

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 20242**

19 de diciembre, 2019
DFOE-SOC-1371

Doctor
Marcelo Prieto Jiménez
Presidente
CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
conare@conare.ac.cr

Estimado señor:

Asunto: Archivo sin trámite del Presupuesto Inicial del período 2020 del Consejo Nacional de Rectores

Con el propósito de que lo haga de conocimiento del Superior Jerarca y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, se le comunica que hemos procedido con el archivo sin trámite del presupuesto inicial de ese Consejo para el ejercicio económico de 2020, que se propuso por la suma de ₡10.859,3 millones.

Como es de su conocimiento, la Contraloría General de la República tiene el deber constitucional y legal de “examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación” (artículo 184 inciso 2 de la Constitución Política y artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428).

La norma 4.2 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE) dispone que la fase de aprobación presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos y es la fase mediante la cual la autoridad competente conoce, estudia y emite pronunciamiento por medio de acto administrativo sobre el presupuesto formulado y sus variaciones, en función de su conformidad con la planificación anual y del cumplimiento de las disposiciones del bloque de legalidad y la técnica que le es aplicable, otorgándole la validez y la eficacia jurídica que el presupuesto institucional requiere para su ejecución y para formar parte del marco de referencia de la gestión institucional.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en la norma técnica 4.2.2, la aprobación presupuestaria “comprende el análisis y discusión rigurosos de la viabilidad técnica, legal y administrativa del presupuesto inicial o de sus variaciones y la emisión del acto de aprobación por parte de las instancias internas que corresponda y la externa competente”.

La Ley N.º 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” incorporó, en su Título IV, una regla de gestión de las finanzas públicas, que tiene como propósito lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal del país. Es así como, el artículo 19 de la citada Ley, modificó el proceso presupuestario en la fase de formulación y presupuestación, incorporando el deber de las entidades del Sector Público no Financiero, de elaborar sus presupuestos y variaciones presupuestarias con pleno apego a lo establecido en la regla fiscal prevista en el artículo 11 de ese mismo cuerpo de normativo.

Asimismo, le estableció a la Contraloría General el deber de considerar, para efectos de la revisión del bloque de legalidad que efectúa en la fase de aprobación, la certificación que emitirá la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) sobre el cumplimiento de la regla fiscal. Los artículos 11 y 19, citados se encuentran

DFOE-SOC-1370

2

19 de diciembre, 2019

impugnados ante la Sala Constitucional¹, lo que conforme la Ley de la Jurisdicción Constitucional significa que tales normas se mantienen vigentes y no podrán invocarse únicamente cuando se agote la vía administrativa.²

De lo anterior se desprende que, fue una decisión del legislador, modificar el proceso de formulación presupuestaria, al punto de que la certificación que emite la STAP, es requisito sustancial para la aprobación o no del respectivo presupuesto; en otras palabras, sin esa certificación, no es posible tramitar ningún presupuesto, dado que forma parte del bloque de legalidad que debe ser revisado en el análisis del documento presupuestario.

Dado el cambio legislativo aplicado al proceso de formulación y aprobación presupuestaria, las universidades públicas y el CONARE, estaban en la obligación de remitir a la STAP, a más tardar el 30 de setiembre de 2019³, la documentación necesaria para realizar el cálculo de cumplimiento de la regla fiscal. En ese sentido, el 06 de setiembre de 2019, la STAP, mediante oficio N.º STAP-1595-2019, le comunicó al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), la obligación de presentar la información que se solicitó a todas las instituciones del sector público no financiero mediante el STAP-CIRCULAR-1453-2019 del 23 de agosto de 2019.

En atención al comunicado remitido a las universidades públicas por parte de la STAP, el 13 de setiembre de 2019, con oficio N.º OF-CNR-2015-2019, el CONARE comunica que dichas instituciones acordaron no presentar los presupuestos universitarios a la STAP. Ante esto, la STAP reiteró, con el oficio N.º STAP-1668-2019 del 24 de setiembre de 2019, que tanto CONARE como las universidades están bajo el ámbito de aplicación de la Ley N.º 9635, y por tanto, deben remitir a más tardar el 30 de setiembre la información inicialmente solicitada.

Posteriormente, con oficio N.º STAP-2078-2019 del 31 de octubre de 2019, la STAP le comunicó a la Contraloría General de la República, que le resultó imposible emitir la certificación sobre el cumplimiento de la regla fiscal, para el caso de las universidades y el CONARE, entre otras, dado que no presentaron copia de sus presupuestos ordinarios 2019 y 2020.

En razón de lo anterior, con oficio N.º 18812 (DFOE-SOC-1234), del 29 de noviembre de 2019 este Órgano Contralor le comunicó al CONARE que, dado lo informado por la STAP en su oficio N.º STAP-2078-2019, y de conformidad con lo establecido en el artículo 184 inciso 2 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley N.º 7428, la Contraloría General tiene el deber de analizar que los presupuestos sean formulados y presentados de conformidad con las disposiciones legales y técnicas, dentro de las cuales está la certificación que emita la STAP sobre el cumplimiento de la regla fiscal. En respuesta a este oficio, el CONARE indicó⁴ que se encuentra pendiente de resolución la acción de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley N.º 9635, y que el presupuesto de las universidades se encuentra regulado por el artículo 84 y 85 de la Constitución Política; motivo por el cual, no remitirán la información requerida.

¹ Acción de Inconstitucionalidad que se tramita bajo el expediente N.º 19-011540-0007-CO, promovida por Henning Jensen Pennington, en su condición de Rector de la Universidad de Costa Rica y otros, notificada a la Contraloría General de la República el 08 de julio de 2019, mediante resolución de las 08:35 horas del 05 de julio de 2019.

² Artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional N.º 7135.

³ Artículo 19 del Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N.º 9635 y artículo 4 de su Reglamento.

⁴ Oficio N.º OF-CNR-312-2019, del 04 de diciembre de 2019.

Dentro de este contexto, el diseño previsto por el legislador fue el de responsabilizar a las autoridades desde el proceso de formulación presupuestaria y promover una política fiscal específica, y por ende el emitir la certificación de cumplimiento de la regla fiscal es una competencia legalmente dada a la STAP; la cual, ante la omisión de esa universidad, no pudo desplegar ningún proceso de revisión de frente a certificar lo pertinente. Acorde con lo expuesto, la situación descrita impide a este Órgano Contralor continuar con el proceso de revisión presupuestaria, dada la ausencia de un requisito sustancial como lo es la certificación.

En esa línea, vista la omisión de la certificación a cargo de la STAP, se dispone archivar sin trámite el presupuesto inicial de ese Consejo para el año 2020. Sin embargo, dado que las instituciones requieren de un presupuesto para su funcionamiento, en aplicación de los principios de necesidad y continuidad del servicio público⁵, y en procura de aplicar e interpretar el ordenamiento jurídico de la forma en la que mejor garantice la realización del fin público regirá el presupuesto definitivo del año inmediato anterior ajustado en lo que corresponda.

La condición de “archivo sin trámite”, le permitirá a ese Consejo disponer de un presupuesto válido, eficaz y ejecutable, con el cual hacer frente a los gastos asociados al ejercicio de sus competencias.⁶

Lo anterior implica realizar los ajustes que procedan al presupuesto definitivo del año anterior, con la exclusión de los ingresos y gastos que por su naturaleza sólo tuvieron eficacia para ese año, así como la programación ajustada. Asimismo, en ningún caso podrán eliminarse ingresos o gastos para crear otros nuevos, es decir no pueden darse traslados entre programas.

En ese sentido, la Administración es responsable de que el monto del presupuesto ajustado que se remita a la Contraloría General, por rubro de ingreso, por partida presupuestaria de gastos y por programas, sea igual o inferior al presupuesto definitivo del año precedente; presupuesto que no corresponde ser aprobado por este Órgano Contralor, y que debería cumplir con el bloque de legalidad aplicable.⁷

En lo que respecta al SIPP, se habilitará la posibilidad para que puedan incluir el presupuesto y el plan ajustados, con el fin de que los usuarios que tienen la función de registrar y validar la información presupuestaria en dicho sistema, incorporen el nuevo presupuesto que regirá para el 2020. Para ello, se dispone con un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles, siguientes a la fecha de esta comunicación, de conformidad con lo definido en la norma 4.2.17 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

⁵ Artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley General de la Administración Pública.

⁶ La Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica 163-2014 manifestó que: “No solucionar la ausencia de presupuesto agravaría la crisis institucional y afectaría la razón misma del Estado, el cual requiere un funcionamiento continuo para mantener el orden público, que no es otro que el mantenimiento de las condiciones mínimas indispensables para la vida en sociedad. Sin dejar de considerar también el principio fundador de la seguridad jurídica y la obligación de satisfacer los derechos e intereses de los habitantes del país. Circunstancias todas que obligan a considerar qué solución adoptar.” Adicionalmente, en la Opinión Jurídica 163-2014 manifestó que: “La improbación del presupuesto por parte de la Contraloría o la falta de presentación en tiempo del proyecto de presupuesto no paraliza la actuación municipal o de la institución autónoma, ya que si esas circunstancias ocurren, rige el presupuesto del año inmediato anterior; pero además si la improbación es parcial regirá en cuanto a lo improbadado el presupuesto del año anterior y esto hasta que no se corrijan los defectos que llevaron a la improbación. Disposiciones que revelan una posición del legislador y de nuestro ordenamiento, en cuanto se decanta por prorrogar los efectos del presupuesto del año en curso.”

⁷ Numeral 3.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

DFOE-SOC-1370

4

19 de diciembre, 2019

El presupuesto ajustado deberá incorporar como documentos adjuntos, la siguiente información:

- a. Nota de remisión oficial suscrita por el jerarca de la institución o de la instancia –legal o contractualmente- competente. Debe hacerse referencia que el presupuesto ajustado fue conocido por el jerarca, con indicación de la sesión en el caso de órganos colegiados.
- b. Justificaciones de ingresos y gastos.
- c. Detalle de origen y aplicación de recursos.
- d. Plan anual ajustado, el cual también deberá ser ajustado en el módulo del plan básico del SIPP.

En conclusión, se archiva sin trámite el presupuesto inicial de ese Consejo para el ejercicio económico de 2020, que se propuso por la suma de ₡10.859,3 millones; lo que le permitirá utilizar el presupuesto definitivo del año inmediato anterior ajustado en lo que corresponda; para lo cual, se habilitará en el SIPP la posibilidad de incorporar la información presupuestaria con dichos ajustes.

Por su parte, la ejecución presupuestaria es de exclusiva responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, la cual deberá realizarse con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas, dentro de las que se encuentra la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635.

Atentamente,



Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
GERENTE DE ÁREA

Lic. Juan Miguel Rodríguez Alpizar
FISCALIZADOR

SMG/NCJ/jsm

Ce: Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria,
Ministerio de Hacienda

G: 2019003736-1