

R-DFOE-CAP-00002-2025. CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades. San José, a las 11 horas con 30 minutos del 22 de setiembre de dos mil veinticinco-----

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio, nulidad concomitante y solicitud de suspensión del acto administrativo interpuesto por Edgar Herrera Echandi, en su condición de Director Ejecutivo y Comercialización de la Liga Agrícola de la Caña de Azúcar (LAICA), contra los oficios N° DFOE-CAP-1285 (12849) del 21 de julio de 2025 y N° DFOE-CAP-1849 (15020) relacionado con el Seguimiento de la Gestión Pública: Índice de Capacidad de Gestión Financiera (ICGF).-----

RESULTANDO

1. Que el 21 de julio de 2025, mediante oficio N° DFOE-CAP-1285 (12849), el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la Contraloría General de la República, efectúa la comunicación de *“Inicio del Seguimiento de la Gestión Pública: Índice de Capacidad de Gestión Financiera”*, en el que se señala que consiste en un proyecto de fiscalización posterior y tiene como objetivo *“determinar el nivel de capacidad de gestión financiera de un conjunto de instituciones, entre ellas la institución que usted representa, con base en el análisis del marco regulatorio y las buenas prácticas.”* Adicionalmente se le solicita colaboración para completar el “Formulario “Herramienta Índice de Capacidad de Gestión Financiera” y designar un Enlace institucional.
2. Que el 6 de agosto de 2025, mediante oficio N° JD-079-2024/2025, el Director Ejecutivo y Comercialización de LAICA responde el oficio N° DFOE-CAP-1285 indicando que *“LAICA es una corporación no estatal con personería jurídica propia, que cuenta con dos Divisiones creadas por ley: por un lado, está nuestra División Comercial que se rige por el Derecho Privado y que está a cargo del Consejo de Comercialización y, por el otro, está la División Corporativa o regulatoria, sometida al Derecho Público en tanto administra y gestiona un régimen especial de sujeción y que está a cargo de la Junta Directiva”* y que *“el principio de organización que las rige es el de autoadministración o autogobierno, claro está, limitado al cumplimiento de los fines para lo cual fue creada y por lo que se le otorgan potestades públicas (principio de legalidad y teoría de los poderes implícitos). Adicionalmente, LAICA se financia con contribuciones especiales del mismo sector cañero azucarero y con la actividad comercial que despliega, de forma tal que sus recursos ordinarios no son a cargo del presupuesto de la República.”* Por lo que, señaló que *“la Junta Directiva de LAICA; en el artículo X de la Sesión N.° 762 celebrada el martes 05 de agosto del año en curso, tomó el acuerdo de que LAICA no participe en el Índice de Capacidad de Gestión Financiera y, por lo tanto, que no llene el “Formulario del Índice de capacidad de gestión de Financiera” ni en la “Designación de un Enlace Institucional”.*
3. Que el 19 de agosto de 2025, mediante oficio N° DFOE-CAP-1849, esta Área de Fiscalización emitió respuesta al respectivo oficio indicando que *“al ser LAICA un ente público no estatal conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica y ser financiado con*

recursos públicos según lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 7818, el Órgano Contralor tiene competencia preceptiva o facultativa, en cuanto a sus potestades de control y fiscalización sobre esa entidad; y en consecuencia, se encuentra facultada a solicitar la información requerida y necesaria dentro de los estudios de fiscalización posterior que ejecute, como es el caso del ICGF, en el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización, con fundamento en sus competencias. En cuanto al financiamiento de LAICA, la Ley N.° 7818 dispone que aparte de sus actividades de comercialización, se establecen contribuciones obligatorias sobre el azúcar que se produzca, por lo que, aun cuando LAICA no se financie con cargo al Presupuesto Nacional ni reciba partidas específicas o asignaciones presupuestarias –sin pretender en este asunto agotar el tema– puede afirmarse que al menos lo recaudado por concepto de dichas contribuciones, al constituir obligaciones parafiscales, por tratarse de una imposición de ley a favor de la satisfacción de un fin específico, pese a no ingresar a la caja única del Estado, son fondos públicos administrados por LAICA, que se encuentran dentro del presupuesto consolidado de esa Corporación.” Por lo que se le reitera la solicitud del oficio N° DFOE-CAP-1285.

3. Que el 22 de agosto de 2025, el Director Ejecutivo y de Comercialización 4 de julio de 2025, mediante oficio sin número, interpone recurso de revocatoria con apelación en subsidio, nulidad concomitante y solicitud de suspensión del acto administrativo contra los oficios N° DFOE-CAP-1285 y N° DFOE-CAP-1849 referido criterio, considerando que “LAICA, en virtud de su ley especial, su naturaleza jurídica y su autonomía financiera, no puede ser tratada como parte de la Hacienda Pública ni sometida a controles que no corresponden a su régimen propia” Por lo que, solicita se revoquen “las órdenes dispuestas en los oficios impugnados”.

CONSIDERANDO

1.- Los oficios N° DFOE-CAP-1285 del 21 de julio de 2025 y N° DFOE-CAP-1849 del 19 de agosto de 2025, que son objeto de impugnación en esta oportunidad por parte de LAICA, se emiten en el contexto del proceso de Seguimiento de la Gestión Pública (SGP) orientado a generar insumos que apoyen la toma de decisiones institucionales mediante el Índice de Capacidad de Gestión Financiera (ICGF). Constituyen dichos oficios actos interlocutorios, que informa sobre el inicio del proceso mencionado, señala el objetivo y explica en qué consiste la herramienta a utilizar con una guía detallada, materiales de apoyo y las preguntas a realizar sobre el tema. Tal y como reiteradamente se ha indicado el proceso de SGP corresponde a una valoración sistemática y objetiva articulada por la CGR, generalmente sobre un sector de la Hacienda Pública con base en un marco de referencia normativo, técnico y de buenas prácticas, de tal forma que permita evaluar el estado de la gestión pública, efectuar análisis comparativos sobre el particular y facilitar la toma de decisiones. Mediante el Seguimiento de la Gestión Pública la CGR recopila información, la analiza, generalmente la compara y finalmente las comunica, generando un insumo útil en procura de favorecer el proceso de toma de decisiones por parte de cada administración fiscalizada y las demás partes interesadas. En ese contexto, puede observarse que los oficios recurridos, que se emiten en ejercicio de las competencias de fiscalización de la Contraloría General, es un acto interlocutorio que no contiene una decisión determinada que afecte la esfera de acción de LAICA, ni le impone obligaciones

particulares a su cargo, que permitan un determinado cuestionamiento; por el contrario, más bien se otorga, por parte de esta Área de Fiscalización, al sujeto consultado la posibilidad de plantear las observaciones que considere pertinentes, dentro del marco de las obligaciones que tienen y al sometimiento de control están afectos.

En ese sentido, debe considerarse que LAICA como ente público no estatal se encuentra sometida al control de la Contraloría General de la República y a la obligación constitucional de rendición de cuentas y transparencia, al amparo de diferentes normativas que procuran garantizar el ejercicio correcto de las funciones asignadas, competencias delegadas, administración de la hacienda pública y de los recursos tributarios y públicos en general, de los cuales se benefician y posibilitan el cumplimiento de las funciones que el Estado les ha asignado. Así las cosas, los actos aquí recurridos debe considerarse en ese contexto de rendición de cuentas, del ejercicio de una competencia constitucional y legal por parte del órgano contralor, sobre la gestión, responsabilidades, y lo actuado en cuanto a la hacienda pública, por LAICA, con lo cual, la comunicación del proceso de fiscalización no puede verse únicamente circunscrito o fundamentado en el acto impugnado en este caso, sino como parte de una serie de actuaciones que se complementan y exige el procedimiento de Seguimiento de la Gestión Pública y que derivarían eventualmente en un producto de que le será insumo para la toma de decisiones. Por lo indicado, el acto de inicio del SGP debe ser considerado necesariamente, como un acto interlocutorio de dicho proceso, pero no posee la condición de tener efectos propios. Sobre el particular la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado: “...no pueden considerarse como actos finales, ya que no resuelven, ni deciden el fondo de una cuestión; imponen obligaciones, ni conceden o desconocen derechos del administrado. Tampoco pueden considerarse actos de trámite con efecto propio, ya que para ostentar esta calificación no deben estar subordinados a ningún otro acto posterior y deben generar efectos sobre los administrados. Otras resoluciones corresponden a actos en los cuales se resolvieron los recursos de revocatoria y apelación, donde se rechazó lo objetado por la accionante contra los oficios en los que se les pidió la información. Así, por tratarse de la fase recursiva, entonces no eran finales, ni de trámite con efecto propio. Por consiguiente, no son susceptibles de impugnación (ordinal 36.c Código Procesal Contencioso Administrativo).” (Resolución N° 002373-F-2020).

Consecuentemente, y en apego a lo señalado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.° 7428, que dispone: “Artículo 33.- Impugnación de los actos. Los actos definitivos que dicte la Contraloría General de la República estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenido en la Ley General de la Administración Pública...” y considerando además, que la materia recursiva está reservada a la ley, no se cumple en este caso con la procedencia de los supuestos establecidos en los numerales 163.2, 292.3, 342 y 345.1 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227, por tratarse de actos interlocutorios que no pueden ser recurridos mediante los recursos ordinarios ni tampoco como actuaciones preparatorias que puedan crear estado a la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, consultada en esta oportunidad, con lo cual no cumplen con las condiciones para su conocimiento en este momento.

2.- En igual sentido, resulta necesario considerar que a efectos de invocar nulidad en relación con actos administrativos, no basta aducir su existencia, debe el recurrente indicar cuáles son los elementos del acto administrativo que se considera viciado y en qué grado, así como los agravios que ese posible vicio genera en el ejercicio de sus derechos; lo anterior de conformidad con los artículos 165 y siguientes de la Ley N° 6227. Al respecto la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado indicando: *"(...)En tesis de principio, la nulidad por la nulidad misma no existe, para que ello ocurra, es menester que se hayan omitido formalidades sustanciales, entendiéndose por tales, aquellas "cuya realización correcta hubiere impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes o cuya omisión causare indefensión" (artículos 166 y 223 ibídem) situaciones que, en la especie, se echan de menos."* (Resolución N° 000398-F-02 de las 15:10 horas del 16 de mayo del 2002). No obstante lo anterior, en el presente asunto el recurrente se ha limitado a alegar la existencia de la nulidad, sin indicar los aspectos que considera viciados ni el perjuicio que la existencia del supuesto vicio genera, por lo que resulta improcedente la petición.

3- Adicionalmente, es el criterio de esta Área, que el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227 establece la ejecutoriedad del acto administrativo como regla general, que solo puede ser suspendida de manera muy excepcional, cuando a través de la interposición de un recurso, así se solicita. El recurso, al ser una gestión tramitada a petición de parte, debe ser fundamentado de manera suficiente por el gestionante, y en caso de pretender la suspensión de la ejecutoriedad del acto, esgrimiendo las razones por las cuales defiende que el acto puede causar perjuicios graves o de imposibles o difíciles reparaciones. En la solicitud realizada por el recurrente de este caso particular, se echa de menos esa justificación o fundamentación, por lo que se debe rechazar la solicitud de suspensión de la ejecución del acto.

POR TANTO

En razón de lo anterior, con sustento en lo que disponen los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428; artículos 148, 163.2, 166, 180, 292.3, 342, 345.1 de la Ley General de la Administración Pública N.° 6227 se resuelve: 1) **El rechazo de plano, por ser manifiestamente improcedente, del recurso de revocatoria con apelación en subsidio;** 2) **El rechazo de plano de la nulidad por no indicar los aspectos que consideran viciados ni el perjuicio que genera dicho vicio;** 3) **Se declara improcedente la adopción de la suspensión del acto administrativo por cuanto de lo argüido por el gestionante, no se conduce dentro de una fundamentación donde el el acto puede causar perjuicios graves o de imposibles o difíciles reparaciones;** interpuesto por Edgar Herrera Echandi, cédula de identidad N.° 1-0522-0490, en condición de Director Ejecutivo y Comercialización de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), a los oficios DFOE-CAP-1285 del 21 de julio de 2025 y DFOE-CAP-1849 del 19 de agosto de 2025, relacionada con actos preparatorios del Seguimiento de la Gestión Pública: Índice de Capacidad de Gestión Financiera (ICGF) 4) En razón de que se interpone recurso de apelación subsidiariamente, se traslada la

5

gestión para lo que corresponda ante el Despacho Contralor. NOTIFÍQUESE. -----

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Georgina Azofeifa Vindas
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FMG/ncs

NN: DFOE-CAP-1933 (16822)-2025

Ni: 18664-2025

G: 2025000044-2