

9 de septiembre de 2019.

AL-228-2019.

Señores (as)

Junta Directiva

Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

Se nos ha solicitado rendir criterio sobre el proyecto de ley “LEY PARA ELIMINAR LOS TIMBRES DE COLEGIOS PROFESIONALES” que se tramita bajo el expediente legislativo N°21.462. Lo anterior a petición de la Asamblea Legislativa que requerido la posición de esta corporación sobre el particular.

SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.

I.- Competencia orgánica para rendir el criterio solicitado.

La Ley Orgánica de este Colegio establece como fines de la corporación en su artículo 1 inciso 3, el “Dar opinión en materia de su competencia, cuando fuere consultado por alguno de los Supremos Poderes”, atribuyéndole, de esa forma, la potestad de emitir criterio en materia jurídica cuando le sea requerido por esos órganos constitucionales.

Por su parte, la Ley General de la Administración Pública en su artículo 59 indica que:

“La distribución interna de competencias... se podrá hacer por reglamento autónomo...”,

y en ese orden de ideas, el Reglamento Autónomo del Colegio dispone en el artículo 51 que corresponde a la Asesoría Legal Interna:

“Ejercer la función consultiva de todos los órganos y dependencias del Colegio en materia jurídica”

y

“Emitir criterio legal, mediante dictámenes debidamente foliados, a solicitud de la Junta Directiva, las Comisiones o la Dirección Ejecutiva”.

Con base en lo anterior procedemos a emitir juicio sobre el proyecto de ley puesto en conocimiento de la corporación, en los términos que de seguido exponemos.

II.- Nuestra opinión.

El proyecto de ley sometido a conocimiento de esta corporación es, en criterio de esta Dirección Legal, contrario al ordenamiento jurídico. Las razones dadas en la exposición de motivos no obedecen a la realidad económica, social y política del Estado costarricense, no responden al modelo de descentralización administrativa instaurado en nuestro ordenamiento jurídico, y tampoco se avienen a la naturaleza jurídica, funciones y fines de los colegios profesionales. Empezaremos nuestro análisis refutando los argumentos externados en la exposición de motivos del proyecto de ley, con los que se pretende desacreditar la necesaria existencia de los timbres de los colegios profesionales, y finalizaremos el pronunciamiento externando las razones por las cuales la existencia de esos timbres es un deber del Estado.

A.-) Refutación de los argumentos externados en la exposición de motivos del proyecto de ley que pretenden desacreditar la existencia de los timbres de los colegios profesionales.

A manera de introducción iniciamos este apartado recordando que:

“Una de las consecuencias que de la calificación del Estado como “social y democrático de Derecho” se derivan para nuestros poderes públicos es la necesidad de justificar, razonar y motivar sus actuaciones. Los actos del poder han de estar siempre motivados”¹

Por esa razón:

¹ TAJADURA TEJADA, JAVIER; Sobre los preámbulos de las leyes; p. 174. En: http://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?codigoAcceso=PdfRevistaJuridica&fichero=RJ_29_II_4.pdf

“El promotor de una disposición jurídica debe explicar y justificar la necesidad de la misma, así como la oportunidad y conveniencia de configurar la disposición de una determinada forma y no de otra, en orden a obtener la aprobación de la misma por el órgano competente.”²

De allí que la función de la exposición de motivos en un proyecto de ley, según lo expone Rovira:

“consiste en razonar el porqué de la disposición normativa que se ordena, dando cuenta del problema concreto que trata (social, jurídico, político, moral, económico)”³

En ese orden, Tajadura Tejada dice que el contenido de la exposición de motivos, consiste en:

“a) Los motivos por los cuales conviene regular una determinada materia o asunto.

b) Las razones concretas a favor de una regulación determinada.”⁴

Entendida la relevancia que tiene la exposición de motivos, reiteramos lo que ya adelantáramos, en cuanto a que el proyecto de ley presentado a conocimiento de este Colegio, es justificado con una serie de razones que no obedecen a la realidad económica, social y política del Estado costarricense, no responden al modelo de descentralización administrativa instaurado en nuestro ordenamiento jurídico, y tampoco se avienen a la naturaleza jurídica, funciones y fines de los colegios profesionales. En otras palabras, la supresión del timbre de los colegios profesionales que el proyecto de ley propugna, no se justifica y, más bien, es contraria al ordenamiento jurídico costarricense.

Objeto del proyecto de ley.

² Misma cit, op.

³ ROVIRA FLOREZ DE QUIÑONES; Valor y función de las 'Exposiciones de motivos' en las normas jurídicas; Santiago de Compostela; 1972; p. 115.

⁴ TAJADURA TEJADA, JAVIER, misma cit, op, p. 176.

La exposición de motivos señala que el proyecto de ley tiene como objeto la eliminación de los timbres de los colegios profesionales como un medio para reducir privilegios exclusivos de ciertos gremios y contribuir a la eliminación de procesos burocráticos, costos operativos y el generar acciones que permitan la reactivación económica tan necesaria para el país. Dice que solo en los últimos diez años, todos hemos cancelado la cuantiosa suma de 45,360,209,167.40 millones de colones por detalle del cobro de timbres de ocho colegios profesionales.

i.- Los timbres de los colegios profesionales no son un “privilegio gremial”.

A fin de desacreditar tan grave yerro nos permitimos indicar que con la existencia de los colegios profesionales, el consumidor recibe mejores servicios en la medida en que los agremiados mantienen y actualizan sus estándares de práctica profesional. Cada colegio se encarga de identificar las nuevas tendencias y prácticas para el desarrollo de cursos de educación continuada que garanticen competitividad y calidad, y a costos razonables para el profesional.

El consumidor que se vea afectado por una mala práctica o servicio posee un foro administrativo para recurrir. Las comisiones éticas de los colegios le prestan un servicio gratuito y rápido al consumidor, que evita que tenga que recurrir a un tribunal para ventilar un agravio.

Los colegios, además, realizan una labor social y comunitaria. Son instrumentos afines a las organizaciones sin fines de lucro. Sus profesionales proveen miles de horas gratuitas de servicio voluntario y comunitario en iniciativas auspiciadas por los propios colegios.

Los colegios educan, protegen y contribuyen a la comunidad. Velan por el desarrollo de la disciplina, el prestigio y defensa de cada profesión, y el cumplimiento de los principios éticos de sus colegiados. Esto hace que se fortalezca la confianza de la comunidad en sus profesionales. Los profesionales y la sociedad se benefician de la existencia de los colegios.

Hace unos años, durante la ponencia Colegios Profesionales y la Fiscalización del Ejercicio Profesional, el Dr. Luis Paulino Mora Mora, en su entonces cargo de

presidente de la Corte Suprema de Justicia, enumeraba varias de las funciones de los colegios que desde la Sala Constitucional se han determinado vía jurisprudencia. En sus palabras:

“Dice la Sala [Constitucional] entre otras cosas que es lo propio de los colegios profesionales luchar contra el ejercicio indebido y las competencias desleales, perfeccionar las condiciones de ejercicio profesional, promover la cooperación y ayuda entre sus miembros, la protección mutua y la asistencia social de los mismos y sus familiares, desarrollar su formación y promoción, y más adelante precisa que ejerce su competencia en las materias que suponen el control de la actividad de sus miembros, que se debe de reflejar en la actuación seria, honrada y digna en beneficio de los particulares que utilizan los servicios, lo cual se manifiesta en el control del acceso a la profesión, la represión del intrusismo y la vigilancia, en general, del marco jurídico que regula la actividad.”

La transferencia de funciones que el Estado hace hacia los colegios profesionales, tiene, precisamente, por finalidad, la obligación de proteger a terceros. Eso le otorga a las Fiscalías de estos entes un valor, una responsabilidad y una exigencia mayor que debe ir de la mano de la rigurosidad, veracidad, objetividad, transparencia y constancia. Este trabajo es precisamente relacionado con la mejora de la profesión, así como la protección de los derechos humanos.

La transferencia de las funciones de fiscalización y normación que hace el Estado en los colegios profesionales, vale recordar, tiene fundamento en el hecho de que el Estado NO PUEDE asumir todas las funciones necesarias para la convivencia en sociedad, principio básico del derecho administrativo.

La realización de todas esas funciones transferidas por el Estado, se logran con el financiamiento que obtienen los colegios profesionales a través de sus respectivos timbres. Los timbres tienen la misma finalidad de cualquier otro tributo, según se desprende de la definición que da el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, el cual los define como las prestaciones en dinero que el Estado, en

ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Por eso, los timbres de los colegios profesionales NO son un privilegio, no son una exención de una obligación, o una ventaja exclusiva o especial de la que gozan por concesión del superior o por determinada circunstancia propia, se tratan, ni más ni menos, de los recursos que el Estado le tiene que asegurar a esos entes para que puedan cumplir con las funciones que a él le correspondía hacer, pero que, por un acto de imperio suyo, les transfirió. Así como el patrono tiene el deber de dar al trabajador las herramientas con las cuales deba realizar las funciones encomendadas, el Estado debe asegurar a los colegios profesionales los mecanismos de ingresos para poder cumplir con las funciones que les compelió a cumplir.

Afirmar que la existencia de los timbres aludidos implica un beneficio directo de grupos gremiales porque cuentan con estudios universitarios, así como que, de eso deriva la preocupación del ponente, porque los timbres responden únicamente al beneficio de un colectivo que considera selectivo y exclusivo por tener conocimiento, es, además de falso y temerario, un peligroso e inaceptable ardid para intentar introducir temas de desigualdad y discriminación en donde no existen. Basta señalar que cualquier gremio profesional está conformado por diversos estratos sociales que, como gremio, implica un necesario acervo de conocimiento de quienes los conforman para poder ofrecer el servicio correspondiente, y eso, nunca, nunca, puede ser admitido como cláusula de discriminación o desigualdad a partir de una realidad cual es que en nuestro medio cualquiera puede estudiar lo que sea por cuenta del Estado porque ese es un derecho fundamental.

En ese orden de ideas, finalmente en lo que a este punto atañe, debe recordar el legislador que la producción normativa que lleve a cabo ha de estar siempre en consonancia con el orden público. Por eso, deben tenerse claras las dos nociones que de dicho concepto operan en nuestro ordenamiento jurídico, la correspondiente al derecho interno y dada por la Sala Constitucional, y la de derecho interamericano dada

por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵, ambas, desde luego, de obligado acatamiento para la Asamblea Legislativa. En cuanto a la primera, el Tribunal Constitucional la ha definido como:

“el conjunto de principios que, por una parte atañen a la organización del Estado y a su funcionamiento y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humanos y de los intereses de la comunidad, en un justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social”⁶

En cuanto a la segunda, la Corte Interamericana ha dicho:

“una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”.⁷

Ambas definiciones, muy parecidas, dejan de manifiesto la necesidad de cumplir con las condiciones que aseguren el funcionamiento coherente y normal de las instituciones en pro de los derechos de las personas y el bienestar social, con lo cual, es claro que eliminar el timbre de los colegios profesionales es quebrantar ese orden público, en el tanto y en el cuanto, se les quita la principal fuente de financiamiento para cumplir con los fines que el Estado le transfirió compulsivamente. Es decir, la eliminación de los timbres colegiales lo único que produciría es un dislocamiento del funcionamiento coherente y normal de las instituciones que regulan y fiscalizan el comportamiento de las profesiones que el propio Estado ha estimado que son vitales

⁵ “El concepto de “orden público” mencionado por la CADH es una noción autónoma que pertenece al ámbito del derecho interamericano de los derechos humanos que no puede ni debe ser entendida desde la determinación hecha por legisladores o jueces nacionales. Siendo que es a la Corte IDH a quien corresponde velar por el cumplimiento de la CADH sería transgredir dicho mandato conferido por los Estados que sean éstos, y no aquella, los que tengan la potestad de definir el alcance del concepto de “orden público” establecido en la misma CADH. La noción interamericana de orden público no es pues, asimilable a las nociones de derecho privado o público de los derechos nacionales (orden público, orden interno, orden de la calle u orden policial)”. HUACO PALOMINO, MARCO en: Convención Americana sobre Derechos Humanos, COMENTARIO; Christian Steiner/Patricia Uribe (editores); FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER; Bolivia; Plural editores; 2014; p.316.

⁶ Sentencia 3350-92.

⁷ Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. párr. 64.

para la sociedad, al punto de que, ha obligado a quienes las ejercen a asociarse compulsivamente.

ii.- La eliminación de los timbres de los colegios profesionales no es un medio de contribución para la eliminación de procesos burocráticos.

Es un argumento falaz el sostener que el uso de los timbres de los colegios profesionales incide en los procesos burocráticos. La burocracia estatal tiene toda su raigambre en los procesos que desarrolla la administración pública por sí misma, o como consecuencia de los deberes que las propias leyes emanadas de la Asamblea Legislativa les imponen. En nuestro medio, no ha existido voluntad real para acabar con los procesos burocráticos (entendidos éstos como los trámites excesivos), a manera de ejemplo mencionamos la reciente implementación realizada por el Ministerio de Hacienda del llamado Registro de Accionistas que contempla una serie de requisitos y pasos abundantes y apabullantes (llenado de formularios interminables, compulsión al ciudadano para que obtenga firma digital, etc.) que, en el mejor de los casos, para lograr su cumplimiento, toma una cantidad de tiempo irrazonable, eso si el sistema de cómputo de Hacienda no falla. Ese tipo de trámites son los que ocasionan un efecto negativo, no digamos para la activación económica que requiere el país, sino para la actual y deprimida economía existente. A mayor abundamiento, para el 28 de septiembre de 2016, la edición digital del periódico La Nación informaba que el país había retrocedido 11 puestos en el análisis del sector institucional realizado por el Foro Económico Mundial, y según el Reporte Global de Competitividad 2016-2017, Costa Rica se ubicó en el puesto 60 del pilar denominado instituciones, cuando el año previo estuvo en el puesto 49. Si bien es cierto, actualmente dicho reporte avisa de una mejora de 7 puestos en ese ranking, es claro que el cambio no es sustancial, ni siquiera, en relación con la caída que le antecede.

Por otra parte, es un hecho notorio que la Ley N°8220 (y sus reformas) es, prácticamente, una ley en desuso, pues no existen o son muy pocos, los casos en los que esa burocracia que acusa el proyecto, haya sido sancionada en los términos que ella regula. No está por demás señalar que la afirmación del señor diputado ponente del proyecto, no encuentra sustento en ningún estudio técnico que demuestre su

veracidad. Piénsese en el hecho de que hoy en día, por lo menos en lo que al timbre de este Colegio se refiere, su implementación en los documentos o trámites en que se requiera, se solventa, incluso, mediante una simple transferencia bancaria, con lo cual, no existe motivo alguno para decir que su uso fomenta la duración o tramitación excesiva de un asunto.

En consecuencia, no es verdad que la eliminación de los timbres de los colegios profesionales vaya a cambiar en nada la cultura burocrática de la administración, éste es un cambio que solamente se puede realizar en el propio seno de las administraciones públicas y dentro de sus procesos, de los cuales no forman parte los colegios profesionales.

iii.- La eliminación de los timbres de los colegios profesionales no es un medio de contribución para aminorar los costos operativos.

El proyecto en cuestión no dice qué costos operativos son los que afecta el pago de timbres de los colegios profesionales. Los costos de producción (o costos de operación) son los gastos necesarios para mantener un proyecto, línea de procesamiento o un equipo en funcionamiento. Van ligados al concepto de “empresa” y su destino económico, lo que a su vez, está asociado con el ingreso y el costo de producción de los bienes vendidos. Entonces es obligatorio, ante las razones dadas en el proyecto de ley, señalar con información fidedigna, qué costos operativos son los que se dicen afectados.

Contrario a lo que en ese sentido se afirma, es claro que ningún costo de producción se puede ver afectado con el pago de los timbres de los colegios profesionales - especialmente el de este Colegio que es una carga para los agremiados y no para terceras personas-, pues el hecho generador de esos tributos (Véase el Dictamen C-133-2003 de la PGR), si tuviera cabida dentro de los procesos de operación de alguna empresa, sería insignificante.

No puede dejar de mencionarse que el costo de producción tiene dos características opuestas, que algunas veces no están bien entendidas en los países en vías de desarrollo. La primera es que para producir bienes uno debe gastar; esto significa

generar un costo. La segunda es que los costos deberían ser mantenidos tan bajos como sea posible y eliminarse los innecesarios. En el caso de los timbres de los colegios profesionales, dijimos que no son parte de ningún proceso operativo, se trata de impuestos pequeños que se deben mantener porque son necesarias para que los entes a quienes se destinan cumplan con fines que interesan al Estado.

iv.- La eliminación de los timbres de los colegios profesionales no son un medio de contribución para reactivar la economía.

Se trata de otro argumento falaz. Sin necesidad de entrar en una disertación profunda sobre el tema, es fácil deducir que la reactivación económica del país no se va a mejorar, ni en grado mínimo, con la eliminación de la fuente de recursos necesaria que tienen los colegios profesionales para cumplir con los fines del Estado en materia de fiscalización de las profesiones. Las fuentes del problema económico del país vienen de otros rubros.

Ejemplo de ello es la información de la que da cuenta el Semanario Universidad del 13 de junio de 2019, en la que señala que solo un Banco estatal le debe al Ministerio de Hacienda ϕ 40.000 millones. Pese a eso, en febrero del 2015, ese semanario reportó que el Gobierno propuso aplicar una millonaria inyección de fondos públicos al Banco en cuestión para que la entidad pagara una deuda por impuestos no cancelados entre 2010 y 2013. Así las cosas, mientras en otros países a los bancos deudores se les obliga a pagar, aquí se les premia con ese tipo de acciones.

Otro ejemplo lo constituyen las mal logradas políticas públicas en materia de contratación de infraestructura vial, vital para la economía, dentro de las cuales podemos nombrar el caso del desface de 80 metros sucedido en la conexión entre la ruta 257 con la terminal de contenedores de Moín, error que le costó al Estado un adicional de \$5,6 millones, sin que se sepa de acciones emprendidas contra el exministro encontrado responsable, para recuperar el capital. O también lo sucedido con la ruta a San Carlos, o con la ruta 27, o la carretera de Circunvalación Norte.

También se puede hacer referencia a otros escenarios como los de corrupción, dentro de los que se pueden mencionar el caso de la Ruta Nacional 1856 (La Trocha)

sucedido en el año 2012, en el cual, no es sino, hasta 8 años después en que se da inicio al juicio en el que la Procuraduría General de la República pide más de ₡1.600 millones de indemnización para el Estado. Por cierto, caso en el que tuvo una importantísima intervención un colegio profesional, específicamente el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, quien pudo ejercer su control gracias a los ingresos provenientes del timbre. O el caso de las contrataciones de la estatal Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) a la empresa Procesos (también del año 2012), propiedad de la esposa de un exministro de Hacienda, que se dio a conocer tras el escándalo desatado al comprobarse los delitos de fraude y evasión de impuesto cometidos por el exjefarca de Hacienda, su cónyuge (asesora personal de la presidenta Laura Chinchilla) y otros funcionarios, el cual, por cierto, quedó en nada.

El informe Estado de la Nación 2018 es contundente al afirmar:

“El presente Informe analiza un período que, en el balance, da cuenta de un mal desempeño nacional en materia de desarrollo humano. En 2017 y los primeros meses de 2018 varios indicadores clave para la generación de oportunidades económicas y sociales mostraron comportamientos desfavorables: desaceleración del crecimiento económico, pérdida histórica de empleos, deterioro de la seguridad y la convivencia ciudadanas, y señales claras de creciente insolvencia en las finanzas del Gobierno Central. A ello se agregan factores políticos que han provocado un clima de pesimismo acerca de las perspectivas inmediatas para modificar el rumbo del país, tales como el complicado panorama de gobernanza producto de la dinámica y los resultados de las elecciones nacionales de febrero y abril de 2018, así como los escándalos públicos que enfrentaron los tres poderes de la República desde el cierre de la anterior administración.

Este período se inscribe, como lo han planteado varias ediciones del Informe Estado de la Nación, dentro una coyuntura más amplia de resultados decrecientes en los ámbitos del bienestar social, la equidad y la sostenibilidad ambiental, por efecto de deficiencias estructurales

en las apuestas de desarrollo que han marcado la senda del país desde finales del siglo anterior.

Costa Rica ha llegado a un momento en que la rectificación de esas deficiencias es indispensable para evitar un debilitamiento del Estado de bienestar que comprometa su futuro en el largo plazo. Sin embargo, la democracia costarricense, espacio natural para efectuar tales ajustes, muestra preocupantes señales de ser disfuncional en varios campos. Su robusto y vigoroso régimen de libertades y derechos ha entrado en fuerte tensión con una gobernanza caracterizada por la fragmentación del sistema de partidos y la incapacidad para procesar reformas de gran calado, debido al bloqueo recíproco entre diversos actores sociales, políticos e institucionales.”

Tal y como se desprende de dicho informe, el problema económico en el que está sumido el país es producto de la inseguridad, de la ingobernabilidad, de la corrupción y sin duda, del incontrolable gasto público dentro del cual, por supuesto, no está contemplado el tema de los timbres de los colegios profesionales, entre otras cosas, porque ellos no forman parte del presupuesto nacional. Es importante mencionar que, en lo tocante al gasto público, el citado informe dice que:

“... el verdadero problema es estructural, pues quedó en evidencia que las medidas administrativas de contención del gasto aplicadas en los últimos años no lograron, siquiera, frenar la creciente insolvencia.”

A mayor abundamiento, el Informe Mensual de Coyuntura Económica del mes de septiembre de este año, emitido por el Banco Central de Costa Rica, señala la existencia de una desaceleración económica que se manifiesta en el indicador general, y que sumado al deterioro en la confianza de los consumidores⁸, explica la

⁸ Según la encuesta de confianza del consumidor realizada por la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (UCR) en agosto de 2019, el índice de confianza se redujo a 28,5 (desde 32,9 en mayo pasado).

contracción de 0,7% en la actividad comercial. Nada de eso se relaciona con el uso del timbre de los colegios profesionales.

El informe agrega que:

“La balanza comercial de bienes acumuló a julio de 2019 una brecha negativa de USD 2.681,7 millones, equivalente a 4,4% del PIB (5,0% en igual periodo de 2018), producto del crecimiento moderado en las ventas externas de 1% y la reducción en las compras externas de 2,9% (aumentos de 6,1% y 7,8% en igual lapso de 2018, respectivamente).”

Y tampoco se indica que eso tenga alguna relación con la cancelación de los timbres de los colegios profesionales. Y más adelante dice:

“El Sector Público Global Reducido¹ acumuló a julio de 2019 un déficit financiero equivalente a 2,5% del PIB, superior en 0,5 puntos porcentuales (p.p.) al registrado en igual lapso de 2018. Este resultado fue consecuencia, básicamente, de la desmejora en las finanzas del Gobierno Central, el cual acumuló un déficit financiero de 3,8% del PIB (3,3% en julio 2018) y un déficit primario de 1,5% del PIB (1,4% un año antes).

El mayor déficit del Gobierno estuvo asociado a un crecimiento del gasto total (11,1%) superior al de los ingresos totales (7,4%) debido, en gran medida, al comportamiento creciente del pago de intereses y de las transferencias corrientes y de capital. En el gasto de intereses influyeron los mayores vencimientos con respecto a julio de 2018, mientras que en las transferencias destacaron los recursos girados al Fondo Especial de Educación Superior, a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por el régimen no contributivo de Seguridad Social y al Fondo de Asignación Familiar.

(...)

Por otro lado, en julio el saldo de la deuda pública ascendió a ¢25,2 billones (69,8% del PIB), lo que equivale en términos absolutos a incrementos de ¢1,0 billón con relación al saldo de diciembre de 2018 y ¢2,1 billones en los últimos 12 meses. En particular, la razón de la deuda del Gobierno al PIB fue de 54,8% (50,6% un año antes y 53,6% al término del 2018).”

Tampoco nada de eso ha tenido relación con el uso y cancelación de los timbres de los colegios profesionales. Es decir, la reactivación de la economía no se logra eliminando el ingreso indispensable para que los colegios profesionales puedan cumplir con su cometido, el cual, en cambio, si es necesario para el adecuado control social y económico del país. La afirmación que se hace en la exposición de motivos referente a que Costa Rica cuenta con una gran cantidad de tributos con destinos específicos obligados por nuestra Constitución Política y leyes especiales, y que eso es lo que ha restado las posibilidades de racionalizar el uso de las rentas públicas ocasionando en parte la crítica situación fiscal que atravesamos, es una afirmación a todas luces temeraria. Basta con entender el artículo 18 de la Constitución Política y la naturaleza de las cargas parafiscales, sobre todo en cuanto a su extrapresupuestalidad, para saber que eso no es así.

No podemos dejar de mencionar el hecho de que, en el caso del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, existe una situación adicional a tomar en consideración, que es que el timbre de esta corporación es una carga que le corresponde pagar únicamente al agremiado (art. 3 de la Ley 3245), no a terceras personas como equivocadamente lo dice el ponente del proyecto. Sobre la base de este hecho real, las razones en las que sustenta su exposición de motivos el ponente del proyecto, no son de recibo. Los ¢23.555.114.243,55 que se menciona que ha recogido el Colegio desde 1964 al 2017, es dinero que han debido pagar los agremiados (art. 3 Ley 3245), y tomando en consideración que al día de hoy hay en números cerrados poco más de 28.000, quiere decir que de esa cifra, solamente ¢15.000 se destinan anualmente a cada uno de los colegiados.

B.-) Razones por las cuales la existencia de los timbres de los colegios profesionales es un deber del Estado.

Según la Sala Constitucional el Estado costarricense, a pesar de ser unitario desde el punto de vista político, es también descentralizado en el ámbito administrativo, lo cual tiene una especial importancia en lo que respecta a sus fines y funciones, y específicamente, en lo que atañe a los fines y funciones de los colegios profesionales y los medios que deben proporcionárseles para cumplir con ellos.

Como Estado Social, Democrático y Constitucional de Derecho que es, el costarricense tiene por fines, la conservación del grupo social, la juridificación de la vida coexistencial y el fomento del bien común. Para lo que interesa a este análisis, y en relación al primero de ellos, el Estado tiene la responsabilidad de alcanzar un nivel de seguridad y defensa a favor de sus miembros, al extremo de considerársele como el fin primario por excelencia. Para tal efecto debe diseñar y establecer un conjunto de acciones y previsiones que permitan la supervivencia del grupo social y su propia permanencia en aras de poder cumplir con los fines restantes. En relación al tercero, tiene la responsabilidad de establecer una comunidad que alcance su propio bien.

Es decir, bajo el contexto de sus fines, el Estado apunta a que los miembros del conglomerado social puedan desarrollar a plenitud sus potencias físicas, psíquicas, espirituales e intelectuales, además de alcanzar condiciones materiales de vida óptima. En ese tanto, los fines estatales, además de tener una naturaleza política y un carácter continuo, acreditan la esencia referida a un orden de convivencia organizado e institucionalizado bajo el gobierno de una autoridad. Por ende, su conocimiento y reconocimiento implican, necesariamente, encontrar las razones justificantes de la existencia del Estado mismo, aquellas que le corresponden cumplir, que orientan su accionar y que pautan la dirección y alcance de sus actividades. Por eso, García Toma, recuerda que:

“El Estado es una creación colectiva y artificial destinada a ordenar y servir a la sociedad. Su existencia solo tiene justificación por los fines que históricamente le corresponde cumplir.”

Y, también por eso, Rodrigo Borja, sostiene que el tema de los fines del Estado está íntimamente ligado al de su justificación moral. El cumplimiento de ellos permite promover la evolución y perfeccionamiento de la organización política en favor de los miembros que la integran.

Ahora bien, para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Estado debe procurarse un caudal -o ingreso público- conformado por las sumas de dinero que el ente mayor (Estado como tal) y los demás entes menores deben percibir, con la finalidad de financiar los gastos públicos que las mencionadas funciones y fines acarrearán. En nuestro medio, es el artículo 18 de la Constitución Política, el que dispone que la contribución con el gasto público es un deber de los administrados. La forma más común de sufragarlo es a través de los tributos, que, de conformidad con el artículo 4 del Código de normas y procedimientos tributarios, son:

“... las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”

Asimismo, y también para poder cumplir con sus fines y funciones, el Estado costarricense se vale de una estructura orgánica llamada Administración Pública, la cual, desde el punto de vista orgánico, se compone de un conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa. Estos son el ente público mayor o Estado, y todo el resto de los entes públicos menores. En atención a esta idea de Administración Pública, nuestro ordenamiento jurídico contiene algunos preceptos legislativos que intentan describir esa organización. Así, el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública dice que la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado. Mientras que el Código Procesal Contencioso Administrativo, también en su artículo 1, dispone que se entenderá por Administración Pública a la Administración central, a los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas, a la administración descentralizada, institucional y territorial y las demás entidades de derecho público.

Esa forma de organización administrativa es entonces lo que materializa a la denominada descentralización administrativa, que es, ni más ni menos que, el modelo surgido para evitar la congestión y consecuente colapso de la Administración Central o del Estado. Sus finalidades son, por un lado, agilizar el aparato o maquinaria administrativa en razón de que el Estado no tiene la capacidad de gestión para atender la inmensa gama de intereses públicos existentes; y, por otro lado, satisfacer la diversidad de necesidades de la colectividad a través de la transferencia de la titularidad y el ejercicio de algunas competencias, específicas y exclusivas, en entes públicos menores. Por eso, la doctrina nacional dice que:

“Estáticamente, la descentralización consiste en la existencia, en el ámbito de la organización administrativa, de una serie de entes públicos menores distintos del Estado que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos.”

Mientras que:

“Dinámicamente, significa la transferencia definitiva de la titularidad y el ejercicio de las competencias de la Administración Pública Central o Estado a la Administración Pública Descentralizada, sin que medie una relación de jerarquía administrativa...”

La descentralización administrativa supone, tal cual lo adelantamos, la creación de entes públicos menores dotados de las siguientes características: a.-) Personalidad jurídica específica; b.-) Patrimonio propio; y c.-) la atribución, en tesis de principio, de una competencia exclusiva y no concurrente, alternativa o paralela por lo que el ente público mayor no puede invadir su esfera. Los colegios profesionales son, en consecuencia, entes descentralizados en razón de las funciones que les ha delegado el Estado y que en un principio le correspondían a éste cumplir. La Procuraduría General de la República, en forma reiterada, ha dicho que los colegios profesionales -aunque tienen una naturaleza mixta- son entes públicos no estatales. A igual conclusión ha llegado la Sala Constitucional al manifestar que son públicos en lo tocante a las funciones públicas que realizan, aunque en los demás aspectos, resulten ser una entidad de naturaleza privada.

La Procuraduría General de la República, en relación con el carácter público de estos entes, expresó en el dictamen C-067-2002, que:

“... ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse indicando que la ‘... razón por la cual los llamados «entes públicos no estatales» adquieren particular relevancia para el Derecho Público reside en que, técnicamente, ejercen función administrativa. En ese sentido, sus cometidos y organización son semejantes a los de los entes públicos. En otras palabras, el ente público no estatal tiene naturaleza pública en virtud de las competencias que le han sido confiadas por el ordenamiento. El ente, a pesar de que su origen puede ser privado... es considerado público porque es titular de potestades administrativas; sean éstas de policía, disciplinarias, normativas, etc. En ejercicio de esas potestades, el ente público no estatal emite actos administrativos. Es, en esa medida, que se considera Administración Pública” (O.J.-015- 96 de 17 de abril de 1996)”.

Por su parte, la Sala Constitucional, desde el año 1990, dijo que:

“... los Colegios Profesionales son Corporaciones de Derecho Público que, por delegación de funciones estatales, tienen como finalidad velar por la corrección y buen desempeño de las funciones profesionales de los afiliados y corregirlos disciplinariamente...”
(sentencia número 1386-90)

En síntesis, el Estado existe en favor de la sociedad, y tiene una serie de fines y funciones que debe cumplir para que los administrados puedan desarrollarse a plenitud física, psíquica, espiritual e intelectualmente, además de alcanzar condiciones materiales de vida óptima. Para cumplir con ello, el costarricense se ha decantado por un modelo de Estado en el que no solamente es obligación de los administrados proveer los fondos para tales menesteres, sino también, uno cuyo modelo de organización es el de la descentralización administrativa, transfiriendo de esa manera a otros entes menores la realización de algunas de aquellas funciones. Dentro de esos entes menores se encuentran los colegios profesionales.

Desde esa óptica, si el Estado, valiéndose de la descentralización, decidió transferir a los colegios profesionales algunas de sus funciones, es su deber proveerles los medios para hacerse de sus ingresos propios, para así poder cumplir con las tareas que les delegó. Ese deber, en el caso de estos entes, se materializa en el correspondiente medio que se articula bajo la figura de la exacción parafiscal que vía ley, se crea en sus favores bajo la denominación "timbre". Si no fuera así, entonces sería el propio Estado quien debería realizar por sí esas tareas delegadas.

La Sala Constitucional ha puesto de manifiesto que la misma doctrina del Derecho Financiero define la figura de la exacción parafiscal, como:

"tributos establecidos en favor de entes públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar su financiación autónoma".

Ha dicho, además, que la contribución parafiscal tiene fundamento en el Derecho de la Constitución, en cuanto persigue una finalidad de interés público, el cual proviene, en el caso de los colegios profesionales, del hecho de que son entes creados y regulados por marcos legales que protegen los intereses de ciudadanos y de los profesionales que agrupan, son entes que protegen a la sociedad de prácticas ilegales y conductas antiéticas de los profesionales.

En ese sentido, el arrebatarse a los colegios profesionales el medio para lograr su financiación autónoma, implica la violación directa del Derecho de la Constitución, en el tanto y en el cuanto, es el propio Estado el que actúa (legisla) en contra de sus fines de conservación del grupo social y de fomento del bien común, propiciando, más bien, el caos.

El proyecto de ley da al traste con los fines del Estado porque lejos de propender, como es su responsabilidad, a alcanzar un nivel de seguridad y defensa a favor de sus miembros, ocasiona más bien, la inseguridad e indefensión de éstos al quitarle a los colegios profesionales el financiamiento necesario para poder hacer frente, de forma real, a sus funciones. Tal y como lo manifestamos líneas arriba, el Estado debe diseñar y establecer un conjunto de acciones y previsiones que permitan la supervivencia del grupo social y su propia permanencia, en aras de poder cumplir con

los fines restantes, sin embargo, el proyecto en cuestión refleja todo lo contrario. Más bien, pretende crear o establecer, de ser aprobado, una comunidad imposibilitada en alcanzar su propio bienestar.

Y finalmente y por otra parte, vale acotar que nuestra Constitución Política, con marcadas exigencias de carácter social, contiene un derecho público económico que no permite que el concepto de Estado Social sea puesto en entredicho. Es decir, tiene una proyección directa sobre lo que se conoce como Constitución Política Económica que condiciona la interpretación entera del Derecho Público de la Economía, con lo cual el legislador no puede privatizar, liberalizar, ni mucho menos desregular, de cualquier manera y a cualquier costo⁹, como sería lo que ocurriría en caso de aprobarse el proyecto de ley, según todo lo que hemos afirmado líneas atrás. No puede pasarse por alto que los colegios profesionales tienen una marcada función social¹⁰ (que se les reconoce a nivel de derecho interno y de derecho internacional de los derechos humanos, basta con revisar los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, los de la Sala Constitucional y la doctrina)¹¹ que como tal, entonces le impide a la Asamblea Legislativa, desde el campo del Derecho público económico, incurrir en la desregulación referente a la forma de percibir los ingresos necesarios para cumplir con esa función social. Se trata pues, de un tema en el que se pone de manifiesto la existencia de una tradición iuspublicista que combina el tratamiento de las cuestiones de Derecho constitucional y administrativo en sus proyecciones económicas¹².

III.- CONCLUSIÓN.

⁹ RIVERO ORTEGA, RICARDO; Derecho administrativo económico; Marcial Pons; Madrid; 2007.

¹⁰ La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “La pertenencia a un Colegio (...) para el ejercicio de la profesión (...) no implica (...) sino una reglamentación que compete al Poder Ejecutivo sobre las condiciones de idoneidad de los títulos, así como la inspección sobre su ejercicio como un imperativo de la seguridad social y una garantía de una mejor protección de los derechos humanos” Resolución No. 17/84. Dentro de la misma orientación, un delegado de la Comisión, en audiencia pública celebrada el 8 de noviembre de 1985, concluyó que “la colegiatura obligatoria (...) no implica (...) sino únicamente reglamentar su ejercicio para que cumpla su función social, se respeten los derechos de los demás y se proteja el orden público, la salud, la moral y la seguridad nacionales. La colegiatura obligatoria busca el control, la inspección y vigilancia sobre la profesión (...) para garantizar la ética, la idoneidad y el mejoramiento social de los periodistas.

¹¹ En el campo nacional remitimos al importante estudio realizado por Elizabeth Muñoz Barquero y Egennerly Venegas Villegas denominado Los colegios profesionales en Costa Rica.

¹² Consúltense los libros sobre el tema de LAUBADERE y DEVOLVÉ, GIANNINI y GUARINO, el clásico de HUBER, o el más reciente de STOBER.

En virtud de las razones expuestas, esta Dirección considera que:

1.- El proyecto de ley denominado “LEY PARA ELIMINAR LOS TIMBRES DE COLEGIOS PROFESIONALES”, que se tramita bajo el expediente legislativo N°21.462, es contrario al ordenamiento jurídico.

2.- El Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica está en la obligación de oponerse con todos los medios que el ordenamiento jurídico le prevea, ya sea, para que no se convierta en ley de la República, o ya sea -si esto llega a ocurrir-, para procurar su expulsión del ordenamiento jurídico.

Sin otro particular

LIC. ARNOLDO SEGURA SANTISTEBAN.

DIRECTOR LEGAL.