

DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO
CONSEJO SUPERIOR NOTARIAL

* 17 ENE. 2020 *

Recibido por: [Firma]Hora: 8:00

San José, 20 de enero del 2020

AI-SAD-001-2020

Señores
Miembros del Consejo Superior Notarial
Dirección Nacional de Notariado

**Asunto: Servicio preventivo de advertencia sobre
el artículo 21 del Código Notarial**

Este servicio se realiza con fundamento en la competencia de asesoría y advertencia conferida a la Auditoría Interna según el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, el cual indica:

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. (El subrayado no corresponde al texto original)

Esta Auditoría Interna mediante 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 (AI-SAD-003-2018), recomendó: *"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".*

En relación con lo señalado, se recibió el oficio DNN-DE-262-2018 del 28 de mayo del 2018, suscrito por el Director Ejecutivo en el que indica en el párrafo final lo siguiente:

"[...] Se anexan a este oficio los acuerdos del Consejo Superior Notarial, vinculados con los temas aquí tratados y en donde dicho Consejo en reiteradas ocasiones se ha referido al tema, estableciendo de manera general que se deben rendir informes, pero, en resumen, la DNN no forma parte de la STAP." (El subrayado no corresponde al texto original)

Según lo anteriormente expresado por el Director Ejecutivo y dado que aún persisten incumplimientos por parte de la Dirección Nacional de Notario sobre *el tema de inversiones*, según los oficios STAP-0721-2019 del 29 de abril del 2019, STAP-0877-2019 del 31 de mayo del 2019, STAP-2051-2019 del 30 de octubre del 2019, y en cuanto *a la regla fiscal*; la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria mediante oficio DE-456-2018 "Análisis Presupuesto Ordinario y POI 2020" expresó en la parte que interesa:

“[...] Dado que la institución presentó de forma incorrecta e incompleta la información solicitada para la verificación de la Regla Fiscal, de conformidad con lo establecido en el Decreto No. 41641-H y su reforma y los oficios STAP-CIRCULAR-0754-2019, STAP-CIRCULAR 1453-2019 y STAP-CIRCULAR-1472-2019, mediante oficio STAP-2079-2019 del 31 de octubre del 2019, se le comunicó a la Contraloría General de la República que lo anterior generó que esta Secretaría Técnica no contara con la información necesaria en forma precisa y veraz, que permitiera contrastarla con la registrada en el Sistema de Información de Presupuestos Públicos, a fin de emitir la correspondiente certificación de la Regla Fiscal aplicada al gasto corriente del presupuesto ordinario 2020 de la entidad, en apego al artículo 11 del referido Título IV. [...]”

De acuerdo con lo anteriormente indicado, esta Auditoría Interna consultó a la Procuraduría General de la República en relación con la “autonomía presupuestaria” que el artículo 21 del Código Notarial establece frente a otras regulaciones en materia presupuestaria y control, solicitud amparada en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Al respecto, el órgano superior consultivo, expresó mediante **Dictamen C-380-2019, de fecha 20 de diciembre del 2019** y suscrito por la Procuradora General Adjunta, Dra. Magda Inés Rojas Chaves, lo siguiente:

“[...] En criterio del consultante, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley para el Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas son leyes especiales frente al Código Notarial, por las materias específicas que regulan y son posteriores al Código.

La Dirección Nacional de Notariado es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia, al cual se atribuyó personalidad jurídica instrumental para efectos presupuestarios. No obstante, su presupuesto deberá incorporarse a la Ley de Presupuesto Nacional con las sujeciones correspondientes y como parte del sector público no financiero le resulta aplicable la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Por ende, la regla fiscal. En consecuencia, debe afirmarse la sujeción a la competencia de la Autoridad Presupuestaria y sus directrices y control (I), así como la sujeción a la regla fiscal (II).

Conforme lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

1-. La Dirección Nacional de Notariado es una persona jurídica instrumental cuyo presupuesto está incorporado a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario, dicha incorporación será a partir del periodo presupuestario 2021, según lo dispone la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestarios de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.9524 de 7 de marzo de 2018.

- 2- Incorporación que sujetará la Dirección Nacional de Notariado a la competencia de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional, en orden a la formulación del anteproyecto de presupuesto, su ejecución y posterior control.
- 3- Por tratarse de un órgano parte del sector público no financiero, a la Dirección Nacional de Presupuesto le resulta aplicable el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- 4- Por consiguiente, la Dirección debe sujetarse a las distintas disposiciones de ese Título IV y consecuentemente a las normas que otorgan facultades a la Autoridad Presupuestaria, al Ministerio de Hacienda o la Dirección General de Presupuesto Nacional, incluido lo relativo a inversiones y superávits. [...]"

De lo indicado se colige el deber de cumplimiento que ahora tiene la Dirección Nacional de Notariado, a la normativa emanada por la Autoridad Presupuestaria, el Ministerio de Hacienda o la Dirección General de Presupuesto Nacional; resultándole aplicable el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N. 9635.

En razón de lo anterior, se considera necesario y relevante poner en conocimiento del Consejo Superior Notarial lo indicado en el citado **Dictamen C-380-2019**, a efecto que se tomen las previsiones y se giren las instrucciones que se consideren pertinentes con el fin de garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones contenidas en ese documento.

Se adjunta el dictamen C-380-2019 del 20 de diciembre del 2019, para lo correspondiente.

Atentamente,

Apoyo en la redacción
del servicio preventivo:

ORIGINAL FIRMADO
MAP. *Cristh Bonilla Quirós*
Auditora de Campo
Dirección Nacional de Notariado
Cristh Alejandra Bonilla Quirós
Auditora de Campo

Revisado y aprobado por:

ORIGINAL FIRMADO
Lic. Róger M. Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

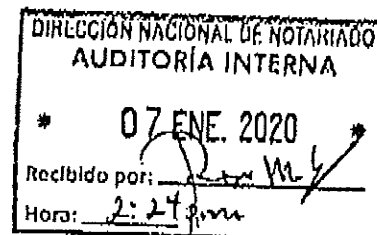
Róger Ureña Vega
Auditor Interno



C.: Consecutivo de Servicios preventivos de advertencia 2020

20 de diciembre, 2019
C-380-2019

Señor
Róger Ureña Vega
Auditor Interno
Dirección Nacional de Notariado



Estimado señor:

Mediante oficio N. DNN-AI-103-2019 de 5 de diciembre anterior, consulta Ud. en relación con la "autonomía presupuestaria" que el artículo 21 del Código de Notariado establece para la Dirección Nacional de Notariado frente a otras regulaciones en materia presupuestaria y de control. En ese sentido, pregunta:

- "1. Se encuentra la Dirección Nacional de Notariado dentro del ámbito de control y dirección de la Autoridad Presupuestaria?
2. Le aplican y son vinculantes para la Dirección Nacional de Notariado, las Directrices que en materia de "presupuesto", emita la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP)?
3. Le aplican y son vinculantes para la Dirección Nacional de Notariado las restricciones, limitaciones y/o directrices, que gire la Autoridad Presupuestaria en materia de "inversiones" de posibles superávits, para entidades del sector público?
- 4-. Le aplica y es vinculante para la Dirección Nacional de Notariado, la REGLA FISCAL, establecida por la Ley N. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas".

En criterio del consultante, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley para el Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas son leyes especiales frente al Código Notarial, por las materias específicas que regulan y son posteriores al Código.

La Dirección Nacional de Notariado es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia, al cual se atribuyó personalidad jurídica instrumental para efectos presupuestarios. No obstante, su presupuesto deberá incorporarse a la Ley de Presupuesto Nacional con las sujeciones correspondientes y como parte del sector público

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 2

no financiero le resulta aplicable la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Por ende, la regla fiscal. En consecuencia, debe afirmarse la sujeción a la competencia de la Autoridad Presupuestaria y sus directrices y control (I), así como la sujeción a la regla fiscal (II).

I-. UNA SUJECION A LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA

Al regularse el traslado de la Dirección Nacional de Notariado al Ministerio de Justicia y Paz, se plantea el tema de su naturaleza jurídica y de los instrumentos para el ejercicio de su competencia sustancial. Siguiendo la práctica legislativa de la época no solo se le concibe como un órgano de desconcentración máxima sino que se le atribuye personalidad jurídica instrumental. Una personalidad de alcances limitados a la administración de sus recursos, su patrimonio y la actividad contractual con cargo del presupuesto, el cual debía ser aprobado por la Contraloría General de la República.

Es la titularidad de un presupuesto propio, separado de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, preparado por ese órgano y no sujeto a aprobación del Ministerio de Hacienda, sino exclusivamente de la Contraloría lo que puede entenderse como autonomía presupuestaria.

Ahora bien, dado que la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece la Autoridad Presupuestaria y, como principio, la sujeción de la Administración Pública, en particular la comprendida en el inciso a) del artículo 1), dentro del cual se encuentra la Dirección Nacional de Notariado, a las directrices que dicho órgano emite, se plantea el problema de la sujeción de la Dirección a esas directrices. Al respecto, debe tomarse en cuenta que no existe una disposición expresa del legislador que haya establecido la no sujeción de la Dirección Nacional de Notariado a esas directrices. No hay norma que disponga, en efecto, que la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos no será aplicable. Lo que podría llevar a interpretar que está sujeta a lo que esta disponga en materia de presupuesto, salarios, inversiones.

Empero, el artículo 21 del Código Notarial, a partir de la reforma por Ley ° 8795 del 4 de enero de 2010, dispone que el presupuesto de la Dirección "no estará sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria que limiten, de alguna forma, su ejecución y funcionamiento".

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 3

Si el presupuesto de la Dirección de Notariado no está sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria, eso significa que no estará sujeto a las directrices emitidas por la Autoridad Presupuestaria u otros órganos del Ministerio de Hacienda, en el tanto en que esas directrices limiten la ejecución del presupuesto o el funcionamiento del órgano. Podría, entonces, afirmarse que este artículo 21 es antinómico con lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Baste recordar que una situación de antinomia normativa se presenta cuando dos o más normas jurídicas regulan un mismo supuesto de hecho y lo hacen de manera contradictoria, de forma tal que los efectos de una y otra(s) se excluyen mutuamente. Cabe afirmar en esas hipótesis la incompatibilidad normativa, lo que obliga al operador jurídico a determinar qué norma jurídica debe ser aplicada. Para lo cual se recurre a los criterios de hermenéutica jurídica. Entre ellos, el de especialidad.

Con base en el cual en su momento se podía afirmar la no sujeción al "ámbito de control y dirección de la Autoridad Presupuestaria", en particular a las directrices en materia de presupuesto, inversión.

Empero, una afirmación en este sentido requiere ser precisada a partir de la reforma que el artículo 21 sufre por la Ley para el Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N. 9524 de 7 de marzo de 2018. Norma que tiende a concretizar los principios de unidad y universalidad presupuestarias, pero también el control de los poderes políticos sobre los presupuestos independientes de la Administración Central. A partir de la vigencia de esa ley, los proyectos de los presupuestos ahora independientes deben ser sometidos al Ministro del ramo para que este los incorpore en el anteproyecto de Presupuesto que elabora y que somete luego al Ministerio de Hacienda. Lo que implica, además, que en las etapas presupuestarias los presupuestos independientes tendrán que someterse a las normas, lineamientos y obviamente a la competencia del Ministerio de Hacienda en materia presupuestaria. Todo con la finalidad de una mejor articulación del aparato estatal, una acción ejecutiva más planificada, coordinada y coherente, con posibilidad de incidir en la satisfacción de las necesidades públicas. Por otra parte, se sujeta al control de la Asamblea Legislativa, como constitucionalmente corresponde según se deriva de los artículos 121, 125, inciso 11, 176 y 177 de la Constitución Política.

Consecuencia de esta Ley, la Contraloría General de la República deja de ser competente para aprobar los presupuestos de estos órganos con personalidad presupuestaria.

No solo se reforma el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sino también algunas de las leyes que establecían que el presupuesto del

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 4

órgano sería aprobado por el Órgano de Control. Entre esas leyes, el Código Notarial, que pasa a disponer en lo que interesa:

"Artículo 21.-Naturaleza y ámbito de competencia.

La Dirección Nacional de Notariado es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Justicia y Paz, con autonomía administrativa, presupuestaria y funcional. Tendrá personalidad jurídica instrumental para realizar actividad contractual, administrar sus recursos y su patrimonio.

La Dirección Nacional de Notariado formulará y aprobará su anteproyecto de presupuesto. El presupuesto estará constituido por los recursos dispuestos en esta ley y no estará sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria que limiten, de alguna forma, su ejecución y funcionamiento. *(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 2º aparte h) de la Ley Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, N° 9524 del 7 de marzo de 2018) (...)"*

Nótese que la Dirección ya no formula un presupuesto; antes bien, ahora formula un anteproyecto de presupuesto que debe ser sometido al Ministro de Justicia para que este lo remita al Ministerio de Hacienda. Cada anteproyecto del Ministerio de Justicia deberá, entonces, contener el presupuesto de sus órganos desconcentrados, incluido el de la Dirección de Notariado, en función del artículo 34, reformado, de la Ley de Administración Financiera.

Puesto que ya la Contraloría General no es competente para conocer del presupuesto de la Dirección de Notariado, esta no tiene que remitirle los informes de ejecución presupuestaria.

No obstante, se mantiene la frase que afirma que el presupuesto no estará sujeto a las directrices en materia económica o presupuestaria que limiten, de alguna forma, su ejecución y funcionamiento". Lo que plantea de nuevo el tema de la aplicación de la Ley de Administración Financiera y de las directrices en materia presupuestaria. Aplicación de la Ley que debe ser afirmada en razón de las disposiciones y finalidades de la Ley 9524, sobre todo porque la Dirección de Notariado deja de tener un presupuesto independiente

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 5

que justifique esa desaplicación. Sobre la aplicación de la Ley, dijimos en el dictamen C-181-2018:

"Dada la incorporación de los presupuestos de los órganos con personalidad instrumental a la Ley de Presupuesto es interés del órgano consultante determinar si la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos es de aplicación desde la formulación de los anteproyectos y hasta la aprobación legislativa y, consecuentemente en sus modificaciones, evaluación y liquidación presupuestaria. Lo que implicaría someter el proceso presupuestario a los principios, plazos, normativa técnica, etc. contenidos en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

En la sentencia 9567-2008, citada anteriormente, la Sala Constitucional enfatiza en el carácter director del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria:

"Sin embargo, desde el punto de vista del diseño constitucional, ya lo que es el manejo del presupuesto, la Constitución Política destaca el rol de administrador y director del Poder Ejecutivo. Le corresponde no solo la elaboración del presupuesto, sino también la administración y custodia de los ingresos y el control final de gastos a nivel constitucional. De allí que la autonomía financiera es en realidad gestión del uso y disposición de los recursos donde el Presupuesto de la República se convierte en el límite de acción de los Poderes Públicos (artículo 180 de la Constitución Política). En consecuencia, la autonomía financiera no excluye la centralización en la captación, ordenación, contabilización y custodia de los ingresos. Para el ejercicio de las competencias exclusivas (autonomía administrativa) es permisible la existencia de trámites y formalidades para el traslado de fondos, sin que ello constituya una violación a los parámetros jurídicos utilizados en la Constitución Política. Sin embargo, sí es una exigencia constitucional, que esos fondos lleguen a su destinatario en forma eficiente, a fin de permitir la adecuada ejecución de los programas y proyectos autorizados a cada Poder de la República en la Ley de Presupuesto. Corresponde al Ministro de Hacienda velar por el cumplimiento de esa finalidad..."

El proceso presupuestario comprende varias etapas, que determinan la elaboración, aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto. El numeral 27 de Reglamento a la LAFPP precisa que las etapas del proceso: programación,

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 6

formulación, ejecución, control y evaluación son controladas por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Un proceso que se inicia con la "*planificación operativa*" que cada órgano realiza de conformidad con sus planes, políticas y objetivos institucionales, proceso que debe tomar en cuenta la política presupuestaria y los lineamientos que se dicten en la materia, según preceptúa el artículo 33 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Disposición que remite al reglamento respecto de la definición de las técnicas de programación, que determinarán la formulación presupuestaria. La sujeción de la formulación presupuestaria a esa programación es propia de una concepción del proceso presupuestario como un proceso racionalizado.

Por formulación de presupuesto debe entenderse la preparación de los anteproyectos de presupuesto, sea la actividad técnica de presupuestar los ingresos y los egresos. Actividad que debe responder a criterios y principios técnicos. Al respecto, el artículo 7 de la citada Ley dispone que en la formulación presupuestaria se utilizarán las técnicas y principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución. En tanto que el numeral 37 del Reglamento a la Ley preceptúa que para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de cada órgano, la Dirección de Presupuesto le remitirá las directrices, normas técnicas, instrucciones e instrumentos que defina para la elaboración, debiéndose utilizar los sistemas informáticos, formularios e instructivos determinados por la Dirección. Sometimiento a las directrices y normas técnicas que reafirma el artículo 47 del Reglamento que, además, asegura la facultad de la Dirección de Presupuesto para modificar y ajustar los anteproyectos de presupuesto en conformidad con el artículo 177 de la Constitución Política.

Ahora bien, puesto que todas las unidades ejecutoras, los programas, fondos, cuentas, personas jurídicas instrumentales que administren recursos de manera independiente, deben incorporar su presupuesto al presupuesto nacional, están obligados a considerar las reglas y principios que rigen la formulación presupuestaria. Lo que es consecuencia de que el presupuesto que formulen debe ser incorporado al presupuesto nacional. Puede considerarse que esa sujeción está implícita en el artículo 34 de la LAFPP, modificado por la Ley 9524 y en el Transitorio II de esta Ley, en tanto disponen:

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 7

"Artículo 34- Responsable de presentar el anteproyecto. El titular de cada ministerio y el de los sujetos incluidos en el inciso b) del artículo 1 será el responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda. En el caso de los ministerios, el anteproyecto deberá incorporar también, con su anuencia expresa, el anteproyecto de presupuesto de los órganos desconcentrados que tenga adscritos.

Para ello, los órganos desconcentrados deben remitir al ministro correspondiente su presupuesto, con la aprobación previa de sus máximos jerarcas.

Para el cumplimiento de todo lo anterior, deberán atenderse las disposiciones que el Ministerio de Hacienda defina en cuanto a la forma y los plazos para ese efecto".

"TRANSITORIO II- El Ministerio de Hacienda, los ministros rectores y los jerarcas de los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente deberán tomar las medidas (ajustes en sistemas informáticos, requerimiento de recurso humano, infraestructura, capacitación, entre otros) que les correspondan de acuerdo con sus competencias técnicas, legales y administrativas, para asegurar que la formulación para el período económico 2021 se realice incorporando los recursos al presupuesto nacional".

Conforme el 34 los órganos desconcentrados presentan al ministro respectivo un anteproyecto de presupuesto para que sea incorporado al presupuesto de ese ministerio. Recuérdese que uno de los objetivos de la Ley es reforzar la capacidad de direccionamiento político administrativo del Ministro, la cual se va a reflejar en su participación directa en la formulación y aprobación de los presupuestos de los órganos, fondos, programas "adscritos", cfr. folio 806 del Expediente Legislativo.

El Transitorio II ratifica que los programas, unidades, fondos, personas jurídicas instrumentales presentan un anteproyecto de presupuesto que responde a los criterios técnicos y a la forma definidos por el Ministerio de Hacienda. Importa resaltar: la norma otorga competencia al Ministerio para definir la técnica que debe ser aplicada en esa incorporación, así como la forma de ésta. Como la labor de formular corresponde en primer término al programa presupuestario, se sigue que este debe contar con la colaboración necesaria para que el anteproyecto que formule responda a los requerimientos necesarios para su aprobación. Es decir, los fondos, órganos desconcentrados, unidades ejecutoras, programas, cuentas que deben incorporar su presupuesto mantienen competencia para formular un anteproyecto de presupuesto pero al hacerlo deben sujetarse a los criterios y normas técnicas, así como a las disposiciones de la LAFPP, a efecto de que sus anteproyectos finalmente puedan ser incorporados al

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 8

Presupuesto Nacional y, por ende, ser sometidos a conocimiento, discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Lo cual debe suceder en los plazos y formas que la Constitución y la ley dispongan. Objetivo que no se concretiza si determinados presupuestos se formulan sin sujeción a tales lineamientos.

Cuando los presupuestos de los órganos con personalidad jurídica instrumental, fondos, programas, unidades ejecutoras se someten a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, el proyecto de presupuesto debe sujetarse a las normas técnicas que sobre la materia haya emitido el Órgano Contralor. A contrario, si el presupuesto deja de ser aprobado por la Contraloría, es entendible que esas normas técnicas dejen de ser aplicables. De forma que las normas técnicas que van a determinar el proceso presupuestario de los presupuestos que se incorporan sean aquellas aplicables a la formulación de los presupuestos financiados por la Ley de Presupuesto Nacional. De lo cual se puede derivar la sujeción a los lineamientos y directrices de política presupuestaria y financiera que hayan sido emitidos por el Poder Ejecutivo. Incluidos, claro está, los lineamientos formulados por la Autoridad Presupuestaria. Lo anterior es congruente con los objetivos de la Ley y, en particular, el interés en el fortalecimiento de la dirección política de la Administración Central por parte del Poder Ejecutivo y de que al interno de este haya mayor coherencia y coordinación en la acción.

La sujeción a la LAFRPP no se limita a la formulación presupuestaria. En razón de lo dispuesto constitucionalmente, artículo 11, del proceso de planificación y de las propias disposiciones de la LAFPP, los distintos titulares de los presupuestos independientes deberán sujetarse a esas disposiciones relativas a la etapa de evaluación de la gestión presupuestaria (artículos 55 y 56 de la LAFPP y 71 del Reglamento a esta Ley) presentando los correspondientes informes sobre evaluación física y financiera del presupuesto, gestión, resultados y en general, rendición de cuentas sobre cumplimiento de objetivos y metas en los plazos reglamentariamente fijados. Y es que dado el texto del artículo 11 constitucional, no puede sino considerarse que estos presupuestos y los órganos, fondos que los administran están sujetos al proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas, el cual es permanente y debe cubrir a toda la Administración Pública (Sala Constitucional, resolución N. 13570-2014 de 14 de agosto de 2014). Los programas financiados por el Presupuesto Nacional deben ser evaluados conforme las normas establecidas, no siendo procedente sostener a priori que los órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, fondos, programas, unidades ejecutoras, cuentas cuyos presupuestos forman parte de ese Presupuesto Nacional deban sustraerse a las reglas establecidas para esa evaluación, salvo que razones constitucionales así lo determinaran.

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 9

La sujeción a las disposiciones de la LAFRPP por parte de los presupuestos que se incorporan a la Ley de Presupuesto concretiza los objetivos de la Ley 9524, en cuanto esta tiende a reforzar el papel del Ministro respectivo a través de su participación en la formulación y aprobación del presupuesto de sus órganos adscritos, al mismo tiempo que se fortalece el papel del Ministerio de Hacienda como Rector del Sistema de Administración Financiera de la República (cfr. folio 806 del Expediente Legislativo). De modo que se espera que la política financiera del Estado, el presupuesto como plan responda a los mismos fines, objetivos, metas y sea congruente con la programación macroeconómica del Poder Ejecutivo”.

En la medida en que el anteproyecto de presupuesto de la Dirección de Notariado va a estar incorporado en el presupuesto nacional y este se somete a los lineamientos y directrices del Poder Ejecutivo y, en concreto, de la Dirección General de Presupuesto Nacional y de la Autoridad Presupuestaria, la Dirección de Notariado deberá ejecutar su presupuesto de conformidad con esas directrices.

Sujeción que viene a reforzar la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

II.- COMO PARTE DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO, A LA DIRECCION NACIONAL DE NOTARIADO SE LE APLICA LA REGLA FISCAL

Consulta Ud. si se aplica y “es vinculante” para la Dirección de Notariado la regla fiscal que establece la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

El ámbito de aplicación del Título IV de la Ley 9635 es determinado por los artículos 5 y 6 de dicha Ley. El primero de dichos numerales dispone:

“ARTÍCULO 5- Ámbito de aplicación. La regla fiscal será aplicable a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero”.

De lo que se sigue que, por principio, todo ente y órgano del sector público no financiero resulta concernido por la regla fiscal. Se exceptúan los entes a que se refiere el artículo 6 de la Ley:

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 10

"ARTÍCULO 6- Excepciones. Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título, las siguientes instituciones:

- a) La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución.
- b) Toda empresa pública que participe de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia, pero solo en lo relativo a dicha actividad. Esta norma dejará de aplicar cuando la empresa solicite un rescate financiero al Poder Ejecutivo o cuando su coeficiente deuda sobre activos sea superior al cincuenta por ciento (50%).
- c) La Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera".

La Dirección Nacional de Notariado es un órgano desconcentrado que no ejerce actividad financiera, por lo que debe considerarse parte del sector público no financiero. Por otra parte, no está contemplada en las excepciones de ley ni cuenta con una regulación constitucional que permita discutir esa aplicación. Por lo que se le aplica la regla fiscal.

Lo que reafirma el Reglamento a la Ley, Decreto Ejecutivo N. 41641 de 9 de abril de 2019, en su artículo 1 precisa qué se entiende por sector público no financiero:

Artículo 1º.-Ámbito de aplicación La Regla Fiscal para el control del crecimiento del gasto corriente presupuestario, se aplicará al Sector Público, no Financiero (SPNF), que según lo dispuesto en el clasificador institucional comprende:

- El Gobierno Central, entendido como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.
- Instituciones Descentralizadas No Empresariales y sus órganos desconcentrados.
- Gobiernos Locales.
- Empresas Públicas no Financieras".

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 11

Se sigue que en el tanto la Dirección es un órgano de desconcentración del Ministerio de Justicia, está contemplada por el artículo 1º del Reglamento Ejecutivo a la Ley. Es parte del sector público no financiero y como tal se le aplica la regla fiscal. Sobre la aplicación de la regla fiscal a los órganos desconcentrados con personalidad instrumental del Poder Ejecutivo, indicamos en el dictamen C-292-2019 de 8 de octubre, 2019:

"Distinto ámbito de aplicación tiene la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. El espacio de aplicación de esta Ley en su Título IV es el *sector público no financiero*. El Título IV de la Ley 9635 no rige para ninguna entidad privada pero tampoco rige todos los organismos públicos. En principio, comprende todo organismo del sector público no financiero, salvo lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley. Ergo, para que la Ley 9635 sea aplicable, debe estarse ante organismos públicos y estos deben ubicarse dentro del sector de actividad no financiero. El Reglamento Ejecutivo al Título IV de la Ley 9635, Decreto Ejecutivo N. 41641 de 9 de abril de 2019, dispone en lo que interesa:

"Artículo 1º.-Ámbito de aplicación La Regla Fiscal para el control del crecimiento del gasto corriente presupuestario, se aplicará al Sector Público no Financiero (SPNF), que según lo dispuesto en el clasificador institucional comprende:

- . El Gobierno Central, entendido como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.
- . Instituciones Descentralizadas No Empresariales y sus órganos desconcentrados.
- . Gobiernos Locales.
- . Empresas Públicas no Financieras".

El Clasificador Institucional del Sector público engloba dentro del concepto de sector público no financiero las instituciones que proveen de bienes y servicios a la comunidad fuera del mercado, así como las empresas públicas no financieras que realizan actividades de comercio o de producción. Considerando como "Gobierno

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 12

General" no solo al Gobierno de la República sino también a los entes descentralizados no empresariales y a los Gobiernos locales.

Se desprende de lo antes señalado que los órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental resultan concernidos por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pero en la medida en que reciban transferencias o recursos del presupuesto nacional, se encuentran dentro de la esfera de la Ley 9371. El punto es cuál de las dos leyes se aplica en relación con los superávits.

Ahora bien, el numeral que regula el destino de los recursos del superávit libre en la Ley 9635 es el artículo 17 que dispone:

"ARTÍCULO 17- Destino de los superávit libres generados por la aplicación de la regla. En caso de que las entidades públicas que tengan pasivos generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, este se destinará a amortizar su propia deuda. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública".

El artículo 17 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas solo puede ser aplicado a un organismo que sea parte del sector público no financiero. Como el artículo 17 se refiere a "entidades", podría considerarse que solo se aplica a los entes del sector público no financiero, pero no a los órganos con personalidad jurídica instrumental. No obstante, considera la Procuraduría que del objetivo del Título IV y de su ámbito de aplicación (artículo 5 en relación con el 6), se deriva que todo órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental que sea parte del citado sector queda regulado por el artículo 17. Ley que determina el destino de los superávits libres para las entidades que reciben transferencias del Presupuesto Nacional o que tienen pasivos propios, disponiendo que si el organismo concernido tiene pasivos propios, el superávit libre se destina a cubrir esos pasivos. Si no tiene pasivos y recibe transferencias, los recursos se reintegran al presupuesto nacional para ser utilizados en amortización de la deuda o bien, inversión pública".

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 13

Ahora bien, la aplicación de la regla fiscal involucra una serie de facultades para el Ministerio de Hacienda, particularmente para la Dirección General de Presupuesto y la Autoridad Presupuestaria pero también para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Consecuentemente, los entes y órganos a los que se aplica la regla fiscal resultan sujetos a esa competencia.

En primer término, los entes deben respetar el límite de crecimiento del gasto, en aplicación de la regla fiscal. La comprobación de ese cumplimiento requiere que los órganos y entes con presupuesto propio sometan su proyecto de presupuesto a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, a efecto de que certifique el cumplimiento o incumplimiento de la regla fiscal. Incumplimiento que será valorado por la Contraloría General de la República, a quien corresponde verificar ese cumplimiento, para efectos de la aprobación del presupuesto correspondiente, artículo 19 de la Ley 9635.

No obstante, debe tomarse en cuenta que a partir del período presupuestario 2021, el presupuesto de la Dirección Nacional de Notariado se incorpora a la Ley de Presupuesto de la República. Conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley 9635, compete a la Dirección General de Presupuesto Nacional verificar que se cumpla con lo dispuesto en los artículos 11 de la misma Ley y lo establecido en la Ley 8131. En caso de incumplimiento de la regla, se aplica lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política, que otorga competencia a la Dirección de Presupuesto Nacional para hacer los ajustes presupuestarios procedentes. Asimismo, se dispone que respecto de los recursos para los órganos desconcentrados, "el Ministro de Hacienda decidirá, mediante criterios de suficiencia fiscal, el respeto a los derechos fundamentales y siguiendo las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el monto a presupuestar a estos órganos y su crecimiento".

A nivel de ejecución presupuestaria, la Dirección de Notariado debe remitir copia de sus ejecuciones trimestrales y su liquidación presupuestaria a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Lo anterior a efecto de que cada trimestre conste cómo se comporta el gasto corriente presupuestario a cargo del organismo y verificar la ejecución del gasto corriente presupuestado respecto del crecimiento fijado por la regla fiscal. A partir de 2021 también presentará su informe a la Dirección de Presupuesto Nacional. Informe que permitirá a los citados órganos informar al Ministro de Hacienda trimestralmente sobre la evolución del gasto corriente, artículo 20. Asimismo, con el informe de la liquidación del presupuesto de los organismos sujetos a la regla fiscal, cada uno de esos órganos elabora un informe final de cumplimiento de la regla fiscal y lo

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 14

remite a la Contraloría General de la República, con copia al Presidente de la República, artículo 21.

De igual forma, la Dirección de Notariado debe observar lo dispuesto en orden al superávit libre. Redundamos en el artículo 17 de la Ley 9635:

"ARTÍCULO 17- Destino de los superávit libres generados por la aplicación de la regla. En caso de que las entidades públicas que tengan pasivos generen un superávit libre al final del ejercicio presupuestario, este se destinará a amortizar su propia deuda. Tratándose del superávit libre generado por entidades que reciben transferencias del presupuesto nacional como consecuencia de la aplicación de la regla fiscal, tal superávit deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública".

Empero, a partir de que el presupuesto de la Dirección de Notariado pase a formar parte del Presupuesto Nacional, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera:

"ARTÍCULO 46.- Compromisos presupuestarios

Los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducarán al 31 de diciembre de cada año.

Los gastos comprometidos pero no devengados a esa fecha, se afectarán automáticamente en el ejercicio económico siguiente y se imputarán a los créditos disponibles para este ejercicio.

Los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas, se incorporarán automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente.

El monto no utilizado de la autorización por endeudamiento interno incluida en el presupuesto nacional, caducará el 31 de diciembre del año correspondiente; por ende, no podrá ser utilizado con posterioridad a tal fecha.

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 15

Mediante reglamento, se emitirán los criterios y mecanismos para aplicar este artículo”.

En el dictamen C-292-2019 indicamos al respecto:

“En lo que refiere a la incorporación del presupuesto, como se indicó en el dictamen C-181-2018 de 1 de agosto de 2018, a partir de esa incorporación, los presupuestos de las personas jurídicas instrumentales de la Administración Central quedan sujetos a las normas y principios que regulan el presupuesto de la República. Consecuentemente, debe tomarse en cuenta los principios de anualidad y especialidad temporal del presupuesto, que rigen no solo la aprobación sino también la ejecución presupuestaria. El presupuesto se aprueba para un año, en el cual debe ser, en principio, ejecutado.

Lo que determina, en nuestro medio, que en caso de que determinados créditos presupuestarios reflejen un remanente, este se anula a efecto de cerrar el ejercicio presupuestario. Lo que cierra la posibilidad de utilizar esos créditos. No existe una disposición legal que autorice a incorporar al presupuesto siguiente los remanentes de créditos no ejecutados, salvo si se trata de las fuentes de crédito público externo. Dispone el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos:

Artículo 46 (....).

Norma de la cual se hace eco el inciso a) del artículo 132 del Reglamento a la Ley.

Conforme lo cual, los distintos recursos, incluidos los de superávit deben ser ejecutados en el período fiscal que se reciban”.

Aplicado lo anterior a la Dirección de Notariado significa que una vez que su presupuesto es incorporado al Presupuesto Nacional si genera remanentes en un período presupuestario, estos se anulan o caducan al final del período presupuestario. En consecuencia, no puede generar superávits. La Dirección tendrá que ejecutar todos los créditos autorizados.

En el dictamen anteriormente citado se señala que el superávit generado o acumulado en el 2020 o en períodos anteriores, debe ser ejecutado antes del 2021:

Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 16

"Ahora bien, qué pasa con Como se indicó, no existe una prescripción legal al respecto pero en la medida en que los recursos tienen que ser incorporados a la Ley de Presupuesto de 2021 y no puede haber una gestión extrapresupuestaria, eso significa que en el ejercicio presupuestario de 2020 no puede producirse un nuevo superávit y si se genera, debe ser incorporado a la Ley de Presupuesto de 2021, para ser ejecutado. En relación con los superávits que hubieren sido acumulados significa que deben ser presupuestados y ejecutados en la finalidad propia de los recursos en el ejercicio presupuestario del 2020.

No puede dejarse de lado que la ejecución presupuestaria es programada y esa programación debe tender a la utilización efectiva de los recursos disponibles y al cumplimiento de los fines del organismo de que se trate. La programación debe tomar en cuenta que las asignaciones presupuestarias "caducan" al 31 de diciembre de cada año fiscal, según lo indicado. Por consiguiente, no pueden generarse superávits nuevos ni mantenerse los acumulados en años anteriores".

Es fundamental señalar que la aplicación de la regla fiscal implica sujeción al marco fiscal de mediano plazo, que vincula los objetivos y prioridades nacionales al proceso de formulación presupuestaria plurianual. Así, el proceso presupuestario debe considerar no solo el artículo 4 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos sino también las proyecciones de los agregados fiscales.

Lo expuesto refuerza la sujeción a los lineamientos que en materia presupuestaria, por ende de inversiones, emita la Autoridad Presupuestaria o bien, la Dirección General de Presupuesto Nacional. En su caso, el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Ello implica que la Dirección Nacional de Notariado debe cumplir con lo dispuesto en los artículos 5, 6, 6 bis y concordantes del Reglamento al título IV de la ley No. 9635, respecto de los proyectos de inversión y en general, de los gastos de capital.

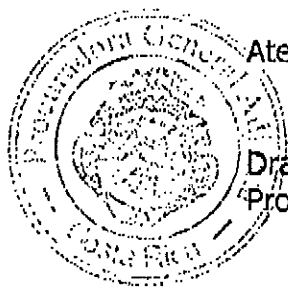
Señor
Roger Ureña Vega
Dirección Nacional de Notariado

20 de diciembre, 2019
C-380-2019
Página 17

CONCLUSION

Conforme lo expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

- 1-. La Dirección Nacional de Notariado es una persona jurídica instrumental cuyo presupuesto será incorporado a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario. Dicha incorporación será a partir del período presupuestario 2021, según lo dispone la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, N. 9524 de 7 de marzo de 2018.
- 2-. Incorporación que sujetará la Dirección Nacional de Notariado a la competencia de la Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional, en orden a la formulación del anteproyecto de presupuesto, su ejecución y posterior control.
- 3-. Por tratarse de un órgano parte del sector público no financiero, a la Dirección Nacional de Presupuesto le resulta aplicable el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- 4-. Por consiguiente, la Dirección debe sujetarse a las distintas disposiciones de ese Título IV y consecuentemente a las normas que otorgan facultades a la Autoridad Presupuestaria, al Ministerio de Hacienda o la Dirección General de Presupuesto Nacional, incluido lo relativo a inversiones y superávits.



Atentamente,

Magda Inés Rojas Chaves
Dra. Magda Inés Rojas Chaves
Procuradora General Adjunta

MIRCH/gtg

