

San José, 07 de mayo de 2018
AI-SAD-002-2018

Señores:
Guillermo Sandí Baltodano
Director Ejecutivo.
Róger Ureña Vega
Jefatura Unidad Administrativa

***Asunto:** Servicio preventivo de advertencia sobre la inclusión de nuevas necesidades en un presupuesto extraordinario que no pueden ser cubiertas con el superávit.*

Estimado señor:

Éste servicio, se realiza con fundamento en la competencia de asesoría y advertencia establecida a la Auditoría Interna en el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno que establece:

d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

Esta Auditoría Interna recibió por parte de la Administración Activa el oficio DNN-DE-182-2018 de fecha 18 de abril del 2018 en el que indica en la parte que interesa, lo siguiente:

La DNN en la actualidad tiene una serie de necesidades que no son cubiertas por el presupuesto ordinario conforme a los recursos ordinarios generados y los compromisos fijos de operación de la Institución.

Estas necesidades en temas tecnológicos, infraestructura y otros, deben ser cubiertas con el Superávit, y en concordancia con el proceso de remodelación de oficinas y la compra del edificio, estamos en momento propicio para establecer proyectos importantes [...]

Siendo que algunas Jefaturas han planteado verbalmente algunos proyectos, y que se requiere contar con la información lo antes posible para efectos de lograr una aprobación oportuna que permita su ejecución durante los meses del 2018, es que se solicita a cada Jefatura presentar ante la Dirección Ejecutiva (con copia a la Jefatura Administrativa) **a más tardar el 30 de abril del 2018**, la formulación de proyectos en forma lo más detallada posible [...]

De acuerdo con el oficio supra citado, la Administración no especifica cuáles gastos pueden ser atendidos con el superávit, solo hace referencia a necesidades en temas tecnológicos, infraestructura y otros, siendo que la normativa ha sido clara en señalar cuales gastos no pueden cubrirse con este recurso de financiamiento, tal como lo señala el Decreto N° 34040-H que reza:

[...] "Artículo 7º-Los recursos de financiamiento que provienen de vigencias anteriores - superávit libre- son parte del patrimonio de los órganos y las entidades y pueden utilizarlo en períodos subsiguientes para financiar gastos que se refieran a la actividad ordinaria de éstas, con los cuales se atienda el interés de la colectividad, el servicio público y los fines institucionales, siempre que no tengan el carácter permanente o generen una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, como la creación de plazas para cargos fijos, o cualquier otro compromiso de la misma naturaleza. Los conceptos de Materia prima y Producto terminado para la producción y comercialización de combustibles respectivamente, podrán financiarse con recursos provenientes del superávit libre sólo en casos excepcionales fuera del alcance de la programación de la institución.

Además de lo indicado en el párrafo primero de este artículo, no se podrán financiar con superávit libre los siguientes conceptos:

- a) Actividades Protocolarias y Sociales.
- b) Transporte en el exterior.
- c) Viáticos en el exterior.
- d) Gastos de representación personales.
- e) Gastos de representación institucionales.
- f) Servicios de Gestión y Apoyo.
- g) Información, excepto la que se realice para promocionar a Costa Rica como marca destino-país.
- h) Publicidad y Propaganda, excepto la publicidad para promocionar a Costa Rica en el interior y en el exterior desde la perspectiva de la construcción de la marca destino-país.
- i) Suplencias.
- j) Becas a funcionarios.
- k) Becas a terceras personas.
- l) Alimentos y bebidas, salvo para aquellas entidades y órganos que tengan a cargo el cuidado de segmentos desprotegidos de la población y que por esa condición deban suministrarles alimentos y bebidas.
- m) Combustibles y lubricantes, excepto para atender situaciones de emergencia por parte de la Comisión Nacional de Emergencias.
- n) Textiles y vestuarios.
- o) **Y en general aquellos otros gastos que no estén relacionados con la actividad ordinaria de los órganos y entidades o que no sean indispensables para el cumplimiento de los fines institucionales.**

Por su parte, la Contraloría General de la República en su oficio N°. DFOE-EC-0187 del 24 de abril del 2013 ha señalado con respecto a las generalidades y limitaciones del uso del superávit, lo siguiente:

[...] Reiteradamente esta Contraloría General se ha pronunciado sobre el marco legal que regula el uso del superávit, ya sea libre o específico y por ende sobre las limitaciones de su utilización por parte de las administraciones. En este sentido en el oficio Nro. 03075 (DFOE-ST-0055) del 1 de abril de 2011, se indicó 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.

Así, en términos generales se puede señalar que la legislación que crea la institución faculta a un órgano a administrar recursos con presupuesto independiente y les asigna los recursos financieros -por autorización de cobro tributario, venta de bienes o servicios, transferencias, entre otros-, es la que establece la finalidad en la que pueden utilizarse esos recursos, y por ende, a la que también puede destinarse el sobrante o superávit que de su administración se produzca al finalizar el año. En ese sentido, es esa legislación, la que en función del principio de legalidad, limita un uso diferente al superávit, aún cuando en nivel de clasificación del ingreso se le denomine “libre”.

Por su parte, el denominado superávit específico, definido por el Clasificador de los Ingresos del Sector Público (Ver D.E. 31458-H) como “el exceso de ingresos ejecutados sobre los gastos ejecutados al final de un ejercicio presupuestario, que por disposiciones especiales o legales tienen que destinarse a un fin específico puede corresponder a:

a) Remanentes por el no uso de recursos que han sido asignados a las instituciones por una disposición constitucional o ley especial, en la que se establece el fin concreto en el que debe aplicarse esos recursos, por lo que cualquier uso diferente se constituye en incumplimiento del bloque de legalidad.

b) Las porciones del superávit que por disposición legal expresa deben destinarse a financiar una finalidad futura a ejecutar por la entidad u órgano respectivo o por otro agente al que se le debe transferir los recursos.

c) Remanentes de recursos percibidos en razón de contratos de préstamo o convenios interinstitucionales, en los que se ha establecido un fin o proyecto concreto a financiar con esos recursos y que continua su ejecución en períodos futuros.

d) Réditos para el desarrollo de los servicios públicos que se producen por el cobro de tarifas y los precios que pagan los usuarios de esos servicios. Al respecto debe tenerse presente que algunas entidades prestatarias de servicios públicos, se rigen por el principio de servicio al costo, el cual determina que en la fijación de sus tarifas y precios se contemplen tanto los costos necesarios para prestar el servicio, así como que permitan una retribución competitiva y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, por lo que de quedar sobrantes al finalizar el período, estos se acumulan dentro del superávit institucional para el financiamiento de obras y servicios actuales y futuros (Ver Voto 6252-97), de tal forma que se garantice a los consumidores o usuarios, la prestación de los servicios en condiciones de continuidad, cobertura y calidad.

De igual manera, aquellas instituciones que no estén afectas al principio de servicio al costo, las tarifas o precios que fijan, deben considerar los costos asociados a la prestación y entre otros los proyectos de inversión y expansión del servicio.

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 administrativa, según lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.” (El subrayado no corresponde al texto original).

Según lo anterior, es de vital importancia que la Administración señale la cobertura de aplicación de los recursos provenientes de periodos anteriores en atención al cumplimiento de la normativa, los objetivos institucionales orientados a las actividades ordinarias sobre el

interés de la colectividad y el servicio público, y principalmente atendiendo el compromiso de la austeridad y eficiencia en el gasto que promueve el Gobierno ante la situación fiscal que atraviesa el país.

Recomendación.

Instruir a la Unidad Administrativa en especificar con mayor detalle cuales gastos se pueden financiar con el superávit libre a efectos de cumplir con lo que establece el ordenamiento jurídico.

Se solicita respetuosamente informar a esta Auditoría Interna las acciones que va a adoptar la Administración, por lo que se concede un plazo de diez días hábiles a partir del recibido de este comunicado.

Saludos cordiales,

MAFF. Xinia Solís Torres
Auditora Interna
CPA-5343

Cc. Archivo A.I.