de acción o mecanismos que evidencien el compromiso y el cumplimiento, que le corresponde a las universidades en el buen uso de los recursos, como la proporcionalidad, la racionalidad y sujeción a las buenas prácticas, en materia relacionada a la gestión universitaria en el logro de los objetivos institucionales.

No se omite mencionar que, el criterio externado es parte del servicio de asesoría que brinda esta Contraloría Universitaria, que en conjunto con el aporte de otras dependencias especializadas en el tema, sirve de insumo para fortalecer la toma de decisiones.

Atentamente,


M.A.F.F. Laura Miranda Hernández
Auditora Encargada


MBA. Glenn Sittenfeld Johanning
CONTRALOR

Código: 3-1-1-60-2018-2018 (67 y 86)



