

Al contestar refiérase  
al oficio N.º **05624**

1º de junio, 2017  
**DFOE-ST-0025**

Señor  
Alfredo Hasbum Camacho  
Ministro  
**MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Estimado señor:

**Asunto:** Respuesta a oficio Nro. MTSS-DMT-OF-153-2017.

Se procede a dar respuesta a su consulta remitida a esta Contraloría General mediante el citado oficio, siendo que solicita criterio jurídico sobre la aplicación de la Ley Nro. 8454 y la implementación por parte de la Administración Pública en todos sus actos, así como solicita el criterio del órgano contralor, concretamente en lo que se refiere a la procedencia de efectuar por medio electrónico o digital los trámites de la Dirección Financiera del Ministerio que son remitidos a la Tesorería Nacional.

#### **I. OBJETO DE LA CONSULTA.**

Refiere que la consulta se plantea en consideración de lo indicado por la Tesorería Nacional mediante oficio Nro. TN-1728-2016 del 18 de noviembre de 2016 indicó que: *“La tramitología y posterior archivo de los instrumentos legales idóneos, para la ejecución del presupuesto nacional, tiene como base legal tanto los parámetros que emite la Contraloría General de la República, como órgano rector, Fiscalizador de la Hacienda Pública, según su Ley Orgánica No. 7428 como el Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera, según Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131 (artículo 27), siendo que la Contraloría General de la República ha emitido “El instructivo y Reglamento Para el Visado de Gastos (artículo 10 numeral 2) y en el caso del Ministerio de Hacienda, mediante la Ley 8131 (artículo 57) ya citada, se establecen como instrumentos de ejecución presupuestaria, la modalidad “**documental**”, no digital.”*

DFOE-ST-0025

2

1° de junio, 2017

Derivado de lo anterior, según indica en su oficio MTSS-DMT-OF-153-2017, se genera la duda sobre la procedencia de digitalizar los trámites que efectúa la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo ante la Tesorería Nacional.

Al respecto, manifiesta que su criterio es que sí es viable efectuar vía digital todos los trámites que realiza la Dirección Financiera del Ministerio, argumentando que en la normativa citada en el oficio Nro. TN-1728-2016 no hay una mención expresa de que este tipo de documentos deban tramitarse mediante *“documento físico”*, así como la misma Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley Nro. 8454, que indica que en cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia a un documento o comunicación, se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos.

Al respecto, hace referencia también al criterio de la Dirección de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio, quien al consultársele sobre el tema indicó mediante el oficio Nro. DAJ-AIR-354-2016 del 5 de diciembre de 2016 lo siguiente: *“Respondiendo entonces a su consulta tenemos que, conforme a los términos de la Ley 8454, ley de Implementación de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y documentos electrónicos, los documentos emitidos digitalmente pueden ser válidamente sustituidos por los físicos, conservando la validez y eficacia del documento físico”*.

## II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En atención a la consulta planteada, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Nro. 7428, el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley. Complementándose al efecto, con lo regulado en el *“Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”* (resolución R-DC-197-2011), el cual establece las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

Al efecto, el artículo 8 del Reglamento de referencia, establece requisitos de obligatorio cumplimiento para la presentación de las consultas dirigidas al Órgano Contralor, entre los que se citan, en lo de interés, lo dispuesto en los incisos 1 y 2 de dicho ordinal, los cuales determina lo siguiente:

*"Artículo 8°—Requisitos para la presentación de las consultas. Las consultas que ingresen para su atención conforme al artículo 29 de la Ley No. 7428, deberán cumplir los siguientes requisitos:*

- 1. Tratarse de asuntos de competencia del órgano contralor.*
- 2. Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante.*

*(...)."*

De lo anterior se desprende la obligación de presentar las consultas dentro de las materias propias de la competencia constitucional y legal de esta Contraloría General (vinculada con la Hacienda Pública), así como plantearse en términos generales, sin que se someta al Órgano Contralor a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante o que atañen a la situación jurídica del gestionante.

Dicho proceder obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la Administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones. De manera que se reitera el carácter general de las observaciones y el análisis que aquí se plantea sobre los temas en consulta.

Por ello, la potestad consultiva no debe verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye a las Administraciones Públicas en el manejo de situaciones particulares en el plano meramente administrativo, la resolución de los conflictos internos que se puedan generar entre las diferentes instancias en el seno de la administración consultante o la validación o confirmación de conductas previamente adoptadas por la Administración activa.

En ese tanto, lo anterior no impide emitir un criterio vinculante respecto a consultas relacionadas con el ámbito competencial del Órgano Contralor, máxime cuando se trata de temas o materias abordados previamente en el ejercicio de su potestad consultiva, bajo el entendido que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva

DFOE-ST-0025

4

1° de junio, 2017

general y no de una situación específica e individualizada, y que están dirigidas por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

En su consulta se le solicita al Órgano Contralor dar su criterio en torno a la viabilidad o no de que la Dirección Financiera del Ministerio pueda efectuar vía digital todos sus trámites ante la Tesorería Nacional, aspecto sobre el que no se referirá esta Contraloría General, pues se trata de una circunstancia concreta.

No obstante lo anterior, en su consulta se hace referencia al *“Instructivo y Reglamento Para el Visado de Gastos”*, normas emitidas por el Órgano Contralor, razón por la cual en la presente consulta nos referiremos al alcance e interpretación de dichos cuerpos normativos, así como sobre la equivalencia funcional entre los documentos físicos y digitales dispuesto en la Ley Nro. 8454, y su relación con la normativa sobre visado; aspectos relacionados con su consulta y sobre los cuales ya la Contraloría General se ha referido con antelación. Por lo que los alcances y la vinculación de lo dispuesto en este criterio se delimitan a lo antes indicado.

### III. CRITERIO JURÍDICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL.

A efectos de abordar la presente consulta se estima conveniente hacer referencia como punto de partida a la llamada: *“equivalencia funcional”* de los documentos, aspecto que se dispuso en la Ley Nro. 8454 emitida en el año 2005, para luego referirnos al proceso del visado del gasto que se regula en normativa emitida por esta Contraloría General, donde ahondaremos sobre el proceso establecido, así como en torno a la interpretación que se estima se debe seguir con ocasión de valorar la viabilidad para digitalizar los trámites regulados en dicho cuerpo normativo.

La temática en cuestión fue abordada anteriormente por este Órgano Contralor, en Nro. DFOE-ST-0054 (3070) del 31 de marzo del 2011, mediante el cual se atendió consulta similar formulada por la Dirección General de Presupuesto Nacional y por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, ambos del Ministerio de Hacienda.

#### A. Sobre el reconocimiento de la equivalencia funcional entre los documentos físicos y digitales, de conformidad con la Ley Nro. 8454.

Inicialmente, es importante aclarar que la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Ley Nro. 8454 del 30 de agosto del 2005, establece en su ordinal primero el ámbito de aplicación de la norma, siendo que se indica que la norma es

DFOE-ST-0025

5

1° de junio, 2017

aplicable a toda clase de transacciones y actos jurídicos, públicos o privados, y faculta al Estado para utilizar los documentos electrónicos dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Por lo que la norma ciertamente es de aplicación para el sector público y por ende respecto de los documentos públicos.

Por su parte, en el numeral 3 de dicha ley se establece el reconocimiento de la equivalencia funcional<sup>1</sup> entre los documentos físicos y digitales, al señalarse que *“cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorguen, residan o transmitan por medios físicos”*; y que: *“en cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia a un documento o comunicación, se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos. Indica además que el empleo del soporte electrónico para un documento determinado no dispensa, en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exija para cada acto o negocio jurídico en particular”*.

Asimismo, el artículo 6 de dicho cuerpo normativo se refiere a los elementos que una institución deberá cumplir cuando pretenda que la información sobre las actividades que ejerce se realice en formato electrónico; en tal caso deberá asegurarse de contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar la inalterabilidad, el acceso o consulta posterior, así como la preservación de los datos relativos al origen y otras características básicas de la información.

En el mismo sentido, esta Contraloría General se ha referido al tema, siendo que mediante el oficio DFOE-ST-0074, del 18 de octubre del 2012 en referencia a la equivalencia funcional de los documentos físicos con los digitales se indicó que: *“Para lograr ese valor equivalente entre la información en soporte físico respecto de aquella que se consigne en formato electrónico debe además la administración contar con el medio que permita asegurar la integridad de cada documento, y que a su vez permita identificar en forma unívoca y vincular jurídicamente al autor con el documento electrónico”*.

Es así como el reconocimiento de la equivalencia funcional entre documentos físicos y digitales (que se reconoció en la citada Ley Nro. 8454) deberá cumplir con los mencionados requisitos para que la equivalencia sea válida. Adicionalmente debe recordarse que el empleo de un documento en soporte electrónico no dispensa el cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley ha establecido para cada acto o negocio jurídico en particular.

<sup>1</sup> Sobre el reconocimiento de la equivalencia funcional entre el documento físico y el electrónico véase el dictamen C-077-2011 del 5 de abril del 2011 emitido por la Procuraduría General de la República.

Como complemento a lo anterior, la Contraloría General se ha manifestado a favor de la digitalización de los actos de la administración como un mecanismo para eficientizar la gestión de la administración, al indicar mediante el criterio Nro. DFOE-ST-0054 (3070) del 31 de marzo del 2011 que: *“De esta forma, tanto esta Contraloría como la Procuraduría General de la República, ven positiva la implementación de este mecanismo tecnológico, siempre y cuando se cumplan a cabalidad con los requisitos de validez que exige la emisión del acto en formato electrónico y que se asegure con ello todas las características originales del documento. Además de que esta posibilidad viene a reforzar la agilidad, eficiencia y economía y desde esta perspectiva es claro que este mecanismo apoya la gestión administrativa”.*

#### **B. Sobre el trámite de visado del gasto por medio electrónico.**

El diseño del proceso de visado de gasto se encuentra a cargo de esta Contraloría General, siendo que se regula en el *“Reglamento sobre el visado de gastos con cargo al presupuesto de la República”* (resolución Nro. R-2-2003-CO-DFOE, modificada por la resolución Nro. R-CO-38-2009), en el cual se regulan las competencias y responsabilidades de la Administración activa respecto de este proceso.

Asimismo, en el año 2003 este órgano contralor como complemento del reglamento citado, emitió un instructivo sobre aspectos mínimos a considerar en el análisis de los documentos de ejecución presupuestaria a los cuales se les aplica el proceso de visado (Instructivo sobre aspectos mínimos a considerar en el análisis de los documentos de ejecución presupuestaria en el proceso de visado, Nro. M-1-2003-CO-DFOE).

Ahora bien, de conformidad con dichas normas, el visado se entiende como aquel proceso previo de control del gasto que permite la emisión de una orden de pago contra los fondos del Estado contenidos en el presupuesto de la República, siendo que la administración activa deberá verificar en el proceso la conformidad de dicho gasto con el bloque de legalidad, con anterioridad a la emisión de la orden de pago.

Sobre el particular, inicialmente es importante destacar que la normativa citada reviste una naturaleza de carácter técnico y no debe de perderse de vista que esta fue emitida previo a la entrada en vigencia de la Ley Nro. 8454 (la cual entró en vigencia en octubre del 2005), partiendo por ende de las formalidades que en ese momento el ordenamiento jurídico establecía, por lo que no previó la emisión del visado sobre documentos electrónicos.

Ahora bien, en aplicación de la interpretación armónica del ordenamiento jurídico, según la cual las normas deben interpretarse de forma integral con todo el ordenamiento jurídico vigente, se debe considerar que las normas emitidas por este Órgano Contralor (resoluciones Nro. R-2-2003-CO-DFOE, R-CO-38-2009 y Nro. M-1-2003-CO-DFOE), deben de entenderse a la luz de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley General de Administración Pública, según el cual la norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige y en relación con la actividad de los entes públicos. Asimismo, el numeral 4 de ese mismo cuerpo normativo establece que la actividad de los entes públicos debe adaptarse a todo cambio en el régimen legal o necesidad social que satisface, y como complemento de lo anterior, el artículo 10 del Código Civil establece que las normas se interpretarán de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas.

El marco jurídico antes indicado sirve como parámetro para interpretar de manera armónica las regulaciones vigentes en materia del proceso de visado con lo dispuesto en la Ley Nro. 8454, específicamente en lo que refiere a la ya antes abordada equivalencia funcional de los documentos físicos con los digitales.

En tal sentido, esta Contraloría General considera que es viable y jurídicamente posible que se interprete que el visado se realice por en formato electrónico, es decir, que los sellos y firmas manuscritos que se exigen en dicha norma para evidenciar que se otorga el visado respectivo, puedan ser sustituidos por otro medio tecnológico afín con el procedimiento electrónico.

Finalmente, valga señalar que la digitalización no constituye impedimento ni eximente alguno para establecer los controles que se estimen pertinentes y necesarios, a efectos de proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de la documentación utilizada y requerida para un trámite en particular.

#### **IV. CONCLUSIONES.**

1. La Ley Nro. 8454 establece el reconocimiento de la equivalencia funcional entre los documentos físicos y digitales, para lo cual se establecen una serie de elementos que una institución deberá cumplir cuando pretenda que la información sobre las actividades que ejerce se realice en formato electrónico.
2. Para asegurar la validez de la equivalencia entre el documento en formato electrónico y físico, deberá garantizarse la inalterabilidad, el acceso o consulta

DFOE-ST-0025

8

1° de junio, 2017

posterior así como la preservación de los datos relativos al origen y otras características básicas de la información, todo en atención de lo dispuesto en la Ley N° 8454.

3. Las normas emitidas por este Órgano Contralor en materia del proceso del visado del gasto (resoluciones Nro. R-2-2003-CO-DFOE, R-CO-38-2009 y Nro. M-1-2003-CO-DFOE) se deben interpretar de conformidad con la hermenéutica jurídica, en el entendido de que es viable y jurídicamente posible que el visado se realice por el medios electrónicos.
4. La digitalización no constituye impedimento ni eximente alguno para establecer los controles pertinentes y necesarios para proporcionar una garantía razonable de la autenticidad de la documentación utilizada y requerida para un trámite o proceso en particular.

Atentamente,



Daniel Sáenz Quesada  
**Gerente de Área**

Carlos M. González Barrantes  
**Fiscalizador**

CMGB/FSAC/mzl

Ce: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.  
G-2017001323, P-3

Ni: 5914, 13573-2017