

ACTA EXTRAORDINARIA Nº 01-2015

De la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, sesión extraordinaria número uno celebrada a las nueve horas con cero minutos del diecinueve de marzo de dos mil quince, en la sala de sesiones de la Imprenta Nacional.

Miembros presentes:

Señora Carmen Muñoz Quesada	Viceministra de Gobernación y Policía, Presidenta
Señor Said De la Cruz Boschini	Representante del Ministerio de Cultura y Juventud
Señor Jorge Luis Vargas Espinoza	Director Ejecutivo y General de la Imprenta Nacional
Señora Gabriela Luna Cousin	Asesora Jurídica de la Junta Administrativa
Señora Rita Maxera Herrera	Asesora Jurídica de la señora Viceministra
Señora Juanita Grant Rojas	Asesora Financiera de la señora Viceministra
Señora María Rocío Calderón Quirós	Secretaria de la Junta Administrativa

Miembros ausente con justificación:

Señora Dorelia Barahona Riera Delegada de la Editorial Costa Rica

Invitadas (os):

Licenciada Lourdes Hernández Sansó, Jefa de Planificación
Licenciada Marta Porras Vega, Jefa de Recursos Humanos
Licenciado Marcos Mena Brenes, Director Administrativo-Financiero
Licenciado José Abel Alvarado Cordero, Comercialización y Divulgación
Ingeniero Max Carranza Arce, Director de Producción

Orden del día

1. Lectura y aprobación del orden del día.
2. Naturaleza jurídica de la Imprenta Nacional.
 - a. Análisis de los dictámenes de la Procuraduría General de la República.
 - b. Análisis del organigrama de la Imprenta Nacional.

Artículo I. Se aprueba el orden del día.

Artículo II. Naturaleza jurídica de la Imprenta Nacional.

La señora Viceministra manifiesta que el interés de abordar este tema es con el fin de aclarar algunas prerrogativas, la observancia o no, en las responsabilidades o bien el exceso en ellas. No se trata de concluir este análisis el día de hoy, más bien el interés es sumar las visiones de los presentes sobre el tema que va a ser expuesto para enderezar o aclarar la ruta

hacia donde se dirige esta Institución, menciona que está ligado a otros temas interesantes que se han venido señalando reiteradamente, como debilidades o dudas en los últimos meses, que no son menores, por tal motivo se están tratando de atender de manera muy responsable y para esto se ha conformado una comisión que defina la estructura de costos, reflejada en lo que se le cobra a los clientes. Agrega que el resultado de estas discusiones puede ayudarlos a definir el futuro de la Imprenta Nacional, su reformulación, reorganización y su permanencia en el tiempo.

Considera que es un momento propicio, porque la misma realidad presiona y obliga a la lectura de la situación de la Imprenta, para definir con mucha claridad hacia donde se quiere llegar. Reitera que la labor que hagan los funcionarios podría significar el futuro de la Imprenta Nacional, los servicios que brinda, más allá de lo establecido por ley, donde su responsabilidad primordial es garantizar la seguridad jurídica del país. Está convencida de que si no se resuelve el tema con la Imprenta Gráfica, la Institución podría entrar en una crisis importante. En lo que se refiere a publicaciones en los Diarios Oficiales, indica que pueden sobrevivir por ser un mandato de ley frente a la Institución que estará sometida a un análisis para bien resolver en las próximas semanas o meses este camino, donde se pueda ubicar u observar una ruta de tránsito que permita la claridad que se necesita.

La señora Viceministra comenta que la Licda. Rita Maxera presentará el análisis de diferentes dictámenes de la Procuraduría General de la República, que los situará dentro del contexto del tema que se desea analizar y posteriormente el organigrama de la Imprenta Nacional.

La Licda. Rita Maxera comenta que ubicándose en la complejidad de la Imprenta Nacional, desde el punto de vista jurídico, lo que se tiene claro es que La Gaceta es un Órgano Constitucional, ya que las leyes se deben publicar en La Gaceta, sea en forma escrita o digital, además de algún artículo que sigue vigente en el Código Fiscal donde se refiere al tema de las publicaciones. El resto está incorporado en la Ley de la Junta y una ley que solo dura un año en el presupuesto de Gobernación y Policía, que contempla todo el aparato administrativo de la Imprenta Nacional, esta es su realidad jurídica.

Considera que cuando se crea la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, el legislador no tenía o no usaba la desconcentración, porque las figuras jurídicas tienen alguna primacía en algún momento histórico. Por lo que no es casualidad que en el 2002 se reforme la Ley de la Junta y se diga exactamente que es un Órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Gobernación y Policía. Esto lo comenta porque el fenómeno de crear órganos

desconcentrados no le ha hecho bien al país, es un descabezamiento del Poder Ejecutivo, lo que ha hecho es crear un Poder Ejecutivo centralizado y dentro del centralizado, paralelamente, una serie de órganos desconcentrados que viven alimentándose de él, pero deciden como quieren. Se les da autonomía para gobernarse sin poder abocarse sus responsabilidades y cuyos presupuestos son aprobados por la Contraloría General de la República.

Agrega que lo que quiere decir es que la Junta Administrativa al tener una desconcentración máxima significa, que el legislador le dice al Ministro de Gobernación que estas competencias no le corresponden, no puede abocárselas. En el Artículo 83) de la Ley General de la Administración Pública, se prevén dos tipos de desconcentración una mínima y una máxima, que solo se diferencian en que a la máxima ni siquiera se le pueden dar órdenes a su jerarca y en la mínima, si bien es cierto no puede abocarse competencias, si se le pueden dar órdenes.

Comenta que la Imprenta Nacional es una empresa porque produce y organiza los factores de producción. Tiene un grupo de funcionarios, divididos entre administrativos y operarios que dependen la mayoría, directamente del Ministerio de Gobernación. Funciona como una empresa que está administrada por una Junta, donde el presidente es el Ministro de Gobernación y esta Junta tiene limitadas sus competencias en el campo administrativo. Esta Junta puede contratar, pero si ocurre algo de carácter disciplinario no puede sancionar porque el funcionario depende del Ministro de Gobernación.

Agrega, que si se revisan los dictámenes de la Procuraduría General de la República, dicen que la Junta es un Órgano desconcentrado del Ministerio de Gobernación y Policía y repiten lo que es la desconcentración, pero no resuelven el problema, qué es la Imprenta Nacional y este tema urge aclararlo, porque se observan algunos documentos de la propia Imprenta, que van a Mideplan donde definen a la Imprenta como un órgano desconcentrado del Ministerio de Gobernación y Policía y no como una dependencia del Ministerio, aclara la Licda. Rita Maxera que señala dependencia porque no quiere mencionar si es o no empresa. La Imprenta es una dependencia más del Ministerio de Gobernación y Policía que está en la actividad central; porque no puede decirse que la Imprenta sea adscrita. La que es un Órgano desconcentrado es la Junta Administrativa, por lo tanto se llega a la pregunta lógica quién manda en la Imprenta Nacional.

Menciona que hay un Director General de la Imprenta Nacional, el cual está como Director dentro del Ministerio de Gobernación y Policía, porque es un funcionario en la escala del Ministerio, incluido en su presupuesto dentro del rubro de directores. La Junta Administrativa la preside la Viceministra,

representando al Director General, que es el Director Ejecutivo, es decir una misma persona cubre dos puestos diferentes, pero que conlleva responsabilidades distintas. El peligro de este tipo de situaciones es entrar en competencia cuando firma, porque tiene que indicar como firma, si como Director General o Director Ejecutivo.

Señala que es muy importante lo de la Sala Constitucional, citado por la misma Procuraduría General de la República, que en esta desconcentración, la Imprenta Nacional tiene personalidad jurídica instrumental o sea no sólo toma decisiones sino que también elabora su propio presupuesto. Esto es muy importante porque la Contraloría aprueba el 63% del Presupuesto Nacional y la Asamblea Legislativa aprueba el gasto del Gobierno en un 37%, por lo que se está dentro del gran bloque de los billones de billones de colones que aprueba la Contraloría General de la República. La Contraloría aprueba los presupuestos de todos los órganos desconcentrados de la Administración Pública, los presupuestos de autónomas o descentralizadas no empresariales, gobiernos locales, empresas públicas no financieras y otros. Esto lo comenta para indicar que se entra en el mismo paquete de RECOPE, INS, JAPDEVA, entre otros o sea entre los presupuestos más grandes de este país. La Contraloría tiene a su cargo las instituciones con más funcionarios y además de esto, la Imprenta Nacional está dividida, o sea si tuviera que definir psicológicamente esto es una institución con un problema de personalidad.

El otro problema grave es que así es prácticamente imposible determinar hasta donde llega uno y hasta donde empieza el otro. El problema no es hacer la ley de la Imprenta, sino como se va a asumir esto como un todo, desde el punto de vista jurídico. Porque lo evidente en la situación actual, es que hasta para decidir un tema de costos se tienen serias dificultades, además de los temas planteados por el Director Administrativo-Financiero, Lic. Marco Mena Brenes, sobre de quién depende esto o lo otro, que es un tema prioritario de la Presidencia, donde surgen dudas como: ¿Qué es la Auditoría de esta Institución? ¿Dónde está ubicada? ¿Por qué lo disciplinario sí y hasta dónde? Estas son parte de las discusiones que deben plantearse.

Otro tema que le parece muy importante es ubicar a los órganos desconcentrados, eso es importante ya que el Ministerio de Gobernación, tiene como meta revitalizar su actividad central y construir una ley del Ministerio de Gobernación y Policía, por lo que esto también es una exigencia, de clarificar en el mapa del Ministerio a todos los desconcentrados y adscritas, para definir esta actividad, de ahí la importancia de este análisis sobre todo para intensificar el organigrama.

El Lic. Marcos Mena Brenes comenta que esto es una materia muy importante porque podría ser que la Junta Administrativa, esté suplantando las funciones del Ministro. El Director Ejecutivo del Director General. Agrega que también le preocupa como ciudadano, porque cuando hay oscuridad jurídica cualquier cosa puede pasar y no es que se haga con mala intención, pero luego resultan consecuencias muy graves y a la hora de determinar quién es el responsable o a quienes no se puede determinar porque está la incertidumbre, todo está mezclado y al final quien pierde es la sociedad o la Institución.

Agrega el Lic. Mena Brenes que por otra parte sobre el organigrama, leyendo los pronunciamientos de la Procuraduría, dice que la Junta Administrativa es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Gobernación, pero la Procuraduría en un pronunciamiento de mayor antigüedad, dice que la Imprenta Nacional es un órgano de desconcentración mínima, por lo que ante una consulta que se le hizo a la Procuraduría, sobre la potestad disciplinaria, señaló que no la tenía, que la Junta tiene la potestad indicada en la ley o sea el manejo presupuestario, es el superior jerarca en materia presupuestaria. En las demás funciones no asignadas en la ley, son del Ministerio como la dirección en recursos humanos, los servicios que ofrece la Imprenta Nacional, entre otros.

Por lo tanto, significa que la Junta Administrativa no es el máximo órgano jerárquico de la Imprenta Nacional, como está en el Organigrama, no debería estar representado de esa forma y además es una fotografía, que durante mucho tiempo ha generado confusión y ha provocado algunos problemas de gestión y de control.

La Licda. Rita Maxera comenta que al observar el Organigrama tal y como está, el Jerarca es la Junta Administrativa o sea hay un Director General que sería el Gerente como en las autónomas y toda la Imprenta independiente y esta es su preocupación por que MIDEPLAN lo aprobó así.

El Lic. Mena Brenes manifiesta que esto podría tener serias implicaciones jurídicas. Agrega que esto debe ser de mucha preocupación para la Junta Administrativa, porque podría suceder que la Junta esté tomando decisiones más allá de su competencia o menos y esto en un algún momento puede generar un problema grave. Indica que se debe recordar que la Ley 5394, no es de la Imprenta Nacional, es de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional. La Imprenta Nacional no tiene ley; se rige por una serie de decretos, normas, que andan dando vueltas, pero no tiene ley. La Junta Administrativa existe porque existe la Imprenta Nacional, si la Imprenta Nacional se cierra por un cierre técnico la Junta Administrativa deja de existir.

El Lic. Mena Brenes cita otro caso, que a su parecer, podría generar una dificultad y es que cuando la Junta Administrativa tiene que exonerar alguna materia prima, se hace con la personería jurídica del Ministerio de Gobernación, no con la de la Junta, entonces en cualquier momento el Ministerio de Hacienda podría decir que la Junta no tiene derecho a exoneración y esto va a ser un gran problema. Esto es una mala práctica.

La señora Viceministra comenta que lo importante de esta reunión es ir dilucidando justamente las competencias, si se están extralimitando o están siendo omisos en algunos temas, porque la realidad no se puede cambiar, por lo menos no ahora. Por lo que consulta a la Licda. Rita Maxera, si esta exposición que se ha hecho, se puede convertir en una consulta, porque a ella le parece que MIDEPLAN tiene su grado de responsabilidad. Agrega que se les puede indicar que esta Junta interpreta a, b, c, de la Ley y que por qué razón lo aprobaron de esta manera o si es necesario consultarlo a la Contraloría General, sobre el motivo por el cual se está contratando personal, porque todavía ella no tiene muy claro si la Junta tiene esta prerrogativa.

La Licda. Rita Maxera manifiesta que sí, ella podría trabajar con las presentes, encargadas del tema, para hacerle la consulta a MIDEPLAN, de hecho ya lo ha hecho verbalmente.

La señora Viceministra comenta que esto es importante porque les puede ayudar a resolver la anarquía en que se está viviendo. Podría ser que la Junta con un buen argumento, pueda resolver lo que ha sido una contratación incorrecta, habrá que ver en las condiciones actuales, si están de acuerdo en asumir las 37 plazas dentro del gasto, porque esto se debe ordenar. Lo importante, es que no solo se están tomando decisiones, sino que esta Junta ha sido consciente de esa ambigüedad, de ahí que ha sido muy cauta en la toma de decisiones. Como por ejemplo, cuando se trata de establecer precios o porcentajes que se pueden aplicar a diferentes clientes, porque realmente no se tiene claridad sobre este tema.

Por tal motivo, considera que se debería trasladar esta discusión a MIDEPLAN, pero endosándoles la responsabilidad e indicarles que esta Junta ha llegado a tal conclusión y que les sorprende que hayan aprobado este Organigrama en estas condiciones.

La Licda. Marta Porras, manifiesta que este trabajo fue producto de una investigación y siempre se ha mantenido que la Junta Administrativa no tiene nada que ver con el personal. Sin embargo, aunque es cierto que se mantienen estas 37 plazas en forma irregular por cuestiones presupuestarias, el Gobierno no ha querido en ningún momento asumirlas dentro de la planilla

del Ministerio de Gobernación. Menciona que se han hecho varias propuestas pero han dicho que no y estas 37 personas están nombrados en propiedad, cubiertas por el Servicio Civil, los funcionarios tienen su estabilidad laboral como el resto del personal, pero en realidad están como en el aire porque en este momento aunque este Órgano Colegiado les pague sus salarios, si tuvieran que actuar disciplinariamente, sobre alguno de estos 37 funcionarios no tendrían competencia para hacerlo.

Además indica que el organigrama, la ubicación que tiene el Ministro y la Junta Administrativa, es parte del proceso realizado con el acompañamiento de los técnicos de MIDEPLAN. Sin embargo, a raíz de esta situación el Director General les dio la directriz de consultarles y ellos como Órgano Rector aprueban este Organigrama, el cual pasó todos los filtros que tenía que pasar y hoy día reiteran que efectivamente está bien, por lo que consideran oportuno realizar una consulta al señor Ministro.

El Licenciado Marcos Mena manifiesta no estar de acuerdo con esta posición de la Licda. Porrás Vega e indica que esto contradice todo lo que dice la Procuraduría y no porque lo haya dicho MIDEPLAN está bien. Cita por ejemplo, que antes se decía que la Junta podía contratar plazas y ahora la Contraloría General dice que están contratadas, pero de manera irregular aunque se haya seguido el proceso de contratación del Servicio Civil.

La Licda. Luna Cousin comenta que le parece bien el ejercicio de conocer cuál es la naturaleza jurídica de la Imprenta Nacional, es importante porque la Junta Administrativa tiene que saber cuáles son sus responsabilidades como parte de su seguimiento. Señala que este Órgano Colegiado tiene las funciones establecidas en la Ley de Creación de la Junta Administrativa, en su Artículo 2) donde dice que la Junta es el Órgano superior en materia presupuestaria porque tiene personería jurídica instrumental, que le permite ser independiente para trabajar con su presupuesto, pero el Órgano Superior en cuanto a la estructura que necesita la Junta para trabajar es del Ministro. De hecho para remover o nombrar un funcionario es a través del Ministro, que es la máxima autoridad del Ministerio de Gobernación.

El Ing. Max Carranza propone plantear la consulta a nivel técnico adjuntando esta información, porque sin desmeritar a MIDEPLAN, pareciera que en la resolución no hay ningún conocimiento con respecto a lo expuesto, podría ser que emitan una adecuación a su respuesta, con toda esta jurisprudencia presentada por la Licda. Rita Maxera. Agrega que se atrevería a decir que MIDEPLAN no llegó hasta el fondo de esta situación y menciona que efectivamente este Organigrama, parece la foto de una institución autónoma.

La señora Viceministra comenta que lo que ha encontrado en MIDEPLAN es un absoluto desconocimiento del funcionamiento no solo de la Imprenta Nacional sino de todo el Ministerio de Gobernación por lo que se hace necesario tomar acciones que permitan ordenar esta situación y cruzar varias consultas para bien resolver porque se tiene el agravante de que después no se puede argumentar desconocimiento sobre el tema.

La Licda. Marta Porras comenta su preocupación por la negativa del Ministerio de Hacienda en poner a derecho las 37 plazas y esto no ha sido por falta de interés de la Dirección General ni de esta Junta ni de las anteriores, porque si la Autoridad Presupuestaria aprueba los 37 códigos inmediatamente se trasladarían estas plazas al Ministerio de Gobernación y Policía, dentro del presupuesto de la Imprenta Nacional, pero como no quieren aprobarlo, obligan a la Institución y a la Junta Administrativa a mantener esta ilegalidad.

El Lic. Marcos Mena aclara que no es culpa sólo del Ministerio de Hacienda, existen varios responsables como la Contraloría General que lo aprobó cuando la ley no lo permitía, la Autoridad Presupuestaria, el Servicio Civil y la Imprenta Nacional que lo solicitó, o sea hay 4 actores y precisamente en esta confusión no se sabe quién es el responsable. Al Ministerio de Hacienda no le interesa realizar este traslado porque va a cargar el Presupuesto Nacional, no es un problema de Hacienda, es un problema exclusivamente de la Imprenta Nacional porque tampoco es de la Contraloría General y menos del Servicio Civil. El problema es de la Institución y existen dos opciones para solucionarlo, una es despedir a los funcionarios, pagándoles las prestaciones y así se arregla la ilegalidad o modificando la ley de la Junta, para que esas plazas pasen a formar parte del Presupuesto Nacional, donde la Junta Administrativa transfiera al Gobierno los recursos, esto es para que Hacienda no tenga como decir que es una carga adicional. Aclara que para este trámite sí se debe modificar la ley, porque en la misma está claramente indicado en que se deben invertir los recursos, por lo que no podrían ser utilizados en pagar los salarios.

El Director General comenta con relación a estas 37 plazas, que es un tema que se ha venido trabajando durante todos estos años, donde se dieron bastantes reuniones con los ministros anteriores en procura de ver si se ponían a derecho estas 37 plazas y efectivamente, como lo dice la Licda. Porras Vega, la respuesta del Ministerio de Hacienda fue un rotundo no.

Al dialogar con la Licda. Ana Lorena Brenes Esquivel, Procuradora General de la República, sobre este tema en su momento, le informó que ellos mantienen la misma posición, por lo que le parece que esto se va a resolver a partir del momento en que la Contraloría General de la República, manifieste que la

Junta no puede seguir pagando estas plazas, de tal manera esto puede ser la base o fundamento para llegar al Ministerio de Hacienda y plantearle la situación, dando como resultado dos opciones, una que exijan deshacernos de estas plazas, lo que perjudicaría al Área Productiva y lo otro que Hacienda en vista de la posición de la Contraloría General de la República, acoja la propuesta de ser responsables de las mismas. Agrega que no sabe si este Gobierno estaría anuente a ello por las actuales restricciones presupuestarias.

La Licda. Rita Maxera comenta que la Contraloría General, podría establecer una disposición o simplemente una recomendación dimensionada en el tiempo, o sea solucionar esta situación en un determinado plazo y esto permitiría que la Imprenta Nacional o el Ministerio de Gobernación presente un plan para resolver este tema.

El Director General manifiesta que la misma Contraloría indicó que por qué no se replanteaba ante la Procuraduría General de la República, una nueva interpretación de la ley, fundamentándolo en lo que la misma dice, de que son servicios para la Imprenta Nacional.

El Lic. Mena Brenes expresa que esa consulta ya se hizo hace muchos años a la Procuraduría o a la Contraloría y lo que indicaron fue que no se podía interpretar de esa manera, ahora como esto es materia presupuestaria la consulta se le debe a hacer a la Contraloría General de la República.

La Licda. Porrás Vega comenta que el Lic. José Luis Alvarado, de la Contraloría General, recomendó que se hiciera esta consulta a la Procuraduría porque ellos no pueden salirse de los criterios emitidos por la Procuraduría, agrega que desconoce hace cuanto se le hizo esta consulta, pero se podría volver a intentar justificándolo con la realidad actual de la Institución.

La Licda. Gabriela Cousin comenta que la Contraloría se refería a materia presupuestaria, en el sentido de que la Junta no puede utilizar el presupuesto como una empresa pública porque en múltiples criterios habían dicho que eran empresa pública, pero a la hora de utilizar los recursos había techos presupuestarios, partidas en las que solamente habían sumas libres de asignación presupuestaria para determinados bienes y no para los bienes que realmente se están utilizando actualmente, pero no se refería al uso de personal porque ya está claro que la Junta no puede nombrar recurso humano.

El Lic. Mena Brenes, comenta que la otra propuesta es una reforma a la Ley de la Junta, nada se pierde con intentarlo podría durar 4 ó 6 años, una

negociación política, que podría aplicársele la vía rápida y tal vez, puede ser, que no tenga mucha resistencia y eventualmente en una plena salga rápido.

La señora Viceministra comenta que en todo caso solicita a la Licda. Rita Maxera se encargue de realizar las consultas que corresponden, agregando los criterios emitidos por Procuraduría anteriormente y la respuesta de MIDEPLAN.

Agrega que este ejercicio de hoy permite en términos prácticos, tener más elementos a la hora de tomar decisiones y el cuidado que hay que tener a la hora de firmar. Menciona que la gran tarea es ajustarse a partir del ejercicio de hoy, a la duplicidad de espacios que están involucrados y tratar de crear los mecanismos que eviten en-trabamientos para hacer de la administración un ejercicio expedito, oportuno, eficiente, responsable, esto es parte del gran reto y la gran interrogante que se debe ir resolviendo.

NOTA: LOS DOCUMENTOS MENCIONADOS EN ESTA ACTA QUEDARÁN EN LOS ARCHIVOS DE ESTA JUNTA ADMINISTRATIVA.

SE LEVANTA LA SESIÓN AL SER LAS ONCE HORAS CON CERO MINUTOS.

Sra. Carmen Muñoz Quesada
Presidenta

Sr. Jorge Luis Vargas Espinoza
Director Ejecutivo