

San José, 14 de mayo de 2018
AI-SAD-003-2018

Señor
Guillermo Sandí Baltodano
Director Ejecutivo

Asunto: *Servicio preventivo de advertencia sobre oficios de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y Tesorería Nacional, que no han sido acatados oportunamente por parte de la Administración.*

Este 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 reza:

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.

Mediante el estudio denominado “Revisión del proceso presupuestario” que esta Auditoría Interna se encuentra realizando en la Unidad Administrativa, se evidenciaron oficios enviados por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, que de acuerdo con lo ubicado en estos expedientes, a fecha de revisión, la Administración Activa no ha ejecutado lo correspondiente y en algunos casos ha transcurrido un lapso de tiempo considerable para ser rebatidos en lo que corresponda.

Asimismo, se evidenciaron oficios de la STAP en la que reiteradamente manifestaron un incumplimiento por parte de la Dirección Nacional de Notariado en cuanto a que no solicitaron autorización a la Tesorería Nacional para invertir recursos en el sistema financiero.

Lo mencionado se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Oficios de la STAP y Tesorería Nacional que no se atendieron oportunamente

Número de oficio	Asunto	Respuesta por parte de la Administración	Tiempo en responder
STAP-2570-2014 30-10-2014	Valoraciones salariales puestos excluidos del Régimen de Servicio Civil, debe ser remitido a la STAP	DNN-CSN-162-2018 de fecha 09-04-2018. Se solicita a la STAP la realización de la valoración salarial de los puestos de Director Ejecutivo y Auditora Interna.	3 años, 5 meses y 12 días
	Debe remitir informe del nivel de empleo (plazas nuevas, ocupadas, vacantes, vacantes por movilidad laboral voluntaria y por reestructuración organizacional.	DNN-DE-476-2017 de fecha 05-07-2017. Se remite a la STAP, el informe de nivel de empleo correspondiente al primer semestre del año 2017. Oficio relacionado: DNN-DE-004-2018 de fecha 10-01-2018.	2 años, 8 meses y 9 días
	Debe remitir detalle mensual de las conciliaciones bancarias	DNN-UA-0040-2018 de fecha 25-01-2018. Se remite a la STAP flujo de caja, detalle de conciliaciones bancaria, inversiones financieras de la DNN a diciembre 2017. Oficios relacionados: DNN-UA-0118-2018 de fecha 22-02-2018, DNN-UA-0265-2018 de fecha 13-04-2018.	3 años, 2 meses y 28 días
	Debe remitir: flujo de caja mensual, cartera de títulos valores, ejecución presupuestaria, liquidación presupuestaria y presupuesto ordinario	DNN-UA-0138-2018 de fecha 28-02-2018. Se remite a la STAP flujo de caja correspondiente al mes de enero 2017. Oficio relacionado: DNN-UA-0205-2018 de fecha 22-03-2018	3 años, 4 meses y 2 días
STAP-1069-2017 27-06-2017	Incumplimiento: no solicitaron la autorización a la Tesorería Nacional para invertir recursos en el sistema financiero. Oficios relacionados: STAP-1516-2017 del 29-09-2017; STAP-1727-2017 del 31-10-2017; STAP-1972-2017 del 08-12-2017; STAP-2109-2017 del 21-12-2017; STAP-0344-2018 del 23-03-2018; STAP-0336-2018 del 23-03-2018 Comunicación del Acuerdo No.11845, 11875, 11917, 11939, 11954, 12012, 12011 (respectivamente)	DNN-UA-0257-2018 de fecha 09-04-2018. Indica a la STAP que la DNN puede administrar sus recursos, por ende, no se considera que deba solicitar autorización para invertirlos, según artículo 21 del Código Notarial.	9 meses y 16 días
TN-EC-002-2017 11-08-2017	Proceder con la apertura de la cuenta de Caja Única. Se rechaza lo solicitado en el oficio No. DNN-DE-213-2017	No ha brindado respuesta.	Sin responder: /9 meses (a la fecha)

Fuente: Expediente denominado "Treasorería Nacional – Caja única", facilitado por la Unidad Administrativa

Como se puede observar en el cuadro anterior, la Administración ha tardado más de 3 años en brindar la respuesta que solicitó en su momento la STAP, asimismo, el oficio No. TN-EC-002-2017 de fecha 11 de agosto del 2017 enviado por la Tesorería Nacional aún no se ha respondido por parte de la institución.

La Secretaría Técnica mediante oficio STAP-2570-2014 de fecha 30 de octubre del 2014 se manifestó sobre si la Dirección Nacional de Notariado se encuentra incluida dentro del ámbito de la Autoridad Presupuestaria, al respecto indicó en la parte que interesa:

[...] De acuerdo con señalado, la Dirección Nacional de Notariado se encuadra en los supuestos del inciso a) del artículo 1 de la Ley No.8131, es decir, como parte de la Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias; categoría esta última en la calza la Dirección en cuestión, ya que es un órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia y Paz, al que se le atribuye una personificación presupuestaria, nada más.

Como consecuencia de lo anterior, formaría parte del ámbito de la Autoridad Presupuestaria, debido a que de conformidad con el inciso a) del artículo 21 de la aludida Ley No. 8131, son parte integrante de dicho ámbito de los órganos referidos en el inciso a) del artículo 1 ya señalado.

Ahora bien, corresponde establecer si existe en la Ley No. 8795 alguna disposición que excluya a la Dirección Nacional de Notariado total o parcialmente del ámbito de la Autoridad Presupuestaria. En tal sentido, la única norma que tiene un contenido aproximado a esto, es el artículo 21 del Código Notarial modificado por la Ley previamente citada, que el párrafo segundo dispone que *“El presupuesto [de la Dirección]...no estará sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria que limiten en alguna forma su ejecución y funcionamiento”*.

Es claro de lo transcrito, que la no sujeción de las directrices en materia económica o presupuestaria se limita al presupuesto de la Dirección Nacional de Notariado por lo que en todo lo demás estaría incluida dentro del ámbito de la Autoridad Presupuestaria, tanto desde la perspectiva de la Ley No.8131 como de otras normas que le otorguen competencias a este órgano colegiado, como lo sería por ejemplo la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, No.6955. [...]

En relación con lo señalado, se incluye como referencia lo dictado por la Procuraduría General de la República a una institución Autónoma mediante Dictamen No. C-247-2010 de fecha 6 de diciembre del 2010 se refirió a la consulta que realizó el Instituto Mixto de Ayuda Social sobre si se encuentra legitimada la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria para ordenar a los jefes de las instituciones autónomas el cumplimiento de determinadas conductas, tales como rectificar procedimientos para cumplir sus disposiciones y para establecer, con carácter vinculante, lineamientos y directrices sobre los consejo directivos de las instituciones autónomas. Al respecto, la Procuraduría señaló:

[...] La Secretaría Técnica encuentra su origen en el último párrafo del artículo 22 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. De acuerdo con dicho numeral, la Autoridad Presupuestaria cuenta con un órgano ejecutivo, la Secretaría Técnica, cuyas funciones se establecen en el Reglamento a la Ley. Ese órgano ejecutivo es llamado por el Reglamento a la Ley como Secretaría Técnica, al disponer:

[...] Desde el punto de vista legal, la función más importante que corresponde a la Secretaría Técnica es el control y seguimiento del cumplimiento de las directrices formuladas por la Autoridad Presupuestaria. Del artículo 21 de la Ley se deriva que la Autoridad Presupuestaria debe velar por el cumplimiento de sus directrices, sin que se establezca por qué medios. El Reglamento precisa que es a través del órgano ejecutivo que la Autoridad Presupuestaria realiza esa fiscalización.

Se dispone en ese sentido:

“Artículo 16. —**Control y seguimiento.** Corresponderá a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria mantener un control del cumplimiento de las directrices o lineamientos, generales y específicos”.

Facultad de verificación que reafirma en artículo 21 del Reglamento:

“Artículo 21. —**Verificación de cumplimiento.** Los órganos y entes cuyos presupuestos deban ser aprobados por la **Contraloría General**, entregarán a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria copia de los documentos presupuestarios, los informes de ejecución y las liquidaciones presupuestarias, con el propósito de que ésta verifique el cumplimiento de los lineamientos y directrices, generales y específicos, en materia presupuestaria y emita la constancia de cumplimiento.

Para efectos de presentar las copias a la Secretaría Técnica, rigen las mismas fechas que para **presentar los originales al Órgano Contralor**, según **lo estipulado en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República**”. (El destacado no es del original)

[...] Aparte de estas funciones, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en las directrices y lineamientos que, como se ha indicado, son aprobadas por decreto ejecutivo y son obligatorias para los entes concernidos. Resulta claro que si en ejecución de esos lineamientos o directrices, la Autoridad Presupuestaria o su Secretaría Técnica emiten un acto administrativo en relación con la materia objeto de su competencia, ese acto administrativo debe ser ejecutado por su destinatario. *De no hacerlo, la Secretaría podría requerir que se rectifiquen los procedimientos de manera tal que se cumpla con lo dispuesto en las directrices. En su caso, recomendar el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario de quien sea responsable de una actuación contraria a las referidas directrices o lineamientos. Recuérdese, al respecto, que el incumplimiento de las directrices constituye una infracción al ordenamiento financiero. El artículo 110 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos expresamente dispone:* (El destacado no es del original).

“Hechos generadores de responsabilidad administrativa

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

(...).

o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes. (...).”.

Es decir, el irrespeto de las normas técnicas, directrices o lineamientos en materia presupuestaria, formulados por la Autoridad Presupuestaria configura una infracción

administrativa, sancionada de acuerdo con el artículo 113 de la misma Ley. Por demás, el jerarca de los entes autónomos incurre en responsabilidad administrativa cuando omite una decisión oportuna, artículo 112. [...] (El destacado no es del original).

Según lo expuesto, y conforme lo indicó la Autoridad Presupuestaria en su nota STAP-2570-2014 de fecha 30 de octubre del 2014, en caso de incumplimiento la Administración podría asumir el riesgo de legalidad al no cumplir con las normas técnicas y legales emitidas por el órgano competente, lo que podría conllevar a una sanción administrativa, tal como lo señala el artículo 110 inciso o) de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

Recomendación:

Instruir a la Administración Activa para que tome las acciones correspondientes en cuanto al acatamiento de las disposiciones y responda en tiempo y forma los planteamientos expuestos por los órganos de control, entes administradores o custodios de los fondos públicos como lo establece la normativa según corresponda.

De acuerdo con lo anterior, corresponde a la Administración -el jerarca y los titulares subordinados, cada uno en el ámbito de sus competencias- las labores de decidir, ejecutar, resolver, dirigir y llevar a cabo las acciones que son propias de los órganos de una organización.

Cualquier consulta, sírvase indicar lo que corresponda.

Saludos cordiales,

MAFF. Xinia Solís Torres
Auditora Interna
CPA-5343

Cc. Señores Miembros del Consejo Superior Notarial
Lic. Róger Ureña Vega, Jefatura Unidad Administrativa.
Licda. Kristy Arias Mora, Asesoría Jurídica
Archivo A.I.