

R-DFOE-ST-00001-2019.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE SECRETARÍA TÉCNICA. San José, a las ocho horas del cuatro de setiembre de dos mil diecinueve.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad absoluta concomitante, interpuesto por el Ing. Olman Vargas Zeledón, en su condición de Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, en contra del oficio N.º 11567 (DFOE-ST-0096) del 7 de agosto de 2019.

RESULTANDO

I.- Que la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) de la Contraloría General de la República, mediante oficio N.º DFOE-0067-2019 del 03 de junio de 2019, le comunicó a todos los Entes Públicos no Estatales, el deber de registrar la información relativa a su planificación y presupuestación, en el Sistema de Información Sobre Planes y Presupuestos (SIPP), a partir de la formulación del presupuesto inicial para el período 2020.

II.- Que el 24 de junio de 2019, vía correo electrónico dirigido a los Entes Públicos no Estatales (entre ellos el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos - CFIA-), el Área de Secretaría Técnica de la DFOE, remitió para conocimiento de dichos Entes, las "Directrices generales a los sujetos pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro y validación de información en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP)", en las cuales definen el marco general para la utilización de dicho sistema. En ese mismo correo se indicó la necesidad de que cada administración designe formalmente a los funcionarios responsables del registro y validación de información en el SIPP, solicitandoles que la información de los designados fuera remitida a más tardar el 1º de julio de 2019; además, se les informó sobre la convocatoria que se estaría realizando a una capacitación sobre el uso del sistema SIPP.

III.- Que el 04 de julio de 2019, el Área de Secretaría Técnica de la DFOE remitió un nuevo correo electrónico a los Entes Públicos no Estatales, incluido el CFIA, en el cual se les informó que, a esa fecha, eran pocos los Entes Públicos no Estatales que habían designado los responsables del registro y validación de información en el SIPP, información requerida para la convocatoria a la capacitación sobre el uso del sistema, en razón de lo cual se concede un nuevo plazo al 08 de julio de 2019.

R-DFOE-ST-00001

2

4 de setiembre, 2019

IV- Que el CFIA no designó responsables del registro y validación de información en el SIPP, motivo por el cual no pudieron ser convocados a la inducción realizada el viernes 19 de julio en la Contraloría General, en la cual participaron aquellos entes públicos no estatales que registraron a su designados de manera oportuna. Además, a la fecha el CFIA no ha remitido a sus designados para registro y validación en el SIPP.

V.- Que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), con oficio N.º DE-0645-19-07 del 05 de julio de 2019, dirigido al Equipo Presupuestario de la Secretaría Técnica de la Contraloría General de la República, manifiesta su posición en relación a enviar la información presupuestaria solicitada, en razón de que, en su criterio, a ese Colegio Federado no le resulta aplicable la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635, dado que -según indican- no reciben fondos públicos, y por tanto no les corresponde registrar su información presupuestaria en el SIPP.

VI.- Que el Área de Secretaría Técnica de la DFOE, el 07 de agosto de 2019, emitió el oficio N.º DFOE-ST-0096 (11567), mediante el cual se da respuesta al oficio N.º DE-0645-19-07 enviado por el CFIA, reiterando las consideraciones de hecho y de derecho que sustentaron la solicitud formulada mediante oficio N.º DFOE-0067-2019; profundizando en la labor de fiscalización facultativa que la Contraloría General realiza sobre los Entes Públicos no Estatales, como principal fundamento para mantener el requerimiento de registro de la información en el SIPP.

VII. Que mediante oficio N.º DE-0814-19-08 del 12 de agosto de 2019, el Sr. Olman Vargas Zeledón, en su condición de Director Ejecutivo del CFIA, interpone recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante contra el oficio N.º DFOE-ST-0096 (11567) del 07 de agosto de 2019.

CONSIDERANDO

I.- Sobre la Admisibilidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 y 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, el documento de revocatoria debe presentarse 3 días hábiles después de su notificación, por tanto, al haber sido presentado dentro del plazo de ley, se procede a analizar el fondo del mismo.

R-DFOE-ST-00001

3

4 de setiembre, 2019

II.- Sobre el acto recurrido.

De previo a referirnos al argumento de fondo, resulta procedente aclarar que el recurso de revocatoria que se resuelve se plantea contra el oficio N.º DFOE-ST-0096 (11567), emitido por el Área de Secretaría Técnica de la DFOE. Por tanto, el requerimiento efectuado mediante oficio N.º DFOE-0067-2019 del 03 de junio de 2019, dirigido a todos los Entes Públicos no Estatales, no solo no es objeto de la acción recursiva, sino que se mantiene firme en todos sus extremos, específicamente el deber de dichos Entes - incluido el CFIA - de registrar su información presupuestaria en el Sistema de Información Sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

III.- Sobre el Fondo.

Esta Contraloría General, luego de analizar los argumentos expuestos en el recurso presentado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, se referirá a los aspectos impugnados en el mismo orden en que éstos fueron planteados, según se detalla a continuación.

a. Sobre la eficacia de los actos

En el recurso interpuesto el representante del CFIA hace un recuento de las normas de la Ley General de la Administración Pública referentes a los elementos del acto administrativo, así como el bloque de legalidad aplicable a la Contraloría General. Puntualmente, se indica en el recurso:

“...informa la CGR, que la directriz para el adecuado registro y validación de información en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP) fue modificada, y en su lugar, se establecerá que ahora si aplicará a los entes públicos, pero que la misma se encuentra aún en trámite de publicación en el Diario Oficial La Gaceta.// En ese sentido, es claro que todo trámite o requisito, debe indicar su fuente normativa y debe estar publicado en el diario oficial La Gaceta, para que pueda ser exigible, lo cual, contrario al principio de legalidad, omitió cumplir la CGR, incluso al punto de establecer un plazo máximo de cumplimiento”.

Al respecto, nos permitimos señalar que conforme se indicó en el oficio N.º DFOE-0067-2019, el requerimiento de registrar la información en el SIPP se realiza con sustento en las Directrices Generales a los Sujetos Pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro y validación de información en el Sistema de

R-DFOE-ST-00001

4

4 de setiembre, 2019

Información Sobre Planes y Presupuestos (SIPP), emitidas mediante resolución del Despacho Contralor R-DC-54-2010 de las ocho horas del 12 de marzo del 2010, publicadas en el Diario Oficial La Gaceta N°66 del 7 de abril del 2010, en cuyo inciso h) del apartado tercero, referente al ámbito de aplicación de las citadas Directrices, se dispone:

“Estas directrices serán aplicables a:

(...)

h) Cualquier otro sujeto pasivo sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República, que mediante acto motivado determine la Gerencia de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa”.

Es justamente el oficio N.° DFOE-0067-2019, emanado de la Gerencia de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el que atendiendo lo indicado en el inciso h), se fundamenta la solicitud del registro de la información en el SIPP para los Entes Públicos no Estatales, así como en los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas. Adicionalmente, se incluye como parte del fundamento para el registro de la información en el SIPP, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.° 9635, específicamente en su Título IV referente a la Responsabilidad Fiscal de la República; en cuyo ámbito de aplicación se encuentran los Entes Públicos no Estatales, sin hacerse ninguna distinción; por lo que, el CFIA también estaría dentro de las organizaciones a las cuales les aplica el citado Título IV.

Además, se aclara, que la solicitud formulada con el oficio N.° DFOE-0067-2019 fue remitida a todos los Entes Públicos no Estatales, siendo que la modificación a las directrices se realiza con posterioridad al referido oficio, justamente con la intención de que en caso de que se cree un nuevo Ente Público no Estatal, de una vez se entienda obligado a registrar su información presupuestaria en el SIPP, sin necesidad de emitir un oficio específico que así se lo solicite.

Por otra parte, se señala dentro del apartado a) del recurso interpuesto lo siguiente: *“...estas inconsistencias son las que se han venido advirtiendo, pues aquí el tema a discutir no es la transparencia, ni la rendición de cuentas, pues este Colegio siempre ha sido conteste en brindar la información que ese ente contralor ha solicitado, incluso sobre el uso del timbre de construcción. Sin embargo, es a raíz de la gestión planteada, que el Colegio tiene que ir desentrañando cuál es la voluntad o el fundamento de lo que requiere la CGR, lo cual, de acuerdo al principio de motivación de los actos, no es viable que se tenga que estar vaticinando los fundamentos de hecho y derecho del acto administrativo que emite ese respetable ente...”*.

R-DFOE-ST-00001

5

4 de setiembre, 2019

En relación con la manifestación anterior, se aclara de manera categórica que en la solicitud que se hizo a los Entes Públicos no Estatales para que registren su información presupuestaria en el SIPP, no subyace ninguna voluntad o fundamento oculto que deba ser desentrañado o vaticinado; por el contrario, de manera consistente desde la emisión del oficio N.º DFOE-0067-2019, el Órgano Contralor ha reiterado el fundamento que sustenta el requerimiento efectuado, tal y como se le ha justificado ampliamente en las diferentes gestiones presentadas, tanto por el CFIA, como por el resto de Entes Públicos no Estatales que han formulado alguna consulta a la Contraloría General, sobre el particular.

En síntesis, el requerimiento para que los Entes Públicos no Estatales registren su información presupuestaria en el SIPP se sustenta en el inciso h) del apartado tercero de las Directrices Generales a los Sujetos Pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro y validación de información en el Sistema de Información Sobre Planes y Presupuestos, así como en los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas; a su vez, esta, información –de manera supletoria- podría ser utilizada por la STAP para la certificación del cumplimiento de la regla fiscal, insumo que debe considerar el Órgano Contralor para la verificación del cumplimiento de la citada regla, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 9635.

Al respecto procede indicar que en el dictamen C- 335- 2003 la Procuraduría General de la República señaló:

“...La transparencia requiere la comunicación de diversa información: se debe informar respecto de los objetivos de las políticas públicas, el marco jurídico, institucional y económico dentro del cual se definen y deben ser aplicadas, los fundamentos de esas políticas, los datos y la información relacionada con los aspectos financieros y económicos y los efectos del control ejercido sobre la administración activa, entre otros. En ese sentido, la transparencia está ligada a la rendición de cuentas exigida constitucionalmente en el numeral 11, segundo párrafo (...) En este orden de ideas, la transparencia refuerza la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, porque se conocen las metas y los medios con que se cuenta (ergo, determina cuáles son los obstáculos para cumplirlas y si éstos requieren de una modificación no sólo interna sino del contexto externo)...”.

b. Sobre las normas que fundamentan la petición al Colegio Federado

En relación al fundamento utilizado en la circular comunicada mediante oficio DFOE-0067-2019, referente a las “Directrices generales a los sujetos pasivos de la

R-DFOE-ST-00001

6

4 de setiembre, 2019

Contraloría General de la República para el adecuado registro y validación de información en el sistema de información sobre planes y presupuestos (SIPP)", y en lo establecido en el Título IV de la "Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas", N.º9635, ya en el apartado anterior se hizo referencia a estas normas y la manera en que sirven de sustento para el requerimiento efectuado por el Órgano Contralor.

No obstante lo anterior, el recurrente en este apartado hace referencia a los fundamentos legales de las citadas directrices enfatizando en los siguientes aspectos:

1. Que la Contraloría General es un auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública.
2. Que dentro de sus deberes se encuentra la atribución de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas, las empresas públicas, y los entes públicos no estatales cuando una norma legal lo indique.
3. Que el Órgano Contralor ejerce su competencia de control y fiscalización sobre todos los entes y órganos, públicos y privados que integran la Hacienda Pública.

Señala el recurrente que los puntos anteriores resultan congruentes "*...con los razonamientos externados a ese ente contralor, con respecto a que al no recibir recursos de la Hacienda Pública, faltaría el elemento fundamental para que la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la Ley 9635, el Decreto Ejecutivo No. 41641, las Directrices generales de la Contraloría General de la República y la STA-CIRCULAR-0754-2019, resulten aplicables al Colegio Federado, pues el presupuesto de un ente público no estatal, ni siquiera debe estar incorporado ni aprobado en el presupuesto nacional, pues son sus propios órganos de gobierno quienes los conocen y aprueban, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas leyes de constitución...*".

Al respecto, la Contraloría General en atención a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N° 7428, estima que la Hacienda Pública tiene distintas dimensiones, siendo una de ellas los componentes funcionales de la Hacienda Pública, es así como en el citado artículo en su párrafo último se indica;

"...Serán sujetos componentes de la Hacienda Pública, el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no, y las empresas públicas...".
(Resaltado propio)

R-DFOE-ST-00001

7

4 de setiembre, 2019

Se desprende de lo anterior que la Hacienda Pública no se limita al origen de los recursos que le ingresen a determinada institución, sino que existen algunas entidades –como el caso del CFIA- que independientemente del origen de los recursos que conforman su patrimonio, son parte de la Hacienda Pública, lo cual posibilita la fiscalización facultativa del Órgano Contralor aún en el caso de que no reciba transferencias directas del Gobierno. Asimismo, el artículo 1° de la Ley General de la Administración Financiera N° 8131;

“...También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público...”.

Según se dispone en la norma citada, la aplicación de la Ley N°8131 será en lo que corresponda, siendo cada entidad a la que le compete determinar al amparo del ordenamiento jurídico que le es aplicable, cuáles de las disposiciones de la citada Ley les resultan aplicables.

Resulta necesario en este punto aclarar que la Ley N°9635 no modifica tácitamente el ordenamiento jurídico en aquello que expresamente no haya sido señalado, por tanto, su entrada en vigencia no viene a generar la inclusión de los entes públicos no estatales dentro del ámbito de competencia de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y las Directrices generales de la Contraloría General de la República como pretende señalar el recurrente, por cuanto desde la promulgación de ambas normas ya les resultaban aplicables en lo que correspondiera.

También, se aclara que el hecho de que la Ley N° 9635 haya asignado a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria el deber de certificar el cumplimiento de la regla fiscal como insumo necesario dentro de la valoración que la Contraloría General tiene que realizar para la verificación del cumplimiento de dicha regla para el sector público no financiero –dentro del cual se encuentran los Entes Públicos no Estatales como el CFIA- no implica que en adelante todo el sector público no financiero queda sujeto a la regulación de la Autoridad Presupuestaria, ya que como se indicó de previo en el presente documento la Ley 9635 no cambió o amplió ni las competencias de la Autoridad Presupuestaria o de su Secretaría Técnica.

El otro argumento del recurrente en este apartado señala que el Órgano Contralor *“...omite referirse a que la conformación de los fondos de los colegios, pueden tener diversas fuentes, tales cuotas o aportes de sus agremiados, donaciones, ventas de servicios, y no necesariamente su actividad y fines legales se obtienen o financian con timbres, lo que refuerza por qué no tenemos aún el fundamento jurídico para remitir los presupuestos a la Contraloría General de la República, y mucho menos, máxime cuando*

R-DFOE-ST-00001

8

4 de setiembre, 2019

se indicó en la nota inicial, que se amparaban también en la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual tampoco por ninguna parte incluye a los colegios profesionales. Basta una simple lectura de la naturaleza de los colegios profesionales, para concluir que nunca se han definido como “instituciones descentralizadas no empresariales”...

En relación al argumento anterior, resulta necesario diferenciar entre fondos públicos y hacienda pública. Según dispone en el artículo 9 de la Ley 7428: “...Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos...”. Por su parte, la Hacienda Pública se regula en el artículo 8 de la citada Ley, y según se indicó, tiene distintos componentes, entre ellos los orgánicos, de los cuales los Entes Públicos no Estatales forman parte. Pero también, la Hacienda Pública incluye otros componente como los procedimentales, dentro de los que se encuentran los de control interno y contratación administrativa; es así como el origen de los recursos que ingresan a una determinada persona jurídica (pública o privada), si bien puede generar la existencia de hacienda pública no es el único elemento que la determina.

En atención a lo señalado, se reitera que la Contraloría General es un órgano constitucional fundamental del Estado, y rector del sistema de fiscalización, teniendo independencia funcional y administrativa sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública, la cual incluye los Entes Públicos no Estatales.

Afirma el recurrente que con sustento en los razonamientos, la normativa y la jurisprudencia por ellos señalada, estiman que los colegios profesionales no están obligados a la presentación de su información presupuestaria, ni a la Contraloría General de la República, ni al Ministerio de Hacienda.

En relación con lo indicado, es importante aclarar que la solicitud remitida a los Entes Públicos no Estatales tiene por finalidad la transparencia y la rendición de cuentas, además de que el requerimiento se realiza en el ejercicio de las competencias de la Contraloría General.

Por último, se aclara que la emisión de la certificación del cumplimiento de la regla fiscal que debe realizar la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, podría utilizar como insumo el SIPP; sin embargo, no sustituye el deber de cada Ente Público no Estatal de presentar la información ante la STAP; por lo que si bien se señaló en la circular comunicada mediante oficio N.º DFOE-0067-2019 como uno de los fundamentos la verificación de la regla fiscal, no es este el fundamento medular del requerimiento efectuado, ni tampoco corresponde a este Órgano Contralor excluir de la aplicación de la

R-DFOE-ST-00001

9

4 de setiembre, 2019

citada regla a los Entes Públicos no Estatales en atención a los recursos que ingresan a su patrimonio, cuando la Ley 9635 no hizo ninguna diferenciación.

IV. Conclusión

El registro de la información presupuestaria de los Entes Públicos no Estatales en el Sistema de Información Sobre Planes y Presupuestos (SIPP), no implica que el Órgano Contralor vaya a realizar una aprobación externa de los presupuestos del CFIA, o que se varíe la manera de aprobación presupuestaria que tiene el Colegio.

La solicitud para el registro de la información en el SIPP que realiza la Gerencia de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, atiende a la importancia de los presupuestos como instrumento de gobierno y administración para la gestión institucional, en el cual los propósitos de la organización se compatibilizan al vincularse los objetivos y metas con la utilización eficiente de los recursos necesarios para alcanzarlos.

El registro de la información en el SIPP, además de contribuir con la observancia de los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas, aporta información de interés para la valoración de resultados de la gestión institucional, así como para la toma de decisiones país.

Debido a las consideraciones efectuadas, respecto de los argumentos del recurrente, no se observan vicios en el oficio DFOE-ST-0096 (11567) que ameriten dejarlo sin efecto, ni tampoco se aportan elementos que justifiquen o motiven alguna modificación o ajuste en la redacción del oficio recurrido.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en las disposiciones de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; 2, 4, 21 y 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428 del 07 de setiembre de 1994 y 342 siguientes y concordantes de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227 del 02 de mayo de 1978, **SE RESUELVE** rechazar el recurso de revocatoria interpuesto por el Director Ejecutivo del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos contra el oficio N.º DFOE-ST-0096 (11567), del 07 de agosto de 2019, el que se mantiene en todos sus extremos. Asimismo, en virtud de que existe recurso de apelación en subsidio, se emplaza al recurrente para que se apersona, dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de la presente resolución, ante el Despacho de la Contralora General de la

R-DFOE-ST-00001

10

4 de setiembre, 2019

República, para lo cual se remite el expediente respectivo a ese Despacho, a efectos de que proceda con el conocimiento del asunto. **NOTIFÍQUESE.**



Daniel Sáenz Quesada
Gerente de área

Licda. María Salomé Murillo González
Asistente Técnica

María Alejandra Quirós García
Fiscalizadora Abogada

MSMG/mzl

Ce: G-2019001876-10
Expediente CGR-ASHP-2019005390
NN: DFOE-ST-0113 (13086)-2019
Ni: 21494-2019