

**Al contestar refiérase
al oficio Nro. 16238**

19 de diciembre, 2017
DFOE-EC-0887

MBA
Jorge Barrantes Rivera
Auditor Interno
JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR
jbarrantes@judesur.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Auditor Interno de JUDESUR, sobre las alternativas de amortización o compensación aplicables para la devolución o reposición de fondos correspondientes al Superávit.

Se procede a dar respuesta a su consulta efectuada en oficio AI-144-2017 del 9 de noviembre de 2017, en el que solicita el criterio de esta Contraloría General en relación con las alternativas de amortización o compensación existentes, según la normativa aplicable, para devolver o reponer los fondos provenientes del Superávit de una institución semiautónoma que hayan sido utilizados para financiar gasto recurrente, así como respecto de las características que deben acompañar dichos planes de amortización, su plazo máximo y el origen de los recursos.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Bajo el supuesto de que una institución semiautónoma, que no recibe transferencias del presupuesto nacional, haya utilizado recursos correspondientes al Superávit para financiar gasto recurrente, el Auditor Interno de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) plantea las siguientes consultas:

1. ¿Cuáles son las alternativas de amortización o compensación que a la luz de la normativa vigente aplicable tiene esa Administración para devolver o reponer los fondos utilizados?
2. ¿Cuáles serían las características de los planes de amortización en cuanto a la responsabilidad de aprobación del plan, plazo máximo para compensar los recursos y origen de los recursos?

Acompaña la consulta con el criterio técnico de esa Auditoría Interna, en el cual se concluye que, con base en la regulación y normativa vigente, no existe ninguna alternativa para amortizar o compensar los recursos del superávit que una Administración haya utilizado para atender gastos de tipo recurrentes.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, señalamos que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, está regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica (Ley N° 7428 del 4 de septiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011.

Según lo dispuesto en la normativa citada, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública; así como que la consulta haya sido planteada por los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el artículo 4 de la Ley N° 7428. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Ahora bien, por cumplir la consulta con los criterios anteriores, procede formular las siguientes consideraciones y observaciones, mediante la emisión del presente criterio vinculante, para que sea utilizado en el análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por el sujeto competente, a quien corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

Asimismo, en el ejercicio de dicha función consultiva, se han emitido una serie de lineamientos y criterios, según los cuales no compete a esta Contraloría General resolver, por vía de consulta, los casos concretos que tiene bajo análisis la Administración respectiva. De tal suerte que la función consultiva se circunscribe a la emisión de criterios de carácter general sobre aspectos jurídicos y no específicos, como sucede en el presente caso.

No obstante, en un afán de colaboración se procede, a aportar un marco jurídico general de referencia, con la finalidad de que esa Auditoría Interna lo considere para evaluar la situación concreta que se presenta y determine la razonabilidad y conveniencia de las actuaciones de la Administración.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

La figura presupuestaria del superávit se refiere al excedente de los ingresos percibidos y los gastos ejecutados por una Administración al finalizar un período presupuestario determinado, según el resultado de la liquidación de las partidas correspondientes.

La existencia de dichos excedentes genera para la Administración la oportunidad de disponer presupuestariamente de esos recursos, los cuales se podrían incorporar, de ser necesario, en el ejercicio presupuestario de próximos períodos.

No obstante, esta disponibilidad estaría sujeta a la naturaleza del superávit, el cual es clasificado como libre o específico. El superávit específico corresponde al remanente que tiene establecido un destino y una finalidad exclusiva, clara y precisa, es decir, un *dónde* y un *para qué*, claramente definido. Por su parte, aquellos remanentes en los que

no se establece un fin determinado que indique en qué serán utilizados, se está en presencia de un superávit libre, por cuanto quedará a criterio de la Administración el uso que les brindará a éstos en sujeción a las regulaciones que disponga el ordenamiento jurídico respecto del superávit.

Aunado a lo anterior, cabe agregar que la clasificación, libre o específica, que se atribuye a cada superávit, también, responde a una concepción técnica-presupuestaria en relación con la fuente originaria de cada excedente, a saber, la observancia al principio presupuestario de especificación, lo cual obliga a que la clasificación del superávit como libre o específica, según el clasificador respectivo, sea coherente con la finalidad de su fuente. En este sentido, esta Contraloría General ha considerado que existe superávit específico cuando el remanente proviene de ingresos con una finalidad específica, así como a superávit libre, cuando éste sea producto del uso de recursos libres, que no tienen una finalidad determinada, pero que se destinan a la atención y cumplimiento de los deberes y competencias de la Administración respectiva¹.

Asimismo, resulta oportuno retomar lo señalado por este Órgano Contralor mediante oficio N° 03075 (DFOE-ST-0055) del 1 de abril de 2011, en el cual se advirtió sobre las restricciones jurídicas a las que toda Administración Pública debe someter la disponibilidad de su superávit, indicando lo siguiente:

1. Sobre la normativa que limita que las instituciones y órganos competentes del sector público dispongan libremente de su superávit consolidado, tanto lo que se refiere a superávit libre como específico.

En relación con el uso de los recursos por parte de las instituciones y órganos públicos, debe tenerse presente que estos agentes se encuentran sometidos al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado también en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, que, como es sabido, constituye una ley principista que orienta toda la actuación administrativa, de tal forma que el superávit aunque puede tener un componente denominado "libre", no puede utilizarse indiscriminadamente, sino que siempre estará sujeto a ser utilizado, como cualquier otro recurso institucional, a atender las competencias y fines para los que el marco constitucional y legal los asignó. /... En ese sentido, es esa legislación, la que en función del principio de legalidad, limita un uso diferente al superávit, aun cuando en nivel de clasificación del ingreso se le denomine "libre". / En todos esos casos, la ley especial, el contrato de préstamo o el convenio institucional, así como los principios de servicio al costo, principio de continuidad y regularidad del servicio público, principio de obligatoriedad de la Administración Pública de prestar servicios con calidad –principios que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado como principios constitucionales rectores de los servicios públicos- (Ver voto 5402-2008), se constituyen en la base que define el fin específico que debe dársele a los recursos y por lo tanto viene a ser la normativa que limita su disponibilidad para otra finalidad. El uso de los fondos públicos con finalidades diferentes a aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, eventualmente puede generar responsabilidad

¹ Al respecto, véase en similar sentido el oficio N° 00278 del 15 de enero de 2003 (FOE-PR-004).

administrativa, según lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

De conformidad con lo indicado supra, se desprende entonces que, aún y cuando en los periodos presupuestarios se puedan generar excedentes a favor de una Administración, el uso del superávit, ya sea libre o específico, debe emplearse bajo un marco de acción determinado, ya sea en cumplimiento de sus funciones y según su discrecionalidad administrativa, en el primer escenario, o bien, como fuente de financiamiento de los gastos atinentes a la ejecución de tareas específicas que atienden necesidades y finalidades expresamente fijadas, en el caso del superávit específico, y no así para cubrir gastos que no estén permitidos y menos aún, prohibidos, para ambos supuestos.

Así las cosas, en aquellos casos en que eventualmente una Administración haya utilizado fondos correspondientes al superávit, libre o específico, en el financiamiento de gastos distintos a los autorizados por el ordenamiento jurídico, deberá ésta, bajo su entera responsabilidad, implementar los procedimientos y mecanismos necesarios que permitan la recuperación de los recursos provenientes del superávit, según corresponda, y determinar las responsabilidades respectivas por el uso de esos fondos en contraposición con las normas de rigor.

IV. CONCLUSIONES

a) La figura presupuestaria del superávit se refiere al excedente de los ingresos percibidos y los gastos ejecutados por una Administración al finalizar un período presupuestario determinado, según el resultado de la liquidación de las partidas correspondientes.

b) La disponibilidad de los recursos provenientes del superávit, estaría sujeta a su naturaleza, el cual es clasificado como libre o específico. El superávit específico corresponde al remanente que tiene establecido un destino y una finalidad exclusiva, clara y precisa, es decir, un *dónde* y un *para qué*, claramente definido. Por su parte, aquellos remanentes en los que no se establece un fin determinado que indique en qué serán utilizados, se está en presencia de un superávit libre, por cuanto quedará a criterio de la Administración el uso que les brindará a éstos en sujeción a las regulaciones que disponga el ordenamiento jurídico respecto del superávit.

c) Esta Contraloría General ha considerado que existe superávit específico cuando el remanente proviene de ingresos con una finalidad específica, así como a superávit libre, cuando éste sea producto del uso de recursos libres, que no tienen una finalidad determinada, pero que se destinan a la atención y cumplimiento de los deberes y competencias de la Administración respectiva.

d) El uso del superávit, ya sea libre o específico, debe emplearse bajo un marco de acción determinado, ya sea en cumplimiento de sus funciones y según su discrecionalidad administrativa, en el primer escenario, o bien, como fuente de financiamiento de los gastos atinentes a la ejecución de tareas específicas que atienden necesidades y finalidades expresamente fijadas, en el caso del superávit específico, y no

DFOE-EC-0887

5

19 de diciembre, 2017

así para cubrir gastos que no estén autorizados y menos aún, prohibidos, para ambos supuestos.

e) En aquellos casos en que, eventualmente, una Administración haya utilizado fondos correspondientes al superávit, libre o específico, en el financiamiento de gastos distintos a los autorizados por el ordenamiento jurídico, deberá ésta implementar los procedimientos y mecanismos necesarios que permitan la recuperación de los recursos provenientes del superávit, según corresponda, y determinar las responsabilidades respectivas por el uso de estos fondos en contraposición con las normas de rigor.

Atentamente,

Lic. Roberto Jaikel Saborío, M.Sc.
Gerente de Área



Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico

Licda. Alexa González Chaves
Fiscalizadora-Abogada

RJS/FHH/AGC/ncs

G: 2017003638-1
Ni: 28982