

Al contestar refiérase  
al oficio N° **21435**

20 de diciembre, 2024  
**DFOE-CIU-0520**

Señor  
Rodolfo Enrique Corrales Herrera  
Presidente, Junta Directiva  
**RADIOGRÁFICA COSTARRICENSE S.A. (RACSA)**

Estimado señor:

**Asunto:** Orden N.° DFOE-CIU-ORD-00004-2024 relacionada con la gestión presupuestaria de la contratación 2023XE-000001-000690000, arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, acontecida en el periodo 2023.

Para que se haga del conocimiento de los miembros de la Junta Directiva de RACSA, en la sesión inmediata siguiente al recibido de esta comunicación, se le informa que la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la Hacienda Pública, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y en los artículos 11, 12 y 22 de su Ley Orgánica N.° 7428, realizó una investigación relacionada con la gestión presupuestaria de la contratación 2023XE-000001-000690000, arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, acontecida en el periodo 2023.

Al respecto, como parte de las revisiones y análisis efectuados en dicha investigación se detectaron aspectos relacionados con este procedimiento excepcional de contratación que ameritan la emisión de la presente orden, en virtud de lo cual seguidamente se exponen los antecedentes que de acuerdo al ordenamiento jurídico y criterio de este Órgano Contralor, resultan de mayor relevancia en torno al caso en concreto, con el criterio jurídico y técnico, el análisis del caso concreto y las órdenes correspondientes.

## **1. Antecedentes**

1. El 15 de febrero de 2023 el Ministro de Justicia y Paz por medio del oficio MJP-DM-113-2023 comunica al Representante legal de RACSA la “orden de inicio de la ejecución de un contrato de urgencia” mediante el cual da cuenta

que ante el vencimiento del contrato No. 0432016000700128-01 suscrito con la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), derivado del trámite 2016 CD-000097-0006900001 y ante la no continuidad de esta relación contractual y la imposibilidad de encontrar un mecanismo de abastecimiento alternativo de dispositivos electrónicos, la Administración dispuso un levantamiento de requerimientos mínimos para la atención inmediata de esta necesidad comunicada a RACSA. De conformidad con su ofrecimiento, la implementación de la solución deberá generarse conforme los términos de ejecución planteados por la administración y proveer la prestación de estos servicios a partir del día siguiente del vencimiento del contrato con la ESPH hasta por el plazo de 12 meses.

2. El 17 de marzo de 2023 por oficio DIAF-189-2023 se presentó de parte de la Dirección Administrativa Financiera al Departamento de Desarrollo de Negocios de RACSA el Informe financiero del proceso de contratación por urgencia para el arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos para el cumplimiento de la privación de libertad para el Ministerio de Justicia y Paz.
3. El 14 de abril de 2023 mediante el oficio DN-94-2023 el Director de Negocios a.i remite al Gerente General de RACSA el “Caso de negocio para el Servicio Arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos por parte del Ministerio de Justicia y paz.” Dicho negocio consiste en brindar junto con un socio estratégico una Solución de Software como Servicio (SaaS) para el aprovisionamiento del servicio administrado del Centro de Monitoreo de Tobilleras, así como todos los equipos necesarios para cumplir con la continuidad del servicio. En dicho oficio se concluye que los servicios por brindar al Ministerio de Justicia y paz “son financieramente viables para su ejecución” por lo que se recomendó la aprobación de dicho caso de negocio.
4. El 29 de mayo de 2023 la Junta Directiva de RACSA mediante acuerdo JD-287-2023 tomado en el artículo 2 de la sesión ordinaria 2448 aprueba la inversión inicial para implementar y desarrollar el proyecto “Contratación de Urgencia para el Arrendamiento Operativo Llave en mano de una Solución Integral de Mecanismos Electrónicos Alternativos al Cumplimiento de la Privación de Libertad”.
5. El 29 de mayo de 2023 mediante oficios GG.1024-2023 y GG-1092-2023 la Gerencia General de RACSA aprobó el caso de negocio ratificando la inversión financiera.
6. El 11 de julio de 2023 mediante oficio DDS.260.2023 dirigido al Jefe del Departamento de Aseguramiento Financiero, el Departamento de Despliegue de Servicios requirió de la asignación del contenido presupuestario de la inversión inicial de la “Contratación de urgencia para el arrendamiento

operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de Libertad” por un total de \$ 102.608,55.

7. El 18 de julio de 2023 mediante oficio DDS.269.2023 dirigido al Jefe del Departamento de Aseguramiento Financiero, el Departamento de Despliegue de servicios requirió de la asignación del contenido presupuestario de la inversión inicial de la “Contratación de urgencia para el arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de Libertad” por un total de \$ 2.298.396,58.
8. El 21 de julio de 2023 la coordinadora del Área de Presupuesto y el Jefe del Departamento de Aseguramiento Financiero mediante oficio DEAF.313.2023 remiten al Departamento de Despliegue de servicios la asignación de presupuesto de la inversión inicial del proyecto “Contratación de urgencia para el arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de Libertad” por un total de \$102.608,55 “considerando que este ajuste presupuestario, tiene efecto en las Partidas de Bienes Duraderos, Equipo de Comunicación, Equipo de cómputo, y Maquinaria y Equipo Diverso. Se remite copia al Departamento de Proveeduría dado que esta asignación de recursos presupuestarios es para la implementación del citado proyecto. El tipo de cambio utilizado es ¢550/\$” además se pidió que se aplicara este ajuste en el Sistema de presupuesto.
9. El 21 de julio de 2023 la coordinadora del Área de Presupuesto y el Jefe del Departamento de Aseguramiento Financiero mediante oficio DEAF.314.2023 remiten al Departamento de Despliegue de servicios la asignación de presupuesto de la inversión inicial del proyecto “Contratación de urgencia para el arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de Libertad” por un total de \$2.298.396,58, asimismo, pidió que se aplicara este ajuste en el Sistema de presupuesto.
10. El 18 de agosto de 2023, el Departamento de Despliegue de Servicios mediante oficio DDS.332.2023 dirigido a la Dirección de Negocios y al Departamento de Aseguramiento comercial informa la “Entrega del proyecto Contratación de urgencia para el arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad” señalando: *“Como parte del proceso de implementación, así como el respectivo cierre, se realiza a continuación, la entrega del proyecto Tobilleras electrónicas – contratación de urgencia para su respectiva facturación. El cliente aceptó el proyecto el 18 de julio de 2023, no obstante, la fecha cierta de recepción, según Acta de Aceptación emitida por el*

*Ministerio de Justicia y Paz, es el 29 de junio, 2023 día en que se hace la entrega de la totalidad de dispositivos. Por lo anterior, y según lo indicado en dicha Acta, el cómputo de la facturación se iniciará el día siguiente natural a dicha recepción, es decir, a partir del 30 de junio de 2023.// El martes 8 de agosto, bajo la directriz de la gerencia general, se procedió con el envío de las primeras facturas al Ministerio de Justicia y Paz, las cuales correspondían a la facturación del 30 de junio, y del mes de julio completo. --- Por lo anterior, se solicita de manera atenta, continuar con las gestiones correspondientes para la facturación mensual del servicio de Tobilleras contratación por urgencia, para lo cual, por la naturaleza del servicio, se le estará remitiendo por parte de la persona encargada, la información correspondiente al cobro del mes.”*

11. El 24 de setiembre de 2024 el Gerente General de RACSA suscribe certificación en la que da fe que el 16 de marzo de 2023 se considera la fecha de suscripción y notificación de la contratación 2023XE-000001-000690000, Arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad en el período 2023 entre RACSA y el Ministerio de Justicia y Paz. Asimismo certifica que los ingresos obtenidos por RACSA a partir de la ejecución del citado contrato durante el periodo 2023 fueron registrados en la cuenta presupuestaria 1.3.1.2.02.02.0.0.000 Servicios Telemáticos, la cual fue utilizada para el registro de los ingresos recibidos durante los meses de junio a diciembre evidenciando como total de ingreso \$ 2.188.996,50, lo cual supone una suma según el tipo de cambio utilizada de 1.172.285.034,83 colones. De igual manera certifica que durante 2023 para la contratación ya señalada se realizaron “dos asignaciones presupuestarias” la primera “por un monto de \$102.608.55; recursos que fueron aprobados por parte de la Junta Directiva, mediante acuerdo JD-287-2023 llevado a cabo el 29 de mayo 2023 y mediante oficios de referencia GG-1024-2023 del 19 de mayo del 2023 y GG-1092-2023 del 29 de mayo del 2023, la Gerencia General aprobó el caso de negocio ratificando la inversión financiera.” y la segunda “fue gestionada por el Departamento de Despliegue de Servicios dirigida al Departamento de Aseguramiento Financiero, mediante nota de referencia DDS.269.2023 con fecha del 18 de julio del año 2023, solicitando contenido presupuestario por un monto total de \$2,298,396.58; recursos que fueron autorizados por la Gerencia General mediante oficio de referencia GG.1490.2023”. Asimismo, se certifica que “del total de recursos solicitados para el proyecto, en el 2023 solo se ejecutaron un 63.35%”, a saber un total de ₡836.520.000,00.
12. El 22 de octubre de 2024 el Director Administrativo Financiero de RACSA certifica los documentos en donde se evidencia que a partir de la ejecución de la contratación 2023XE-000001-000690000 Arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, RACSA percibió ingresos durante el período 2023 y que fueron registrados en la cuenta 1.3.1.2.02.02.0.0.000

Servicios Telemáticos. En dicha certificación se pone de manifiesto que a la cuenta bancaria de Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima que mantiene en colones en el Banco de Costa Rica bajo el número de cuenta IBAN C-CR19015201001001411512 se recibió el 21 de setiembre de 2023 la suma de ₡193.938.605,13, número de operación 18515869, correspondiente al pago de las facturas N.ºs 3392 y 3393. Asimismo, el día 14 de setiembre de 2023 bajo número de operación 18599622 se identifica un monto de ₡641.066.294,08 como pago de las facturas N.ºs 3627, 3628 y 3629. De igual forma se indica que el día 21 de diciembre de 2023 bajo número de operación 18409946 se identifica un monto de ₡457.802.860,14 como pago de las facturas N.ºs 3664 y 3673.

13. El 23 de octubre de 2024 el Director Administrativo Financiero de RACSA certifica el Informe de Evaluación presupuestaria del II semestre del año 2023 DIAF-40-2024 donde se informa que los ingresos operativos totales de RACSA en dicho periodo fueron de un 97% respecto de la meta prevista en el presupuesto para dicho periodo, señalando como principales limitaciones en la percepción de ingresos el tipo de cambio, “el cual fue establecido por la casa matriz, de 622 colones por dólar; sin embargo, el promedio real durante el segundo semestre del 2023 fue de 539.36. Esta diferencia deriva en ingresos dejados de percibir por el orden de 2.190 millones de colones. El citado efecto en la disminución de los ingresos fue mitigado por medio del desarrollo, implementación y puesta en operación de servicios de alto impacto positivo para el país, entre los cuales se incluye las Tobilleras Electrónicas: Solución integral para el Ministerio de Justicia y Paz de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, para la localización permanente de las personas sujetas a vigilancia electrónica.” De igual manera, se informa que “el servicio de Tobilleras Electrónicas fue entregado a satisfacción del cliente y se encuentra operando con normalidad.
14. El 25 de octubre de 2024 el apoderado generalísimo de RACSA remite mediante oficio GG-1768-2024 dirigido a la Contraloría General de la República la explicación sobre cuál fue el proceso de ajuste presupuestario utilizado por dicha empresa pública para incorporar al presupuesto institucional del año 2023 los recursos derivados de la “contratación 2023XE-000001-000690000, Arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad” indicando literalmente: “Con respecto a los ingresos, desde el punto de vista de seguimiento de negocio la empresa lo incorpora en el seguimiento financiero que se lleva a cabo mes a mes y en la proyección de cierre del año. Sobre la ejecución de ingresos, el módulo de Presupuesto no gestiona partidas individuales por proyectos o servicios, si no que se consolida en la partida presupuestaria 1.3.1.2.02.02.0.0.000 Servicios Telemáticos, y posteriormente se mantiene el control de ejecución presupuestaria. Como la incorporación de este servicio/proyecto no modificaba al alza el presupuesto de ingresos, sino

que sustituía ingresos que no se habían percibido por razones comerciales, no era necesario aumentar la partida de ingresos totales del presupuesto. Adicionalmente la situación de la caída del tipo de cambio para el segundo semestre del 2023, provocó que los ingresos disminuyeran en aquellos servicios con precios en dólares, pero que fueron compensados con la llegada de nuevos ingresos, como es el caso del proyecto de tobilleras. Según se detalla la ejecutoria de ingresos para el 2023 fue de un 90%, lo que confirma esta situación.” Asimismo, ante la consulta de las razones técnicas y el fundamento jurídico para los movimientos hechos al presupuesto del año 2023 a partir de los nuevos ingresos generados por el contrato citado, se respondió lo siguiente: “Las razones técnicas radican en dar agilidad y eficiencia a los procesos financieros y de contratación administrativa de RACSA los cuales al estar en un mercado en competencia deben ser ágiles y eficientes para poder subsistir; además de que técnicamente la información en términos cualitativos no estaba siendo alterada ni modificada los ingresos presupuestados (sic) inicialmente no fueron afectados representativamente tal y como se muestra en los informes reportados mensualmente así como en la liquidación presupuestaria, la modificación en los ingresos se dio solamente en la parte cualitativa desde el punto de vista de la fuente generadora del ingreso no así del monto, además no se vieron afectados los objetivos y metas Institucionales definidas en el ordinario. El marco de acción se dio alineado a la Ley 8660 “Ley de fortalecimiento y modernización de las Entidades públicas del sector telecomunicaciones” la cual tiene como objetivos principales: a. Fortalecer, modernizar y dotar al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), a sus empresas y a sus órganos adscritos de la legislación que le permita adaptarse a todo cambio en el régimen legal de generación y prestación de los servicios de electricidad, así como de las telecomunicaciones, infocomunicaciones, productos y servicios de información y demás servicios en convergencia. b. Complementar el Decreto-Ley No. 449, de 8 de abril de 1949, Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad y sus reformas, para dotar al ICE de las condiciones jurídicas, financieras y administrativas necesarias para que continúe con la prestación y comercialización de productos y servicios de electricidad y telecomunicaciones, dentro y fuera del territorio nacional. Además, RACSA cuenta con una única partida de ingresos donde se registran los ingresos generados por la operativa por lo que a nivel del clasificador tampoco se necesitaba realizar algún ajuste que fuera de importancia relativa desde nuestra operativa. Con relación a los egresos, en el presupuesto 2023 no se realizaron ajustes diferentes a la asignación de recursos de egresos, que provenían de recursos propios. Además, se aplica lo que se indica la Norma 4.3.10 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, pues en este caso las modificaciones involucran ajustes en las diferentes partidas y subpartidas de gastos, que corresponden a una redistribución de los montos asignados a las diferentes subpartidas sin que a nivel general impliquen un aumento en el monto total del presupuesto aprobado.”

15. Durante el periodo 2023 en el sistema integrado de presupuestos públicos RACSA presentó una gestión de presupuesto ordinario y no presentó presupuestos extraordinarios.

## 2. Criterio jurídico y técnico

El presupuesto es el instrumento que expresa en términos financieros el plan anual operativo institucional, mediante la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos. El presupuesto institucional debe ser un instrumento al servicio de las instituciones que les permita gestionar de una forma eficaz, eficiente y económica la prestación de los bienes y servicios públicos, en función de sus fines y de los requerimientos económicos, ambientales y sociales que debe atender a la luz de los objetivos de su creación.

La gestión presupuestaria se rige normativamente a partir de los principios instituidos desde la propia Constitución Política que establece la necesidad y obligación de que toda actuación administrativa en esta materia se conduzca de forma sostenible, transparente y responsable, comprendiendo el presupuesto todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados durante el año económico, siendo claro que en ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. En este sentido el artículo 180 constitucional establece que el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado.

A nivel legal, el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N.º 8131 refuerza lo establecido en la Constitución Política y define una serie de principios que a nivel presupuestario deben seguirse imperativamente en todo ente u órgano público. Entre ellos es destacable para el análisis, el principio de universalidad e integridad que al efecto plantea que “el presupuesto **deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro**; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.” (El remarcado no forma parte del original)

Además, a partir de la ejecución de los deberes y atribuciones asignados en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los establecidos en los artículos 18 y 19 de su Ley orgánica N.º 7428, la Contraloría General de la República emitió las “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE/)<sup>1</sup> con el objetivo de integrar el marco normativo sobre fiscalización presupuestaria en temas del Subsistema de presupuesto público, el proceso presupuestario y sus fases, requisitos e información a suministrar al Órgano Contralor para el ejercicio de sus competencias.

---

<sup>1</sup> Emitida mediante resolución R-DC-24-2012 del Despacho de la Contralora General de la República a las nueve horas del veintiséis de marzo de dos mil doce.

Bajo este marco normativo, las instituciones autónomas, así como el resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas deben ejecutar la gestión de sus presupuestos.

En las citadas Normas (2.2.3) se recalcan los principios presupuestarios derivados de la propia Constitución Política y de la Ley N.º 8131 insistiendo en la necesidad de su implementación tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, agregando, entre otros, el principio de unidad que promulga que el presupuesto “es un documento único, aun cuando es comprensivo de una pluralidad de elementos referentes a la previsión de ingresos, autorización de gastos y la ejecución de las diferentes fases del proceso presupuestario, todo en el marco de una única política presupuestaria, definida por los órganos competentes.”

Asimismo, se integra el principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados en el que se hace imperativo que el presupuesto “contenga los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan.” (2.2.3.h). Además, del principio de sostenibilidad que requiere el establecimiento de “las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución”.(2.2.3.i)

La Norma 2.2.3. o) reconoce el principio de integralidad que impone que todos los elementos relacionados con el proceso presupuestario deben ser considerados de manera armoniosa, oportuna y coordinada, lo que en conjunto con el principio de divulgación (2.2.3.p) se evidencien y comuniquen los elementos y las actividades de las fases del proceso presupuestario oportuna y permanentemente entre el personal de la institución y así procurar el compromiso requerido para su desarrollo.

Ahora bien, siguiendo la Norma 2.2.6.a, el contenido presupuestario además de una sección de egresos, debe contar con una sección de ingresos que incluye la estimación razonada, probable y fundamentada de todos los ingresos, siendo imperativo, según la norma 4.214 justificar aquellos renglones de ingresos considerando su monto y características especiales, ya sea que presentan variaciones sustanciales con respecto al monto presupuestado el año anterior o porque corresponden a ingresos que por primera vez se incorporan. De estos ingresos se debe indicar, según corresponda, la base legal, los supuestos para su percepción, metodología aplicada para su estimación y la relación de los ingresos específicos con los gastos respectivos.

En este caso particular, el presupuesto institucional de RACSA debe contar con la aprobación interna del jerarca institucional, así como la aprobación externa efectuada por parte de la Contraloría General de la República previa a su ejecución, (art. 18 de la Ley N.º 7428) siendo imperativo según el punto 4.3.9 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE/) incoar dicho procedimiento de aprobación, cuando de manera extraordinaria durante la ejecución del presupuesto ordinario en ejecución se incorporen nuevos ingresos, o sean registradas disminuciones de ingresos y sea evidente el efecto que dicho ajuste tiene en el presupuesto de gastos, o sea necesaria la sustitución de las fuentes de financiamiento previstas.

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (4.3.12) recalcan la sujeción de los presupuestos extraordinarios y de las modificaciones presupuestarias al bloque de legalidad y a la normativa técnica presupuestaria. Los presupuestos extraordinarios y las modificaciones presupuestarias deberán ser formulados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados, con estricto apego al bloque de legalidad y con la normativa técnica establecida en esa normativa.

Asímismo, el artículo 20 de la Ley N.º 7428 establece que en los casos en que un acto o contrato exija legalmente la aprobación de la Contraloría General de la República o de otro ente u órgano de la Hacienda Pública, la inexistencia o la denegación de la aprobación, impiden la eficacia jurídica del acto o contrato y su ejecución prohibida, so pena de sanción de nulidad absoluta.

### **3. Análisis del caso concreto**

De acuerdo a los hechos identificados se comprueba que para el periodo 2023, RACSA incorporó al presupuesto institucional recursos provenientes de la ejecución de la “contratación 2023XE-000001-000690000, Arrendamiento operativo llave en mano de una solución integral de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad” que negoció con el Ministerio de Justicia y Paz, sin efectuar debidamente en la ejecución del presupuesto aprobado la incorporación de nuevos ingresos, ya que no realizó un presupuesto extraordinario para evidenciar dicha transacción, conforme a lo establecido en la normativa presupuestaria antes señalada (4.3.12).

Desde febrero de ese año, RACSA estuvo en conocimiento de la posibilidad de generar nuevos ingresos no contemplados inicialmente en el presupuesto ordinario aprobado previamente por la Contraloría General de la República, cuando es designado por el Ministerio de Justicia y Paz para llevar a cabo el objeto de la contratación 2023XE-000001-000690000. A partir de ello, entre los meses de marzo y mayo tanto la Administración como la Junta Directiva realizaron las valoraciones y aprobaciones sobre la implementación y desarrollo de dicho contrato.

Con la aprobación del caso de negocio se autorizó por parte de la Gerencia General la inversión inicial para implementar el contrato lo cual produjo la asignación del contenido presupuestario para la inversión inicial necesaria para realizar el objeto de dicha contratación, esto produjo que se dieran modificaciones presupuestarias en las partidas previamente aprobadas. Sin embargo, se constata que los recursos provenientes del Ministerio de Justicia y Paz como contraprestación por el cumplimiento del objeto contractual no fueron incorporados debidamente al presupuesto institucional, ya que no se verifica que los ingresos obtenidos entre los meses de setiembre a diciembre de 2023 fueran aprobados presupuestariamente a lo interno por el jerarca ni externamente por la Contraloría General de la República, tal y como lo establece la norma 4.3.9 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Debe considerarse que estos recursos provienen de la ejecución de un contrato nuevo, no contemplado inicialmente en el presupuesto ordinario que previamente fue aprobado por la Contraloría General de la República para el periodo 2023 y que se encontraba en ejecución, por lo que tal y como lo contemplaba la norma supracitada, lo correspondiente era efectuar un presupuesto extraordinario para dar validez a dicha incorporación de nuevos recursos, promoviendo ante el jerarca institucional su aprobación, así como la propia aprobación externa del Órgano Contralor, de tal forma que se obtuviera la eficacia jurídica de dicho movimiento presupuestario y ejecutar a posteriori esos nuevos ingresos.

El acatamiento de dicho procedimiento es imperativo para RACSA, puesto que -desde el propio artículo 18 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República N.º 7428-, se establece que, como empresa pública debe cumplir con la aprobación presupuestaria y así contar con este requisito de eficacia jurídica de previo a la ejecución de los recursos planificados en su presupuesto. Bajo este parámetro legal, las citadas Normas Técnicas sobre Presupuesto Público son aplicables en esta materia (norma 1.3 a) y debían ser consideradas en esta especie fáctica, no siendo de recibo las justificaciones para asumir otro comportamiento distinto a este criterio.

De acuerdo con las certificaciones otorgadas por la Administración dichos recursos fueron utilizados durante ese periodo para sustituir otros ingresos no percibidos debido a que el tipo de cambio del periodo fue menor al estimado en el presupuesto inicial, aspecto que también cobra relevancia, puesto que tal sustitución de fuente de ingreso también debía ser tramitada previamente a la aprobación interna y externa vista en la Norma supracitada.

El tratamiento presupuestario a partir de la ejecución de dicha contratación por parte de RACSA no tiene fundamento jurídico válido. La justificación evidenciada en las certificaciones remitidas por parte de los representantes de la empresa pública no es de recibo, puesto que, no correspondía efectuar una modificación presupuestaria para integrar nuevos ingresos no contemplados en la ejecución del presupuesto ordinario aprobado y así equilibrar los gastos y los ingresos que no se iban a percibir ante la sobreestimación del tipo de cambio.

La interpretación efectuada por RACSA del alcance de la norma 4.3.10 es errónea como sustento normativo del manejo presupuestario que se le dio a los ingresos generados por la contratación ya indicada. Debe tenerse en cuenta que la norma de cita es definida como:

*4.3.10 Modificación presupuestaria. Es el acto administrativo por medio del cual se realizan ajustes en los gastos presupuestados y que tiene por objeto disminuir los montos de diferentes subpartidas aprobadas, para aumentar la asignación presupuestaria de otras subpartidas, ya sea dentro un mismo grupo y partida, o entre diferentes grupos, partidas o categorías programáticas. También, por medio de modificación presupuestaria se pueden incorporar nuevos gastos, tomando recursos de otras subpartidas, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado.*

Partiendo del texto de la propia la norma se aprecia que una modificación presupuestaria sirve para realizar ajustes entre subpartidas presupuestadas y previamente aprobadas, aspecto que en este caso particular no se cumple, ya que los nuevos ingresos generados por la contratación no fueron aprobados previamente para dicho periodo y por ende, al no contar con este requisito de eficacia no podían ser tomados en consideración ni ser ejecutados. Debe tomarse en cuenta que esta característica de ejecutoriedad únicamente la pueden tener los recursos presupuestarios que han cumplido los requisitos de eficacia exigidos por el ordenamiento jurídico, por lo que aquellos que no cumplan carecen de tal prerrogativa y no podrían desplegar efectos jurídicos.

La aprobación presupuestaria corresponde a una fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos, mediante la cual la autoridad competente conoce, estudia y se pronuncia 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.

La aprobación comprende entonces 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 (Norma 4.2.2). Dicha facultad únicamente a nivel interno de la institución la tiene el Jera y tal como lo establece el artículo 18 de la Ley N.º 7428 y la norma 4.2.7 de las Normas supracitadas, corresponde a la Contraloría General la aprobación de los presupuestos iniciales y las variaciones sujetas de presupuestos extraordinarios de aquellas instancias regidas por tal obligación.

Así, la interpretación efectuada por la empresa pública pierde validez, con mayor razón al identificarse que con la acción efectuada por RACSA (modificación presupuestaria) no se incorporan nuevos gastos, sino más bien se pretende incorporar nuevos ingresos sin que se tomen recursos de otras subpartidas aprobadas previamente, aspecto no contemplado en la norma que pretende la Administración tomar como sustento de su actuación.

La situación evidenciada también en el Informe de Evaluación Presupuestaria del II semestre del año 2023 DIAF-40-2024 de RACSA no es válida, ya que da cuenta que los ingresos generados por esta contratación, así como por la contratación denominada “El internet satelital: Solución provista a Centros Educativos del Ministerio de Educación con la finalidad de poder brindar el servicio de conectividad donde no hay otro tipo de acceso.” fueron considerados y ejecutados mediante una modificación presupuestaria para cubrir una disminución de los ingresos operativos originalmente planificados debido a la disminución del tipo de cambio “el cual fue establecido por la casa matriz de 622 colones por dólar”; aduciendo tal posibilidad a partir de la no superación del monto originalmente aprobado de ingresos, interpretación que no es coherente con la norma 4.3.9 que impone la incorporación mediante un presupuesto extraordinario de los ingresos nuevos y registro de la disminución de ingresos y el efecto que dicho ajuste tiene en el presupuesto de gastos, o la sustitución de las fuentes de financiamiento previstas, tal y como se da en esta especie fáctica.

Se reitera que la actuación evidenciada en RACSA incumplió la norma 4.3.9, ya que la ejecución de este ingreso extraordinario estaba sujeta a que se lograra a nivel interno y externo de la aprobación de un presupuesto extraordinario que contemplara no sólo el ingreso de los recursos provenientes de la contratación con el Ministerio de Justicia y Paz, (así como el realizado con el Ministerio de Educación), además debía ser evidenciado el movimiento de sustitución de fuente de financiamiento para cubrir con estos nuevos ingresos la disminución del ingreso aprobado en el presupuesto ordinario que contaba con aprobación durante el periodo 2023.

La actuación desplegada en este caso particular por la empresa pública no corresponde al cumplimiento de los principios presupuestarios de legalidad, universalidad e integridad, ya que de manera contraria a las normas atinentes, se ejecutaron recursos que no contaban con el requisito de eficacia, lo cual contraviene el ordenamiento jurídico en materia de presupuestaria. Estos principios no son ajenos en una empresa en competencia, todo lo contrario, la aplicación y sometimiento a las normas y principios de gestión financiera y control de los recursos son materia indispensable para garantizar que la toma de decisión y la ejecución de las acciones sea coherente, eficaz y eficiente con los fines que legalmente tiene la institución, siendo que el propio ordenamiento jurídico tiene los mecanismos suficientes y flexibles para ser aplicados aún en entidades que se desarrollan en sectores competitivos, tal y como en que se desarrolla actualmente RACSA.

**4. Orden a los miembros de la Junta Directiva de RACSA o a quién (es) en su lugar ocupe (n) el cargo:**

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428; se ordena a las personas miembros de la Junta Directiva de RACSA o a quién (es) en su lugar ocupe (n) el cargo, lo siguiente:

- Tomar los acuerdos que establezcan e implementen un mecanismo de control sostenible que permita garantizar el cumplimiento de la normativa y principios presupuestarios con el fin de prevenir a futuro que la situación identificada vuelva a darse.

Remitir a más tardar el 18 de febrero de 2025, a la Contraloría General, una certificación en la que consten los acuerdos tomados en firme sobre el establecimiento del mecanismo de control que contengan las acciones, plazos y responsables de la ejecución.

Remitir a más tardar el 18 de junio de 2025, a la Contraloría General, una certificación en la que conste la implementación del mecanismo de control, con indicación de los encargados de su supervisión y control.

En línea con lo anterior, se comunica que el Área de Seguimiento para la Mejora Pública dará seguimiento al cumplimiento para atender lo ordenado por el Órgano Contralor. Además, se debe informar a dicha Área el correo electrónico que será utilizado como medio oficial para notificaciones de la orden en referencia.

Por otra parte, se debe designar y comunicar, los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Además, se le solicita informar sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre la persona a la que se le dirige lo ordenado y la Contraloría General, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera.

Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La asignación de dichos roles deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que asumirá(n) el respectivo rol y a la Contraloría General, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dicha(s) persona(s).

Por otra parte, no se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

Angie Mora Chacón  
**Asistente Técnico**

Jose Francisco Monge Fonseca  
**Fiscalizador**

Grettel Zúñiga Artavia  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

APBG/vas

G: 2024002557-3

Ni: 20460, 22470, 23231