

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN JURÍDICA. San José, a las diecinueve horas del veintiuno de octubre de dos mil diecinueve.

Procedimiento Administrativo de la Hacienda Pública **CGR-PA-2019002299** seguido contra: **HELIO FALLAS VENEGAS**, cédula de identidad 103460413, quien al momento de los hechos investigados tenía la condición de Ministro. **JULIO CESAR ESPINOZA RODRÍGUEZ**, cédula de identidad 107740181, quien al momento de los hechos investigados tenía la condición de Director de Crédito Público. **MARÍA DEL ROCÍO AGUILAR MONTOYA**, cédula de identidad 105560040, quien al momento de los hechos investigados tenía la condición de Ministra. **MARTA EUGENIA DE LA TRINIDAD CUBILLO JIMÉNEZ**, cédula de identidad 105410781, quien al momento de los hechos investigados tenía la condición de Tesorera Nacional. **MELVIN FERNANDO QUIRÓS ROMERO**, cédula de identidad 401500446, quien al momento de los hechos investigados tenía la condición de Director de Crédito Público.

RESULTANDO

- I.-** Mediante resolución Nro. 05100-2019 (DJ-0421) de las 11:07 horas del 08 de abril de 2019, el Órgano Decisor dictó el acto de apertura por medio del cual se realizó debidamente la intimación e imputación de cargos y se convocó a los investigados a la comparecencia oral y pública (ver folio 44 del expediente administrativo digital).
- II.-** El 10 de abril del 2019 la señora Marta Eugenia Cubillo Jiménez presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del acto de apertura (ver folio 54 del expediente administrativo digital).
- III.-** Mediante resolución Nro. 005760-2019 (DJ-0470) de las 09:00 horas del 29 de abril de 2019, el Órgano Decisor declaró sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la señora Cubillo Jiménez, en esa misma fecha se trasladó el recurso de apelación en contra del acto de apertura al Despacho Contralor para su respectivo trámite (ver folio 65 del expediente administrativo digital).
- IV.-** Mediante oficio Nro.DC-00112 del 02 de mayo de 2019 la señora Marta Acosta Zúñiga, en su condición de Contralora General de la República, formuló trámite de excusa para este asunto (ver folio 72 del expediente administrativo digital).

V.- En resolución Nro. 6470-2019 (DC-00129 R-DC-35-2019) de las 14:00 horas del 10 de mayo de 2019, la señora Subcontralora General acogió parcialmente la gestión de excusa presentada por la señora Contralora General, (ver folio 83 del expediente administrativo digital).

VI.- Mediante resolución Nro.6959-2019 (DC-00143 R-DC-053-2019) de las 15:00 horas del 20 de mayo de 2019, el Despacho Contralor rechazó de plano por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por la investigada Marta Cubillo Jiménez, (ver folio 91 de expediente administrativo digital).

VII.- Que los días 5 y 6 de junio de 2019 se realizó la comparecencia oral y pública, en la que se recibió la prueba documental admitida y se evacuó la prueba testimonial ofrecida, otorgándose el plazo de tres días para que los investigados(as) rindieran por escrito sus respectivas conclusiones, (ver folios 116, 117, 118 y 119 del expediente administrativo digital).

VIII.- El día 11 de junio de 2019 las partes investigadas presentaron por escrito las conclusiones de sus alegatos de defensa, y la representación del señor Julio Espinoza Gutiérrez ofreció prueba documental para mejor resolver, (ver folios del 120 al 124, 126, 127 y 128 del expediente administrativo digital).

IX.- Mediante resolución Nro. 9679 (DJ-0810) de las 15:00 horas del 5 de julio de 2019, el órgano decisor resolvió solicitar como prueba para mejor resolver la siguiente documentación: *“1.- Certificación emitida por la Dirección General de Contabilidad Nacional que indique si durante el ejercicio económico 2018, se realizaron pagos de títulos valores de deuda interna de corto y de largo plazo sin existir el contenido presupuestario suficiente para registrar la amortización. En caso afirmativo, indicar los montos y las fechas de esos pagos clasificado por subpartida presupuestaria. 2.- Copia certificada del informe final de labores -informe de fin de gestión- presentado tanto por el señor Helio Fallas Venegas como por el señor Julio Cesar Espinoza Rodríguez en el año dos mil dieciocho. 3.- Copia certificada de la totalidad del expediente administrativo bajo el cual se tramitó la elaboración del primer presupuesto extraordinario para el año dos mil dieciocho”.* (Ver folios del 130 al 138 del expediente administrativo digital).

X.- Por auto Nro. 0010431-2019 (DJ-0883) de las 11:00 horas del 19 de julio de 2019, se otorgó al Ministerio de Hacienda la prórroga solicitada para efectos de remitir la prueba para mejor resolver que fuera requerida por parte de este Órgano Decisor (ver folio 52 del expediente administrativo digital).

XI.- Mediante resolución Nro. 11180-2019 (DJ-0934) de las 14:50 horas del 29 de julio de 2019, se le solicitó al Ministerio de Hacienda remitir documentación que no se aportó

cuando se remitió la prueba para mejor resolver requerida, (ver folio 162 del expediente administrativo digital).

XII.- Por resolución Nro 012562-2019 (DJ-1086) de las 14:00 del 26 de agosto de 2019, este Órgano Decisor le previno al Ministerio de Hacienda la corrección de la certificación CERT-DCP-009-2019, en la cual se aportaba parte de la prueba para mejor resolver que fue solicitada.

XIII.- El día 19 de setiembre de 2019, mediante resolución Nro. 14037-2019 (DJ-1195) de las 10:30 horas se puso en conocimiento de las partes la prueba para mejor resolver solicitada de oficio y la ofrecida por la representación del señor Julio Espinoza Rodríguez y se les otorgó el plazo de tres días hábiles para que manifestaran lo que a bien tuvieran sobre dicha prueba, y únicamente la representación de la señora Cubillo Jiménez y así como la representación de la señora Aguilar Montoya y Quirós Romero, la atendieron dicha audiencia. (Ver folios 179, 180, 181 y 183 del expediente administrativo).

XIV.- Que en este procedimiento se han observado las prescripciones de ley y no existen vicios que pudieran acarrear nulidad de lo actuado ni se han violentado los principios integrantes del debido proceso y del derecho de defensa. De conformidad con el artículo 267 inciso 3 de la Ley General de la Administración Pública se habilitan horas para el dictado y notificación de la presente resolución.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE EL OBJETO DEL PROCEDIMIENTO: En el acto de apertura de este procedimiento administrativo de Hacienda Pública se le reprochó la eventual responsabilidad administrativa a los investigados: **Helio Fallas Venegas**, por aparentemente, omitir tramitar y presentar a la Dirección General de Presupuesto Nacional un presupuesto extraordinario de la República como aparente mecanismo legalmente previsto en el Artículo 180 de la Constitución Política y el Artículo 45 de la Ley Nro. 8131, para garantizar el contenido presupuestario necesario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda de corto plazo para el ejercicio económico 2018. **Julio Cesar Espinoza Rodríguez**, en tanto, aparentemente omitió ordenar a lo interno de la Dirección de Crédito Público, -que en su momento dirigió- la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario (servicio de la deuda pública) para el ejercicio económico del año 2018 que presuntamente permitiera contar con el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo. **María del Rocío Aguilar Montoya**, presuntamente

omitió presentar de manera inmediata a la Dirección General de Presupuesto Nacional y antes de cualquier pago sin contenido presupuestario un anteproyecto de ley de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018 y en consecuencia, presentar al Presidente de la República, un proyecto de ley de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018, que garantizara el contenido presupuestario suficiente para efectos de afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo. **Melvin Fernando Quirós Romero**, presuntamente, omitió ordenar en la Dirección a su cargo la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario de manera inmediata al momento de ser nombrado Director de Crédito Público y antes de cualquier presunto pago sin contenido presupuestario, que permitiera disponer con el respectivo presupuesto extraordinario que garantizara el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo. **Marta Eugenia Cubillo Jiménez**, presuntamente gestionó el pago de títulos valores de deuda interna de corto plazo y de títulos valores de deuda interna de largo plazo, aparentemente sin contar con el contenido presupuestario y presuntamente esto lo hizo sin informar que tales pagos se hacían en esa condición al Poder Ejecutivo como responsable del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas y de remitir a la Asamblea Legislativa los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario. Asimismo, se indicó a todos los investigados, que de comprobarse alguna de las conductas descritas, la sanción puede ir desde una amonestación escrita publicada en el Diario Oficial hasta la separación de cualquier cargo público en que se encuentre sin responsabilidad patronal. Además de la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública por un plazo de 2 a 8 años, prevista en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. La imposición de dicha prohibición trae como consecuencia además el cese inmediato, sin responsabilidad para el Estado, del ejercicio de cualquier cargo de la Hacienda Pública en que se encuentre nombrada la persona.

II.- HECHOS PROBADOS: De relevancia para la tramitación y la decisión del presente procedimiento administrativo se tienen por demostrados los siguientes hechos:

1- El 9 de mayo de 2014, se publicó en La Gaceta Nro. 88, Alcance Digital Nro. 15, el acuerdo de presidencia Nro. 001-P, mediante el cual se nombró al señor Helio Fallas Venegas, en el cargo de Ministro de Hacienda para el período comprendido entre el 8 de mayo de 2014 y el 7 de mayo de 2018. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 23 y folio 34.)

- 2- Durante el período comprendido entre el 7 de noviembre de 2016 y el 7 de mayo de 2018, el señor Julio Espinoza Rodríguez, ocupó el cargo de Director de Crédito Público. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 39.)
- 3- El 1° de enero de 2017, la señora Martha Cubillo Jiménez, fue nombrada en el cargo de Tesorera Nacional. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 40).
- 4- Durante el período comprendido entre el 1° de junio de 2017 y el 7 de mayo de 2018, la señora Martha Cubillo Jiménez, asumió el recargo del puesto de Viceministra de Egresos del Ministerio de Hacienda, siendo que para ese período también ocupaba el puesto de Tesorera Nacional. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 40).
- 5- El 7 de agosto de 2017, se publicó en el Alcance Digital Nro. 191 a La Gaceta Nro. 148, el Decreto Ejecutivo Nro. 40540-H Contingencia Fiscal, suscrito por el señor Luis Guillermo Solís Rivera, entonces presidente de la República y el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, que establece en su Artículo 1 lo siguiente: *“(...) Se ordena a la Tesorería Nacional establecer la siguiente prioridad de los pagos, de manera que propicie la operatividad del Estado. El servicio de la deuda pública, entendiéndose ésta como el pago de amortización e intereses y los salarios y pensiones de Gobierno Central; las transferencias conforme su urgencia social; el resto de las obligaciones. Se entenderá que los pagos se realizarán tomando en cuenta el orden supra indicado, según cuenten con la liquidez para hacerlos efectivos”.* (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 41).
- 6- El 11 de agosto de 2017, mediante oficio Nro. DCP-0377-2017, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público remitió al señor Helio Fallas Venegas, quien ocupaba el cargo de Ministro de Hacienda para esa fecha, el anteproyecto de presupuesto del año 2018 para el Título 230 programa 825 “Servicio de la Deuda Pública”, del cual se detallan las partidas de “Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo” por la suma de $\text{¢}327.652.925.000,00$; así como la partida “Amortización de la Deuda Interna de Largo Plazo”, por $\text{¢}1.386.491.770.000,00$. Según lo señalado en las justificaciones presupuestarias, la partida de amortización se proyectó considerando los vencimientos de las colocaciones activas (saldo de deuda) al mes de junio de 2017, con los supuestos sobre las colocaciones que se realizarían a finales de ese mismo año, asimismo en la estrategia de endeudamiento se advirtió que *“(...) Para estimar el servicio de la deuda del período 2018, toma relevancia tanto la estructura de colocación que se realice en el segundo semestre del 2017 como para el período 2018 por medio de los mecanismos establecidos, tanto de subasta Competitiva como Ventanilla y Tesoro Directo...”* (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folios 3, 42, imágenes 5 a 7, 43).

7- El 18 de agosto de 2017, por vía correo electrónico, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, informó a varios funcionarios de esa misma Dirección, entre ellos, el señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público y la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, y al señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, sobre los cambios en el presupuesto 2018, al respecto en el referido correo se señaló lo siguiente: *“En diversas reuniones con la señora Viceministra de Egresos, hemos conversado sobre la necesidad de utilizar los siguientes supuestos para el ejercicio presupuestario 2018 (...) Reducir 250 mil millones la estimación de amortización, considerando el efecto de los canjes (Ya se había considerado el efecto de los canjes en pago de intereses al incluir el costo financiero de las operaciones especiales, pero se acordó que se debe considerar el efecto sobre la amortización)”* (...). (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 43, imágenes 65 y 66).

8- El 18 de agosto de 2017, por vía correo electrónico el señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público, en respuesta al correo electrónico sobre los cambios al presupuesto 2018, enviado por el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, informó a este último y a varios funcionarios de esa Dirección, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, y al señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, que *“(...) el equipo de trabajo procederá a realizar las modificaciones solicitadas, sin embargo descargamos cualquier responsabilidad y personalmente no asumo obligaciones, sobre las cifras presupuestarias resultantes ya que no son las obtenidas desde el punto de vista técnico, ni a las cifras formales suministradas en el marco presupuestario plurianual por la Dirección de Presupuesto Nacional, ni los supuestos macroeconómicos del Banco Central.(...)”*. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 43, imagen 70).

9- El 24 de agosto de 2017, por vía correo electrónico, la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público, informó al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, lo siguiente: *“...siguiendo sus instrucciones se procedió a ajustar las cifras del Anteproyecto de Presupuesto 2018, considerando los datos del servicio de deuda así como de las nuevas necesidades que se generaron el modelo con el déficit primario de 2.56% / Adicionalmente es importante recalcar que los datos se generaron con stock a junio 2017 y que el stock en amortización de largo plazo se rebajó en ¢300.000,00 mil millones, producto de posibles canjes a realizar en el año 2018. / No omito recordarle que siguiendo sus*

instrucciones el stock de amortización fue rebajado en ¢300.000,00 producto de posibles canjes a realizar en el período 2018...". (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 43, imagen 133).

10- El 24 de agosto de 2017, mediante el oficio Nro. DCP-0392-2017 de esa misma fecha, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público remitió al señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, el anteproyecto de presupuesto del año 2018 para el Título 230 programa 825 "Servicio de la Deuda Pública", del cual se detallan las partidas de "Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo" por la suma de ¢372.583.000.000,00 (trescientos setenta y dos mil quinientos ochenta y tres mil millones de colones exactos); y en la partida "Amortización de la Deuda Interna de Largo Plazo", por la suma de ¢1.086.492.000.000,00 (un billón ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y dos millones de colones exactos). (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 43, imágenes 11 y 12).

11- El 14 de diciembre de 2017, se publicó en el Alcance 301 de La Gaceta Nro. 237 el Tomo XIV del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018, Ley Nro. 9514, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República el 28 de noviembre de 2017, mediante la cual se autorizó el gasto del título presupuestario Nro. 230 "Servicio de la Deuda Pública", del cual se detallan la subpartida 80101-280-3310-4000-280 denominada "Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo" por la suma de ¢372.583.000.000,00, así como la subpartida 80102-280-3310-4000-280 "Amortización de la Deuda Interna de Largo Plazo", por ¢1.086.492.000.000,00 (un billón ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y dos millones de colones exactos). (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 4).

12- El 22 de diciembre de 2017, mediante el oficio Nro. DCP-0600-2017, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público solicitó a la señora María Elena Powan Chinchilla, entonces Coordinadora de la Unidad Técnica de Recursos Financieros del Ministerio de Hacienda, la creación de las reservas para los fondos 001 y 280, correspondientes al primer semestre del año 2018. Así, para el código Nro. 8010128082500 denominado "Amortización de títulos valores de corto plazo" se solicitó reservar la suma de ¢263.719.714.000,00; por su parte para el código Nro. 8010228082500, denominado "Amortización de la Deuda Interna Largo Plazo", dicha reserva ascendió a ¢619.621.241.000,00. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 5 y Folio 6).

13- Al término del período finalizado al 31 de diciembre de 2017, según registros consignados en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf) del Ministerio de Hacienda, la cuenta del ingreso por financiamiento 3131010000280

“Colocación de títulos valores de corto plazo” ascendía a la suma de $\text{¢}882.514.175.558,00$. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 7, Folio 8, Folio 9).

14- El 31 de diciembre de 2017, según consta en los registros consignados en los módulos del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la base de datos del saldo de los títulos valores de deuda interna del título presupuestario 230 “Servicio de la Deuda Pública”, del ejercicio económico del año 2017, presentaba un monto colonizado de los vencimientos para el año 2018, para la subpartida E-80101 “Amortización de títulos valores de corto plazo” por un monto de $\text{¢}883.204.266.063,10$ y para la subpartida E-80102 “Amortización de títulos valores de largo plazo”, por $\text{¢}1.362.519.169.116,86$. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 10, Folio 11, Folio 12).

15- El 9 de enero de 2018, por vía correo electrónico el señor Mauricio Arroyo Rivera, Subtesorero Nacional comunicó al señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, entre otros funcionarios de la Tesorería Nacional, lo siguiente: “(...) *Las colocaciones nuevas a mercado fueron de $\text{¢}168.108$ millones y $\$525,19$ millones, en las subastas del 18 y 21 de diciembre y en la ventanilla abierta del 15 al 21 de diciembre 2017 (...)*”. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 13, Folio 14).

16- El 24 de enero de 2018, mediante el oficio Nro. DCP-0023-2018, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, solicitó a la señora María Elena Powan Chinchilla, entonces Coordinadora de la Unidad Técnica de Recursos Financieros del Ministerio de Hacienda, la creación de la reserva para el fondo 280, para el código 8010128082500 denominado “Amortización de títulos valores de corto plazo” por la suma de $\text{¢}108.863.286.000,00$. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 5 y Folio 6).

17- El 25 de enero de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda - Tesorería Nacional- canceló la suma de $\text{¢}782.498.780,00$. Por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 15, Folio 16, Folio 17, Folio 18, Folio 144).

18- Durante el período comprendido entre el 1 y el 28 de febrero de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda -Tesorería Nacional- canceló la suma de $\text{¢}154.175.329.838,00$ por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 15, Folio 16, Folio 17, Folio 18, Folio 144).

19- El 12 de febrero de 2018, por vía correo electrónico, Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, informó al señor Melvin

Quirós Romero, entonces subdirector de Crédito Público, —así como a otros funcionarios de la Dirección de Crédito Público— sobre el seguimiento presupuestario con corte a enero de 2018, al respecto señaló lo siguiente: *“(...) la partida presupuestaria que realmente preocupa es la de Amortización de Corto Plazo, misma que no tiene contenido presupuestario para registrar. / El faltante se origina en las colocaciones que se emitieron de julio a diciembre del 2017 y que se vencen en el 2018 (...) Del mes de julio a diciembre se emitieron ₡891.723.347.340,09 colocaciones que trascendieron año y por lo tanto se volvieron presupuestarias. Ahora bien lo presupuestado y aprobado por Ley fueron: ₡372.583.000.000,00. / Colocaciones que generan un faltante de alrededor de 500 mil millones de colones. / Debido a que no hay contenido para registrar, se le presenta la propuesta de traslado presupuestario, el cual tiene fecha el 14 de febrero, de ahí la necesidad de su aprobación para tramitarlo lo antes posible a más tardar el día de mañana. Le agradezco sus observaciones en la justificación. / Dado el panorama presupuestario que tenemos para éste ejercicio, es que considero necesario la comunicación con la Tesorería de manera que se lleve una estrategia de colocación y en general una estrategia de deuda muy coordinada. / Quedo a la espera de sus observaciones para remitirlo a don Julio.”*. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 19, imágenes 159 y 160).

20- El 14 de febrero de 2018, mediante el oficio Nro. DCP-0057-2018 del 13 de febrero de 2018, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público solicitó a la señora María Elena Powan Chinchilla, entonces Coordinadora de la Unidad Técnica de Recursos Financieros del Ministerio de Hacienda, realizar un traslado entre las partidas presupuestarias del título 230 “Servicio de Deuda Pública”, por un monto de ₡412.790.000.000,00. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 20, folio 30, folio 21).

21- El 21 de febrero de 2018, el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público consignó en el documento de Justificación del traslado entre las partidas del título presupuestario Nro. 230, “Servicio de Deuda Pública”, que el aumento en Títulos Valores a Corto Plazo en la suma de ₡412.790.000.000,00, se realizaba por lo siguiente *“(...) durante el último trimestre del año 2017 se colocó una gran cantidad de Títulos Valores a Corto Plazo, diferente de lo considerado en la estrategia mayoritariamente colocaciones directas a menos de un año. Los cuales al trascender de periodo y vencerse en el 2018 han provocado un impacto en la amortización de corto plazo desde los primeros meses del año 2018, por lo que se requiere contar con un mayor disponible en la misma”*. Por su parte en la justificación para rebajar la partida de títulos valores de Largo Plazo por ese mismo monto, señaló lo siguiente: *“Debido a la Coyuntura sufrida en los últimos meses del año*

2017 en donde la mayor demanda de títulos se enfocaron en el corto plazo y cuya amortización trascendió de año para el 2018 y debido a que no se van a requerir de estos recursos de manera inmediata durante el primer semestre del año, se requiere trasladar recursos a la partida de corto plazo para cumplir con las obligaciones adquiridas. Recursos que se presupuestaron para el largo plazo y que se siguen requiriendo para honrar esas deudas pero no con la urgencia del corto plazo.” (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 22, imágenes 243 y 244).

22- El 21 de febrero de 2018, por vía correo electrónico, la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, informó al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra y Tesorera Nacional, y al señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público, lo siguiente: “(...) Con base en el seguimiento presupuestario se puede mostrar los faltantes tan altos de amortización desde inicios de año. / El presupuesto resulta insuficiente para registrar en el corto plazo los movimientos desde el mes de enero, situación que obligó a presentar el primer traslado presupuestario para fondear momentáneamente el corto plazo, sin que se tengan recursos disponibles en el largo, pero por oportunidad fue necesario hacer el traslado. / Ahora bien como pueden observar, el faltante en amortización (sic) es de alrededor de ϕ 850 millones, lo cual se debe básicamente a un cambio de estrategia, donde se colocaron en el segundo semestre del 2017 una gran cantidad de títulos valores de corto plazo que trascendieron período y se vence en el 2018; por ejemplo, solo en el mes de diciembre se colocaron alrededor de ϕ 567 mil millones que vencen en el año 2018.” (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 24, folio 25).

23 - El 21 de febrero de 2018, por vía correo electrónico, el señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público, informó a la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, y al señor Marco Vinicio Valerio Berrocal, funcionario del Departamento de Política de Endeudamiento Público; con copia al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, y a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, en el referido correo se señaló lo siguiente: “(...) Aprovecho para agregar que desde que se realizó la formulación del presupuesto en Junio 2017 y conociendo los supuestos con los que se nos indicó que trabajáramos, se señaló que tendríamos problemas de contenido presupuestario, por lo que no es de extrañar que desde ya podamos estimar faltantes de las magnitudes presentadas.” (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 19, imagen 290).

24 - El 23 de febrero de 2018, mediante el oficio Nro. DM-0339-2018, el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, solicitó a la señora Marjorie Morera González, Directora General de Presupuesto Nacional, realizar las gestiones pertinentes para que se tramitara la Modificación Presupuestaria que se encontraba incluida en el Sistema de Formulación Presupuestaria, módulo de decretos, con referencia H-003, en la cual se incluyó un traslado entre subpartidas del Título 230 Servicio de la Deuda Pública por un monto de ¢412.790.000.000,00. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 26, imágenes de la 2 a la 4).

25 - El 1° de marzo de 2018, por vía correo electrónico, la señora Marianela Ureña Madrigal, funcionaria del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público, informó al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, sobre el documento electrónico en formato Microsoft Power Point, titulado “Anteproyecto presupuestario y seguimiento presupuestario ejercicio económico 2018”, en el cual se detallaron las colocaciones realizadas en el segundo semestre de 2017, cuyos vencimientos afectaron el presupuesto 2018. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 27, folio 28, folio 29).

26 - Durante el período comprendido entre el 1° y 28 de marzo de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda -Tesorería Nacional- canceló la suma de ¢56.560.320.746,00 por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 15, folio 16, folio 17, folio 18, folio 144).

27- Durante el período comprendido entre el 2 y 4 de abril de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda -Tesorería Nacional- canceló la suma de ¢4.869.282.783 por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 15, folio 16, folio 17, folio 18, folio 144).

28- El 6 de abril de 2018, se publicó en La Gaceta Nro. 60, el Alcance Digital Nro. 71, con el Decreto Ejecutivo Nro. 40995-H, suscrito por el señor Luis Guillermo Solís Rivera, expresidente de la República y el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, para la modificación presupuestaria del título 230 “Servicio de la Deuda Pública”, rebajando el contenido presupuestario de la subpartida 80102 “Amortización de títulos valores internos de largo plazo” en la suma de ¢412.790.000.000,00 y aumentando en esa misma suma la subpartida presupuestaria E-80101 “Amortización de títulos valores internos de corto plazo”. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 30).

29- El 19 de abril de 2018, por vía correo electrónico, la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, informó al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra y Tesorera Nacional, y al señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público, lo siguiente: “(...) *Estimado don Julio: como es de su conocimiento se sigue presentando en la partida de amortización un faltante de ₡815.565,367 millones, datos con corte al mes de marzo 2018. La cual básicamente se debe a las colocaciones realizadas al finalizar el año 2017 que no se tenían presupuestadas y a los ₡300.000,00 millones de Canjes estimados a realizar por la Tesorería durante el año 2018. Es un faltante que no se puede solventar por medio de traslados, únicamente por medio de presupuesto extraordinario. / El monto del faltante es significativo y conforme se lo expusimos a la Tesorería meses atrás, se tiene disponible para registrar hasta el mes de mayo, razón por la cual es necesario que se retome el tema y se tomen las medidas que corresponden, sobre todo considerando el tiempo que se demora en aprobarse un presupuesto extraordinario. / Es necesaria la remisión de la información al señor ministro a efecto de que proceda como corresponde, así como también retomar la discusión con la Tesorería Nacional (...)*”. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 24, folio 25).

30- El 26 de abril de 2018, se realizó una reunión en la cual participaron —entre otros— el señor Minor Araya Rodríguez, Coordinador de la Unidad de Programación Financiera de la Tesorería Nacional; el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público; la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda y el señor Luis Paulino Calderón Lobo, Director de la Dirección General de la Contabilidad Nacional. En la minuta elaborada con motivo de la reunión, se acordó que la Tesorería y Crédito Público, valorarían dos opciones para resolver la situación del faltante; la primera, realizar una propuesta para presentar un presupuesto extraordinario, y la segunda, proponer el mecanismo expuesto en la ley de caja única, lo cual, según se indica en la minuta de reunión, no suprimía la necesidad de solicitar el presupuesto extraordinario. Estas dos alternativas debían remitirse a los jefes para la toma de decisiones. Asimismo, se acordó que Contabilidad Nacional mantuviera la coordinación para el registro contable y presupuestario de la amortización, debido a que se tenía disponible para el registro presupuestario hasta el mes de mayo. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 24, folio 25).

31- El 30 de abril de 2018, por vía correo electrónico, la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, informó al

señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público; al señor Minor Araya Rodríguez, Coordinador de la Unidad de Programación Financiera de la Tesorería Nacional; y al señor Luis Paulino Calderón Lobo, Director General de la Contabilidad Nacional, sobre las observaciones con respecto de la reunión sostenida el 26 de abril, y al respecto señaló lo siguiente: “(...) tengo dos comentarios: / 1- Me parece que las opciones ante el faltante presupuestario en amortización no son dos, únicamente una, solicitar presupuesto extraordinario; sin embargo, la opción que planteó don Minor es que se podría dotar de ingresos al presupuesto extraordinario por medio de la aplicación de la Ley de Caja Única. (Don Minor, le agradezco su aclaración en caso de considerarlo necesario)./ 2- Respecto de la información que remite la Tesorería Nacional (Flujo de Caja), debido a que es un tema que se ha consultado varias veces y por distintas personas, considero que es necesario que se amplíe un poco más el tema; es decir, se indique que se concluye. Con el objetivo que quede claro para todos.” (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 19, imágenes 307 y 308).

32- El 9 de mayo de 2018, se publicó en *La Gaceta* Nro. 80, el Alcance Digital Nro. 94, el acuerdo de presidencia Nro. 001-P, mediante el cual se nombró a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, en el puesto de Ministra de Hacienda, así como el acuerdo de presidencia Nro. 002-P, para nombrar al señor Rodolfo Cordero Vargas, en el puesto de Viceministro de Egresos, quienes asumieron el cargo desde el 8 de mayo de 2018. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 31, folio 32).

33- El 10 de mayo de 2018, por vía correo electrónico, el señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público, informó a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional; a la señora Martha Cubillo Jiménez, Tesorera Nacional; con copia —entre otros funcionarios de esa cartera— al señor Rodolfo Cordero Vargas, Viceministro de Egresos; en el referido correo se señaló lo siguiente: “(...) En virtud del seguimiento presupuestario que realiza esta dirección y con base en las observaciones que realizamos oportunamente a la formulación del Presupuesto confirmamos que a la fecha se mantiene un faltante presupuestario de alrededor de ¢800 mil millones, debido en primera instancia a la intensificación de colocaciones de corto plazo realizadas a finales del 2017 y con vencimiento al 2018 por cerca de ¢500 mil millones y ¢300 mil millones que se redujeron del presupuesto bajo el compromiso efectuar operaciones de canjes de deuda de parte de la Tesorería Nacional, de los cuales a la fecha se han realizado ¢40 mil millones que afecten la amortización del 2018. Para confirmar esta situación se conformó un equipo de Tesorería Nacional y de la Dirección de Crédito Público el cual en la minuta adjunta confirma la existencia de tal faltante y hace ineludible la solicitud

de recursos extraordinarios. En este sentido a pesar de que la DCP informo (sic) de esta situación a nuestros superiores no se tuvo respuesta a la solicitud de un presupuesto extraordinario para estos fines, por lo que resulta de vital importancia poner a las nuevas autoridades al tanto de esta situación y tomar decisiones al respecto". (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 19, imagen 306).

34- El 14 de mayo de 2018, vía correo electrónico el señor Melvin Quirós Romero, entonces subdirector de crédito público, comunicó a la señora Ana Beatriz Hernández Hernández lo siguiente: "(...) Ya hemos informado de esta situación a la (sic) autoridades superiores, incluyendo a D. Martha y a D. Rocío junto con los viceministros. En la última reunión sobre el tema D. Martha solicito (sic) algún espacio para seguir realizando canjes, por lo que le otorgo (sic) este hasta junio para intensificar esa labor y valorar que tanto se puede reducir el faltante. // Por lo tanto seguimos monitoreando el faltante para en junio proceder con la formalización del extraordinario (...)". (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 19 imagen 171).

35- El 1° de junio de 2018, el señor Melvin Fernando Quirós Romero, fue nombrado en el puesto de Director General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 33).

36- El 29 de junio de 2018, por vía correo electrónico, el señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público, informó a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda, con copia a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional; a la señora Martha Cubillo Jiménez, Tesorera Nacional y al señor Rodolfo Cordero Vargas, Viceministro de Egresos, lo siguiente: "(...) Durante las primeras reuniones sostenidas en Mayo, uno de los elementos que expusimos fue la posibilidad de un faltante presupuestario para cubrir amortizaciones durante el 2018. En aquella oportunidad se mencionaba que el faltante rondaría los 650 mil millones y que esperaríamos a ver la evolución de los canjes durante el I semestre. / A la fecha se continúa estimando un faltante de cerca de ¢600 mil millones de amortización, por lo que vuelvo a poner el tema es discusión para valorar la oportunidad de un presupuesto extraordinario que subsane esta situación.". En esa misma fecha la señora Rocío Aguilar contestó el correo indicando: "...Cuándo será oportuno? Juntemos de una vez los ajustes sobrantes" (Pruebas documentales asociadas al hecho Folio 19, imágenes 322 y 323; folio 22, imágenes 118 y 119).

37- Durante el período comprendido entre el 2 y 30 de julio de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda -Tesorería Nacional- canceló la suma de ¢134.222.992.033,00, por concepto de títulos valores de deuda interna

de largo plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 15, folio 16, folio 17, folio 18, folio 144).

38- El 2 de julio de 2018, por vía correo electrónico, el señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público, informó a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda; a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional; al señor José Luis Araya Alpizar, Subdirector General de Presupuesto Nacional; a la señora Martha Cubillo Jiménez, Tesorera Nacional; y al señor Rodolfo Cordero Vargas, Viceministro de Egresos, que *“(...) el faltante de ¢650 mil millones, ya considera algunos sobrantes que tenemos en el presupuesto de servicio de deuda y particularmente la modificación de ¢75 mil millones de amortización de caja única para usarlos en amortización de valores, no se incluye ningún otro sobrante a raíz de las medidas de contención del 2018. / En cuanto a la oportunidad, contablemente ya para el mes de julio no se tendría contenido presupuestario para el registro de amortizaciones, por lo que en nuestro caso preferiríamos el extraordinario se presente tan pronto como sea posible. Sin embargo, también es necesario considerar la presentación del presupuesto en setiembre.”*. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 22, imagen 118).

39- El 10 de julio de 2018, por vía correo electrónico, el señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público, informó a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional; con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, Tesorera Nacional; al señor Rodolfo Cordero Vargas, Viceministro de Egresos; y a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda;-en el referido correo- lo siguiente: *“(...) En seguimientos a la elaboración del presupuesto extraordinario para cubrir el faltante de amortizaciones te confirmo que el faltante estimado es de ¢625 mil millones haciendo uso de los remanentes disponibles en otras partidas para servicio de la deuda, haciendo énfasis en que la utilización de los ¢75 mil millones de amortización de caja única, al tener una fuente diferente, entendemos que dicha modificación también debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa (...). / “(...) Sin embargo en claro que esta información podría variar en función de los canjes y la evolución de las tasas de interés. En este momento nos encontramos finalizando el seguimiento presupuestario para Junio, por lo que te confirmaría si existe algún cambio importante. Adicionalmente informar que el contenido presupuestario se agotó con los registros de Junio (...)”*. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 22, imagen 120).

40.- El 16 de julio de 2018, vía correo electrónico Marjorie Morera González, quien para ese momento era Directora de Presupuesto Nacional, indicó lo siguiente: *“...no se puede atender compromisos que no tengan contenido presupuestario y en este momento*

desconozco la situación actual entonces es urgente la definición de los montos y el envío del extraordinario de forma inmediata...”. A lo anterior, la señora Aguilar Montoya contestó lo siguiente: “envío inmediato y urgente”. (Pruebas documentales asociadas al hecho: folio 177, imágenes 65, 66 y 67).

41- El 23 de julio de 2018, mediante el oficio Nro. DCP-0286-2018, el señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público remitió a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda, la incorporación de un presupuesto extraordinario, indicando lo siguiente: “(...) Es un placer saludarla y la vez justificar la necesidad de presentar un presupuesto extraordinario estimado tanto a nivel del ingreso como del gasto, para las partidas de amortización de deuda interna financiadas mediante el fondo 280 del programa 230 de Servicio de Deuda y las partidas de colocación de deuda interna correspondientes al Financiamiento. / En general el faltante presupuestario se origina por dos razones, en primer lugar la ejecución de una estructura de colocación de títulos valores distinta a la incorporada en el presupuesto 2018 que se formuló a mediados del 2017, la cual mantuvo una mayor concentración de instrumento de corto plazo colocados durante el 2017 con vencimiento en el 2018 y la imposibilidad de cumplir con las metas de canjes de deuda propuestas en la elaboración del Presupuesto 2018.” “(...) Considerando los aspectos indicados anteriormente, se requiere darle contenido presupuestario al faltante en la partida de amortización de deuda interna, el cual con la información a junio es aproximadamente de $\text{¢}700.000.000.000,00$ (setecientos mil millones de colones)”. Además, en dicho oficio el señor Quirós Romero, indicó que el déficit presupuestario se estimaba para la subpartida de amortización de deuda interna de corto plazo en $\text{¢}132.100.000.000,00$ (ciento treinta y dos mil cien millones de colones exactos) y de largo plazo en $\text{¢}567.900.000.000,00$ (quinientos sesenta y siete mil novecientos millones de colones exactos), cifras obtenidas con la información al 30 de junio de 2018. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 26, folio 35, imágenes 3 a 6).

42- El 23 de julio de 2018, mediante el oficio Nro. DM-1564-2018, la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda solicitó a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional, con motivo de la justificación de la Dirección de Crédito Público con el oficio Nro. DCP-0286-2018, incorporar en el presupuesto extraordinario en la partida de amortización deuda interna y en la subpartida de colocación de títulos valores de deuda interna el monto de $\text{¢}700.000.000.000,00$ (setecientos mil millones de colones exactos). (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 26, folio 35).

43- El 31 de julio de 2018, el Ministro de la Presidencia, el señor Rodolfo Piza Rocafort, remitió a la Asamblea Legislativa mediante el oficio DM-617-2018 de fecha 30 de julio de 2018, el Proyecto de Ley de modificación a la Ley Nro. 9514, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018 y primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2018.(Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 36, folio 37, Imagen 3 de 94 PDF).

44- Durante el período comprendido entre el 1° y 30 de agosto de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda -Tesorería Nacional- canceló la suma de ¢44.048.063.483,00 por concepto de títulos valores de deuda interna de largo plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 15, folio 16, folio 17, folio 18).

45- Durante el período comprendido entre el 3 y 10 de setiembre de 2018, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, el Ministerio de Hacienda -Tesorería Nacional- canceló la suma de ¢6.403.536.607,00 (seis mil cuatrocientos tres millones quinientos treinta y seis mil seiscientos siete colones exactos) por concepto de títulos valores de deuda interna de largo plazo pagados sin contenido presupuestario. (Pruebas documentales asociadas al hecho folio 15, folio 16, folio 17, folio 18)

46- El 12 de setiembre de 2018, se publicó en La Gaceta Nro. 167, el Alcance Digital Nro. 160 la Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018" con lo cual, se aumentó el contenido presupuestario de la subpartida 80101 "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", por ¢126.209.134.904,00), y la subpartida presupuestaria 80102 "Amortización de títulos valores internos de largo plazo" en la suma de ¢473.835.819.476,00. (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 38).

II. HECHOS NO PROBADOS: De importancia para la resolución del caso, se tiene como no probado el siguiente hecho:

Único: En autos no se ha acreditado que del acuerdo alcanzado en la reunión llevada a cabo el día 26 de abril de 2018, -ver folios 24 y 25 en donde se acordó que la Tesorería y Crédito Público, valorarían dos opciones para resolver la situación del faltante; la primera, realizar una propuesta para presentar un presupuesto extraordinario, y la segunda, proponer el mecanismo expuesto en la ley de caja única,- se genera una propuesta o documento de anteproyecto de presupuesto extraordinario.

III.- SOBRE EL OFRECIMIENTO, ADMISIÓN Y EVACUACIÓN DE LA PRUEBA EN LA COMPARECENCIA ORAL Y PÚBLICA: en el presente procedimiento administrativo se

ofreció, admitió y evacuó la siguiente prueba: **Prueba documental:** i. Oficio DCP-0392-2018 del 02 de octubre de 2018 -documento ofrecido por Julio Espinoza Rodríguez y visible a folios 97, 98 y 99 del expediente administrativo digital-. ii. Copia parcial del documento “informe técnico de la Ley de Presupuesto de la República de 2018”, emitido por la Contraloría General de la República -imágenes de la 60 a la 69 del folio 103 del expediente administrativo digital-, copia del capítulo de Sugestiones y opiniones de la Memoria Anual del 2017 emitido por la Contraloría General de la República -imágenes de la 87 a la 143 del folio 103 del expediente administrativo digital-, copia del acta de la Sesión Ordinaria N° 036 del martes 10 de octubre de 2017 de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa -imágenes de la 2 a la 59 del folio 103 del expediente administrativo digital-. Copia del documento DOM-048-2018 del 11 de mayo de 2018 del Ministerio de Hacienda -imagen 71 del folio 103 del expediente administrativo digital-, copia del oficio DGPN-SD-0032-2019 del 23 de enero de 2019 del Ministerio de Hacienda -imagen 72 del folio 103 del expediente administrativo digital-, oficio DCP-0423-2017 de fecha 13 de setiembre de 2017 del Ministerio de Hacienda -imágenes de la 74 a la 82 del folio 103 del expediente administrativo digital-, certificación 06-2019 del Ministerio de Hacienda -imagen 84 del folio 103 del expediente administrativo digital-, oficio DTIC-DCA-UAS-029-2019 del 27 de mayo de 2019 -imagen -85 del folio 103 del expediente administrativo digital-., oficio DCP-0417-2018 del 11 de octubre de 2018 -folio 101 del expediente administrativo digital-, y oficio DCP-433-2018 del 29 de octubre de 2018 -folio 102 del expediente administrativo digital-, -documentos ofrecidos por Rocío Aguilar Montoya y Melvin Quirós Romero-. iii. Oficio en PDF directrices del Ministerio de Hacienda DFOE-SD-1655 del 29 de agosto de 2017, oficio DM-1837-2017 del 12 de setiembre de 2017 -imagen 1 del folio 104 del expediente administrativo digital-, oficio DM-1777-2017 del 5 de setiembre de 2017 imagen 2 del folio 104 del expediente administrativo digital-, oficio DFOE-SD-1655 del 29 de agosto de 2017 -imágenes de la 6 a la 8 del folio 104 del expediente administrativo digital-, oficio DFOE-SD-0935 del 12 de mayo de 2017 -imágenes de la 9 a la 10 del folio 104 del expediente administrativo digital-, oficio DFOE-SD-0856 del 27 de abril de 2017 -imágenes de la 11 a la 12 del folio 104 del expediente administrativo digital-, oficio DM-0045-2017 del 11 de enero de 2017 -imagen 13 del folio 104 del expediente administrativo digital-, oficio TN-0652-2016 del 5 de mayo de 2017 -imágenes de la 36 a la 38 del folio 104 del expediente administrativo digital-, y el informe DFOE-SAF-IF-03-2015 del 30 de setiembre del 2015 -imágenes de la 40 a la 64 del folio 104 del expediente administrativo digital-. Cuadros de estadísticas en versión digital sobre: Operaciones de gestión de pasivos 2012-2019, gestión de pasivos con vencimiento al 2019, impacto de operación de gestión de

pasivos 2018-2021, canjes de 2017, canjes de 2018, subastas inversas realizadas en el 2018 -folio 105 del expediente administrativo digital-. Documentos electrónicos en excel: Liquidación de presupuestos 2015- 2016- 2017- 2018. -folios, 111, 112, 113, 114 del expediente administrativo digital-. Documentos relevantes sobre el proceso de pago de deuda pública en versión digital PDF: Oficio DGPN-SD-0032-2019 del 23 de enero de 2019 del Ministerio de Hacienda -folio 106 del expediente administrativo digital-, Oficio “Control y servicios de operaciones de la deuda individualizada, versión dos, 2018” -folio 107 del expediente administrativo digital-, oficio DCP 0338-2018 del 30 de agosto del 2018 del procedimiento de registro de la deuda individualizada con versión de julio 2015 -folios 108 y 109 del expediente administrativo digital-. Oficio servicio de pago de deuda interna desmaterializados -folio 110 del expediente administrativo digital-, -dichos documentos ofrecidos por Marta Cubillo Jiménez-. **Prueba testimonial:** en la comparecencia, en la etapa correspondiente, la representación del señora Marta Cubillo Jiménez ofreció la declaración de los testigos: Ana Beatriz Hernández Hernández, Marco Vinicio Valerio Berrocal y Luis Paulino Calderón Lobo. La evacuación de los tres testimonios se encuentra en registro del audio de la comparecencia visible a folios 116, 117 y 118 del expediente administrativo digital, la cual será valorada por el órgano decisor en el análisis de fondo respectivo. **Declaración de Parte:** los intimados no rindieron declaración de parte. **Prueba para mejor resolver: a)** Se tiene que el señor Julio Espinoza Rodríguez ofreció para mejor resolver el documento identificado como; copia del correo electrónico del 29 de junio de 2018 remitido por Melvin Quirós Romero a la señora María del Rocío Aguilar Montoya con el asunto: presupuesto de amortización 2018 -folios 126 y 127 del expediente administrativo digital-. Dicha prueba se agregó al expediente para su valoración por parte del órgano decisor y se dio audiencia a las partes, sin embargo la misma ya constaba en autos desde la apertura del procedimiento tal como consta al folio 22 imagen 117 del expediente administrativo digital (hecho 36 de la resolución del acto de apertura Nro. 5100-2019 (DJ-0421) de las 11:07 horas del 8 de abril de 2019). **b) Prueba de oficio por parte del órgano decisor.** Tal y como se indicó y describió en el resultando IX de esta resolución, por auto n° 9679 (DJ-0810) de las 15:00 horas del cinco de julio 2019, el órgano decisor resolvió solicitar prueba documental para mejor resolver, la cual se encuentra visible a los folios:144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 166, 169, 170, 171, 176, 177, 178, del expediente administrativo digital.

IV.- ALEGATOS COMUNES SOBRE EL DEBIDO PROCESO. El señor **Julio Cesar Espinoza Rodríguez** en su defensa alegó que dentro del procedimiento se han producido roces con principios básicos del procedimiento administrativo. Indica, por un lado se le

colocó en una situación de indefensión, pues del traslado de cargos se evidencian situaciones en las que la intimación e imputación no es clara -lo que implica la imposibilidad de desarrollar adecuadamente una defensa-; sostiene que se hace mención de normas que no acarrearán ningún tipo de sanción, o que si la tuviese no se realizó una correcta redacción por medio de la cual se enlace el hecho, la norma infringida y el nexo de causalidad que pudiera endilgarse. Señala, tales situaciones dificultan el ejercicio de una defensa ajustada a los principios del debido proceso y atenta contra la seguridad jurídica, pues el investigado no sabe a qué atenerse. Prosigue y cita un criterio de la Procuraduría General de la República sobre el tema. Alega que el criterio tiene especial importancia para el caso concreto, toda vez que la Contraloría General le endilgó el quebranto de normativa que no tiene sanción prevista por ley formal, con lo que irrespetaba gravemente -entre otros- el principio de seguridad jurídica, ya que no se tiene certeza de lo ilícito de las presuntas conductas, activas y pasivas, formales o materiales que se le atribuyen. Agrega, el principio de tipicidad exige que se haga una determinación concreta de las conductas que se le endilgan o reprochan al investigado a efectos de su sanción. Citó a los autores Rodríguez Fallas y a Hernández Vargas. Dice, se garantiza el cumplimiento de este principio cuando se le indica a un sujeto determinado, que, con su conducta activa o pasiva, formal o material, quebrantó determinada normativa y por ello se le impondrá determinada sanción. Repocha que en el traslado de cargos no se establecieron esos tres elementos. Argumenta, en relación con los principios de intimación e imputación JINESTA LOBO explica que la parte investigada tiene el derecho a que se le notifique una relación oportuna, expresa, clara, precisa y circunstanciada de los hechos o conductas que se le imputan y de sus consecuencias jurídicas, ya que cuando el Investigado tiene total conocimiento del carácter y de los fines del procedimiento es que puede proveer su defensa. Nuevamente cita a Rodríguez Fallas y Hernández Vargas y sostiene que en lo relativo al principio de imputación siguiendo lo establecido por la Sala Constitucional en la resolución 632-99 de las 10:48 hora del 29 de enero de 1999 se han pronunciado al respecto y transcribe una parte del criterio. Concluye, de lo transcrito, es posible afirmar que, para que una imputación se tenga como válida el órgano instructor del procedimiento debe hacer una relación oportuna, expresa, clara, precisa y circunstanciada de los hechos o conductas que se le imputan y de sus consecuencias jurídicas lo que implica un análisis del nexo de causalidad de la conducta con el sujeto, para así establecer la posible sanción. Arguye, a partir de la página 23 del auto de traslado de cargos se consignaron en el apartado de "Presuntas normas infringidas" una serie de normativa que no cumple con los elementos esenciales del principio de tipificación, es decir, no se le imputa a un sujeto activo una conducta

determinada, ni tampoco se califica tal conducta como reprochable a la luz de una sanción específica, lo cual a su vez es un quebranto al principio de imputación, en los términos advertidos líneas arriba. Alega, concretamente cuando se le indica que presuntamente infringió los artículos 9, 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 178 de la Constitución Política, la Contraloría General no logra identificar: ¿quién es el sujeto activo? ¿Cuál es la obligación o prohibición? ni tampoco ¿cómo califica el ordenamiento jurídico el incumplimiento de aquella norma como reprochable? Lo que es lo mismo: ¿cuál es la hipotética sanción por haber cometido la presunta falta?. Adiciona, en igual sentido, que se presume la vulneración de los artículos 11, 12, 16, 158 inciso 4. y 216 de la Ley General de la Administración Pública. Indica, en ninguno de los artículos expuestos en los párrafos anteriores, se establece cuál es la consecuencia punitiva que le será impuesta, en caso de que los hechos sean ciertos, de ahí que señala la vulneración del principio de tipicidad en su perjuicio. Prosigue, también se acusa la presunta infracción a los ordinales 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, normas que -primero- no establecen ninguna sanción ni remiten a otras que así las contengan y que además no son normas que establezcan una obligación o una prohibición determinada, como lo exige el principio de tipicidad, sino que definen y describen los conceptos de Hacienda Pública (artículo 8), fondos públicos (artículo 9), ordenamiento de control y fiscalización superior (artículo 10) y Finalidad del ordenamiento de control y fiscalización superior (artículo 11). Cuestiona, cómo puede defenderse por la supuesta vulneración de una normativa que no describe conducta alguna, que no establece una obligación o una prohibición. Sostiene que la respuesta a las inquietudes señaladas es que ni hay conducta, ni tampoco sanción, con lo que se denota la ausencia de dos elementos esenciales del principio de tipicidad, situación que -dice- incide en su perjuicio y en el ejercicio de su derecho de defensa, toda vez que no es posible, argumentar contra acciones y sanciones que no están previstas y que la Contraloría General endilga como presuntas normas infringidas. Cita un extracto del acto de apertura en lo tocante a la supuesta violación del numeral 10 de la Ley General de Control Interno y cuestiona de cuáles mecanismos de control formalmente establecidos se apartó y a que se refiere la Contraloría General al indicar que no veló por el adecuado desarrollo de la actividad del órgano a su cargo. Repocha, de la intimación e imputación que se le hizo, en el párrafo transcrito, se denota con total claridad que aquella no es expresa ni precisa, lo cual obliga a que sea el propio investigado el que tenga que dilucidar, del cúmulo de información y actuaciones comprendidas en el expediente administrativo, cuáles son los cargos que se le imputan, situación de extremo riesgo para el investigado, pues bien podría suceder que no se pronuncie sobre algunos de los reparos que se le endilga, por el simple hecho de que

no fueron valorados como tales; o bien porque no los ubicó en el expediente, lo cual menoscaba tanto el derecho de defensa, como el debido proceso. Argumenta, otro caso que puede obedecer a un error de imputación es el que se acusó en la página 25 del auto de traslado de cargos, referente a una supuesta infracción al numeral 40 del Decreto Ejecutivo N°33446-H, denominado, “Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público”, y manifiesta que la Contraloría se limitó simplemente a señalar la presunta violación a esa normativa; colocándolo en una situación de incertidumbre al no saber de forma clara y específica cuál sería la supuesta conducta prohibida y cuál la hipotética sanción que se le impondría, lo que le impide analizar y argumentar en defensa de los intereses del investigado. Sostiene que el traslado de cargos que la Contraloría General de la República llevó a cabo quebranta los principios de tipicidad, intimación e imputación, con lo cual, se le impide ejercer una adecuada defensa, toda vez que presume la vulneración de normas jurídicas que no establecen quién es el sujeto activo, cuál es la conducta de cumplimiento obligatorio o prohibida, ni tampoco establece la posible sanción que le correspondería al sujeto investigado en caso de comprobarse su autoría; por lo anterior, solicita se declare la nulidad del traslado de cargos efectuado, toda vez que se le imposibilitó ejercer una defensa adecuada. Por su parte, la señora **Marta Cubillo Jiménez** alegó que *-tanto en el memorial que contiene el recurso de revocatoria con apelación en subsidio como en los alegatos finales y conclusiones-* que en lo que respecta a la investigación preliminar no se le otorgó audiencia alguna como premisa para la construcción de la verdad real de los hechos. También, que el régimen de responsabilidad requiere necesariamente que haya mediado dolo o culpa grave y cita el artículo 211 de la LGAP. Agrega, esto es muy importante porque determina que en cualquier caso debe siempre analizarse el elemento subjetivo para poder calificar si el funcionario es responsable. Refiere, esto es, la Administración y en concreto el Órgano Director desde el momento de la intimación debió definir su teoría del caso, y como considera que en el caso concreto ha mediado dolo o culpa grave. Debe entonces en la intimación, aportar los elementos para considerar que hay presencia de dolo o culpa grave en el caso, además debió garantizar la comunicación exacta de los hechos que dan origen al proceso y describir en forma detallada, precisa y claramente el hecho que se le imputa y una clara calificación legal del hecho punible, aspectos ausentes en el acto de inicio del procedimiento. Agrega, cabe mencionar que los principios del derecho administrativo sancionador, se derivan del derecho penal. Señala, básicamente debe demostrarse y calificarse desde la misma intimación, por qué considera la Administración que ha mediado dolo o culpa grave en el caso concreto. Indica, esto es una aplicación del principio constitucional de culpabilidad. Como

consecuencia de este principio, no resultan admisibles las sanciones de plano ni los ilícitos administrativos objetivos, como así parece definirlo el auto de traslado de cargos, pues para la imposición de toda sanción, será necesario acreditar que el presunto responsable ha actuado en forma culpable, cualquiera que sea el grado de dicha culpabilidad. Sin embargo, considera que este criterio subjetivo obligatorio de imputación de la conducta, ni siquiera se asoma en la intimación del proceso. Estima que en este caso, no aparece, ni se imputa, a la investigada ninguna clase de culpabilidad. Sostiene, dada la extensión de eventuales normas infringidas, es evidente que se está tratando de hacer una integración normativa para derivar una posible conducta violada, en evidente ausencia de un tipo específico de una conducta sancionable tal y como lo demanda la Constitución Política. Reclama, esto viola las reglas del debido proceso en materia de sanciones, que exige la existencia de un tipo legal previo y no un ejercicio hermenéutico para determinar una posible conducta sancionable; lo que viola el artículo 39 de la Constitución Política. Afirma, como se ha evidenciado en los acápites anteriores, la imputación adolece de la valoración de la culpabilidad. Amplía, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Servicio de las potestades disciplinaria y anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República (R-2-2011-DC-DJ); artículo 1, señala que se debe procurar en todo momento “el cumplimiento pleno de las garantías del debido proceso y la búsqueda de la verdad real” no obstante, dice, tal y como se ha evidenciado, existen una violación a la garantía procesal de una intimación clara y circunstanciada en el tiempo de la conducta que se reprocha.. Esto es un tipo administrativo sancionatorio, tal y como lo demanda el artículo 39 de la Constitución Política. Reprocha, esta es una formalidad sustancial del proceso que lo hace nulo según el artículo 4 del Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria y Anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República (R-2-2011-DC-DJ), por el evidente ejercicio al que se considera se le somete de interpretar dentro de un elenco normativo basto, cuál es la norma que podría estar infringiendo, y en la que deber existir un sujeto típico, una sanción y una conducta reprochable. Afirma que no es correcto pretender que una persona procesada deba interpretar de qué se le acusa. Finaliza, de acuerdo con el artículo 158 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública, será inválido el acto sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.

Criterio del órgano decisor: i.- Sobre los alegatos referentes a una supuesta violación al principio de tipicidad. A efectos de atender el alegato antes expuesto, debemos iniciar explicando los alcances del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador. El artículo 4 inciso b) del Reglamento de organización y servicios de las potestades disciplinaria y anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República (en

adelante Reglamento de Procedimientos) regula entre los principios del derecho sancionatorio administrativo el de tipicidad en sede administrativa, cuyo texto indica: *“La falta o infracción disciplinaria es una violación al funcionamiento de cualquier deber propio de su condición como servidor, aun cuando no haya sido especialmente definida aunque sí prevista. Los hechos determinantes de las faltas disciplinarias son innumerables, pues dependen de la índole de los comportamientos o conductas de los sujetos subordinados, comportamientos o conductas ilimitados en número dada su variedad.”* De acuerdo con la transcripción anterior, y para el caso de la tipicidad administrativa las conductas reprochables dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador, son todas aquellas que puedan transgredir alguno de los deberes del servidor público en el ejercicio de su función, por lo que a diferencia de la tipicidad en materia penal, no resulta necesario que la conducta reprochada se encuentre expresamente dispuesta o tipificada por la ley como falta administrativa, para efectos de que el servidor pueda ser sancionado por su incumplimiento. En ese sentido, BELÉN MARINA JALVO señala: *“... En el Derecho administrativo sancionador existe una razón de carácter material que subyace a la especialidad del principio de tipicidad. Esta razón estriba, por un lado, en la multitud de intereses cuya gestión se encomienda a la Administración y por otro lado, en la voluntad de sancionar las conductas que los lesionen. Así las cosas, no es posible realizar una descripción exhaustiva y cerrada de todas las conductas constitutivas de infracción, pues, de lo contrario, la mayoría de ellas quedarían impunes. Las dificultades que acabamos de exponer, se acrecientan, si cabe, en el Derecho disciplinario, habida cuenta de la indefinición misma de los deberes cuyo incumplimiento se ha de sancionar, de la relación tan prolongada e intensa que une a los funcionarios con la Administración. del <<fondo de disciplina interna y la exigencia de una moral profesional>> que concurren en este ámbito. Todo ello, claro está, sin olvidar la conveniencia de sancionar todas las conductas que pongan en entredicho los intereses en juego. Más aún, y sin detenemos en las posiciones que flexibilizan las exigencias del principio de tipicidad por la mera invocación de las relaciones de sujeción especial, la jurisprudencia ha introducido matices más fuertes según se trate de infracciones deontológicas o relativas a otros deberes...”* (Belén Marina Jalvo, El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos (Fundamentos y regulación sustantiva), pp. 152-53). En el mismo sentido, la Sala Constitucional no se ha quedado al margen de la aceptación de esta diferenciación, ratificando que la aplicación de los mencionados principios del Derecho Penal, en especial el de tipicidad, no se pueden aplicar al derecho administrativo sancionador de la misma manera que en el ámbito jurídico penal. Al respecto el Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia reiterada sostiene: *“...El principio de*

tipicidad es una aplicación del principio de legalidad y exige la delimitación concreta de las conductas que se hacen reprochables a efectos de su sanción. Sin embargo, en materia disciplinaria no se aplica el principio de tipicidad en la misma forma que se hace en materia penal, de conformidad con el artículo 39 constitucional, según lo ha manifestado en forma reiterada esta Sala, al señalar que: "Para que una conducta sea constitutiva de delito, no es suficiente que sea antijurídica -contraria a derecho-, es necesario que esté tipificada sea que se encuentre plenamente descrita en una norma, esto obedece a exigencias insuprimibles de seguridad jurídica, pues siendo la materia represiva la de mayor intervención en los bienes jurídicos importantes de los ciudadanos, para garantizar a éstos frente al Estado, es necesario que puedan tener cabal conocimiento de cuáles son las acciones que deben abstenerse de cometer, so pena de incurrir en responsabilidad criminal ..." (resolución número 1877-90, de las dieciséis horas dos minutos del diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa). Puede afirmarse que el principio de tipicidad constituye un principio fundamental en la responsabilidad disciplinaria, pero no en la misma forma que en ámbito jurídico-penal, ya que los principios "nullum crimen sine lege", "nullum poena sine lege" no tienen la rigidez y exigencia que les caracteriza en el derecho penal sustantivo, por cuanto la actividad sancionatoria de índole penal y la de índole disciplinaria corresponden a campos jurídicos diferentes, y los parámetros de discrecionalidad que son propios del ejercicio de la potestad disciplinaria administrativa son más amplios que los de la potestad sancionatoria penal del Estado. Así, en el derecho penal, en relación con los delitos, toda pena debe estar establecida en la ley con respecto al hecho incriminado, excluyendo, por su generalidad, toda posibilidad de referencia a los llamados conceptos jurídicos indeterminados, o las cláusulas abiertas o indeterminadas; si la conducta no está plenamente definido (sic) no hay pena. **En el derecho disciplinario, en razón del fin que persigue, cual es la protección del orden social general, y de la materia que regula, -la disciplina-, la determinación de la infracción disciplinaria es menos exigente que la sanción penal, ya que comprende hechos que pueden ser calificados como violación de los deberes del funcionamiento, que en algunas legislaciones no están especificados, y, en otras, sí. De manera que, el ejercicio de este poder es discrecional, de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que estén detallados concretamente como hecho sancionatorio, por lo cual, la enumeración que de los hechos punibles se haga vía reglamentaria no tiene carácter limitativo.** Motivado en la variedad de causas que pueden generar su aplicación, en la imprecisión frecuente de sus preceptos y en la esfera de aplicación, no siempre es orgánico ni claro en la expresión literal, razón por la cual puede

sancionarse discrecionalmente las faltas no previstas concretamente, pero que se entienden incluidas en el texto, siempre y cuando resulten de la comprobación de la falta disciplinaria, mediante un procedimiento creado al efecto. **La falta o infracción disciplinaria se ha definido diciendo que es una violación al funcionamiento de cualquier deber propio de su condición, aún cuando no haya sido especialmente definida aunque si prevista. Los hechos determinantes de las faltas disciplinarias son innumerables, pues dependen de la índole de los comportamientos o conductas de los sujetos "subordinados", comportamientos o conductas en verdad ilimitados en número dada su variedad...**" (Lo destacado no es del original) (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia número 5594-94 de las quince horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro). Congruente con los textos antes transcritos, se puede observar que el principio de responsabilidad del servidor público regulado en el artículo 11 de la Constitución Política establece como base de dicha responsabilidad el cumplimiento de los deberes que la ley les impone, definiendo además que la "Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes." . Esta misma fórmula se regula en el artículo 211 de la Ley General de la Administración Pública, en tanto señala que "1. El servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave, sin perjuicio del régimen disciplinario más grave previsto por otras leyes...". Vemos así cómo el legislador vuelve a establecer la responsabilidad de los servidores públicos sobre la base del incumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo en general y no sobre conductas expresamente tipificadas como faltas administrativas, lo cual resulta congruente con el régimen sancionatorio aplicable en el presente caso, el cual determina el hecho generador de responsabilidad con fundamento en el incumplimiento de deberes propios de los servidores públicos, al establecer en el caso de los artículos 3 y 38 inciso g) de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública como causal de responsabilidad la transgresión al deber de probidad que incluye dentro de sus manifestaciones el "administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia" y "g) Incurra en culpa grave en la vigilancia o la elección de funcionarios sometidos a sus potestades de dirección o jerarquía, en cuanto al ejercicio que estos hayan realizado de las facultades de administración de fondos públicos.". En relación con la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el artículo 110 incisos b), r) y o), regula como hechos generadores de

responsabilidad administrativa: “... **b)** *La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión. (...) o)* *Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes. (...) r)* *Otras conductas u omisiones similares a las anteriores que redunden en disminución, afectación o perjuicio de la Administración Financiera del Estado o sus instituciones.”. En ese sentido, las normas que regulan las causales de responsabilidad administrativa, como parte del derecho administrativo sancionador, por lo general no tipifican conductas detalladas o específicas en los términos que lo expone la defensa de los investigados haciendo eco de la tipicidad observada como principio de aplicación estricta en el ámbito penal, sino que -por el contrario- las regulaciones administrativas establecen como hechos generadores de responsabilidad el incumplimiento de los deberes relacionados con los distintos bienes jurídicos que se tutelan en el desarrollo de las normas administrativas cuya amplitud, de acuerdo con el Derecho Administrativo costarricense deriva del desarrollo constitucional, legal y reglamentario, normas generales cuya transgresión es susceptible de generar responsabilidad a los sujetos infractores, sin caer en que cada norma deba incluir su propia sanción o sus propias prohibiciones como *-al parecer-* lo interpretan las partes investigadas. Es por ello que al momento de hacer la imputación de los cargos a las personas investigadas, se procedió a comunicarles las normas presuntamente incumplidas y su relación con los hechos generadores de responsabilidad señalados en la resolución de apertura de este procedimiento administrativo. Congruente con ello, y sin el ánimo de resultar reiterativos respecto del análisis de responsabilidad que se desarrollará en esta resolución, lo cierto es que en el acto de apertura comunicado a todos los investigados se intimaron de una manera clara y precisa, las presuntas normas infringidas, entre las cuales están: artículos de la Constitución Política de Costa Rica, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley General de Control Interno, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público. En ese sentido, se trata de normas vigentes del ordenamiento jurídico administrativo costarricense, que establecen una serie de deberes y obligaciones a cargo del señor Espinoza Rodríguez y la señora Cubillo Jiménez, en función de los puestos que desempeñaron como Director de Crédito Público y Tesorera Nacional respectivamente, normas que tienen una relación inmediata y directa con los hechos investigados, cuyo*

incumplimiento resulta generador de responsabilidad administrativa tal como será desarrollado en los apartados siguientes de la presente resolución. Corolario de lo anterior, es criterio de este órgano decisor que en la especie no se ha transgredido el principio de tipicidad administrativa, en el tanto el acto de apertura se encuentra ampliamente detallada cada una de las normas presuntamente infringidas así como la explicación de las consideraciones por las cuales esas normas fueron presuntamente incumplidas. Con respecto a los otros cuestionamientos realizados en relación con el acto de apertura, se debe indicar en primer lugar que en el caso del señor Julio Espinoza el investigado no presentó recurso de revocatoria y/o apelación contra el acto de apertura del procedimiento administrativo, momento procesal en el que tanto el Reglamento de Organización y Servicios de las potestades disciplinaria y anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República como la Ley General de la Administración Pública, establecen la posibilidad de impugnar dicho acto, en caso de haber considerado que el mismo resultaba omiso u ambiguo para efectos de ejercer el derecho de defensa, lo cual se echa de menos en el caso de la defensa realizada por el señor Espinoza. Y en el caso de la señora Marta Cubillo dicha funcionaria presentó los recursos ordinarios contra el acto de apertura pero en forma extemporánea, tal y como fue declarado en la resolución del órgano decisor No. 00576-2019 de 19 de abril de 2019, ratificada por el Despacho de la señora Contralora mediante resolución No. R-DC-53-2019 de 20 de mayo de 2019. Es por eso que resulta extemporáneo e inoportuno hacer este tipo de cuestionamientos en la etapa de comparecencia, a pesar de existir una fase recursiva expresamente dispuesta en el ordenamiento jurídico para efectos de cuestionar los vicios propios del acto de apertura. No obstante lo anterior y de conformidad con el principio de informalismo que rige el procedimiento administrativo, y para efectos de garantizar el derecho de defensa a las partes, este órgano decisor procedió nuevamente a revisar el acto de apertura y considera que este cumple con los principios del debido proceso, derecho de defensa, imputación e intimación, fundamentado en lo siguiente. El principio constitucional del debido proceso regulado en el artículo 41 de nuestra Constitución Política, del cual se derivan los principios de intimación e imputación, obliga a que toda acusación formal debe contener una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan a los investigados así como las consecuencias que eso deviene de comprobarse su responsabilidad. Inclusive, se debe realizar una calificación legal del hecho, estableciendo las bases jurídicas de la acusación y la correcta pretensión punitiva. En el presente caso se puede observar que en el Considerando I del acto de apertura, se indican los hechos que podrían originar la responsabilidad administrativa de los servidores investigados, los cuales

tienen una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada. Aunado a ello, cada uno de los hechos hace referencia a la prueba que lo sustenta, la cual se encuentra debidamente referenciada al indicarse el folio en el que se puede localizar dentro del expediente administrativo. Cabe indicar que a pesar de que los investigados señalan que dichos hechos no cumplen con el debido proceso, omiten indicar específicamente cuál o cuáles de esos hechos son los que en su criterio impiden ejercer su derecho de defensa. En relación con los principios de intimación e imputación, el artículo 4 inciso b) del Reglamento supra citado regula como parte de los principios del derecho sancionatorio administrativo lo siguiente: “... **Intimación:** *Consiste en el acto procesal por medio del cual se pone en conocimiento la acusación formal. La instrucción de los cargos tiene que hacerse mediante una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan y sus consecuencias.* **Imputación:** *Es el derecho a una acusación formal, en la que los órganos decidores individualizan al investigado, describen en detalle, en forma precisa y de manera clara el hecho que se le imputa. Debe también realizarse una clara calificación legal del hecho, estableciendo las bases jurídicas de la acusación y la concreta pretensión sancionatoria o anulatoria....”.* En cumplimiento de dichos principios, se puede constatar que en el Considerando II del acto de apertura, existe un apartado específico para cada uno de los investigados, en el que se desarrolla en forma detallada, precisa y clara, la relación de hechos que podrían generar responsabilidad administrativa y las normas presuntamente transgredidas, a lo cual se suma las eventuales sanciones que se señalan en el Considerando III del acto de apertura en caso de acreditarse la comisión de las faltas imputadas, lo cual permite a este órgano decisor tener por demostrado el cumplimiento de los principios de intimación e imputación antes indicados. Prueba adicional de lo anterior, es que de la revisión de los alegatos de defensa expuestos en la comparecencia y específicamente en el escrito de conclusiones, se observa que los investigados comprendieron a cabalidad los hechos y las faltas que se les atribuyen, por lo que resulta improcedente el argumento en relación con la transgresión al debido proceso alegado por el señor Espinoza Rodríguez y la señora Cubillo Jiménez. Aunado a lo anterior y específicamente en relación con el alegato expuesto por esta última referente a que no se indicó en el acto de apertura el criterio de imputación de la responsabilidad reprochada y las razones que lo motivan, se debe indicar que este órgano decisor tiene pleno conocimiento de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es subjetiva y no objetiva, tal y como lo señala el artículo 211 de la Ley General de la Administración Pública. Es por ello que al momento de determinar la responsabilidad de los investigados, el órgano decisor hará un análisis -más adelante en esta resolución- sobre la existencia de dolo o

culpa grave en la comisión de las faltas imputadas. Teniendo claro lo anterior, es importante reiterar que en efecto, el principio constitucional del debido proceso regulado en el artículo 41 de nuestra Constitución Política, del cual se derivan los principios de intimación e imputación, obliga a que toda acusación formal debe contener una relación oportuna, expresa, precisa, clara y circunstanciada de los hechos que se le imputan a los investigados así como las consecuencias que eso deviene de comprobarse su responsabilidad. Inclusive, se debe realizar una calificación legal del hecho, estableciendo las bases jurídicas de la acusación y la correcta pretensión punitiva. Ahora bien, cabe indicar que como parte del debido proceso, y como una premisa del derecho a ser juzgado con base en una presunción de inocencia, no resulta de ninguna manera procedente establecer desde el acto de apertura si la falta se cometió con dolo o culpa grave, toda vez que esa definición corresponderá hacerla hasta contar con todos los elementos de juicio que se recaben en la instrucción del procedimiento administrativo. Es por ello que partiendo del hecho que la responsabilidad de los funcionarios públicos es subjetiva y que por ende sólo responderán por acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento cuando hayan actuado con dolo o culpa grave, la determinación del criterio de imputación se podrá analizar hasta el momento del dictado del acto final, claro está siempre dentro del marco de los hechos investigados y la imputación de cargos realizada. Con respecto al alegato de que no se le dio audiencia de la investigación preliminar, la Sala Constitucional en el Voto No. 07727-2019 de 3 de mayo de 2019 señaló: “... *La Sala ha declarado que, en tesis de principio, es imposible violar el Debido Proceso o algún otro derecho fundamental durante una investigación preliminar, ya que ésta, strictu sensu, no forma parte del procedimiento administrativo en sí, sino que más bien constituye un estadio preparatorio cuyo objeto es juzgar si existe mérito para abrirlo o no. Más específicamente, se ha dicho que la investigación preliminar puede definirse como una labor facultativa de comprobación desplegada por la propia Administración Pública de las circunstancias del caso concreto, siendo su finalidad el determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. Por lo tanto, con excepción de ciertos supuestos como, por ejemplo, aquellos casos en que se evacua prueba que, por su naturaleza, debe ser analizada con participación de todos los involucrados, los reclamos que se interpongan por hechos producidos durante estas etapas, simplemente, carecen de fundamento, ya que los investigados no estarían en posición de exigir la realización de una audiencia o de interponer algún recurso contra lo actuado....*”. De acuerdo con el texto transcrito, es claro que no existe un deber de dar audiencia sobre la investigación preliminar, toda vez que el

debido proceso y la oportunidad de audiencia y defensa en todos sus alcances, se otorgará en el desarrollo del procedimiento administrativo, todo lo cual confirma la improcedencia de dicho alegato. En razón de lo antes expuesto, es criterio de este órgano decisor que en el trámite del presente asunto se han garantizado los principios del debido proceso y el derecho de defensa, razón por la cual se rechazan los alegatos por improcedentes.

V.- SOBRE EL ALEGATO DE NULIDAD DE LA PRUEBA PARA MEJOR RESOLVER.

Indica la representación de la señora Cubillo Jiménez que, en el caso de su representada, tal y como consta en el expediente administrativo, a folio 123, el día 11 de junio de 2019, presentó las conclusiones del caso, elaborando claramente la teoría del caso, sobre la duda razonable de prueba sobre que la hayan informado, formalmente, de pagos sin contenido presupuestario en el servicio de la deuda interna. Agrega, la prueba solicitada por el órgano director, contraviene el derecho del administrado de formular las conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia. Es decir, se trata de conclusiones sobre la prueba aceptada durante la audiencia, según el Artículo 317 de la Ley General de la Administración Pública inciso f). Indica, además, se viola el requisito exigido por el Artículo 319 de la Ley General de la Administración Pública, el cual establece que en caso excepcional de que se quiera introducir hechos nuevos o completar prueba, se debe consultar al superior y este decidirá en 48 horas si la aprueba y fijará un plazo máximo de 15 días máximo para otra comparecencia. Agrega, se está violando normativa de fondo que sustenta el debido proceso, razón por la cual, debe tenerse como nula la prueba solicitada. Dice, en la resolución No. 009679-2019 (DJ-0810), se establece solamente el concepto de prueba para mejor resolver, sin especificar los requisitos pautados por Ley, limitándose a invocar el artículo 297.1, de la Ley General de la Administración Pública, el cual se subsume al evento de la terminación el proceso, una vez emitidas las conclusiones. Refiere, en resumen se trata de prueba extemporánea y llama la atención a esta defensa, la lectura de animosidad de buscar prueba como si el órgano director estuviera litigando contra la defensa, lo cual no es propio de un órgano imparcial que debe juzgar con base en las pruebas recabadas durante la audiencia. Fuera de ésta, estaríamos ante una emboscada procesal, por más audiencia que se nos brinde, pues no puede ser sometida a contradictorio, derecho fundamental del debido proceso. Señala que en el expediente no se reflejó prueba durante la audiencia lo que se aplicó en el sistema presupuestario, sino más bien, los supuestos pagos sin contenido se trataron de probar a través del SINPE; el cual refleja una transacción. Indica, la Certificación del Contador, hace referencia a supuestos pagos sin contenido, debido a que se cambió el criterio de presupuesto nacional para la primera parte del año 2018, criterio cambiado en el año 2019, cambiando los registros ya

efectuados. Finaliza, esta defensa objetó la prueba traída al expediente no firmada sobre supuestos datos de contenido presupuestario. Sin embargo, añade, la resolución del órgano director, ahora busca enmendar ese defecto solicitando la certificación de dicha información. Aduce, según la Ley 8131 y su reglamento, los registros contables son invariables salvo que cuenten con la autorización de la Contraloría General de la República, hecho desconocido hasta este momento. **Criterio del Órgano Decisor:** Al respecto, no comparte este órgano decisor los planteamientos llevados a cabo por la representación de la señora **Cubillo Jiménez**, en primer término porque la prueba para mejor resolver constituye una facultad del órgano decisor, que en ningún momento violenta el debido proceso, sobre el particular, y bajo esta misma línea de argumentación, la Sala Constitucional ha indicado: “(...) Finalmente y en cuanto a la prueba para mejor resolver solicitada por el recurrente, es menester indicarle que no existe con la actuación de la administración una violación al derecho al debido proceso (...) ya que es facultativo del órgano director el determinar la procedencia o no de la prueba solicitada (...)” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 2883-99 de las diecisiete horas con nueve minutos del 21 de abril de 1999). Por consiguiente, no es aceptable el argumento de la parte en el sentido de que la prueba solicitada se erige como prueba extemporánea, todo lo contrario, es prueba recabada por el órgano decisor de conformidad y con estricto apego a las facultades que le otorga el ordenamiento jurídico con el fin de averiguar la verdad real. (Artículos 214, 221 y 297 de la LGAP). En segundo lugar, la prueba para mejor resolver tal y como ya se indicó tiene como fin la búsqueda de la verdad real, tal y como lo dispone en cardinal 48 inciso 1) del Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria y Anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República, no resultando antojadiza o arbitraria, como pretende hacer ver la investigada, es obligación de todo órgano decisor solicitar la documentación que considere puede servir para resolver objetivamente un asunto, para ello se reitera la potestad que se tiene para efectos de hacer llegar al procedimiento, los materiales probatorios que coadyuven con la mejor resolución del caso. Adicionalmente, es importante resaltar que el mismo cardinal 48 supra citado en su inciso 2) dispone la forma en la que se incorporará al contradictorio la prueba de carácter documental, al respecto indica: “Cuando esa prueba sea de carácter documental, se otorgará audiencia a las partes por tres días para que aleguen cuanto estimen conveniente acerca de su alcance e importancia”. Es de agregar que justamente los tres días de audiencia que deben ser conferidos -y que en este caso han sido otorgados a todos los investigados(as) dentro de este asunto por medio de la resolución 14037-2019 (DJ-1195 de las 10:30 horas del 19 de setiembre de 2019- tiene como finalidad que las partes puedan

hacer sus alegatos sobre la misma, así como ampliar o ajustar las conclusiones rendidas en los términos que consideren oportunos, o incluso proponer prueba testimonial o pericial tendiente a contradecir o desvirtuar la prueba, por lo cual no se puede concluir que se afecte el debido proceso o derecho de defensa de un investigado, cuando -se reitera- se le está otorgando a todos los investigadas, en cuenta a la señora Cubillo Jiménez el plazo que jurídicamente corresponde para garantizar el derecho de defensa y el debido proceso para efectos de que exponga todos los argumentos que considere procedentes a la luz de la documentación traída al caso, mucha de la cual, conoce la parte investigada por el ejercicio de sus funciones. Nótese que los derechos otorgados a los investigados según el cardinal 317 de la LGAP, con la solicitud de prueba para mejor resolver no han sido conculcados, puesto que sobre dicha documentación se ha conferido la posibilidad de analizarla y como ya se agregó, abriendo la posibilidad de los investigados para ajustar o modificar sus conclusiones en caso de que lo consideren necesario o incluso proponer otros elementos de prueba documental, testimonial o pericial, lo cual se echa de menos en el escrito de la señora Cubillo Jiménez. Considera el órgano decisor que la interpretación que la parte investigada le confiere al numeral 319 de la LGAP, es errada, ya que el órgano decisor de este procedimiento administrativo concentra las competencias necesarias para instruir y además resolver el procedimiento por acto final sin necesidad de solicitar autorización al superior en los términos que dispone el numeral 319 de la LGAP. En ese sentido, el órgano solicitó la prueba para mejor resolver conforme con lo dispuesto en el numeral 48 del Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria y Anulatória en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República que es resolución n.º R-DC-199-2011 la cual se encuentra vigente y constituye norma especial, que a su vez se ampara en lo dispuesto en el numeral 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, norma *-también especial-* que faculta al Órgano Contralor para efectos de emitir válidamente, por la vía reglamentaria los procedimientos aplicables en materia de Hacienda Pública cuando señala: *“En todos los casos en que, de acuerdo con la ley, deba darse oportunidad suficiente de audiencia y defensa en favor del afectado, lo mismo que en los casos en los cuales una resolución final de la Contraloría General de la República cause o pueda causar lesión grave a un derecho o a un interés legítimo, se observará cumplidamente la garantía del debido proceso, de conformidad con los principios contenidos en el Libro II de la Ley General de la Administración Pública y los procedimientos que, por la vía reglamentaria, establezca la Contraloría...”* La misma Sala Constitucional avala la validez y regularidad constitucional de los alcances de este reglamento señalando en lo que interesa: **“IV.- SOBRE EL REGLAMENTO CUESTIONADO.** *La normativa en cuestión fue*

emitida por la Contraloría General de la República, con base precisamente en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como en los artículos 68, 72 y 77 de la Ley Orgánica que regula la potestad que tiene este órgano para ordenar y recomendar sancionar a funcionarios públicos que hayan incurrido en un inadecuado manejo de fondos públicos. En especial el artículo 77 dispone: (...) De manera que la misma ley autoriza tal delegación vía Reglamento.” (Sala Constitucional, resolución 9397-2011 de las 14:31 horas del 20 de julio de 2011.) Así las cosas, este Órgano Decisor no encuentra una transgresión al ordenamiento y a los principios que informan el debido proceso en el desarrollo del procedimiento administrativo que nos ocupa, considerando para tal efecto que el Órgano Decisor actuó conforme la norma especial que se establece en el numeral 48 del citado reglamento, y además, no se pone a la parte en un estado de indefensión ya que para todos los efectos se otorgó la audiencia de tres días a todas las partes investigadas, sobre la prueba para mejor resolver, tanto la que planteó una de las partes -folios 126 y 127- como la que consideró *-de oficio-* necesaria el mismo Órgano Decisor para efectos averiguar la verdad real conforme se dispone en los numerales 214, 221 y 297 de la LGAP. Ahora bien, en el desarrollo de la audiencia escrita a la parte le asiste el derecho de emitir conclusiones, o si lo desea y estima oportuno y adecuado, ajustar las conclusiones que ya fueron rendidas en el desarrollo de la comparecencia oral (valga señalar por el mismo medio, por escrito, tal como las partes en su momento lo solicitaron en el desarrollo de la comparecencia oral). También pudo solicitar la admisión de otras pruebas, documentales, testimoniales o periciales cuya admisión llevaría necesariamente al desarrollo de una nueva comparecencia para efectos de evacuar esa prueba, lo que no sucedió en este caso. Por otra parte, toda valoración sobre la validez de la prueba puede ser expuesta por medio escrito, y por todas las partes investigadas, sin necesidad de que se deba reabrir al desarrollo de una nueva comparecencia oral, sólo para efecto de que las partes ajusten su defensa a las pruebas allegadas al proceso, condición que pueden realizar por un medio escrito, respetando los elementos del contradictorio, lo cual ya realizaron las partes en el desarrollo de las conclusiones de la audiencia oral que fueron rendidas por medio escrito de lo cual constan los documentos visibles a los folios 120, 122, 123, 124, 126, del expediente administrativo digital. Así las cosas, en el desarrollo de la audiencia escrita sobre la prueba para mejor resolver las partes tiene las mismas oportunidades de defensa, y lo que varía es el medio por el cual se manifiestan. De ahí que la parte no demuestra que se le colocara en un estado de indefensión, derivado de la admisión de la prueba para mejor resolver o que se le hubiera lesionado otras garantías del debido proceso, de lo cual resulta ayuno el alegato de la señora Cubillo Jiménez y en ese tanto, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 223 de la

LGAP y en tanto no presenta la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento que causen indefensión, se declara sin lugar la solicitud de nulidad de la prueba que fuera planteada por la señora Cubillo. Ahora bien, en lo que respecta a la certificación solicitada a la Contabilidad Nacional, es importante aclarar que los datos consignados en ese documento se encuentran fijados desde el acto de apertura de este asunto, los cuales son además coincidentes con los datos en su momento elaborados por la Dirección de Crédito Público y que ya constan a los folios 15, 16, 17, 18 del expediente administrativo (mismos que además fueron aportados por las partes el desarrollo de la comparecencia -folio 101 y 102 del expediente administrativo digital-, razón por la cual, se solicitó cotejar esa información por parte de Contabilidad Nacional y certificar la misma por parte del órgano competente para tal efecto, aspecto que sin lugar a dudas no tiene como norte enmendar ninguna falencia como lo plantea la parte investigada, sino que por el contrario tener un cotejo absoluto de los montos pagados sin contenido presupuestario. Así las cosas se rechaza el planteamiento bajo análisis.

VI.- SOBRE LA RESPONSABILIDAD QUE DERIVA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. De acuerdo con el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico costarricense (artículo 6 de la LGAP) la Dirección de Crédito Público y la Tesorería Nacional se encuentran bajo la rectoría de quien ejerce las funciones como Ministro (a) de Hacienda y ambas son parte integral del régimen económico-financiero que describe el numeral 2 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (conocida como LAFRPP) el cual comprende el “...conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que facilitan la recaudación de los recursos públicos y su utilización óptima para el cumplimiento de los objetivos estatales, así como los sistemas de control.” (el subrayado no corresponde al original). El numeral 3 de la citada ley establece entre los fines de dicha normativa los siguientes: “a. *Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.* b. *Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.* c. *Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.*” (el subrayado no corresponde al original). En ese mismo orden, los artículos 17 y 18 establecen que para propiciar el uso adecuado de los recursos financieros del sector público, se contará con sistemas de control interno y externo, y que el control interno será responsabilidad de la máxima autoridad de cada dependencia y en los procesos donde participen diferentes dependencias cada una será responsable de los subprocesos o actividades que le corresponden y el control externo

corresponderá a la Contraloría General de la República. El artículo 26 de la LAFRPP define el Sistema de Administración Financiera (SAF) señalando que el mismo comprende todo un sistema articulado que se encuentra “...conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.” Por su parte el numeral 27 de la Ley 8131 y 3 de su Reglamento establece la rectoría de ese Sistema a cargo del Ministro de Hacienda cuyas competencias se establecen en el numeral 28 de la norma en comentario, en donde, en lo que interesa, indica: : “a) Dirigir, coordinar y supervisar los subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera. (...) c) Promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y velar por él. d) Coordinar las actividades de procesamiento de datos, para efectos del cumplimiento de esta Ley. (...) g) Las demás competencias que otorguen la ley o los reglamentos.”. Por su parte, el numeral 29 del mismo cuerpo normativo define los subsistemas que se comprenden en el SAF indicando que los mismos deberán estar interrelacionados. En estos subsistemas encontramos: a). Subsistema de Presupuesto, b). Subsistema de Tesorería, c). Subsistema de Crédito Público, d). Subsistema de Contabilidad y el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa el cual se concibe como un sistema complementario. Finalmente, el título X de la Ley 8131 establece las normas relativas al Régimen de Responsabilidad y como parte del cual, el numeral 107 (como derivación del principio de legalidad y rendición de cuentas contenido en los numerales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública) establece que los actos en materia de administración financiera deberán conformarse sustancialmente con el ordenamiento jurídico según la escala jerárquica de sus fuentes. Por su parte, el numeral 112 de la norma en comentario, establece que habrá responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía de uno de los Poderes del Estado o las demás entidades públicas entre otros supuestos: “cuando omitan una decisión oportuna”. Sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los Jerarcas de frente al funcionamiento del Sistema de Administración Financiera la Contraloría General de la República emitió el informe n.º DFOE-GU-14/2006 del 20 de julio de 2006 denominado “Informe sobre el funcionamiento sistémico e integral del Sistema de Administración Financiera de la República (SAF)” en cuyos alcances se hizo referencia al esquema integral de responsabilidades que se establece en la LAFRPP en los siguientes términos: “Aplicación del esquema de responsabilidades en el SAF. Dentro de nuestro marco normativo, existe base suficiente para responsabilizar a los funcionarios por sus actuaciones en el manejo de recursos públicos, refiriéndonos en particular a los

artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de Administración Pública, así como lo dispuesto en el Título X de la LAFRPP sobre “Régimen de Responsabilidad”. También existe normativa conexa tal como la norma 6.7 del “Manual de Normas Generales de Control Interno...”, la cual establece que “Cuando el funcionario responsable con autoridad al efecto detecte alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno, o sea informado de ella, deberá determinar cuáles son las causas y las opciones disponibles para solventarla y adoptar oportunamente la que resulte más adecuada a la luz de los objetivos y recursos institucionales”. Por su parte, en las definiciones de sistema y subsistemas que están incluidas en la LAFRPP, hay dos niveles de rectoría claramente definidos: La que debe ejercer el Ministro de Hacienda como rector del SAF hacia los jefes de subsistemas y la que deben ejercer los rectores de subsistemas hacia las administraciones activas que componen cada subsistema. Todos ellos tienen responsabilidades específicas y resultados que deben obtener, así ante incumplimientos de los rectores de subsistemas y sistema complementario del SAF, o de la administración activa y de sus jefes; los rectores del SAF de acuerdo con sus competencias deben ejercer sus potestades, activando los procedimientos legales que correspondan, disponiendo lo conducente y realizando el seguimiento respectivo para el cumplimiento de lo dispuesto. Dado el bloque de legalidad mencionado, la aplicación del esquema de responsabilidades por parte del rector y rectores de los subsistemas del SAF no es discrecional ni opcional, sino que forma parte integral dentro de los deberes que se definen a depositarios de funciones públicas, que implican el liderar procesos donde deben ejercer su función de dirección, orientación, seguimiento, control y evaluación de resultados; asimismo constituye el cierre de todo ciclo de rendición de cuentas, contribuyendo a garantizar la efectividad de la rectoría y el mejoramiento continuo de la gestión pública.” En ese sentido, para el análisis de la responsabilidad de los servidores investigados, se debe partir de la idea de que el Sistema de Administración Financiera es un sistema integral y articulado, cuya rectoría general corresponde al Ministro de Hacienda (artículos 27 y 28 de la LAF, artículo 3 del Decreto Ejecutivo 32988 Reglamento a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos RLAFFP) y se ejerce por medio de rectorías de segundo nivel establecidas para los distintos Subsistemas tal como se establece –en lo que interesa- en los numerales 29, 60 y 80 de la LAF, y los artículos 80 del RLAFFP y numeral 1 del Decreto Ejecutivo N.º38305 Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público, que definen la rectoría de la Tesorería Nacional y de la Dirección de Crédito Público respectivamente, en el ejercicio de las competencias de cada una de estos

subsistemas, siempre bajo el entendido de que se trata de la responsabilidad por el funcionamiento de un sistema integral como es el Sistema de Administración Financiera.

VII.- SOBRE LOS ALEGATOS DE DEFENSA Y EL CRITERIO DEL ÓRGANO DECISOR.

1) Alegatos presentados en las conclusiones así como en la audiencia sobre la prueba para mejor resolver: Los investigados presentaron alegatos de descargo durante el curso del procedimiento, de manera escrita, los cuales este órgano decisor procedió resumir de la forma más literal posible a lo que fueron las indicaciones de las partes de la siguiente manera: **1.-** El investigado **Helio Fallas Venegas** alega en su defensa: a manera de ilustración, la cual considera fundamental, para efectos de la defensa técnica, aporta un Organigrama debidamente aprobado por MIDEPLAN, para mostrar de manera gráfica la información y la estructura del Ministerio de Hacienda, institución donde ocupó el cargo de Ministro durante la administración 2014-2018. Considera de esta forma –mediante el organigrama- resulta inteligible los niveles de jerarquía existentes en el Ministerio de Hacienda y que a su vez dicho organigrama interesa para representar la estructura de la organización y las relaciones entre los grupos de empleados. Describe el contenido de dicho organigrama. Agrega que considera importante hacer notar que en el caso del Ministerio de Hacienda existen tres grupos principales, Unidades que dependen del Ministro, además, de las Direcciones que coordina cada Viceministro, dice (tómese en cuenta que son dos Viceministros), el de ingresos y egresos. Sostiene, se tienen varias unidades que sirven de apoyo a la labor del Ministro, por ejemplo, Planificación Institucional y Comunicación Institucional, luego otras con más independencia como la Contraloría de Servicios y la Auditoría Interna. Indica, de acuerdo al traslado de cargos del expediente ya señalado, sobresale el área del Viceministro de Egresos, por lo que se procede según el Organigrama a señalar las Direcciones que dependen del mismo, Presupuesto Nacional (Dirección y Subdirección), que a su vez tiene 7 departamentos con 5 departamentos incluyendo un Departamento de Registro y Estadísticas de la Deuda Pública. Agrega, todas estas Direcciones y Departamentos tienen funciones muy técnicas y cuyas labores están establecidas por ley, por lo que la responsabilidad en cuanto a la elaboración de los anteproyectos de presupuestos extraordinarios correspondiente a la deuda pública, concierne exclusivamente al Área de Crédito Público. Expone, debido a ello en el expediente consta una minuta de reunión realizada en la Dirección de Crédito Público el jueves 26 de abril del 2018, encontrándose presentes: Mynor Araya, Julio Espinoza, Ana Beatriz, Mitzi, Marco Valerio, Luis Paulino Calderón y Francini, tal y como consta en el documento (correo), se tomó el siguiente acuerdo que expresamente dice: "*Realizar propuesta para presentar un presupuesto extraordinario.* Afirma, por lo anteriormente

fundamentado, existe toda una estructura de instancias que deben de aportar datos, de conformidad con las competencias que les otorga la normativa, para que de esta manera se remitan al jerarca. En síntesis, todos estos departamentos están obligados legalmente a generar los insumos técnicos para ser trasladados al Jerarca de la Institución y este a su vez se lo envía a la "Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN)" quien tiene la responsabilidad de formular, finalmente, el Presupuesto Extraordinario conforme a los insumos que se le han suministrado. Agrega, una vez elaborado el Presupuesto por la DGPN, lo revisa el Ministro y se aprueba, y se procede a enviar a la Presidencia de la República el Presupuesto y luego de que el mismo sea revisado por Casa Presidencial, debe de ser devuelto al jerarca de la Institución para que él mismo lo envíe a la Asamblea Legislativa. Sostiene, lo anterior demuestra que es totalmente falso y sacado de contexto, además sin respaldo legal alguno lo manifestado en la primera audiencia del presente proceso, por la testigo Ana Beatriz Hernández, la cual indicó *"...Es el señor Ministro quien tiene que dar el aval o el banderazo, (expresado coloquialmente), para presentar el presupuesto..."*. Amplía, los Ministros tienen muchas funciones que desempeñar, debido a que son los jefes de la Institución, mismas establecidas en el artículo 28 de la Ley General de Administración Pública, debido a ello existen otras secciones y departamentos señalados en el Organigrama. Argumenta, la función de crear anteproyectos y proyectos no están dentro de las funciones del señor Ministro. Para ello existen muchos otros subordinados que por ley están obligados a realizar las funciones de Presupuesto. Cuestiona el sentido de ocupar esos cargos señalados en el organigrama, que son de cierto rango, por su naturaleza profesional. Alega que el Viceministro de Egresos es la persona de la cual dependen los subordinados del Área de Presupuesto, no del jerarca Superior de la Institución. Refiere, el Viceministro citado es el coordinador de estas personas Directores y Subdirectores de esos Departamentos. Señala que es importante mencionar, que el caso de la Tesorería Nacional, Crédito Público y Presupuesto Nacional remite específicamente al artículo 177 de la Constitución Política. Adicionalmente, en cuanto al tema de presupuesto cita los numerales de la Ley 8131 que según su parecer son pertinentes de resaltar -30, 31, 32, 42, 78, 79, 80-. En cuanto al mismo tema cita los artículos 24 y 27 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Prosigue, tal y como lo demostramos mediante la normativa legal, aunado al Organigrama adjunto, al señor Ministro no le correspondía realizar el Anteproyecto y Proyecto del presupuesto 2018, debido a que comprende técnicas, métodos y procedimientos que deben ser empleados o aplicados por los órganos que señala el organigrama adjunto. Argumenta, se estima fundamental señalar al órgano decisor lo establecido en el artículo 28 de la Ley General de

Administración Pública vigente, en cuanto a las funciones exclusivas del señor Ministro, cita dicho numeral y alega que no se observa en la normativa transcrita que existiese responsabilidad de parte del Ministro Helio Fallas en cuanto a dar la orden de que se realice el presupuesto, tal y como se presentó a afirmar la testigo Ana Beatriz Hernández, desconociendo lo establecido en la ley. Argumenta, el Ministro tiene otras funciones como las que taxativamente se establecen en el artículo 28 de la Ley General de Administración Pública, hay toda una estructura de instancias para que aporten datos, se elabore el Presupuesto por la Dirección General de Presupuesto y luego revise el Ministro y proceda a enviarlo a Casa Presidencial. Sostiene que aplicando las reglas de la sana crítica, la lógica y la razón, no es factible que se nombren a profesionales en esos puestos, a personas que sean Economistas, Licenciados en Contabilidad, Administradores de Negocios, Financistas, Administradores con especialidad en Administración Pública y especializados en la operación de los mercados financieros, por lo que no se justifica que no cuenten con la capacidad y responsabilidad de realizar un Anteproyecto y Proyecto de Presupuesto extraordinario. Prosigue, si el Ministro se dedicara también a confeccionar los mismos y estar pendiente de ese tema, dentro de ello dar la orden de cuándo se debe de hacer el proyecto de presupuesto extraordinario, es evidente que descuidaría sus funciones y eventualmente su conducta podría ser sancionada como incumplimiento de deberes. Agrega, en el artículo 177 de nuestra Constitución Política, se establece de manera muy clara, que es por medio de un Departamento Especializado en la materia y que el Director es nombrado por el Presidente de la República por un lapso de 6 años. Ese Departamento es la Dirección General de Presupuesto. Finaliza solicitando se le absuelva de toda responsabilidad, y que no se le aplique sanción alguna en virtud de que en ningún momento omitió tramitar un presupuesto extraordinario, debido a que, los órganos encargados de confeccionarlo no se lo presentaron, y no se le informó del monto del faltante financiero correspondiente. La obligación de los entes encargados era ponerle en conocimiento de toda la situación presupuestaria, de otra manera era materialmente imposible que se enterara de tal situación tan gravosa, por lo que no se le puede endosar responsabilidad de acciones que no le corresponden. **Criterio del Órgano Decisor:** Sobre el planteamiento realizado por el investigado **Fallas Venegas** este órgano considera que el mismo no es de recibo, esto por cuanto, en primer orden, resulta improcedente alegar que debido a la compleja estructura organizacional del Ministerio de Hacienda, y por la naturaleza técnica de las funciones que ejerce la Dirección de Crédito Público, la cual está a cargo de un Viceministro, no se le puede atribuir responsabilidad. Lo anterior debido a que tal y como se indicó en el considerando VI de esta resolución, el Ministerio de Hacienda, es el órgano

rector del Sistema de Administración Financiera y por lo tanto el Ministro de Hacienda en su condición de jerarca superior debe asumir la responsabilidad como rector de dicho sistema. Considera el **Órgano Decisor** que tampoco es de recibo alegar que la responsabilidad en cuanto a la elaboración de los anteproyectos de presupuesto extraordinario correspondiente a la deuda pública, concierne exclusivamente al Área de Crédito Público la cual no dirige, pretendiendo el investigado desconocer -sin mayor reparo- cualquier omisión que se genere en dicha área, ya que la función de rectoría que debe realizar el Ministro de Hacienda del Sistema de Administración Financiera es fundamental para garantizar el óptimo funcionamiento del mismo, para lo cual es preciso traer a colación el cardinal 28 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos el cual claramente define que el Ministro de Hacienda debe llevar a cabo la dirección, coordinación y supervisión de los subsistemas -ya citados- sobre el desarrollo de todas las funciones y actividades que ellos engloban para que de esa manera se cumplan los mandamientos de Ley. Asimismo, considera el **Órgano Decisor** que es de suma importancia exponer que el cardinal 28 de la Ley General de la Administración Pública refiere que el Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo ministerio y que tendrá entre otras funciones dirigir y coordinar todos los servicios del ministerio que representa. Si bien, efectivamente todos los departamentos técnicos deben generar los insumos para que la Dirección de Presupuesto Nacional elabore un presupuesto extraordinario, el Ministro de Hacienda, como superior jerárquico de esa cartera y de conformidad con lo dispuesto en los numerales 28 en relación al 102 de la LGAP tiene total potestad, lo cual constituye un poder-deber para efectos de dirigir, coordinar, supervisar, controlar y vigilar todos los servicios y los departamentos que conforman el Ministerio para efectos de solicitar a todos los departamentos participes en el proceso, justamente la emisión de los insumos que culminen con el proyecto final de presupuesto -en este caso presupuesto extraordinario-, ya que tal y como se indicó anteriormente el Ministro de Hacienda tiene entre sus funciones dirigir y coordinar todos los servicios de la cartera Ministerial, siendo uno de ellos, la elaboración del proyecto de ley de presupuesto extraordinario (artículo 28 inciso b), como mecanismo legalmente previsto en el artículo 180 de la Constitución Política, en el cual se establece que el presupuesto: *“...constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo”* y el Artículo 45 de la Ley Nro. 8131 que establece como una reserva de ley -es decir- de exclusiva aprobación por parte de la Asamblea Legislativa el dictado de los presupuestos extraordinarios que afecten el monto total del presupuesto y el monto total de endeudamiento, con el fin de garantizar la existencia del contenido presupuestario

necesario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda de corto plazo para el ejercicio económico 2018. Para ese cometido, el Ministro es responsable directo de requerir de sus subalternos toda la información respectiva que consta en los sistemas de información, el análisis de los estados financieros de cada uno de los subsistemas y demás datos de interés en atención al deber que le asiste como jerarca y rector del Sistema de Administración Financiera, de ahí que para este Órgano Decisor no resulta de recibo, considerar que la complejidad y existencia de varios departamentos a su cargo, sean un obstáculo para supervisar y ordenar la emisión de los datos correspondientes a las instancias que tiene a su cargo, lo cual es un deber inherente al ejercicio de la condición de Ministro de esa cartera. A esto se suma que la situación de las finanzas del país -advertidas de una manera pública y notoria por parte del mismo Ministerio de Hacienda en ese periodo-, implicaban el deber de poner especial atención al manejo efectivo y válido de las finanzas y a la existencia del contenido presupuestario para hacer frente a los compromisos adquiridos. De tal suerte, aceptar un alegato como el analizado tendría como efecto que el Ministro de Hacienda, se constituya en una figura pasiva y únicamente espere a que las dependencias que conforman su cartera lleven a cabo las labores técnicas que a bien consideren, dejando al Ministro sin la obligación de dirigir, coordinar y supervisar el Sistema de Administración Financiera, obligaciones que le son propias por disposición legal y no facultativas. Este **Órgano Decisor** no desconoce que el Ministro no es quien debe elaborar los anteproyectos y proyectos de presupuesto de una manera directa, ya que para esa labor existen órganos técnicos claramente definidos por la ley 8131 tal y como han sido enunciados, sin embargo, esos órganos, dependencias, oficinas, sistemas y subsistemas se encuentran a disposición del Ministro, quien tiene la total potestad, los deberes y el fundamento legal, para efectos de requerir información de todos los departamentos a su cargo, para efectos de solicitar la elaboración de un presupuesto extraordinario de forma oportuna de frente al faltante de contenido presupuestario que se estaba generando desde el mes de enero de 2008, antes de incurrir en pagos sin un contenido debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa máxime si se tiene pleno conocimiento de la necesidad de contar con los recursos que den el respectivo contenido presupuestario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda de corto plazo para el ejercicio económico 2018, tal y como se observa en el caso bajo análisis. En ese sentido, es criterio del **Órgano Decisor** que no es de recibo afirmar que con base en la normativa que regula las funciones de la Tesorería Nacional, de la Dirección de Crédito Público, así como de la Dirección de Presupuesto Nacional, no sea obligación del Ministro de Hacienda dar la orden para que se inicie la elaboración de un

presupuesto ya sea ordinario o extraordinario, puesto que si bien existen competencias técnicas asociadas a dichas dependencias, es notorio que de conformidad con la normativa antes referida la persona que ocupe el cargo de Ministro de Hacienda tiene la potestad y a su vez la obligación de solicitar -en caso de que no haya sido remitido a su Despacho o que las razones de urgencia sean claras- la elaboración del presupuesto extraordinario para afrontar el pago de los títulos de deuda de corto plazo para el ejercicio económico 2018. Ahora bien, concluye el **Órgano Decisor** que tal y como se puede observar en el hecho probado 14, ya para el 31 de diciembre de 2017, según consta en los registros consignados en los módulos del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la base de datos del saldo de los títulos valores de deuda interna del título presupuestario 230 “Servicio de la Deuda Pública”, del ejercicio económico del año 2017, presentaba un monto colonizado de los vencimientos para el año 2018, para la subpartida E-80101 “Amortización de títulos valores de corto plazo” por un monto de ¢883.204.266.063,10 y para la subpartida E-80102 “Amortización de títulos valores de largo plazo”, por ¢1.362.519.169.116,86. En ese sentido, con la información de las colocaciones de títulos valores de corto plazo realizadas durante todo el período 2017, el presupuesto aprobado para la subpartida de amortización de títulos valores de corto plazo claramente resultaba insuficiente para atender los pagos según las fechas de vencimiento de los títulos valores de deuda interna conocidas para el período 2018. De previo a que empezara a ejecutarse el presupuesto ordinario del 2018, y de acuerdo con los apartados i) y iv) del inciso a) del Artículo 45 de la Ley Nro. 8131, se afectó el monto total del presupuesto aprobado por la Ley Nro. 9514 y por ende también del endeudamiento, pues para financiar el gasto que se creó con las colocaciones presupuestarias de corto plazo realizadas en el período 2017, el Estado requería de un mayor endeudamiento con nuevas colocaciones en el período 2018. Situación claramente conocida por el señor Fallas Venegas, ya que como se puede apreciar del elenco de hechos probados 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 28, la situación era de pleno conocimiento del Ministro de Hacienda, el cual tuvo una participación activa en los movimientos técnicos llevados a cabo para intentar hacerle frente a las necesidades financieras del país. Así las cosas, con la configuración de los elementos señalados en el referido artículo 45 de la Ley N.º8131, jurídicamente procedía tomar las acciones oportunas para efectos de presentar un anteproyecto de presupuesto extraordinario de manera inmediata y posteriormente presentar un proyecto de ley de presupuesto extraordinario, obligación que fue omitida por el señor Fallas Venegas en el periodo de sus gestión como Ministro de Hacienda para el periodo presupuestario correspondiente al año 2018, ya que ha sido acreditado que dicho investigado no solicitó ni presentó proyecto de Ley alguno en los términos supra citados,

puesto que es hasta el 12 de setiembre de 2018 (posterior a la fecha de salida del señor Fallas Venegas del Gobierno), que se publicó en La Gaceta Nro. 167, el Alcance Digital Nro. 160 la Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018" con lo cual, se aumentó el contenido presupuestario de la subpartida 80101 "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", por ¢126.209.134.904,00 (ciento veintiséis mil doscientos nueve millones ciento treinta y cuatro mil novecientos cuatro colones exactos), y la subpartida presupuestaria 80102 "Amortización de títulos valores internos de largo plazo" en la suma de ¢473.835.819.476,00 (cuatrocientos setenta y tres mil ochocientos treinta y cinco millones ochocientos diecinueve mil cuatrocientos setenta y seis colones exactos). Asimismo, es criterio del **Órgano Decisor** que tampoco es de recibo el alegato sobre que no se le informó del faltante financiero, puesto que el señor Fallas Venegas se desempeñó como Ministro de Hacienda desde el año 2014 hasta mayo de 2018, y del elenco de hechos probados 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 28, entre otros aspectos de interés se describe una serie de comunicaciones entre el Director de Crédito Público con diferentes funcionarios de esa dependencia así como con el señor Ministro de Hacienda, hechos que acreditan que el señor Fallas Venegas tenía pleno conocimiento de cuál fue la suma autorizada por la Asamblea Legislativa para el título presupuestario Nro. 230 "Servicio de la Deuda Pública", del cual se detalla la subpartida 80101-280-3310-4000-280 denominada "Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo" por la suma de ¢372.583.000.000,00 y que para el periodo finalizado al 31 de diciembre de 2017, según registros consignados en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf) del Ministerio de Hacienda, la cuenta del ingreso por financiamiento 3131010000280 "Colocación de títulos valores de corto plazo" ascendía a la suma de ¢882.514.175.558,00 situación que acreditaba la presencia de un faltante de contenido presupuestario para hacer frente en el 2018 a los títulos valores internos de corto plazo, puesto que únicamente se había aprobado por parte de la Asamblea Legislativa -mediante Ley Nro. 9514, que corresponde al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018- una suma mucho menor a la colocada a finales del 2017. Al respecto, también puede verse el hecho probado 15, en el cual se detalla que el 9 de enero de 2018, por vía correo electrónico el señor Mauricio Arroyo Rivera, Subtesorero Nacional comunicó al señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, entre otros funcionarios de la Tesorería Nacional, lo siguiente: "(...) *Las colocaciones nuevas a mercado fueron de*

¢168.108 millones y \$525,19 millones, en las subastas del 18 y 21 de diciembre y en la ventanilla abierta del 15 al 21 de diciembre 2017 (...). Lo anterior sumado a los datos líneas atrás consignados, acreditan que el Ministro de Hacienda tenía conocimiento de los faltantes para hacerle frente a la cancelación de los títulos valores citados. A esto se le debe agregar que, como parte de los mecanismos para remediar el faltante de contenido presupuestario -de pleno conocimiento el señor Fallas-, el día 23 de febrero de 2018, mediante el oficio Nro. DM-0339-2018 -hecho probado 24-, el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, solicitó a la señora Marjorie Morera González, Directora General de Presupuesto Nacional, realizar las gestiones pertinentes para que se tramitara la Modificación Presupuestaria que se encontraba incluida en el Sistema de Formulación Presupuestaria, módulo de decretos, con referencia H-003, en la cual se incluyó un traslado entre subpartidas del Título 230 Servicio de la Deuda Pública por un monto de ¢412.790.000.000,00. Finalmente, no puede desconocer el señor Fallas Venegas que la información supra citada, se encuentra en las bases de datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (Sigaf) y en los módulos de sistema Sinpe, ambos son módulos de información del Ministerio de Hacienda. En el primero, se encuentra la información presupuestaria de las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de deuda interna. En este se incluye y visualiza la información del monto aprobado en la Ley de Presupuesto, el monto del presupuesto actual, el monto del presupuesto devengado (gastado) y el disponible presupuestario. En los módulos RDI, RDE, RDD del Sinpe, se tiene el auxiliar donde se registran las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de deuda interna, por medio del cual, se visualiza la información detallada de cada título valor, como por ejemplo: el valor facial, la moneda de emisión, número de serie, el plazo al vencimiento y la fecha de vencimiento. Con estas bases de datos el señor Ministro de ese momento podía obtener más información -en caso de requerirla- para la toma de decisiones o bien solicitar la misma a sus inmediatos subalternos, lo cual no realizó la parte investigada. Considera el **Órgano Decisor** que es importante resaltar que como rector del Sistema de Administración Financiera así como en su calidad de jerarca superior tiene la posibilidad de acceder a todos los sistemas antes referidos y por consiguiente a la información que estos generen, no siendo de recibo alegar un desconocimiento sobre el estado y necesidades que se deben suplir para que el Sistema de Administración Financiera trabaje de forma eficiente y eficaz en cumplimiento tanto del principio de legalidad presupuestaria como del cumplimiento del fin público para el que fue creado. En otro orden de ideas, en lo que respecta al repoche que realiza el señor Fallas Venegas sobre lo declarado por la testigo Ana Beatriz Hernández Hernández dentro de la comparecencia oral y privada, en el sentido

de que **"...es el señor Ministro quien tiene que dar el aval o el banderazo, (expresado coloquialmente), para presentar el presupuesto..."**; considera el **Órgano Decisor** que se debe aclarar que el rechazo de sus alegatos no tiene como base esa manifestación, sino que por el contrario, las obligaciones legales que ostenta el Ministro de Hacienda como rector del Sistema de Administración Financiera, puesto que de conformidad con lo ya expuesto, si la Dirección de Crédito Público no remitió a su Despacho el presupuesto requerido y tantas veces citado, el señor Ministro debió solicitarlo como parte de su rol de jerarca, superior de la cartera de Hacienda y no como en la especie sucedió, que sin más trámite esperó a que dicha Dirección decidiera cuándo elaborarlo, labor que bajo su administración nunca fue llevada a cabo tal y como fue acreditado; por ende la Dirección General de Presupuesto Nacional se vio impedida de culminar el proceso de formulación de presupuesto extraordinario. En virtud de lo antes indicado, se rechaza en su totalidad lo alegado por el señor Fallas Venegas. **2.-** El señor **Julio Cesar Espinoza Rodríguez** en su defensa alega: del traslado de cargos es posible distinguir que el órgano contralor estima que el señor Espinoza Rodríguez, supuestamente fue omiso y negligente en elaborar un presupuesto extraordinario. Alega, de la prueba que consta en el expediente administrativo es posible advertir dos situaciones que curiosamente pasan totalmente inadvertidas por la Contraloría General: a) la inexistencia de culpa grave; y b) la debida diligencia del señor Julio Espinoza Rodríguez que, en atención a las recomendaciones técnicas de sus subalternos, tomó las mejores decisiones posibles en los momentos precisos, y de la forma más célere posible. Amplía, a diferencia de la responsabilidad de la Administración, la responsabilidad del funcionario no es objetiva, sino subjetiva, de conformidad con la regulación que contiene la Ley General de la Administración Pública. Lo anterior, implica que al funcionario público debe acreditársele dolo (entendido como la deliberada voluntad de dañar) o bien, culpa grave (cuando medie negligencia, imprudencia, falta de diligencia). Dice, a efectos de endilgar responsabilidad, la Contraloría General realiza apreciaciones subjetivas que distan de la prueba contenida en el expediente, en el tanto en que afirma que el señor Espinoza Rodríguez conocía del problema del posible faltante de dinero y que, aun así, no formuló-ni tampoco ordenó a sus subalternos- la elaboración de un presupuesto extraordinario. Alega, de conformidad con lo narrado en el hecho 19 (remite a la prueba que rola a folio 19, páginas 159-160), Beatriz Hernández (Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda) informó a Melvin Quirós sobre el seguimiento presupuestario con corte a enero de 2018 y cita lo indicado en dicha prueba. Agrega que si se revisa el correo electrónico con atención, se notará que hasta el 12 de febrero de 2018 el señor Julio César Espinoza Rodríguez, no sabe nada del problema, pues los subordinados que

manejan esa información técnica no le han puesto en conocimiento de ninguna situación preocupante o irregular. Argumenta que lo anterior tiene como sustento el propio correo, en el que no sólo pide la aprobación de la propuesta que ella elabora, consistente en una modificación presupuestaria, sino que solicita a Melvin que le colabore con observaciones en cuanto a la justificación, tal y como se ve con total claridad en el correo electrónico mencionado. Refiere, que es Ana Beatriz Hernández quien, por su propia cuenta, y con base en la información que ella tiene, quien decide que lo que se debe hacer es “una propuesta de traslado presupuestario”, la cual le fue puesta en conocimiento al señor Quirós Romero para que éste apruebe a efectos trasladarla lo antes posible. Prosigue, en ese mismo correo, según se desprende de su literalidad, Melvin Quirós era el encargado de revisar hasta las justificaciones que al efecto había realizado Beatriz y no es sino, hasta que Melvin emitiera sus observaciones que me remitirían el documento. Expone, de lo indicado saltan a la vista dos aspectos de especial trascendencia, el primero es que tanto Beatriz como Melvin, eran la parte técnica (así lo reconoce, la señora Ana Beatriz en la comparecencia a la hora 01, minuto 14 segundo 21 del archivo de audio 2) que daban soporte a las labores que realizaba don Julio, pues eran los que contaban con la información y el conocimiento especializado en atención a las funciones que desempeñaban y de lo que allí sucedía. Además, se trataba de funcionarios de una amplísima experiencia, que habían desempeñado puestos dentro del Ministerio de Hacienda por más de 20 años. Esta situación era para don Julio un elemento de confianza y solidez a la hora de tomar decisiones en su ámbito competencial. Segundo, que Beatriz y Melvin, en razón de su compañerismo, confianza y relación jerárquica, mantenían entre sí, comunicación sobre diversos temas relacionados con las partidas presupuestarias que nos ocupan, comunicaciones de las que se le marginaba al señor Julio Espinoza, todo lo anterior se desprende de la prueba documental que compone las piezas del expediente de este procedimiento sancionador, enterándose sólo, en aquellos casos en los que ambos funcionarios así lo decidieran. Resaltando absolutamente incomprensible que la señora Ana Beatriz, afirmara en su declaración que “informalmente”, don Julio, sí conocía de estas situaciones. Este hecho pone en duda su credibilidad como testigo, pues sintiéndose acorralada ante su omisión de no mantener a don Julio informado de toda la problemática real que se daba en relación al presupuesto, viene a aducir el espurio argumento de que informalmente sí lo hacía. Agrega, es la única vez en todo el expediente que se introduce una línea argumentativa en donde lo único que pretende la testigo es exculparse de su propia responsabilidad. Prosigue, la testigo ante una pregunta que se le realiza deja entrever que para su declaración pudo haber existido una preparación previa guiada acerca

de los temas que se querían fuesen abordados por ella. Como base de lo antes referido cita la comparecencia oral y pública de este asunto. Cita la prueba que rola a folio 19, página 61 -correo electrónico- remitido por la testigo a otros funcionarios y sobre este el señor Espinoza alega que hasta ese momento, 16 de febrero de 2018, la funcionaria Ana Beatriz Hernández les indica a los destinatarios que deben reunirse, no para informar a don Julio de la situación, sino para determinar entre ellos si es necesario o no que el señor Espinoza conozca el escenario y en caso de ser efectivamente necesario comunicarle, para que proceda a comunicarse con la Tesorería a efectos de coordinar acciones. Afirma, ésta prueba reviste vital importancia pues, en todo momento la Contraloría General ha creído -erróneamente- que mi representado ha conocido el problema de la falta de recursos; sin embargo, de estos correos electrónicos, se desprende todo lo contrario: se denota que don Julio no está enterado de la situación; que Ana Beatriz y Melvin si tenían la información correspondiente, pero que no la trasladaron oportunamente a su superior, sino que hasta mediados de febrero de 2018, se cuestionaban si era necesario que el señor Espinoza Rodríguez conociera o no el escenario a efectos de tomar las acciones necesarias. Retoma el primer correo enviado por Ana Beatriz a Melvin (el de fecha 12 de febrero) y esgrime que es importante, resaltar que en virtud del criterio técnico de aquella funcionaria y bajo la autorización del señor Melvin Quirós, es que don Julio procede a realizar la modificación presupuestaria, que indicare el criterio experto de sus subordinados; acción que -tal y como consta en la prueba contenida a folio 21 fue realizada de forma diligente y sin demora por don Julio mediante el oficio No. DCP-0057-2018 del 13 de febrero de 2018. Afirma, el señor Espinoza Rodríguez actuó con celeridad y confiado en la información y el criterio técnico y experto de sus subordinados. Continúa con los alegatos y resalta que la misma Ana Beatriz Hernández es la que decide que para enfrentar el problema -que ella ya conocía- que se debe hacer un presupuesto extraordinario. Esta información, es puesta en su conocimiento hasta el 19 de abril de 2018, según se desprende de la prueba que consta a folio 25 explicándose ahí mismo que se tiene disponible para registrar hasta el mes de mayo, situación importantísima de tener en cuenta, porque ahí se le está diciendo al señor Espinoza que no hay problemas de liquidez y que los mismos se presentarían a partir de mayo. Indica que en la reunión del 26 de abril de 2018 en que participaron varios funcionarios se discutió sobre dos opciones para resolver la situación del faltante de contenido presupuestario el cual cubriría de mayo y remite a la prueba que rola a folio 25 de los autos y dice que el acuerdo tomado fue de “realizar propuesta para presentar un presupuesto extraordinario”. En lo tocante a los supuestos pagos sin contenido presupuestario refiere que el documento DCP-0392-2018 de fecha 02 de octubre de 2018,

suscrito por el señor Melvin Quirós Romero, en calidad de Director de Crédito Público y Ana Beatriz Hernández Hernández es muy claro en cuanto a sus conclusiones: primero fue hasta el mes de junio que se pagó sin contenido presupuestario, es decir, aproximadamente un mes después de que Julio Espinoza Rodríguez dejara el cargo, situación que se confirma -nuevamente- al indicarse con total claridad que antes del 07 de junio de 2018 no se habían realizado pagos en esas condiciones; segundo, el presupuesto extraordinario fue aprobado hasta el 12 de septiembre, noten -en ese sentido- que a pesar de que el señor Julio César Espinoza Rodríguez, hizo de forma diligente, todo lo que estaba a su alcance para iniciar con el ante proyecto de presupuesto extraordinario, no es sino hasta septiembre de 2018 que aquel es aprobado. El tercer elemento y quizá el más importante- es que por primera y única vez que antes del 02 de octubre de 2018, se acreditara en un documento, que hace plena prueba, cuáles habían sido los pagos que se había hecho sin contenido presupuestario. Fecha para la cual, ya habían pasado cinco meses desde que don Julio había cesado en su cargo. Argumenta, los oficios presentados por el Lic. Arguedas, sea el DCP-0/17-2018 del 11 de octubre de 2018 y el DCP-433- 2018 del 19 de octubre de 2018, no resultan oponibles a mi representado, en razón de su fecha de emisión. No obstante, llama poderosamente la atención que, a pesar de que fueron las mismas personas quienes confeccionaron aquellos oficios, acrediten información diametralmente distinta a la que se plasmó en el DCP-0392-2018 del 02 de octubre de 2018. El que existan tres documentos que contemplen información diferente, lo único que evidencia es que -hasta el mes de octubre de 2018- ni don Melvin, ni doña Stephanie ni doña Ana Beatriz tenían certeza de los hipotéticos pagos que se habían realizado sin contenido presupuestario. Concluye el argumento indicando que no se puede poner en duda que para mayo del 2018, don Julio como funcionario llamado a la toma de decisiones, tenía conocimiento de la existencia de contenido presupuestario hasta el mes de mayo, de lo cual existe congruencia no sólo entre el correo electrónico del 19 de abril de 2018, preparado por doña Ana Beatriz y enviado a don Julio y don Melvin entre otros funcionarios (remite a la prueba de folio 25, páginas 4 y 5 del expediente administrativo, más la declaración de doña Ana Beatriz en archivo de audio 2 de la comparecencia a la hora 01, minuto 20, segundo 45 de grabación) y el mencionado oficio DCP-392-2018 del 02 de octubre de 2018. Agrega, todas las anteriores consideraciones fácticas, permite advertir, que mi representado tomó de forma diligente las acciones que correspondían, al momento en que tenía la información a su disposición y que no presentó un presupuesto extraordinario antes, porque no contaba con toda la información para tomar esa decisión, toda vez que sus subordinados, no se la hicieron llegar de forma completa -a pesar de que ellos sí la conocían-, ni le pusieron al tanto del

panorama real que enfrentaban en ese momento. Afirma, queda evidenciado que cuando el señor Julio César Espinoza Rodríguez tuvo conocimiento de la situación, a través de criterio técnico de doña Beatriz, fue diligente en gestionar las acciones respectivas a la mayor brevedad posible; y que si no pudo presentar el presupuesto extraordinario cuando recibió la información de sus subordinados expertos, fue porque estaba a punto de cesar su nombramiento. Sostiene que prueba de lo anterior son las manifestaciones de los testigos Ana Beatriz Hernández y Luis Paulino Calderón quienes reconocieron, a viva voz, que don Julio tomó la decisión de ordenar hacer un presupuesto extraordinario en la reunión celebrada el día 26 de abril de 2018. En efecto, al momento en el que a la testigo Ana Beatriz Hernández se le preguntó sobre la decisión que se tomó en la reunión del día 26 de abril de 2018 ella respondió que ahí se acordó solicitar la creación de un presupuesto extraordinario, no obstante la misma funcionaria relató, posteriormente, que para iniciar esa labor se requería del aval autorización inicial de la máxima autoridad, es decir del Ministro de Hacienda, a pesar de que en otro momento aseveró que la construcción del presupuesto ordinario se realizaba por orden del señor Julio Espinoza Rodríguez. Por su parte Luis Paulino Calderón admitió que en la reunión del día 26 de abril, la Dirección de Crédito Público elaboraría un borrador de presupuesto extraordinario, luego de forma posterior afirmó que en la reunión de la fecha arriba indicada se conversó mucho del tema, y que tal como indica la minuta que al efecto se levantó, la idea siempre fue la de presentar una propuesta de presupuesto extraordinario. En virtud de lo anterior, es que se rechaza que el señor Espinoza Rodríguez fuese negligente en su actuar, se rechaza así la existencia de culpa grave, pues ha quedado manifiesto que efectivamente no conocía la magnitud del problema, que no se le dio la información que requería para toma de decisiones y que más bien intentó hacer todo lo que estaba dentro de sus posibilidades a efectos de que se diera el buen funcionamiento de la dependencia que tenía a su cargo. Razones, todas estas, que excluyen tanto la existencia de un dolo, como de una culpa grave, y por consiguiente al no existir ninguno de los presupuestos subjetivos necesarios para endilgar responsabilidad alguna a mi representado, se le debe excluir de la aplicación de cualquier sanción. **Criterio del Órgano Decisor:** Analizados los argumentos planteados por el señor **Espinoza Rodríguez**, los mismos no son de recibo por las siguientes razones: Contrario a las manifestaciones vertidas por el investigado, no es de recibo alegar que hasta el mes de abril de 2018 el señor Espinoza Rodríguez conoció el problema del faltante de contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo, esto por cuanto, para este **Órgano Decisor** a la luz del cuadro fáctico tenido por acreditado, el investigado participó en el proceso para la

formulación del presupuesto ordinario del ejercicio económico del año 2018, en ese sentido, el señor Espinoza Rodríguez remitió el 11 de agosto de 2017 -hecho probado 6-, al entonces Ministro de Hacienda, un anteproyecto para el título presupuestario 230 “Servicio de la Deuda Pública”, consignando las siguientes subpartidas: “Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo” por la suma de $\text{¢}372.652.925.000,00$ (trescientos setenta y dos mil seiscientos cincuenta y dos millones novecientos veinticinco mil colones exactos); así como la subpartida “Amortización de la Deuda Interna de Largo Plazo”, por $\text{¢}1.386.491.770.000,00$ (un billón trescientos ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y un millones setecientos setenta mil colones exactos). Según lo señalado en las justificaciones presupuestarias, dichas subpartidas de amortización se proyectaron considerando los vencimientos de las colocaciones activas (saldo de deuda) al mes de junio de 2017, con los supuestos sobre las colocaciones que se realizarían a finales de ese mismo año. Posteriormente, el señor Espinoza Rodríguez dispuso reducir en el anteproyecto de presupuesto ordinario para el ejercicio económico del año 2018 -hecho probado 7-, las cifras consignadas para la subpartida de amortización de títulos valores de largo plazo en el anteproyecto original, quedando la suma de $\text{¢}1.086.492.000.000,00$ (un billón ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y dos millones de colones exactos), documento que fue remitido al Ministro de Hacienda el 24 de agosto de 2017 -hecho probado 10-. Ahora bien, ya para diciembre de 2017, se contaba con la “Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018” (Ley No. 9514), cuyos gastos presupuestados no pueden exceder los ingresos probables y constituye el límite de acción de los Poderes Públicos (Artículos 176 y 180 de la Constitución Política, artículo 5 inciso f) de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos), que incluía la subpartida presupuestaria de “Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo” por la suma de $\text{¢}372.583.000.000,00$ (trescientos setenta y dos mil quinientos ochenta y tres millones de colones exactos) y la subpartida presupuestaria “Amortización de Títulos Valores Internos de Largo Plazo” por la suma de $\text{¢}1.086.492.000.000,00$ (un billón ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y dos millones de colones exactos). En ese mismo sentido, como pudo constatar el **Órgano Decisor**, para el 31 de diciembre de 2017, según consta en los registros consignados en los módulos del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la base de datos del saldo de los títulos valores de deuda interna del título presupuestario 230 “Servicio de la Deuda Pública”, del ejercicio económico del año 2017, presentaba un monto colonizado de los vencimientos para el año 2018, para la subpartida E-80101 “Amortización de títulos valores de corto plazo” por un monto de **$\text{¢}883.204.266.063,10$** (ochocientos ochenta y tres mil doscientos cuatro millones doscientos sesenta y seis mil

sesenta y tres colones con 10/100) y para la subpartida E-80102 “Amortización de títulos valores de largo plazo”, **por ₡1.362.519.169.116,86** (un billón trescientos sesenta y dos mil quinientos diecinueve millones ciento sesenta y nueve mil ciento dieciséis colones con 86/100) -hecho probado 14-. Todo lo anterior, permite afirmar que evidentemente si la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2018 aprobó la subpartida presupuestaria de “Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo por una suma mucho menor a la colocada por dicho concepto a finales del año 2017 -tal y como lo acreditan los sistemas al efecto- y con vencimiento en el año 2018, para el año 2018 sería necesario conseguir recursos para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo. Es criterio del **Órgano Decisor** que es importante resaltar que en los acontecimientos supra referidos, el señor Espinoza Rodríguez tuvo amplia participación, -ver hechos probados 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28 y 29- situación que también le otorga pleno conocimiento de los hechos que se le reprochan, máxime que para ese momento ocupaba el cargo de Director de Crédito Público. En relación al alegato vertido que cuestiona el hecho probado 19, propiamente en el sentido indicado por el investigado que a la letra dice: *“...si se revisa el correo electrónico con atención, se notará que hasta el 12 de febrero de 2018 el señor Julio César Espinoza Rodríguez, no sabe nada del problema, pues los subordinados que manejan esa información técnica no le han puesto en conocimiento de ninguna situación preocupante o irregular...”*; contrario a lo expuesto por el investigado, concluye el **Órgano Decisor** que de dicho correo es evidente que si bien el mismo no fue copiado a don Julio Espinoza, la situación que describe y que genera la preocupación de la remitente -Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, subalterna del señor Espinoza- se circunscribe a los acontecimientos ya citados líneas atrás los cuales eran de pleno conocimiento del señor Espinoza Rodríguez-, en lo que respecta a las colocaciones que se emitieron en el segundo semestre del 2017 y en relación a los títulos valores de deuda interna colocados a corto plazo, ratificando que las sumas colocadas eran muy superiores a las aprobadas presupuestariamente. Para una mayor claridad se cita lo referido en el correo electrónico de referencia: *“(...) la partida presupuestaria que realmente preocupa es la de Amortización de Corto Plazo, misma que no tiene contenido presupuestario para registrar. / El faltante se origina en las colocaciones que se emitieron de julio a diciembre del 2017 y que se vencen en el 2018 (...) Del mes de julio a diciembre se emitieron ₡891.723.347.340,09 colocaciones que trascendieron año y por lo tanto se volvieron presupuestarias. Ahora bien lo presupuestado y aprobado por Ley fueron: ₡372.583.000.000,00. / Colocaciones que generan un faltante de alrededor de 500*

mil millones de colones. / Debido a que no hay contenido para registrar, se le presenta la propuesta de traslado presupuestario, el cual tiene fecha el 14 de febrero, de ahí la necesidad de su aprobación para tramitarlo lo antes posible a más tardar el día de mañana. Le agradezco sus observaciones en la justificación. / Dado el panorama presupuestario que tenemos para éste ejercicio, es que considero necesario la comunicación con la Tesorería de manera que se lleve una estrategia de colocación y en general una estrategia de deuda muy coordinada. / Quedo a la espera de sus observaciones para remitirlo a don Julio.”. En ese sentido, este **Órgano Decisor** considera que no es de recibo sostener que don Julio Espinoza Rodríguez no sabía nada del problema aduciendo que los subordinados que manejaban esa información técnica no le habían puesto en conocimiento de ninguna situación preocupante o irregular. Sobre el particular, ese alegato se desvirtúa con vista en el testimonio de la señora Ana Beatriz Hernández quien fuera subalterna del señor Espinoza y ante las preguntas del Licenciado Castro Loría (defensor del señor Espinoza) confirmó bajo fe de juramento que el señor Espinoza Rodríguez sí estuvo al tanto y conocía de la situación del faltante presupuestario desde el mes de enero de 2018 lo anterior de una manera informal (no por correo electrónico) pero se confirma que sí conocía y estaba al tanto de la situación debido a que sus subalternos ya le habían informado sobre esa preocupación (escuchar grabación de la comparecencia Audio 2: entre los minutos 1:17:00 y 1:19:05). Asimismo, es criterio del **Órgano Decisor** que no se debe perder de vista que para el momento de los hechos el investigado ostentaba la condición de Director de Crédito Público del Ministerio de Hacienda (hecho probado 2), y como tal es rector del subsistema de Crédito Público de conformidad con el numeral 80 de la Ley 8131, norma que establece como competencias de la Dirección de Crédito Público: “g) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente separado, desglosado y detallado en sus categorías de interno y externo e integrado al Sistema de Contabilidad Nacional. h) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y darles seguimiento.” En el mismo sentido, por disposición reglamentaria, el Director de Crédito público debe planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar las actividades desarrolladas dentro de esa dependencia, así como planificar y dar seguimiento a la ejecución presupuestaria de la Dirección de Crédito Público tal y como lo indica el artículo 3 incisos b) y t) del Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público (Decreto Ejecutivo 38305-H). Es por ello que, como jefarca de dicha Dirección y rector del subsistema de Crédito Público no resulta de recibo alegar que los subalternos no le informaron de la situación, puesto que considera el **Órgano Decisor** que claramente era su deber mantenerse informado de estos elementos, mismos que son inherentes a su

condición jerárquica (artículo 102 de la LGAP) y dar seguimiento de todas las labores llevadas a cabo por sus dependencias, máxime si tuvo una participación en la colocación de títulos valores de deuda interna de corto plazo para finales del año 2017 –ver hechos probados 6, 7, 9, 12, 13, 14, 21, 22 y 29- colocación que además fue parte de la causa del faltante presupuestario detonante de la situación (hechos probados 19 y 21), ya que al colocarse durante el año 2017 más títulos valores que generaban una obligación de gasto mayor y además a un corto plazo de lo que se tenía presupuestariamente aprobado, obligaba a conseguir recursos para hacerle frente a los pagos que se deberían realizar en el año 2018. Adicionalmente, no puede desconocer el señor Espinoza Rodríguez que la información supra citada se encuentra en las bases de datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (Sigaf) y en los módulos del Sinpe. En el primero, se encuentra la información presupuestaria de las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de deuda interna. En este se incluye y visualiza la información del monto aprobado en la Ley de Presupuesto, el monto del presupuesto actual, el monto del presupuesto devengado (gastado) y el disponible presupuestario. En los módulos RDI, RDE, RDD del Sinpe, se tiene el auxiliar donde se registran las colocaciones y amortizaciones de títulos valores de deuda interna, por medio del cual, se visualiza la información detallada de cada título valor, como por ejemplo: el valor facial, la moneda de emisión, número de serie, el plazo al vencimiento y la fecha de vencimiento. Con estas bases de datos el señor Espinoza Rodríguez desde su condición de Director de Crédito Público debió monitorear la información y mantenerse al tanto de la situación que se estaba desarrollando en la Dirección bajo su cargo, para agilizar la toma de decisiones como la no realizada y reprochada en este procedimiento administrativo. Es importante resaltar que como Director de la Dirección de Crédito Público tiene la posibilidad de acceder a todos los sistemas antes referidos y por consiguiente a la información que estos generen, no siendo de recibo alegar un desconocimiento sobre el estado y necesidades que se deben suplir para que la Dirección citada trabaje de forma eficiente y eficaz. Adicionalmente, para este **Órgano Decisor** no es de recibo alegar que en virtud de la experiencia de los subalternos como parte técnica, el señor Espinoza Rodríguez básicamente esperaba a ser informado de las decisiones que se tomaban por parte de los técnicos y que en diversos temas relacionados con las partidas presupuestarias que nos ocupan, se le marginaba. Aceptar una alegato como el planteado vacía de todo contenido las funciones y obligaciones propias del cargo que ostentaba el señor Espinoza Rodríguez, ya que el limitarse a esperar ser informado del acontecer diario de las funciones de su Dirección, traslada a otros funcionarios la función de planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar las actividades desarrolladas dentro de esa

dependencia, así como planificar y dar seguimiento a la ejecución presupuestaria las cuales son obligaciones a su cargo. En esa inteligencia, resulta claramente improcedente endilgar la responsabilidad de su cargo a los subalternos, por -según su dicho- “no comunicar” -cuando es su obligación estar enterado- del estado de la falta de contenido presupuestario para hacerle frente al pago de los títulos valores de corto plazo, cuando parte de sus obligaciones como Director, comprendían estar al tanto, manteniendo una supervisión sobre la materia sustantiva de esa dependencia que guiaba, siendo importante reiterar que el señor Espinoza Rodríguez no puede alegar un desconocimiento del tema, puesto que participó tanto en la elaboración del presupuesto ordinario que fuera aprobado para el año 2018, así como de las colocaciones realizadas en el segundo semestre del año 2017, cuya diferencia entre uno y otro son de evidente gran magnitud. Ahora bien, con la emisión del oficio DCP-0057-2018 del 13 de febrero de 2018, en el que el señor Espinoza Rodríguez solicitó un traslado entre las partidas del egreso presupuestario, por un monto de ₡412,790.000.000.00 (cuatrocientos doce mil setecientos noventa millones de colones exactos), concluye el **Órgano Decisor** que se acredita el conocimiento de la situación referida al faltante de contenido presupuestario, ya que no tendría sentido alguno que el Director de Crédito Público realizara una solicitud como la señalada en dicho oficio sin tener conocimiento alguno de la naturaleza y necesidad de la gestión, la cual buscaba recursos para hacerle frente a los pagos de títulos valores de deuda interna de corto plazo con vencimientos en el año 2018. De igual forma, se ha acreditado que el 21 de febrero de 2018, el señor Julio Espinoza Rodríguez justificó el traslado, citado líneas atrás, indicando que el aumento en la amortización de títulos valores de corto plazo, se realizó debido a que durante el último trimestre del año 2017 se había colocado una gran cantidad de títulos valores de corto plazo, los cuales al trascender de período y vencer en el año 2018, provocaron un impacto en la amortización de corto plazo en los primeros meses del año 2018, por lo que requería contar con un mayor disponible presupuestario. Además, señaló en cuanto al rebajo de la subpartida de títulos valores de largo plazo, que se requería trasladar recursos a la partida de corto plazo para cumplir con las obligaciones adquiridas, debido a que no se iban a requerir los recursos de la subpartida de largo plazo de manera inmediata durante el primer semestre del año 2018, indicando que tales recursos se presupuestaron para el largo plazo y se seguirían requiriendo para honrar los pagos -hecho probado 21-. Consecuentemente, la subpartida de títulos valores de largo plazo se quedó sin el contenido presupuestario suficiente para atender las obligaciones por los vencimientos de títulos valores para el segundo semestre del año 2018, resaltando la necesidad de obtener recursos para afrontar los pagos requeridos en cada momento

oportuno. De lo antes referido, nuevamente se puede constatar que el señor Espinoza Rodríguez sí tenía conocimiento del faltante de contenido presupuestario requerido y tantas veces mencionado, sin embargo, para mayor abundamiento de razones, mediante correo electrónico del 21 de febrero de 2018, Melvin Quirós Romero reitera el tema del faltante de contenido presupuestario y el entonces Subdirector de Crédito Público -Melvin Quirós-, informó a la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, y al señor Marco Vinicio Valerio Berrocal, funcionario del Departamento de Política de Endeudamiento Público; con copia al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, y a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, lo siguiente: *“(...) Aprovecho para agregar que desde que se realizó la formulación del presupuesto en Junio 2017 y conociendo los supuestos con los que se nos indicó que trabajaríamos, se señaló que tendríamos problemas de contenido presupuestario, por lo que no es de extrañar que desde ya podamos estimar faltantes de las magnitudes presentadas.”* -Hecho probado 23-. Esa comunicación vuelve a traer a colación temas ya analizados y de pleno conocimiento del señor Espinoza Rodríguez, que vacían de sustento su alegato de no conocer del faltante de contenido presupuestario hasta el 19 de abril de 2018, cuando se le remite correo electrónico. Se suma a lo anterior, que igualmente el 1° de marzo de 2018, por vía correo electrónico, la señora Marianela Ureña Madrigal, funcionaria del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda de la Dirección de Crédito Público, informó al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, sobre el documento electrónico en formato Microsoft Power Point, titulado “Anteproyecto presupuestario y seguimiento presupuestario ejercicio económico 2018”, en el cual se detallaron las colocaciones realizadas en el segundo semestre de 2017, cuyos vencimientos afectaron el presupuesto 2018 -hecho probado 25-, comunicación que reitera el conocimiento pleno de la situación bajo análisis por parte del señor Espinoza Rodríguez desde mucho tiempo antes, y que descalifican su alegato en el sentido de no haber tenido conocimiento de faltante de contenido presupuestario sino hasta el 19 de abril de 2018. Sobre esta línea de pensamiento, pese a que se ha logrado acreditar que no lleva razón el recurrente en sus argumentos y que en varios momentos sumados desde las colocaciones realizadas en el segundo semestre del año 2017, la aprobación presupuestaria autorizada por parte de la Asamblea Legislativa para el año 2018, los vencimientos de los títulos valores de corto plazo en el año 2018, así como las acciones tomadas para obtener recursos -como lo fue el traslado presupuestario realizado en el 2018-, tenía conocimiento del faltante de contenido presupuestario, resulta claro que el señor Espinoza Rodríguez no desarrolló ni ordenó las

gestiones oportunas tendientes a presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República para el 2018, acción necesaria desde el plano técnico y jurídico para efectos de garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018. Dicha omisión se acredita puesto que es hasta el 12 de setiembre de 2018, que se publicó en La Gaceta No. 167, el Alcance Digital No. 160 la Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley No. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018" con lo cual, se aumentó el contenido presupuestario de la subpartida 80101 "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", por ¢126.209.134.904,00 (ciento veintiséis mil doscientos nueve millones ciento treinta y cuatro mil novecientos cuatro colones exactos), y la subpartida presupuestaria 80102 "Amortización de títulos valores internos de largo plazo" en la suma de ¢473.835.819.476,00 (cuatrocientos setenta y tres mil ochocientos treinta y cinco millones ochocientos diecinueve mil cuatrocientos setenta y seis colones exactos) -hecho probado 46-. Asimismo, considera el **Órgano Decisor** que se debe exponer que tal y como consta en los hechos probados 17 y 18, ya para el mes de enero y febrero de 2018 se habían cancelado respectivamente la suma de ¢782.498.780,00 (setecientos ochenta y dos millones cuatrocientos noventa y ocho mil setecientos ochenta colones exactos) y ¢154.175.329.838,00 (ciento cincuenta y cuatro mil ciento setenta y cinco millones trescientos veintinueve mil ochocientos treinta y ocho colones exactos) por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo pagados sin contenido presupuestario. Desvirtuándose el alegato del investigado en el sentido de que fue hasta el mes de junio de 2018 que se pagaron sumas sin contenido presupuestario. Si bien el investigado aportó como medio de prueba el oficio DCP-0392-2018 de fecha 02 de octubre de 2018, suscrito por el señor Melvin Quirós Romero, en calidad de Director de Crédito Público en donde se hace referencia a los títulos pagados sin contenido presupuestario para el período de junio a setiembre de 2018, no se debe perder de vista que esa certificación fue adicionada y corregida por medio de los oficios DCP-417-2018 del 11 de octubre de 2018 y DCP-433-2018 del 29 de octubre de 2018 (folios 101 y 102 del expediente administrativo digital), que adicionaron el oficio DCP-0392-2018, y en estos últimos se enlistan y abarcan respectivamente los pagos sin contenido presupuestario de febrero a abril y posteriormente de febrero hasta setiembre, todos de 2018. La información indicada en estos oficios no permite aceptar la afirmación del investigado Espinoza Rodríguez en el sentido que para octubre 2018 no se tiene certeza de los pagos sin contenido presupuestario. Es criterio del

Órgano Decisor que tal y como se indicó y se evidencia de su lectura, cada uno de ellos abarcó períodos distintos, por eso la sumatoria total de los pagos sin contenido varía entre uno y otro. Adicionalmente, como prueba para mejor resolver y ante el requerimiento del órgano decisor, la Tesorería Nacional emite la certificación DCN-700-2019 del 12 de julio de 2019, en la cual se agrega que desde el 25 de enero hasta el 10 de setiembre de 2018, se realizaron pagos sin contenido presupuestario por la suma de ¢184,674,592,121.77 (folio 144 del expediente administrativo digital). Lo anterior acredita que la interpretación dada por el investigado al oficio que aportó y a los aportados por la representación de los investigados Quirós Romero y Aguilar Montoya como medio prueba, no es precisa, ya que no se contextualiza el mismo y pretende desconocer los restantes elementos de prueba que complementan el oficio y sustentan que mucho tiempo antes de dejar su cargo -desde enero de 2018- ya se estaban realizando pagos sin contenido presupuestario. En esa lógica, no es de recibo el planteamiento esbozado en el sentido de que hasta octubre de 2018 existe plena prueba de los pagos realizados sin contenido presupuestario y que no le es oponible por la fecha de emisión, ya que considera el este **Órgano Decisor** que los oficios bajo análisis que contienen la información de esos pagos, se generan producto de la solicitud realizada por el Despacho de la Ministra mediante oficio JPR-74-08-2018 -tal y como se desprende de los tres documentos citados-, en donde se indica que fue recibido en la Dirección de Crédito Público el día 21 de setiembre de 2018. Al respecto ver folios 97, 98, 99, 101 y 102 del expediente administrativo digital. Es de suma relevancia exponer que los pagos sin contenido presupuestario se realizan mediante sistema SINPE, lo que permite concluir que evidentemente en dicho sistema se mantiene un registro de todos los pagos y es **hasta que se solicita el informe, que en el mismo -el informe- se consigna la información referida a los pagos**, pero esto no quiere decir que no se tenga claridad de cuáles pagos se realizaron sin contenido presupuestario, sino que por el contrario, la lista de pagos sin contenido presupuestario indicada en los oficios antes mencionados se genera debido a la solicitud llevada a cabo por el Despacho de la Ministra, información existente desde enero de 2018 a la luz de los sistemas de información reseñados. Misma situación acontece con la certificación DCN-700-2019 del 12 de julio de 2019 emitida por la Tesorería Nacional, en donde no puede pensarse que un hecho como el pago de títulos valores de deuda interna sin contenido presupuestario se tiene por acreditado hasta que se emite un documento que enlista los respectivos pagos, ya que como se indicó, en el sistema SINPE se consigan esos movimientos, quedando constituido el pago al momento que el mismo se registra en dicho sistema tal y como se ha consignado en el elenco de hechos probados 17, 18, 26, 27, 37, 44 y 45. Ahora bien, alegó el señor Espinoza Rodríguez que de la prueba

que consta en el folio 25 -correo electrónico del 19 de abril de 2019- se explica que se tenían recursos disponibles para registrar hasta el mes de mayo, exponiendo que esa situación se debe de tener en cuenta, porque ahí se le está diciendo al señor Espinoza que no hay problemas de liquidez y que los mismos se presentarían a partir de mayo. Sobre el particular, nuevamente este **Órgano Decisor** no avala el criterio esgrimido por el investigado, ya que el análisis realizado sobre dicho correo es parcial y deja de lado el punto de que los recursos para hacerle frente a los pagos hasta mayo de 2018 tienen como origen el traslado presupuestario realizado el día 06 de abril de 2018, momento en el cual se publicó en La Gaceta No. 60, el Alcance Digital Nro. 71, con el Decreto Ejecutivo Nro. 40995-H, suscrito por el señor Luis Guillermo Solís Rivera, expresidente de la República y el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, para la modificación presupuestaria del título 230 “Servicio de la Deuda Pública”, rebajando el contenido presupuestario de la subpartida 80102 “Amortización de títulos valores internos de largo plazo” en la suma de ¢412.790.000.000,00 (cuatrocientos doce mil setecientos noventa millones de colones exactos) y aumentando en esa misma suma la subpartida presupuestaria E-80101 “Amortización de títulos valores internos de corto plazo”. A partir de lo anterior, se tiene por acreditado que los recursos que erróneamente interpreta el señor Espinoza Rodríguez, dotan de contenido presupuestario a los pagos de enero a mayo -en realidad- no estuvieron disponibles para las fechas reales de pago de los meses anteriores (desde el 25 de enero al 5 de abril), ya que en realidad esos recursos presupuestarios estuvieron efectivamente disponibles a partir del 6 de abril de 2018 que es la fecha de publicación del Decreto 40995-H cuya vigencia no puede darse de manera retroactiva para efectos de convalidar una situación irregular que implicó pagos realizados sin la existencia del contenido presupuestario debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa entre los meses de enero y los primeros días del mes de abril de 2018 en los cuales se presentaron pagos sin contenido presupuestario tal como consta en la certificación visible al folio 144 del expediente administrativo digital. Según lo dicho por la señora Ana Beatriz Hernández Hernández en el correo electrónico de referencia –prueba de folio 25- esos recursos alcanzaban para cubrir pagos de títulos valores de deuda interna de corto plazo hasta mayo de 2018, y no como pretende hacer ver el investigado en la línea de que existían recursos para afrontar pagos desde enero hasta mayo 2018 realizando al parecer una aplicación retroactiva del referido decreto 40995-H. En lo que respecta a este punto, el alegato del investigado también es desvirtuado debido a que tal y como ya se indicó, en los hechos probados 17, 18, 26 y 27 se consigna claramente que el 25 de enero de 2018, así como en el periodo del 1 al 28 de febrero de 2018, se pagaron respectivamente ¢782.498.780,00 y

¢154.175.329.838,00 y que para los períodos del 1 al 28 de marzo del 2018 y del 2 al 4 de abril de 2018, se pagaron ¢56.560.320.746,00 y ¢4.869.282.783 respectivamente por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo pagados sin contenido presupuestario, aspecto que sustenta que desde enero 2018 ya existía un faltante de contenido presupuestario para hacerle frente a los pagos bajo análisis. Así las cosas, no lleva razón el investigado en su dicho de que tomó de forma diligente las acciones que correspondían al momento en que tenía la información a su disposición y que no presentó un presupuesto extraordinario antes, porque no contaba con toda la información para tomar esa decisión, toda vez que sus subordinados, no se la hicieron llegar de forma completa -a pesar de que ellos sí la conocían-, ni le pusieron al tanto del panorama real que enfrentaban en ese momento. Sostiene el **Órgano Decisor** que no lleva razón el investigado debido a que tal y como se ha analizado en diferentes oportunidades, mucho tiempo antes del 19 de abril de 2018 -momento en que alega el investigado que tuvo pleno conocimiento del faltante de contenido presupuestario- el señor Espinoza Rodríguez producto de sus actuaciones y posteriormente producto de las diferentes comunicaciones que se le remitieron, estaba plenamente enterado del faltante y de la necesidad de contar con recursos para hacerle frente a los pagos tantas veces citados y que el mecanismo viable para tal fin era ordenar de manera inmediata la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, para lo cual tuvo espacio desde enero hasta el 7 de mayo de 2018 cuando dejó su cargo. Sin embargo, de conformidad con el análisis realizado, pese a que el señor Espinoza Rodríguez ocupó el cargo de Director de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, y tenía plena competencia para ordenar a sus subalternos la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario (servicio de la deuda pública) para el ejercicio económico del año 2018 que permitiera y garantizara el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo, no lo ordenó y por consiguiente cuando salió de su cargo el 07 de mayo de 2018, todavía se mantenía pendiente esa elaboración. No desconoce este **Órgano Decisor** los alcances de la reunión llevada a cabo el 26 de abril de 2018 -hecho probado 30-, en la cual participaron -entre otros- el señor Minor Araya Rodríguez, Coordinador de la Unidad de Programación Financiera de la Tesorería Nacional; el señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público; y el señor Luis Paulino Calderón Lobo, Director de la Dirección General de la Contabilidad Nacional; en donde de la minuta elaborada con motivo de la reunión, se acordó que la Tesorería y Crédito Público, valorarían dos opciones para resolver la situación del faltante; la primera, realizar una propuesta para presentar un presupuesto extraordinario,

y la segunda, proponer el mecanismo expuesto en la ley de caja única, lo cual, según se indica en la minuta de reunión, no suprimía la necesidad de solicitar el presupuesto extraordinario. En ese sentido, estas dos alternativas debían remitirse a los jerarcas para la toma de decisiones. Aspectos que fueron confirmados por los testigos Ana Beatriz Hernández Hernández y Luis Paulino Calderón Lobo al momento de rendir sus declaraciones, sin embargo tal y como se ha acreditado en el análisis realizado a los alegatos del señor Espinoza Rodríguez, la aparente decisión de presentar el presupuesto extraordinario -decisión que nunca fue materializada por dicho investigado- se toma mucho tiempo después de que el señor Espinoza, en ese entonces Director de Crédito Público tuviera conocimiento de la necesidad de obtener el contenido presupuestario bajo estudio, aspecto que no lo releva de la responsabilidad que se le imputa, no siendo de recibo alegar que no la pudo ejecutar porque ya faltaban pocos días para dejar el cargo. Si bien se alega que la testigo Hernández Hernández refirió que para elaborar un presupuesto extraordinario se requiere del aval del Ministro, es de su suma importancia reiterar que a nivel normativo, la Dirección de Crédito Público a cargo de su Director tiene todas las competencias para efectos de iniciar con la elaboración de dicho documento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público, que establece como parte de las funciones de la **Unidad de Registro y Consolidación de la Deuda Pública** “*Elaborar el Anteproyecto del Presupuesto del Programa de Servicio de Deuda*” sin que se resulte necesaria la previa solicitud del Ministro de Hacienda, y ante la urgencia acreditada en este asunto, era de vital importancia que así se llevara a cabo, sin embargo, esa labor durante la Dirección de don Julio Espinoza no se concretó -hecho probado 41- y por consiguiente se declaran sin lugar los alegatos de defensa interpuestos por el investigado. **3.-** Los investigados **María del Rocío Aguilar Montoya** y **Melvin Quirós Romero** refieren en su defensa los siguientes argumentos comunes: exponen sobre la forma en que se abordó la teoría del caso, alegando que no se hace imputación alguna por el problema fundamental de esta compleja situación, la temeraria formulación de la presupuestación ordinaria para el año 2018 en la partida de amortización de deuda de largo plazo y la profundización de ese problema con las medidas adoptadas en los primeros meses del año 2018. Refieren lo que desde su óptica debió ser abordado en el caso que nos ocupa. Describen el origen del problema, indicando que en el año 2017, entre los meses de agosto y setiembre, el Ministerio de Hacienda formula un presupuesto ordinario que se aparta totalmente de todo manejo razonable de los riesgos, se aparta del deber de presupuestar todos los gastos ciertos y concretos, y lo hace sin fundamento jurídico alguno, sin fundamento técnico alguno. Simplemente lo hace, incluso a pesar de las abiertas

advertencias por parte del señor Quirós Romero, quien de la manera más responsable advierte a las autoridades superiores del Ministerio que era improcedente presupuestar con fundamento en canjes eventuales y no en vencimientos ciertos de las obligaciones de largo plazo. Agregan, quedó absolutamente demostrado en el procedimiento que por una decisión expresa, deliberada y contraria a las advertencias que se dieron de forma oportuna, aproximadamente trescientos mil millones de colones correspondientes a vencimientos ciertos de deuda debidamente contratada, no fueron incluidos en el presupuesto ordinario de la República para el año 2018. Señalan, simplemente, se tomó la decisión de “jugarse el chance” de no presupuestar de conformidad con esa deuda con vencimientos ciertos y contratados, para presupuestar de manera significativamente insuficiente sobre la base de que “eventualmente podría canjearse” esa deuda, con una postergación de vencimientos eventual e incierta, que dio origen a un presupuesto ordinario que reflejó un nivel de gasto que no correspondía con los gastos ciertos y que por lo tanto no era suficiente para honrar las deudas asumidas por el Gobierno de la República. Afirman, a todas luces, esa manera de presupuestar violenta la previsión constitucional de incluir los ingresos probables y los gastos ciertos. Es decir, es claramente un problema de quebranto del bloque jurídico superior. Pero además, se hace sin motivo técnico alguno y en un ambiente fiscal muy complejo, en el que hacer ese tipo de “apuesta” no contaba con sustento alguno. Simplemente se hizo, sin más. Adicionalmente, según quedó acreditado en el procedimiento, se trató de una medida inédita, nunca se había dejado de presupuestar deuda con vencimiento cierto y contratado, se hizo esta vez, sin fundamento legal, sin fundamento técnico y al margen de las circunstancias que exigían una prudencia adicional en materia de gestión del riesgo en el ámbito presupuestario y fiscal. Reprochan que en el Dictamen Técnico rendido a la Asamblea Legislativa por parte de la Contraloría General en relación con el proyecto de presupuesto ordinario para el año 2018, única y exclusivamente se hace una brevísima referencia al hecho, sin advertir, aconsejar o señalar en modo relevante alguno a la Asamblea Legislativa, primero el hecho de que era la primera vez que se dejaba de presupuestar deuda contratada con vencimientos ciertos, que era la primera vez que se elaboraba un presupuesto sobre la base de eventuales canjes a pesar de existir esos vencimientos ciertos. No hubo un señalamiento firme por parte del órgano contralor acerca de la gravedad de tan insólita medida. Tampoco hubo aviso destacable en la presentación que las autoridades superiores de la Contraloría General (la señora Contralora que ha sido excusada de conocer sobre este caso, y la señora Subcontralora, que ha confirmado que sí conocerá de este caso en alzada) ante la Asamblea Legislativa, según consta en el acta que se ha aportado como prueba. No necesariamente ese reproche puede

ser imputado a la señora Contralora, pero es absolutamente claro que la Contraloría General cuenta con un área especializada en este tema, que debió haber promovido acciones de control preventivo claras y vehementes en relación con una “apuesta” de esta dimensión con las finanzas públicas. Máxime en tiempos en los que la discusión pública estaba centrada en el problema fiscal, por lo que era importante hacer énfasis en que el presupuesto no había sido formulado sobre la base de gastos ciertos derivados de vencimientos concretos de deuda debidamente contratada. Prosiguen, es importante señalar que no se puede confundir esto con el tema de los canjes. La práctica de los canjes puede ser una medida útil durante la ejecución presupuestaria y como tal no es inédita. Pero una cosa es practicar los canjes en fase de ejecución del presupuesto, y otra cosa es formular el Presupuesto Ordinario de la República a partir de medidas eventuales, inciertas y altamente riesgosas en situaciones volátiles, dejando de lado gastos ciertos, vencimientos ciertos y por lo tanto obligaciones ciertas, al punto de que el Presupuesto no pasó a reflejar los ingresos probables y los gastos ciertos para el año 2018, tal y como lo exige la constitución. Dicen, pero esta medida tan grave, no ameritó énfasis y acciones vehementes por parte de la Contraloría General ni tampoco imputación alguna en este procedimiento sancionador. Cuestionan, que por si fuera poco el haber creado un nivel de riesgo tan grave como el señalado se omitieron acciones correctivas inmediatas y por el contrario fueron adoptadas medidas que solo agravaron la cuestión. Alegan, tal y como se acreditó en el procedimiento, durante los últimos meses del año 2017, el Gobierno se vio en la circunstancia de contratar deuda de corto plazo con vencimientos en los primeros meses del año 2018, por montos muy superiores a los presupuestados en la partida de amortización de deuda de corto plazo. Dice, testigos expusieron que ya para finales del año 2017 y en el mismísimo inicio del mes de enero de 2018, ya se sabía de manera indubitable que las colocaciones de corto plazo con vencimiento en los primeros meses del año, harían insuficiente la previsión de corto plazo contenida en el presupuesto ordinario. Resaltan, nótese que el reproche aquí no es igual al caso de la partida de largo plazo. Aquí el problema fue otro. Las colocaciones de deuda de corto plazo con vencimiento en los primeros meses del año 2018 fueron muy altas. Eso hizo que hacia finales del mes de enero de 2018, la partida de amortización de deuda de corto plazo se agotara, quedando obligaciones al descubierto para los restantes primeros meses del año por aproximadamente cuatrocientos mil millones de colones, se reitera, en la amortización de corto plazo. Argumentan, esto lo sabía el Gobierno y puntualmente las autoridades del Ministerio de Hacienda, desde finales del año 2017 e inicios de enero de 2018. Pero en ese caso, no se adoptó medida pertinente alguna, a pesar de los señalamientos y advertencias

de funcionarios internos del Ministerio, incluyendo al señor Quirós Romero. En este sentido, en lugar de enviar un presupuesto extraordinario para corregir la insuficiencia sobreviniente en la partida de amortización de corto plazo, y para corregir de una vez la insuficiencia inicial de la partida de amortización de largo plazo, las autoridades esperan hasta mediados del mes de marzo de 2018, para tomar una medida que a todas luces es altamente reprochable pues todo lo agravó y nada solucionó. Esto es, la emisión del Decreto No. 40995-H, que traslada fondos de la partida de amortización de largo plazo por una suma aproximadamente de cuatrocientos mil millones de colones, para alimentar la partida de amortización de corto plazo. Reprochan, ese Decreto es una medida de extrema gravedad. Primero, “disimula” la omisión de envío oportuno del presupuesto extraordinario desde inicios de enero para reforzar las partidas de amortización de deuda (corto plazo por insuficiencia sobreviniente, largo plazo por irresponsable presupuestación original). Segundo, le restó contenido presupuestario a la partida de largo plazo, que ya estaba afectada por la “apuesta” insólita e inédita de no incluir vencimientos ciertos de deuda contratada y de presupuestar según eventuales canjes inciertos; es decir, agravó el problema inicial de aproximadamente trescientos mil millones de colones en cerca de cuatrocientos mil millones de colones más. Tercero, no arregló nada, pues como lo señaló luego la señora Contralora ante la Asamblea Legislativa y la Dirección de Presupuestos en prueba que se aporta, el Decreto tuvo una fecha de rige, sin efectos retroactivos, por lo que la deuda de corto plazo que se pagó entre febrero de 2018 y la primera semana de abril de 2018, se cubrió sin contenido presupuestario (esto es claro a pesar de los intentos de la defensa de uno de los imputados de señalar que eso solo se supo tiempo después: la irretroactividad del decreto se produjo en el momento en el que se emitió el decreto con una fecha de rige cierta). Agregan, no hay acción concreta por parte de la Contraloría General, ni siquiera una referencia vehemente en el capítulo de opiniones y sugerencias de la Memoria Anual del año 2017, que es el Capítulo en el que la Contralora General advierte a la Asamblea hacer de temas importantes para la mejor gestión hacendaria y que se ha aportado como prueba. Tampoco se conoce de informes o notas de fiscalización, pero a la investigada Aguilar Montoya sí se le reprocha que debió conocerlo y meses después, en el ejercicio del cargo, derivar del Decreto conclusiones acerca de la existencia de un problema que ameritaba una acción inmediata. Continúa, pero de nuevo, la Contraloría General no encuentra reprochable “hacer un hueco” con medidas insólitas, inéditas, probablemente ilegales, contrarias a la técnica, insuficientes, inoportunas e inefectivas, sino que el único problema reprochable es “no tapar el hueco”. Exponen, existieron al menos tres momentos para resolver con tiempo y efectividad el problema. Primero, al momento de formular el

presupuesto de 2018, pues jamás se debió dejar de presupuestar, como siempre, la deuda contratada con vencimientos ciertos. Es una clarísima subestimación del gasto público. La Contraloría General no debió quedarse con cuatro líneas de descripción del cálculo, sino que bien pudo haber presionado desde el Informe Técnico para que el presupuesto se formulara de manera correcta. Segundo momento, en enero de 2018, cuando ya se sabía a ciencia cierta que la previsión presupuestaria inicial de amortización de corto plazo era insuficiente y que era necesario adoptar una medida inmediata: bien pudo el Gobierno emitir en enero el Decreto de traslado de fondos y enviar de manera concomitante el presupuesto extraordinario a la Asamblea para reintegrar a la partida de largo plazo los aproximadamente setecientos mil millones de colones de insuficiencia (los trescientos mil millones por incorrecta presupuestación y los aproximadamente cuatrocientos mil millones trasladados para atender las obligaciones sobrevivientes de corto plazo). Los testigos dijeron que formular un extraordinario toma no menos de tres meses. Si la decisión de emitir el decreto y el presupuesto extraordinario se hubiera tomado a finales de enero, cuando ya se sabía que el problema en el corto plazo existía, se habría podido hacer frente a los pagos inmediatos del corto plazo con contenido derivado del decreto y tres meses después, a finales de abril, tener resuelto el problema en la partida de largo plazo con un extraordinario. Pero esto no se hizo, se postergó el decreto (lo que generó que luego no pudiera tener efectos retroactivos y por lo tanto que los pagos de corto plazo de febrero a abril de 2018 se hicieran sin contenido presupuestario) y nunca tan siquiera se alistó el extraordinario para evitar contratiempos con el cambio de gobierno. Cabe destacar que la Contraloría General habría podido desempeñar un papel estratégico si hubiera optado por un control concomitante y no forense en relación con un tema que ya sabía que era complejo, pero no hay acciones de fiscalización visibles durante el primer cuatrimestre de 2018. Una tercera oportunidad, aunque más tardía, habría sido formular el extraordinario en marzo, cuando ya se sabía que se ocupaba y dejarlo enviado a la Asamblea, o bien comunicar a las nuevas autoridades la gravedad real de la situación, primero en la única conversación de transición sostenida entre el Ministro de Hacienda saliente y la Ministra de Hacienda entrante. Pero en dicha reunión nada se mencionó del tema, nada se advirtió. También, que en el informe final de los funcionarios de dirección salientes, se hubiera advertido sobre el tema, pero nada se mencionó según se consigna en el informe legislativo sobre el tema. De manera que para el momento de ingreso de las nuevas autoridades, la suerte estaba echada, el problema estaba creado, ninguna medida preventiva adoptada, ninguna alarma comunicada al más alto nivel de manera franca y directa en la transición. Afirma, esto es particularmente cierto, porque la medida cuya omisión se les reprocha, no es algo que se pueda hacer de un día

para otro, ni que se pueda adoptar de un día para otro. En punto a la tramitación de un extraordinario, los testigos afirmaron que consumía un plazo de 3 meses mínimo. Esto se refleja en la tramitación el propio extraordinario generado para atender finalmente el problema de la insuficiencia presupuestaria, que se extendió desde el 29 de junio del 2018 cuando se tiene la instrucción de la Ministra para elaborar el presupuesto hasta el 12 de setiembre cuando sale publicado en La Gaceta, es decir un total de 75 días (2.5 meses). Detalla una cronología de eventos sobre el extraordinario, resaltando que el presupuesto extraordinario no contenía únicamente partidas correspondientes al servicio de deuda y se incluyeron rebajas en partidas de gasto generales del Gobierno por lo que la participación de otras instancias dentro del Ministerio era requerida. Sostiene, el trámite del extraordinario duró únicamente medio mes más que el traslado vía Decreto a pesar de sufrir todo el escrutinio y proceso legislativo, esto demuestra que lograr la concreción de un extraordinario toma de 2.5 a tres meses mínimo. Por lo tanto, para el momento en que asumen sus cargos, ya era imposible evitar pagos sin contenido presupuestario en los meses de julio y parte de agosto al menos, producto del problema generado con anterioridad al ocho de mayo de 2018 y de la falta de medidas oportunas por parte de quienes realmente estuvieron en capacidad de tomarlas. No se puede pretender, por lo tanto atribuirle la responsabilidad a funcionarios que ingresaron, se encontraron con el problema, tuvieron que comprenderlo, medirlo y ajustarlo en conjunto con varias instancias, para dar una solución lo más pronto posible. Alegan, se sabía desde 2017 que había insuficiencia en la partida de largo plazo, pues no se consideró deuda contratada, no por error, sino por decisión expresa. Se sabía desde finales de 2017 e inicios de enero de 2018 que había insuficiencia sobreviniente en la partida de corto plazo, por las mayores y notables colocaciones de corto plazo al final del 2017. Se sabía que los efectos del Decreto en el mes de abril tenían la fecha de rige que el Decreto establecía, por lo tanto, habían quedado al descubierto los pagos de corto plazo entre febrero y abril, pero además, se había debilitado aún más con el Decreto la partida de largo plazo y se sabía que un presupuesto extraordinario no se formulaba en una semana, ni en un mes, ni en dos. A partir de lo que se sabía, es claro que a finales de enero debió haberse emitido el Decreto de traslado de largo a corto plazo y haberse iniciado de inmediato con las acciones para la aprobación de un presupuesto extraordinario que solucionara el doble problema de la partida de largo plazo, de manera que en mayo estuviera resuelto el problema. Sostienen, es decir, no se adoptaron medidas y se dejó el problema, integral, para que lo asumieran las nuevas autoridades, a las que no se les avisó ni en la única reunión de transición, ni en informes finales de gestión de que se tenga noticia. Amplían, ninguna autoridad entrante

puede arrancar sin discutir, sin valorar, sin comprender detalladamente los alcances de un problema de esta dimensión. Máxime a autoridades que debían lidiar no solo con este problema, sino con el inmediato trámite legislativo de una compleja reforma fiscal, y con el reto inmediato también de recortar gastos para actuar en consecuencia con el problema fiscal que enfrenta el país. Sin embargo, la Contraloría hace abstracción de ese entorno y además es omisa en imputar responsabilidad por los detonantes del problema, lo que respetuosamente resulta inquietante. Continúan, todos los testigos coinciden en que el faltante presupuestario se conocía de previo a mayo 2018 y todos reconocieron la existencia de las advertencias sobre el faltante desde febrero. Afirmaron que posterior a la realización del traslado presupuestario por 412 mil millones, la Dirección de Crédito Público indicó que el contenido presupuestario existente alcanzaba hasta mayo, por lo que si se descuenta el tiempo necesario para formalizar el presupuesto extraordinario este debió presentarse a más tardar en marzo 2018. Se confirmó que la fecha en que se realizó la primera reunión del grupo liderado por don Julio Espinoza y que analizó el tema del faltante fue en marzo, tiempo suficiente para poder presentar el extraordinario respectivo. Tanto doña Ana Beatriz como don Luis Paulino coincidieron en que aplicado correctamente el traslado presupuestario ya se habían realizado pagos sin contenido presupuestario desde febrero 2018. Realizan un cuadro sobre la consistencia de cifras. Por otra parte, afirman, en ocasión de ese control forense, las máximas autoridades de la Contraloría General, con el acompañamiento de sus departamentos técnicos y jurídicos, abordaron el tema ante la Asamblea y los medios de comunicación. En las audiencias se contó con la presencia de la señora Subcontralora o bien Gerentes de División, por lo que es claro que se trataba de una postura institucional, no meramente personal de la señora Contralora. En consecuencia, ante un tema tan delicado, en el que incluso debe evaluarse al menos el propio sentido de oportunidad con el que la Contraloría General ejerce su control hacendario y su auxilio a la Asamblea Legislativa, y en el que hay ya mucho dicho y adelantado por autoridades superiores del órgano contralor -siendo que incluso se escoge una imputación que quita el énfasis en esos momentos de generación y agravamiento del problema como tal, aspectos que pasan a ser meras referencias en la imputación-, no pueden más que dejar alegado el hecho de que la Contraloría no está en una posición objetiva de análisis para la imposición de sanciones. Por su parte, la representación de los investigados (as) Aguilar Montoya y Quirós Romero, de manera común en lo tocante a la prueba para mejor resolver agregó: La prueba para mejor resolver respalda las conclusiones de mis representados en cuanto a los hechos que se analizan en este procedimiento. Agrega, de la certificación de pagos de deuda para el año 2018, queda claro que sí existieron pagos sin contenido presupuestario

en cuanto a deuda interna de corto plazo durante los primeros meses del año 2018. Por lo cual, este hecho supone que la necesidad de un presupuesto extraordinario ya era conocida desde el mes de enero de 2018, pero esa medida no se adoptó en ningún momento por las autoridades anteriores. Reitera el reproche de la medida tomada en lo tocante a la modificación presupuestaria por medio de un Decreto Ejecutivo con el que se restaron fondos al pago de deuda de largo plazo, para alimentar la partida de corto plazo, afirmando que dicha medida no solucionó el problema de contenido presupuestario. Alega, según la prueba, con anterioridad a que mis representados asumieran sus cargos a inicios de mayo de 2018 se tenía lo siguiente: **a)** Un presupuesto ordinario formulado de manera abierta y expresamente insuficiente para atender los vencimientos ciertos de deuda de largo plazo. Esta medida amparada en una práctica inédita en materia de formulación presupuestaria, basada en una apuesta a inciertas operaciones de canjes. Todo esto con el conocimiento de la Contraloría General de la República. **b)** Un problema de insuficiencia sobreviniente en el contenido presupuestario para el 2018 en la partida de deuda de corto plazo, producto del comportamiento de las colocaciones de finales del año 2017, que ya era del conocimiento de las autoridades anteriores, desde finales del 2017 o al menos desde el mes de enero de 2018. **c)** Pagos sin contenido presupuestario en cuanto a deuda de corto plazo, en los primeros meses de 2018. **d)** Una medida postergada e inefectiva implementada en abril de 2018, que fue un Decreto que no tuvo la virtud de solucionar el problema de pago de deuda de corto plazo sin contenido presupuestario para los primeros meses de 2018, pues solo se implementó en abril. Medida que a su vez debilitó la partida de pago de deuda de largo plazo. **e)** Ninguna acción concreta, cierta y efectiva tendiente a formular un presupuesto extraordinario que diera verdadera solución al problema. Prosigue y reitera el alegato referido a la ausencia de advertencias y recomendaciones explícitas de ningún tipo sobre la gravedad del problema creado. Ratifica que sus representados debieron atender un problema que no crearon. Argumenta, en este sentido, la prueba para mejor resolver demuestra que la tramitación del presupuesto extraordinario consumió aproximadamente dos meses y medio, e incluso pudo tardar más, pero en este caso se aplicaron medidas para acelerar todo lo posible. Desde esta perspectiva, es claro que los pagos sin contenido presupuestario del mes de julio de 2018, que son los señalados en la imputación en el caso de mis representados, no hubieran podido ser cubiertos por un presupuesto extraordinario ni siquiera si mis representados hubieran adoptado una medida desde el mismo 8 de mayo –cosa que desde luego es insostenible pretender y que en todo caso tampoco fue la teoría del caso intimado—. Expone, bajo estas condiciones, no se puede pretender trasladar la responsabilidad a mis representados, pues los hechos que generaron el problema

presupuestario y su inoportuna solución, no son atribuibles ni a acciones ni a omisiones de mis representados. **Conclusiones particulares** de la señora **Aguilar Montoya**, se indica que no recibió información oportuna de sus pares y de los funcionarios salientes, ni sobre la dimensión del problema, ni su génesis, ni sobre el curso de acción esperado, no le fue comunicado en la única reunión de transición que se realizó con el Ministro saliente, y tampoco se aprecia en los informes finales de gestión. Considera que esto atenta contra cualquier noción de inmediatez que quiera imponer ahora la Contraloría General. Afirma, la Contraloría General no considera el contexto en el que se asume el cargo, alega que ella no entra en contacto con la totalidad de los problemas del Ministerio en cuestión de días. Esa absorción de la realidad de una cartera ministerial de esta dimensión y complejidad, toma tiempo. Ahora, en su caso, la situación es particularmente agravada por cuanto debió lidiar con el inmediato trámite legislativo de una compleja reforma fiscal, y con el reto inmediato también de recortar gastos para actuar en consecuencia con el problema fiscal que enfrenta el país. Es decir, es un contexto complejo, muy recargado, que se suma a la natural curva de absorción de un nuevo cargo y de la información de los temas de la cartera. Mayor relevancia cobra en una situación así, la claridad y la transparencia con la que sea informada la persona por parte de las autoridades salientes, cosa que no ocurrió en este caso, por las razones que fuera. Cuestiona, la imputación que se le hace, se basa en un primer elemento, se dice que se supone que conoce el bloque de legalidad y como parte de ese bloque, el Decreto No. 40995-H. Indica, una cosa es no poder alegar desconocimiento del bloque de legalidad y otra pretender que de la lectura (presunta) de ese Decreto, emitido con anterioridad al ejercicio del cargo, se debía concluir que había una insuficiencia en la partida de amortización de deuda de largo plazo, que ameritaba una acción inmediata de presupuestación extraordinaria. Señala que esa apreciación de la Contraloría General es solo una valoración subjetiva y abstracta. La propia Contraloría General conocía de dicho decreto y pudo haber adoptado medidas de control preventivo. La existencia del Decreto, y la presunción de que se debía conocer, no permiten extraer una conclusión de acción inmediata como lo propone la Contraloría General. Indica que el problema es bastante más complejo, especialmente para quien no estaba en el ejercicio del cargo. Dice, por otra parte, la Contraloría General basa la imputación en que supone tenía acceso al SINPE y al SIGAF y con ello podía derivar el estado de la cuestión. Para tal efecto aporta certificaciones que muestran que la señora Aguilar no tenía licencia del sistema referido y por lo tanto -señala- la premisa de la imputación es incorrecta. Pero además, -sostiene- es altamente cuestionable que la Contraloría parta, en una imputación sancionadora, de que supone que la Ministra ve los sistemas y los monitorea. De nuevo, este es un tema complejo, le tomó a

la propia Contraloría meses auditarlo, como para partir de que la Ministra debió enterarse revisando sistemas en su computadora. Sostiene, el primer dato concreto de aviso específico del carácter ineludible del presupuesto extraordinario, según se consigna en la imputación, es un correo del 29 de junio. Agrega, esa fecha es tan solo 3 días antes de que se produzcan pagos sin contenido en el mes de julio. Ya hemos explicado ampliamente que la tramitación de un extraordinario, toma de 2.5 a 3 meses mínimo. Así que una imputación basada en un correo del 29 de junio, en ningún modo puede fundamentar un reproche sancionador para su persona. Agrega, de hecho, según la misma imputación, tan solo 15 días después, giró instrucciones y empujo para que se lleve a cabo el presupuesto extraordinario. Por lo que es claro que respondió con celeridad una vez que tuvo 100% claro el curso de acción a seguir. Cosa distinta hubiera ocurrido si desde el mes febrero o de marzo de 2018, quienes sí conocían del problema creado, hubieran adoptado las medidas oportunas. Un correo el 29 de junio no es motivo para encontrarme responsable. Afirma, es importante señalar que tanto en declaración de la testigo doña Ana Beatriz, como en el correo que se incluye en el hecho 34 del traslado de cargos, se estipula a la señora Aguilar Montoya se le había sugerido que era recomendable aguardar para ver el nivel de canjes y la posibilidad del uso de una partida de caja única, como paso previo a una definición de última instancia sobre el monto y condiciones de un eventual extraordinario. Ese espacio recomendado por Tesorería Nacional, según se menciona en el hecho 34, fue atendido. Una vez que ya se le indica que hay que proceder con el extraordinario, ordena hacerlo de forma expedita. Finaliza, estos elementos de juicio adicionales permiten concluir de manera categórica que no incurrió en omisión alguna y por lo tanto no tiene responsabilidad alguna. Por su parte el señor **Quirós Romero** como parte de sus **conclusiones particulares** argumenta que es claro que el reproche que se le hace se circunscribe al momento de asumir el cargo como Director de Crédito Público. En este sentido, la propia Contraloría General acredita que como Director desde el 14 de mayo (fecha de nombramiento), sí realizó con su equipo técnico el seguimiento y cálculo del comportamiento de la partida de amortización. Pero además, ya desde el hecho 34 el órgano contralor acredita que hizo las comunicaciones respectivas. Expone, es fundamental señalar que las atribuciones de don Melvin como Director, no son las de decidir por sí mismo acerca de la elaboración del presupuesto, o bien de la elaboración del mismo. En el Reglamento de la Dirección de Crédito Público, se señala que la tarea que correspondía a don Melvin era la del seguimiento y luego el aporte de los datos para la formulación. Ambas cosas las hizo y las reseña la propia Contraloría General. Ya la elaboración como tal del presupuesto, es una actividad compleja que exigía la concurrencia de acciones de distintos actores del Ministerio

e incluso de fuera del Ministerio. Por lo tanto, no se puede reprochar a don Melvin por aquello que no le correspondía, y en cuanto a lo que sí le correspondía, es claro que desde que asumió el cargo lo cumplió: existió monitoreo, seguimiento, elaboración de cifras y el tema se puso en conocimiento al interior del Ministerio. En este punto, resulta de nuevo importante indicar que tanto en declaración de la testigo doña Ana Beatriz, como en el correo que se incluye en el hecho 34 del traslado de cargos, se estipula que a la señora Ministra se le había aconsejado que había que aguardar para ver el nivel de canjes y la posibilidad del uso de una partida de caja única, como paso previo a una definición de última instancia sobre el monto y condiciones de un eventual extraordinario. Ese espacio recomendado por Tesorería, según se menciona en el hecho 34, fue atendido por la señora Ministra, lo que resulta comprensible por ser un consejo técnico en las circunstancias ya explicadas, pero eso no implica que el señor Melvin Quirós haya ocultado u omitido el tema, pues no lo hizo según lo acredita la propia Contraloría General. Continúa, una vez que se adopta la decisión de ir adelante con el presupuesto extraordinario, el señor Melvin Quirós actuó de manera diligente en lo que le correspondía en el proceso, al punto de que incluso se redujo en dos semanas el trámite promedio de 3 meses de tramitación de un extraordinario. Indica, hay que insistir en que aún si se hubiera adoptado la medida del extraordinario desde el primer día de su nombramiento, cosa no posible, pero aun asumiéndolo, no se hubieran podido evitar los pagos sin contenido de julio y parte de agosto, pues el trámite del extraordinario toma de 2.5 a 3 meses, lo que deja claro que el problema lo generó el caos presupuestario creado entre finales de 2017 y principios de 2018, y la no adopción de medidas oportunas entre enero y marzo de 2018, según ya lo han explicado de manera abundante. Finaliza, y si bien la imputación es a partir del ejercicio del cargo, debe decir que encuentra reprochable que para la Contraloría General el hecho de que él precisamente haya expresado sus advertencias y oposición a la inédita e insólita formulación presupuestaria en agosto de 2017, y haya advertido de la necesidad de presupuestar de forma extraordinaria durante febrero de 2018, sean solo un dato para acreditar que “sabía” que existía un problema y que debió entonces actuar desde el mismo primer día de su nombramiento como Director. Afirma, que sí actuó como Director y desde el primer día, pues monitoreó, dio seguimiento y puso el tema sobre la palestra, en lo que le correspondía. Pero lo cierto es que el expediente acredita en el propio traslado de cargos que ejerció desde el 2017 una actuación preventiva, en medio de sus limitaciones competenciales, al advertir, oponerse y señalar actuaciones que podía generar problemas serios. El hecho de que esas advertencias no hayan sido atendidas, no puede volcarse, salvo que se parta de un enfoque descontextualizado y profundamente injusto en un

reproche, sino que debe subrayar la responsabilidad de quienes por las razones que sea generaron el problema presupuestario. **Concluyen ambos investigados**, a partir de lo expuesto, es claro que no son los responsables por acción y omisión en cuanto al tema que se les imputa. Se trata de un problema que no generaron y a cuya solución se vieron expuestos de manera intempestiva y muy compleja. Piden que se les exima de responsabilidad y en el eventual caso en el que la Contraloría General considere que hay alguna omisión, no puede dar lugar a sanciones mayores, pues ellos no generaron el grave problema que tuvieron que adoptar de manera intempestiva y sin margen real de maniobra alguna en un plano efectivo. **Criterio del órgano decisor. i.- Sobre los alegatos comunes del señor Quirós Romero y la señora Aguilar Montoya:** Sobre el particular, este **Órgano Decisor** considera que para analizar este punto se debe reseñar el objeto de este procedimiento, el cual en lo que respecta a la señora Aguilar Montoya, se circunscribe a que: *“presuntamente omitió presentar de manera inmediata a la Dirección General de Presupuesto Nacional y antes de cualquier pago sin contenido presupuestario un anteproyecto de ley de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018 y en consecuencia, presentar al Presidente de la República, un proyecto de ley de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018, que garantizara el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo”*. En lo tocante al señor Quirós Romero, el reproche versa sobre que: *“presuntamente omitió ordenar en la Dirección a su cargo la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario de manera inmediata al momento de ser nombrado Director de Crédito Público y antes de cualquier presunto pago sin contenido presupuestario, que permitiera contar después con el respectivo presupuesto extraordinario que garantizara el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo”*. Ahora bien, partiendo de lo anteriormente reseñado, se debe indicar que la mayoría de alegatos citados en este punto y esbozados por los investigados Aguilar Montoya y Quirós Romero no giran sobre los reproches que han sido desplegados en el acto de apertura del caso que nos ocupa, puesto que en síntesis, exponen su perspectiva del enfoque que según su criterio debió abordarse el caso por parte de este órgano decisor, y sobre las presuntas omisiones cometidas en el Ministerio de Hacienda en la preparación y elaboración del presupuesto ordinario para el ejercicio económico del año 2018, así como sobre las decisiones que abordan temas ligados a dicho presupuesto, y la presunta omisión en imputar responsabilidad por los detonantes del problema. Sin embargo, considera el **Órgano Decisor** que no se constituyen en alegatos que versen sobre el cuadro fáctico intimado e

imputado a los investigados supra referidos, se debe resaltar que cuestionar la técnica con la que se elaboró el presupuesto ordinario para el año 2018, así como describir el entorno bajo el cual se tomaron decisiones ligadas a ello, y la participación de la Contraloría General de la República ante la Asamblea Legislativa sobre el tema, son aspectos que como ya se indicó, no son parte de la imputación a ellos realizada dentro del acto de apertura de este procedimiento administrativo, siendo este el marco bajo el cual debe circunscribirse el órgano decisor para emitir el pronunciamiento sobre los reproches que se analizan. En virtud de lo anterior, toda vez que los alegatos referidos no son propios sobre la teoría del caso en su contra, se rechazan. Sin perjuicio de lo anterior, considera este **Órgano Decisor** que es oportuno aclararle a los señores (as) Quirós Romero y Aguilar Montoya que, bajo el análisis de los alegatos vertidos por los investigados Fallas Venegas y Espinoza Rodríguez, se tuvo por demostrado que dichos investigados no adoptaron las medidas requeridas para la elaboración del presupuesto extraordinario para hacerle frente a la falta de contenido presupuestario necesario para la partida de amortizaciones de corto plazo y para subsanar la amortización de largo plazo. Situación acreditada en virtud de que es hasta el 12 de setiembre de 2018 que se publica en La Gaceta Nro. 167, el alcance digital Nro. 160, la Ley Nro. 9604, Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018 -hecho probado 46-. Es por ello, que es criterio del **Órgano Decisor**, que a la luz de lo antes descrito, se acredita que tanto la señora Aguilar Montoya como el señor Quirós Romero no son responsables por la generación del faltante de contenido presupuestario que inició desde enero de 2018 y que para mayo 2018 -momento en el que en el caso de la señora Aguilar Montoya toma el cargo de Ministra y el señor Quirós Romero queda a cargo de la Dirección de Crédito Público- se mantenía, y que trascendió hasta setiembre de 2018, siendo solventado el 12 de setiembre de 2018 en los términos supra referidos. En otro orden de ideas, este **Órgano Decisor** no comparte el argumento esbozado en el sentido de que *“la emisión del decreto N° 40995-H es una medida que a todas luces es altamente reprochable”*. Ya que como parte de las acciones tomadas para intentar solventar momentáneamente el faltante de recursos aprobados, se generó la modificación presupuestaria del título 230 “Servicio de la Deuda Pública”, rebajando el contenido presupuestario de la subpartida 80102 “Amortización de títulos valores internos de largo plazo” en la suma de ¢412.790.000.000,00 (cuatrocientos doce mil setecientos noventa millones de colones exactos) y aumentando en esa misma suma la subpartida presupuestaria E-80101 “Amortización de títulos valores internos de corto plazo”. Modificación que de alguna manera a partir de su publicación brindó algunos recursos para hacerle frente a las obligaciones referidas a los títulos valores internos de

corto plazo, por ende esa actuación no debe ser catalogada como claramente reprochable, sino como un intento fallido para subsanar el faltante de contenido presupuestario. No obstante, es menester agregar, que esa medida no solucionó definitivamente el faltante de contenido presupuestario, manteniendo latente la necesidad de formular a la brevedad el presupuesto extraordinario tantas veces citado, así como el hecho notable de que antes de su promulgación se realizaron pagos sin contenido presupuestario. Ahora bien, tal y como se indicó en el análisis del caso -en el apartado que a los investigados Fallas Venegas y Espinoza Rodríguez respecta-, efectivamente dichos investigados al momento de ocupar sus cargos tenían la obligación de remitir el presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018 y dotar de contenido presupuestario a la partida de deuda interna tanto de corto como de largo plazo, labor que omitieron, -como ya fue acreditado- sin embargo, por esa omisión los mismos -Fallas y Espinoza- serán objeto de análisis para recomendar la medida disciplinaria que proporcionalmente les corresponda, tal y como se abordará más adelante, aspectos que no deben confundirse para sustentar que los investigados (as) Quirós Romero y Aguilar Montoya -alegatos vertidos en este apartado- no deben ser analizados por las omisiones propias de sus cargos y bajo la teoría del caso en cuanto a su imputación e intimación, puesto que no debe perderse de vista que pese a que la compleja situación ya estaba creada, su reproche gira por omisiones al momento de contar con la potestad de tomar decisiones para frenar la falta de contenido presupuestario bajo estudio. Sobre lo tocante al momento oportuno para presentar el proyecto de presupuesto extraordinario por parte de los investigados bajo análisis, el mismo se abordará por separado para cada uno de ellos. En otro orden de ideas, en lo que respecta a la presunta postura institucional sobre el tema que nos ocupa, es importante indicar, que el **Órgano Decisor** del caso es nombrado de conformidad con el numeral 9 inciso a) del Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria y Anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República que es resolución n.º R-DC-199-2011, de las 8:00 horas del 15 de diciembre de 2011, por consiguiente se realiza bajo la normativa citada y no por simple antojo de la División Jurídica. Adicionalmente, le corresponde al Gerente de esta División, por su rango, recibir todas las investigaciones preliminares que surjan de las distintas Áreas de la Contraloría General de la República, lo anterior por cuanto, según el cardinal 3 del mismo cuerpo normativo, la competencia para tramitar los procedimientos administrativos en el que se analicen responsabilidades de orden administrativo sancionador, civiles y otras, estará a cargo de la División Jurídica. Asimismo, independientemente si la señora Contralora General compareció ante la Asamblea Legislativa para exponer manifestaciones sobre el tema que nos ocupa, acompañada o no

por otros jerarcas de la institución, estos aspectos no tienen injerencia sobre la labor y objetividad de este órgano decisor para resolver el asunto, ya que por disposición del artículo 4 del Reglamento supra citado, como parte de los principios que rigen este tipo de asuntos, el órgano decisor debe ser imparcial, actuando y resolviendo de manera objetiva al mérito de los autos, fundamentando sus decisiones y no bajo cualquier otra circunstancia. También es importante mencionar que la señora Contralora General se excusó del conocimiento de este procedimiento, y por consiguiente la fase recursiva del mismo durante toda la tramitación del caso está a cargo de la señora Subcontralora General, eliminando con ello cualquier aspecto de duda en la objetividad de lo que se resuelva. Por otra parte concluye el **Órgano Decisor** que no es de recibo el alegato vertido que pretende indicar que se está escogiendo una imputación, lo anterior por debido a que, resulta evidente que el insumo base de este caso corresponde a la investigación preliminar ya conocida en autos, en donde claramente se maneja una sola teoría del caso y no varias como pretende hacer ver la representación de los investigados bajo análisis. Asimismo, se reitera que los investigados que tuvieron participación en la omisión de dotar de contenido presupuestario a la partida de deuda interna para el ejercicio económico del 2018 serán analizados para valorar su culpabilidad en la comisión de infracciones administrativas, razón por la que no es de recibo el alegato que pretende hacer ver que existe una tergiversación en los reproches desplegados para cada investigado. Con fundamento en lo anterior, se acogen los argumentos vinculados al tema de que tanto la señora Aguilar Montoya como el señor Quirós Romero no fueron los generadores del faltante de contenido presupuestario. En los términos indicados, se rechazan los restantes argumentos. **ii.- Sobre los alegatos particulares del señor Quirós Romero:** En lo tocante a los alegatos de defensa planteados, este **Órgano Decisor** no comparte los mismos, ya que contrario a lo indicado por el investigado, la Dirección de Crédito Público en la cual el señor Quirós Romero se desempeña como su Director desde el 1 de junio de 2018 y hasta la fecha, ejerce la rectoría del Subsistema de Crédito Público de acuerdo con el numeral 80 de la Ley 8131 en concordancia con el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 38305, y en esa función, el señor Quirós tiene bajo su mando, en lo que interesa, a la Unidad de Registro y Consolidación de la Deuda Pública, la que, entre otras, tiene la función de elaborar el anteproyecto del presupuesto del programa de servicio de deuda, esto de conformidad con el numeral 16 inciso i) del Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público –Decreto Ejecutivo 38605-H- y no únicamente como se pretende hacer ver, en el sentido que la función principal de don Melvin era la del seguimiento y luego el aporte de los datos para la formulación del respectivo presupuesto ordinario o extraordinario. Adicionalmente, de dicho

reglamento -artículo 3- también se tiene claro que el Director deberá planificar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de la dependencia a su cargo, en procura de promover la adecuada obtención, utilización y control del endeudamiento público, así como la elaboración de la propuesta de la política y estrategia del financiamiento público, estableciendo como una de sus funciones principales: “...b. *Planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar las actividades desarrolladas dentro de la Dirección de Crédito Público...*”. Como se desprende de lo anterior, considera este **Órgano Decisor** que es de suma importancia exponer que a nivel normativo la Dirección de Crédito Público a cargo de su Director tiene todas las competencias para iniciar con la elaboración del anteproyecto del presupuesto bajo análisis, esto con la finalidad de tenerlo listo a la brevedad posible para que el mismo continuara su trámite y llegara a brindar los recursos correspondientes que garantizaran el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo. En esa misma línea de pensamiento, no desconoce este **Órgano Decisor** que la formulación del anteproyecto de presupuesto extraordinario es una labor compleja e involucra a varios actores, sin embargo, se debe reiterar que la Dirección de Crédito Público cuenta con una estructura organizacional y de carácter técnico que permite cumplir con esa labor. Esto se acredita, teniendo a la luz el hecho probado 41, en el cual, el día 23 de julio de 2018, mediante el oficio Nro. DCP-0286-2018, el señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público remitió a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda, la incorporación de un presupuesto extraordinario, documento en el que indicó lo siguiente: “(...) *Es un placer saludarla y la vez justificar la necesidad de presentar un presupuesto extraordinario estimado tanto a nivel del ingreso como del gasto, para las partidas de amortización de deuda interna financiadas mediante el fondo 280 del programa 230 de Servicio de Deuda y las partidas de colocación de deuda interna correspondientes al Financiamiento. / En general el faltante presupuestario se origina por dos razones, en primer lugar la ejecución de una estructura de colocación de títulos valores distinta a la incorporada en el presupuesto 2018 que se formuló a mediados del 2017, la cual mantuvo una mayor concentración de instrumento de corto plazo colocados durante el 2017 con vencimiento en el 2018 y la imposibilidad de cumplir con las metas de canjes de deuda propuestas en la elaboración del Presupuesto 2018.*” “(...) *Considerando los aspectos indicados anteriormente, se requiere darle contenido presupuestario al faltante en la partida de amortización de deuda interna, el cual con la información a junio es aproximadamente de ₡700.000.000.000,00 (setecientos mil millones de colones)*”. A la luz de lo anterior, es claro para este **Órgano Decisor** que la Dirección de Crédito Público pudo cumplir con la labor

bajo su competencia, sin embargo casi dos meses después de que el señor Quirós Romero tuviera a cargo esa Dirección, resultando improcedente alegar que al señor Quirós Romero se le están reprochando actuaciones que no le correspondían. Ahora bien, no ha sido cuestionado en este asunto aspecto alguno que refiera a que el investigado citado, no ejerciera el monitoreo, el seguimiento, la elaboración de cifras, no debe perderse de vista que el reproche realizado a don Melvin gira en torno a que con el conocimiento y la información disponible al 8 de mayo de 2018, debió al momento de ser nombrado como Director de Crédito Público -1 de junio de 2018- ordenar la elaboración inmediata de un anteproyecto de presupuesto extraordinario para remitirlo oportunamente a la Ministra de Hacienda, a fin de garantizar que la subpartida de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo contara con el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos de títulos valores de deuda interna de largo plazo programados para los meses de julio, agosto y setiembre. En esa misma línea de pensamiento, si bien para el 14 de mayo de 2018 el señor Melvin Quirós emitió un correo en el que se indica que se aconsejó en apariencia a la señora Ministra esperar el nivel de canjes y el posible uso de una partida de caja única -hecho probado 34-, lo cierto del caso es que conociendo el señor Quirós (en el tiempo que fungió como subdirector de Crédito Público) que el presupuesto ordinario no contaba con los recursos suficientes para hacer frente a los pagos de deuda pública interna que se debían hacer en el año 2018, y que en el primer cuatrimestre del año 2018 se habían realizado pagos de deuda interna de corto plazo sin contenido presupuestario y que en los meses de julio, agosto y setiembre de 2018 se tenían que hacer pagos de deuda interna de largo plazo que no tenían contenido presupuestario, debió proceder a presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario sin esperar el resultado de los canjes, (solución que la misma parte reconoce en sus alegatos que resultaba incierta), o el uso de la partida de caja única, toda vez que el riesgo de hacer nuevos pagos sin contenido presupuestario era inminente, en razón de que el monto que se requería para cubrir el faltante presupuestario resultaba considerable a fin de optar por dar continuidad a una solución incierta como fue en su momento esperar a la colocación de los canjes. Riesgo que se materializó según se acredita en el oficio Nro. DCP-0286-2018 antes transcrito, por cuanto no se alcanzaron las metas de canjes del 2018 y tampoco se obtuvieron otros recursos debidamente presupuestados para hacer frente a los pagos, todo lo cual trajo como consecuencia el hecho de que se hicieran nuevos pagos sin contenido presupuestario en los meses de julio, agosto y parte de setiembre (Folio 144 del expediente administrativo digital). A juicio de este **Órgano Decisor**, la situación apremiante que existía cuando el señor Melvin Quirós fue nombrado como Director de Crédito Público, lo obligaba a actuar en

una forma inmediata para efectos de presentar un anteproyecto de presupuesto extraordinario, desde el primer día en que fungió en ese cargo, máxime que dicho servidor conocía plenamente la situación del faltante presupuestario desde que se originó, sabía de los pagos que se habían hecho sin contenido presupuestario y además conocía la condición extrema de riesgo que implicaba esperar la colocación de los canjes en la coyuntura que se estaba presentando, sumado a que la partida de caja única no resultaba suficiente para cubrir el monto del faltante presupuestario para poder hacer los pagos que se tenían que efectuar en los meses siguientes. Asimismo, las medidas alternas que el señor Quirós indicó que debían considerarse de previo a realizar un presupuesto extraordinario, retrasaban aún más la situación y no solucionaban el faltante presupuestario en el corto plazo, por lo que el atraso sufrido en la elaboración del presupuesto extraordinario no estaba justificado. Frente a ese panorama, el señor Quirós Romero debió ordenar que se elaborará el anteproyecto de presupuesto extraordinario para presentarlo a la señora Ministra a la mayor brevedad, permitiendo con esto darle al trámite la celeridad que se requería debido a la inminente necesidad de contar con los recursos necesarios y autorizados por la Asamblea Legislativa para afrontar los pagos venideros, los cuales eran de pleno conocimiento del investigado, tal como se establece en el numeral 45 de la Ley 8131. Alega el señor Quirós Romero que actuó de manera diligente al punto de que incluso se redujo en dos semanas el trámite promedio de 3 meses de tramitación de un extraordinario. Sin embargo, considera el **Órgano Decisor** que desde el mes de mayo tenía la posibilidad de ordenar a sus subalternos que iniciaran la preparación del anteproyecto, de modo que esas dos semanas que indica se ganaron, pudieron haberse reducido mucho más. Tómese en cuenta que el 29 de junio de 2018 es el momento en que don Melvin dirigió correo a la señora Ministra poniéndola en formal conocimiento de las magnitudes del problema y refiere a la oportunidad de presentación del presupuesto extraordinario que subsane la situación, no obstante desde ese momento y hasta la finalización del proyecto de presupuesto para efectos de remitirlo al Ministro de la Presidencia, sea el 29 de julio de 2018, transcurrió casi un mes, plazo que como se dijo pudo ser aún menor de haber actuado el señor Quirós Romero de una manera oportuna y diligente, es decir, desde el momento que asumió formalmente las funciones en la Dirección de Crédito Público ante la salida del señor Julio Espinoza Rodríguez el 7 de mayo de 2018 (folio 155 del expediente administrativo digital), lo anterior considerando que el numeral 3 del Decreto Ejecutivo 38305 establece en lo que interesa que: *“El Subdirector de Crédito Público es el funcionario encargado de llevar a cabo los procedimientos administrativos y colaborar permanentemente con el Director en el cumplimiento de sus funciones. De igual forma, el*

Subdirector es el funcionario que dentro de la estructura organizacional puede sustituir al Director, en los casos de ausencia o de impedimento temporal del primero, con todas las atribuciones, facultades y deberes propios del primero.” de ahí que el señor Quirós tuvo las atribuciones, facultades y deberes propios del Director desde el 8 de mayo sin necesidad de un acto formal de designación como director del Subsistema, razón por la cual, desde ese momento tuvo las competencias necesarias para advertir de la magnitud de la situación, sobre lo cual le había informado anteriormente la señora Beatriz Hernández en varios correos anteriores, conocimiento con el cual contaba, como funcionario de la Dirección de Crédito Público, desde la formulación del presupuesto 2018. Pese a lo anterior, para cuando fue nombrado como Director -1 de junio de 2018- tampoco formuló el anteproyecto, dejando pasar 27 días más para informar a la señora Ministra en los términos supra expuestos. Ahora bien, es importante concretar que los tres meses para llevar a cabo un presupuesto extraordinario que refiere la testigo Hernández Hernández, quien dicho sea de paso es parte de los órganos técnicos concedores de la materia y por ende merece la credibilidad de este órgano colegiado, incluye también el tiempo que transcurra a lo interno de la Asamblea Legislativa para la aprobación final de dicho presupuesto, el cual de conformidad con el artículo 206 inciso 5) del Reglamento de la Asamblea Legislativa corresponde a un mes, siendo de recibo alegar que se reduce en dos semanas el trámite que dura en total tres meses, sin embargo, es evidente que en el caso de marras desde que se inicia -a lo interno del Ministerio- y hasta que se finaliza el presupuesto extraordinario -un mes para la aprobación de la Asamblea Legislativa- transcurrieron poco más de dos meses, lo que acredita que a lo interno del Ministerio de Hacienda el trámite duró un mes, el cual pudo haber sido menor, por cuanto ese mes -tiempo transcurrido a lo interno del Ministerio de Hacienda- era de vital relevancia en la realización de pagos sin contenido presupuestario; al tener el investigado plena claridad de las fechas y montos en los que se tenía que cancelar la deuda, cada día perdido sin finalizar la elaboración del anteproyecto de presupuesto implicaba el riesgo de que se pudieran presentar nuevos pagos sin contar con el contenido presupuestario aprobado por la Asamblea Legislativa. En otro orden de ideas, lleva razón el investigado en el sentido que de si hubiera actuado a inicios del mes de mayo de 2018, el panorama de los pagos de julio y parte de agosto, podría ser el mismo, en el sentido de que del poco tiempo restante para solventar el tema de la falta de contenido presupuestario para hacer frente a los pagos programados para julio y agosto producto de la falta de decisiones oportunas de su antecesor en los primeros meses del año dos mil dieciocho, sin embargo, considera este **Órgano Decisor** que a lo largo de este asunto, es claro que en virtud de que un presupuesto extraordinario demora aproximadamente de dos meses y medio a tres

meses y para el caso particular se obtuvo en menos de dos meses y medio, de haberse adaptado a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad -eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba (derecho a una buena administración de presupuestos públicos con que cuentan los habitantes/ciudadanos), se hubiera podido contar con el anteproyecto citado a inicios de junio, para lo cual se tenían que haber llevado a cabo las coordinaciones y acciones oficiosas, vehementes y sobretodo, oportunas, que resultasen necesarias en el mes de mayo, ambos del 2018. Esto para que a finales del mes de julio o inicios del mes de agosto, se hubiera contado con la aprobación de la Asamblea Legislativa, dotando de contenido presupuestario a los pagos llevados a cabo para la mayoría del mes de agosto de 2018 y no como en la especie sucedió, que es hasta el mes de setiembre -12 de setiembre de 2018- que se cuenta con el contenido presupuestario debidamente aprobado y únicamente los pagos programados para dicho mes y los futuros se desarrollan sin contrariar el ordenamiento jurídico. Ahora bien, no desconoce este **Órgano Decisor** el seguimiento que desde el año 2017 le dio el señor Quirós Romero a la falta de contenido presupuestario (hechos probados 8, 23, 33 y 34) y que antes de desempeñarse formalmente como Director de Crédito Público, tenía en su función de Subdirector -de algún modo- competencias limitadas para efectos de tomar las decisiones de manera directa e inmediata en esa Dirección (en su momento a cargo del señor Espinoza Rodríguez), lo cual -sin embargo- no le impidió informar a sus superiores de la condición crítica que se podría presentar de no proceder con el trámite del presupuesto extraordinario y del riesgo inminente de realizar pagos sin contenido presupuestario debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa, lo anterior como funcionario público, regido por el principio de legalidad presupuestaria y el deber de rendir cuentas por su gestión, y además en aplicación de las funciones que ejercía como Subdirector que se encuentran dispuestas en el numeral 4 incisos b) que indica como una de sus funciones principales en lo que interesa: *“b. Coordinar actividades con funcionarios del Ministerio de Hacienda (...) para dar cumplimiento a las disposiciones técnicas, administrativas y legales que rigen el quehacer de la Dirección de Crédito Público.”* De ahí que todo el seguimiento dado al problema desde la formulación del presupuesto 2018 con conocimiento de la situación y por ende su urgencia, lo obligaba -al menos- a que a partir del momento en que salió don Julio Espinoza del cargo de Director y por ende ya el señor Quirós Romero contaba con la competencia inmediata y directa requerida, debió actuar con total urgencia y celeridad, para coordinar y disponer a lo interno de su Dirección, la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario, en los términos ya referidos. Todo lo anterior se echa de menos en este caso. Para tal efecto este órgano decisor tiene por acreditado

que el señor Quirós Romero conocía claramente la magnitud del problema sobre el cual ya se le había informado en correo del 19 de abril de 2018 por parte de la señora Ana Beatriz Hernández, indicando lo siguiente: *“...se sigue presentando en la partida de amortización un faltante de ¢815.565,367 millones, datos con corte al mes de marzo 2018. La cual básicamente se debe a las colocaciones realizadas al finalizar el año 2017 que no se tenían presupuestadas y a los ¢300.000,00 millones de Canjes estimados a realizar por la Tesorería durante el año 2018. **Es un faltante que no se puede solventar por medio de traslados, únicamente por medio de presupuesto extraordinario. / El monto del faltante es significativo y conforme se lo expusimos a la Tesorería meses atrás, se tiene disponible para registrar hasta el mes de mayo, razón por la cual es necesario que se retome el tema y se tomen las medidas que corresponden, sobre todo considerando el tiempo que se demora en aprobarse un presupuesto extraordinario.**”* (El resaltado no pertenece al original). (Hecho probado 29). De ahí que el señor Quirós, no puede desconocer que desde el mes de abril estaba enterado de tres aspectos básicos: **a)** el origen del problema por las colocaciones realizadas al finalizar el año 2017, **b)** que se trataba de un faltante que no se podría solucionar por medio de traslados sino únicamente por presupuesto extraordinario, **c)** que se tenía para ese momento contenido presupuestario suficiente para registrar hasta el mes de mayo. En otras palabras, finalizado el mes de mayo se incurría en el riesgo de pagar sin contenido. Todo lo cual tornaba inminente la necesidad de tomar acciones oportunas y urgentes al respecto. Para mayor abundamiento de razones, en el correo del 10 de mayo de 2018 que el señor Quirós Romero dirige a la señora Marjorie Morera González (Directora de General de Presupuesto Nacional) se indicó lo siguiente: *“...confirmamos que a la fecha se mantiene un faltante presupuestario de alrededor de ¢800 mil millones, debido en primera instancia a la intensificación de colocaciones de corto plazo realizadas a finales del 2017 y con vencimiento al 2018 por cerca de ¢500 mil millones y ¢300 mil millones que se redujeron del presupuesto bajo el compromiso efectuar operaciones de canjes de deuda de parte de la Tesorería Nacional, de las cuales a la fecha se han realizado ¢40 mil millones que afecten la amortización del 2018. (...) En este sentido a pesar de que la DCP informo de esta situación a nuestros superiores no se tuvo respuesta a la solicitud de un presupuesto extraordinario para estos fines, por lo que resulta de vital importancia poner a las nuevas autoridades al tanto de esta situación y tomar decisiones al respecto”,* (hecho probado 33), lo cual para este **Órgano Decisor** pone de manifiesto no sólo la magnitud del problema, sino además que el señor Quirós era consciente de que la solución factible para el tema se generaba por medio de la presentación de un presupuesto extraordinario. Ahora bien se debe aclarar que si bien en el

tiempo en que el señor Julio Espinoza era Director de Crédito Público, sus advertencias no fueron atendidas, en este procedimiento no se le está intimando o cuestionando su actuar por ese período, sino que, ante la situación de imperiosa necesidad de contar con el contenido presupuestario tantas veces citado, debió al momento de tener la competencia directa e inmediata asumiendo como Director y rector del Subsistema tomar las decisiones que alega no se tomaron en su momento por quienes les correspondía, y disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario, lo cual no comunicó o informó de manera vehemente y clara a su superior (la Ministra) sino hasta finales del mes de junio (un mes y medio después de asumir las atribuciones de la Dirección de Crédito Público según lo dispuesto en el numeral 4 del Decreto 38305 y 28 días después de ser nombrado formalmente como Director -hecho probado 35-), remitiendo el presupuesto extraordinario en forma definitiva a la señora Aguilar Montoya hasta el 23 de julio de 2018 -hecho probado 41-, dejando transcurrir casi dos meses -51 días- desde su designación como Director de Crédito Público -hecho probado 35- hasta que remitió el documento citado líneas atrás. Así las cosas, en virtud del anterior análisis, en los términos indicados se rechazan los alegatos del señor Quirós Romero. **Criterio del Órgano Decisor sobre los alegatos particulares de la señora Aguilar Montoya:** Al respecto, de los elementos probatorios que obran en autos, y específicamente del informe final de gestión emitido tanto por el señor Espinoza Rodríguez como por el señor Fallas Venegas, -folios 143 al 149 y 154 y 155 del expediente administrativo digital- no se acredita que refieran a la imperiosa necesidad de solventar el faltante de contenido presupuestario requerido para hacerle frente a la amortización de deuda interna contenida en los títulos valores de corto y largo plazo. Tampoco se evidencia la comunicación o advertencia por parte de los investigados Fallas y Espinoza sobre los aspectos urgentes que debieron ser abordados, como lo es el tema que nos ocupa. Sobre el particular, no se aprecian elementos de convicción para sustentar una línea de pensamiento distinta. Ahora bien, no desconoce este **Órgano Decisor** que el ingreso a una cartera ministerial como la analizada, implica una progresiva absorción de información y que se necesita obtener el previo conocimiento para tomar las decisiones que solventen cualquier necesidad. No obstante, el lidiar con el trámite legislativo de un tema como lo fue la reforma fiscal, o el necesario y urgente recorte de gastos que alega, no releva o enerva a la señora Ministra de la importante necesidad de ejercer las funciones que le son inherentes, para efectos de dotar del contenido presupuestario suficiente para atender la deuda interna en lo que respecta a las colocaciones de corto y largo plazo con vencimientos inminentes en el año 2018. En ese sentido, la situación bajo análisis era igualmente importante que las referidas por la señora investigada y además en este caso resultaba especialmente urgente,

dada la gravedad derivada del hecho que se estaban registrando pagos sin el contenido presupuestario debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa. Si bien asiste razón a la parte investigada en el sentido de que, la sola lectura del Decreto Ejecutivo Nro. 40995-H - emitido con anterioridad a la toma del cargo- no tenía como consecuencia llegar a la conclusión de una insuficiencia de recursos, específicamente para la amortización de deuda interna de largo plazo y por ende la toma de acción inmediata, no obstante, lo indicado en ese decreto es también parte del contexto financiero existente para ese momento, como también lo es el tema del seguimiento presupuestario de las sumas trasladadas entre partidas para hacer frente a deudas de corto plazo disminuyendo recursos de las partidas para hacer frente a la deuda de largo plazo, dejando parcialmente al descubierto esta última. Ahora bien, es cierto que previo a tomar las acciones inmediatas e idóneas sobre el tema, era necesaria la contextualización de la situación, la cual se llevó a cabo en un primer momento por parte del señor Director de Crédito Público, Melvin Quirós Romero a inicios del mes de mayo (hecho probado 34) tal como lo reconoce la defensa de la señora Aguilar Montoya señalando que optó en ese momento por atender la sugerencia emitida sobre dar el espacio recomendado y *“...aguardar para ver el nivel de canjes y la posibilidad del uso de una partida de caja única, como paso previo a una definición de última instancia sobre el monto y condiciones de un eventual extraordinario. Ese espacio recomendado por Tesorería Nacional, según se menciona en el hecho 34, fue atendido por mi representada.”* (ver conclusiones de la defensa de la señora Aguilar Montoya al folio 120 del expediente administrativo digital). Asimismo fue informada formalmente y con toda la claridad necesaria sobre la magnitud del problema el día 29 de junio de 2018 vía correo electrónico, en donde claramente tal y como se consigna en el hecho probado 36, el señor Melvin Quirós Romero, Director de Crédito Público, informó a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda, con copia a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional; a la señora Martha Cubillo Jiménez, Tesorera Nacional y al señor Rodolfo Cordero Vargas, Viceministro de Egresos, lo siguiente: *“(...) Durante las primeras reuniones sostenidas en Mayo, uno de los elementos que expusimos fue la posibilidad de un faltante presupuestario para cubrir amortizaciones durante el 2018. En aquella oportunidad se mencionaba que el faltante rondaría los 650 mil millones y que esperaríamos a ver la evolución de los canjes durante el I semestre. / A la fecha se continúa estimando un faltante de cerca de ¢600 mil millones de amortización, por lo que vuelvo a poner el tema es discusión para valorar la oportunidad de un presupuesto extraordinario que subsane esta situación.”*. Como se aprecia, desde mayo conoció parte de la situación por indicación informal del señor Quirós quien para el 14 de mayo se refirió al tema (hecho probado 34),

frente a lo cual se optó por parte de la señora Aguilar por esperar a la colocación de los canjes, condición que en criterio de este **Órgano Decisor** resultaba en extremo riesgosa y además de incierto cumplimiento, pero ya para el 29 de junio de 2018, en virtud del correo de esa fecha -hecho probado 36- la señora Aguilar Montoya tenía por acreditado fehacientemente que el faltante para cubrir amortizaciones durante ese año ascendía a la suma de $\text{Q}600$ mil millones; a raíz de esa advertencia o comunicación, ese mismo día la señora Aguilar Montoya le consultó al señor Quirós Romero que para ¿cuándo será oportuno? refiriéndose a la oportunidad y necesidad de la elaboración del presupuesto extraordinario -correo electrónico que rola a imagen 323 del folio 19 del expediente administrativo digital- -hecho probado 36- a lo que el señor Quirós por correo del 2 de julio de 2018 indica: *“...para el mes de julio no se tendría contenido presupuestario para el registro de amortizaciones, por lo que en nuestro caso preferiríamos el extraordinario tan pronto como sea posible”* (hecho probado 38) situación que se agrava por el hecho de que para el momento de la respuesta de ese correo ya se estaba en el mes de julio y de conformidad con el folio 144 del expediente administrativo, ya para ese momento se estaban produciendo pagos sin el correspondiente contenido presupuestario, los cuales ascendieron para el mes de julio de 2018 a un total de $\text{Q}134.222.992.033,00$ (ciento treinta y cuatro mil doscientos veintidós millones novecientos noventa y dos mil treinta y tres colones exactos) de ahí la urgencia inmediata de requerir la elaboración del presupuesto extraordinario necesario para cubrir ese faltante de contenido presupuestario era de un carácter inminente y de extrema urgencia, con el fin de no retardar más la solución al problema dado que el plazo de tramitación total del presupuesto extraordinario demandaba un trámite complejo que no dependía exclusivamente de las autoridades del Ministerio de Hacienda, tema sobre el cual los testigos coincidieron en una duración aproximada de dos meses y medio a tres meses incluyendo la tramitación en la Asamblea Legislativa. Posterior a esa comunicación, de los hechos probados 38 y 39 se observa que los días 2 y 10 de julio de 2018 se está consolidando la suma faltante a requerir para solventar el faltante tantas veces referido, sin embargo, es hasta el 16 de julio de 2018, a la luz de las preocupaciones plasmadas vía correo electrónico por la señora Marjorie Morera González, quien para ese momento era Directora de Presupuesto Nacional, la cual indicó expresamente *“...no se puede atender compromisos que no tengan contenido presupuestario y en este momento desconozco la situación actual entonces es urgente la definición de los montos y el envío del extraordinario de forma inmediata...”*, que la señora Aguilar Montoya contestó que el envío debe ser *“inmediato y urgente”* -hecho probado 40-. de manera que transcurrieron 16 días desde que se le pone en pleno conocimiento y contexto de la situación apremiante

hasta que se ordena la realización del proyecto de presupuesto extraordinario -sin dejar de lado que ya desde el 14 de mayo se le había dado información al respecto -sobre el problema de la falta de contenido presupuestario-. Asimismo, a pesar de la urgencia del caso, es hasta el 23 de julio de 2018 mediante el oficio Nro. DCP-0286-2018, que el señor Quirós Romero, Director de Crédito Público remitió a la señora Ministra de Hacienda, la incorporación de un presupuesto extraordinario, indicando la justificación de la necesidad de presentar este último estimado tanto a nivel del ingreso como del gasto, para las partidas de amortización de deuda interna financiadas mediante el fondo 280 del programa 230 de Servicio de Deuda y las partidas de colocación de deuda interna correspondientes al financiamiento -hecho probado 41-. Agregando las razones por las que se estima se originó el faltante presupuestario. De igual forma, se hizo referencia a las sumas que con corte al mes de junio 2018 se tenían identificadas eran requeridas para la amortización de deuda interna de corto plazo y de largo plazo -ver hecho probado 41-. En ese orden de ideas, se tiene que hasta ese mismo 23 de julio de 2018, la señora Aguilar Montoya mediante oficio Nro. DM-1564-2018 le solicitó a la Directora General de Presupuesto Nacional incorporar en el presupuesto extraordinario en la partida de amortización de deuda interna y en la partida de colocación de títulos valores de deuda interna el monto de ¢700.000.000.000,00 -hecho probado 42-. Aspectos que para este **Órgano Decisor** acreditan que es hasta el 23 de julio de 2018, sea 24 días después de que la investigada Aguilar Montoya tuvo conocimiento de la urgente necesidad de solicitar el presupuesto extraordinario, que el Ministerio que dirige, avanzó con los trámites necesarios para remitir al Ministerio de la Presidencia así como a la Asamblea Legislativa el presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del año 2018, para que de esta manera se dotara del contenido presupuestario tantas veces citado y de extrema urgencia una vez publicada la Ley Nro. 9604, denominada “Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018. Con base en lo anterior, considera este **Órgano Decisor** que si bien puede existir una curva de aprendizaje para conocer respecto de las situaciones urgentes del Ministerio de Hacienda, ante una situación crítica como la descrita y de frente a la inminente realización de pagos sin contenido presupuestario en ese momento, la situación era urgente y apremiante igual o más que las indicadas por la señora Aguilar (plan fiscal y reducción del gasto). De ahí que el tiempo transcurrido desde que asume el cargo hasta que da la orden de inicio para la elaboración del proyecto de presupuesto no resulta ser un tiempo prudencial, oportuno y proporcional; esta Cámara estima que no es de recibo que en ese tiempo no pudiera contextualizar la magnitud de la urgencia de contar con

contenido presupuestario lo más pronto posible. Si bien el faltante de contenido presupuestario no fue originado en su administración, cada día que pasaba sin tramitar el mismo, tenía como efecto la posibilidad de continuar realizando pagos sin contenido presupuestario, de acuerdo a los momentos de vencimiento programados. Pagos que se originan en información que es de acceso de la señora Ministra y de sus colaboradores, siendo que el Ministerio cuenta con sistemas como el SINPE -de acceso- y el SIGAF, que son herramientas que permiten monitorear los datos y necesidades y que pueden brindar los insumos y la información necesarios para la toma de decisiones, oportunas como la aquí reprochada. Si bien la señora Aguilar Montoya acredita que no tenía licencia de los sistemas referidos -ver folio 103 imagen 84-, esto no es justificación válida para desconocer el alcance de los mismos, puesto que evidentemente la señora Ministra o sus colaboradores inmediatos pueden y deben tener acceso a todos los sistemas de información disponibles, pudiendo concluirse que si no tenía acceso, es porque no lo había solicitado o requerido a las instancias internas, no siendo de recibo el simple dicho de no contar con acceso a los mismos para desvirtuar el deber del jerarca para efectos de monitorear el entorno del Ministerio en lo que a los pagos de deuda interna -tanto de corto como de largo plazo- respecta. Así las cosas, no es de recibo pensar que una Ministra tiene como única fuente de acceso a la información -que pertenece a su labor sustantiva-, la comunicación que oficiosamente quieran llevar a cabo sus subalternos. Para este **Órgano Decisor** admitir esa línea de pensamiento vacía de contenido la obligación del jerarca de una institución de poder supervisar, dirigir y controlar las obligaciones de sus colaboradores (artículos 28 incisos a), b), c) y j) y 102 incisos a), b) y d) de la LGAP), siendo que tomarían decisiones partiendo de las meras comunicaciones que decidan informarle sus subalternos sobre los cuales mantiene un deber de supervisión y bajo la premisa de que el simple dicho de un subalterno es la información real, no teniendo posibilidad el jerarca y en este caso rectora del Sistema de Administración Financiera de corroborar por sus propios medios que la información dada como insumo es totalmente ajustada a la realidad y mérito del caso. Ahora bien, en este asunto se parte que es hasta el 29 de junio de 2018 que formalmente se le informa del faltante de recursos, por ende era obligación de la señora Ministra de manera inmediata a esa comunicación formal, coordinar a lo interno del Ministerio todas las labores para que en pocos días y no un mes después, se finalizara la elaboración del proyecto de presupuesto extraordinario para el año 2018, el cual por disposición legal -tal y como ya se citó- sería aprobado en el plazo de un mes por parte de la Asamblea Legislativa, ya que para ese momento -29 de junio de 2018- resultaba evidente que cada día que se demoró la emisión del proyecto de presupuesto extraordinario, se propició una violación normativa

debido a los pagos sin contenido presupuestario que se estaban ejecutando. Nótese que transcurrieron 24 días hasta que la señora Ministra, mediante el oficio Nro. DM-1564-2018, solicitó a la señora Marjorie Morera González, entonces Directora General de Presupuesto Nacional, con motivo de la justificación de la Dirección de Crédito Público con el oficio Nro. DCP-0286-2018, incorporar en el presupuesto extraordinario en la partida de amortización deuda interna y en la partida de colocación de títulos valores de deuda interna el monto de ¢700.000.000.000,00. Sin embargo, todavía para el 26 de julio de 2018 se estaba revisando la redacción de la exposición de motivos para el extraordinario, al respecto se puede ver la imagen 128 folio 177 del expediente administrativo digital en donde Mayra Rodríguez Quirós vía correo electrónico le indica a Melvin Quirós, Mauricio Arroyo, Ana Beatriz Hernández que les adjuntaba la redacción de motivos para el presupuesto extraordinario, correo que la señora Ana Beatriz Hernández contestó indicando que realizó dos observaciones de forma. Aspectos que para este **Órgano Decisor** acreditan que ya se habían superado 27 días desde que la señora Ministra tuvo pleno conocimiento de la urgente necesidad bajo estudio, sin embargo, transcurrió el tiempo sin ordenar e insistir a sus subalternos en la elaboración y culminación inmediata del proyecto de presupuesto a pesar de que en ese mismo mes ya se estaban desarrollando pagos sin contenido (hecho probado 37), nótese que desde que se le comunica la grave situación, sea el 29 de junio de 2018, es hasta el 16 de julio de 2018 el momento en el que toma la decisión de iniciar el proyecto -hecho probado 40-, y posterior a esa segunda fecha, sólo se observan comunicaciones entre los diferentes actores a lo interno del Ministerio que estaban a cargo del proyecto, pero no se aprecia seguimiento alguno o una orden directa de la señora Aguilar Montoya que permita concluir que a la luz de la urgencia, el proyecto debía estar listo a la mayor brevedad posible. Sobre este aspecto, los testigos coinciden en que la duración de un presupuesto extraordinario puede tardar aproximadamente tres meses, no obstante, es criterio de este Órgano Colegiado que la indicación de los testigos se enmarca en el conocimiento de condiciones ordinarias que llevan a ese tiempo de duración del trámite normal ordinario, y en este caso, resulta evidente que las condiciones fueron extraordinarias, apremiantes y por demás urgentes, considerando que de la información dada por el señor Quirós el 2 de julio (hecho probado 38) indicaba que *“contablemente ya para el mes de julio no se tendría contenido presupuestario para el registro de amortizaciones”* de ahí que se requería un involucramiento directo del Jeraarca en la tramitación del presupuesto para efectos de que este se presentara de una manera celeré, expedita y en el menor tiempo posible a la Asamblea Legislativa. Por el contrario, tal y como se indicó, pasaron 27 días para finalizar el proyecto, plazo que pudo reducirse significativamente, dada la premura y urgencia del tema

si la señora Aguilar Montoya hubiera actuado de manera inmediata y celeré, otorgando a modo de ejemplo un plazo máximo para cada una de las etapas en la elaboración del proyecto, aspecto que sin lugar a dudas hubiera tenido como efecto, que se tuviera un plazo cierto para la finalización del documento tantas veces citado, o al menos insistir mediante la potestad de dirección que ostenta la Ministra a lo interno de la cartera que dirige, para que sus colaboradores fueran más céleres en la labor encomendada y de esta forma no dejar pasar casi un mes para terminar el proyecto de presupuesto extraordinario, tal y como ha sido acreditado. Lo anterior tuvo como consecuencia que hasta setiembre 2018, una vez aprobado dicho presupuesto extraordinario, se dotó de contenido presupuestario, para que a partir del 12 de setiembre de 2018 -fecha de la publicación en la Gaceta- se dejaran de realizar pagos sin contenido presupuestario. Por ende, en lugar intentar reducir de manera celeré los pagos sin contenido presupuestario, durante todo el mes de agosto se efectuaron los mismos de manera irregular, violando el ordenamiento jurídico, al no tener contenido presupuestario aprobado para hacerle frente a cada uno de ellos. Finalmente, se aclara que el reproche aquí acreditado gira a la luz de los pagos sin contenido presupuestario del mes de agosto de 2018 e inicios de setiembre del mismo año -del 1 al 10 de setiembre 2018-. Se hace la precisión anterior para efectos de dejar plasmado, que para este **Órgano Decisor**, para los pagos del mes de junio y julio de 2018, la investigada no tuvo mayor posibilidad de acción según se acreditó en autos, esto debido a que si bien desde el 14 de mayo tiene conocimiento de la situación por información suministrada por Melvin Quirós -hecho probado 34- su pleno conocimiento respecto de las exacta magnitud del problema y de la urgente necesidad de ordenar la elaboración del proyecto de presupuesto extraordinario, se tiene hasta el 29 de junio de 2018 -hecho probado 36-, teniendo que sumarse el mes que por reglamento cuenta la Asamblea Legislativa para discutir la aprobación de dicho presupuesto, aspectos que no permiten responsabilizar a la investigada por los pagos realizados en esos meses de junio y julio de 2018. Sobre el alegato de que se le había sugerido que era recomendable aguardar para ver el nivel de canjes y la posibilidad del uso de una partida de caja única, como paso previo a una definición de última instancia sobre el monto y condiciones de un eventual extraordinario -hecho probado 34-, considera este **Órgano Decisor** que si bien se podía inducir que el mecanismo del canje no era la medida para solventar la totalidad de la falta de contenido presupuestario, puesto que era depender de un hipotético ejercicio especulativo en cuanto a la efectividad de la misma, tal y como se acotó líneas atrás el reproche desplegado y acreditado para la señora Aguilar Montoya, parte del hecho de que a partir del 29 de junio de 2018 y hasta el 27 de julio, no dio el intenso y efectivo seguimiento a sus subalternos que la crítica situación demandaba, para

efectos de alcanzar los resultados inmediatos; a su orden -16 de julio de 2018-, para que se procediera con la elaboración del proyecto de presupuesto extraordinario bajo análisis. No es de recibo afirmar, tal y como lo hace la investigada, que una vez que se le indica que hay que proceder con el extraordinario, ordena hacerlo de forma expedita, y esto debido a que de conformidad con el planteamiento supra desarrollado, se ha acreditado que la orden definitiva para la elaboración de tal proyecto se dio hasta el día 16 de julio de 2018 y no de manera inmediata al 29 de junio, transcurriendo 26 días entre el inicio y fin del documento tantas veces expuesto. Así las cosas, en los términos supra referidos se atienden los alegatos de defensa de la investigada Aguilar Montoya. En su defensa la señora **Marta Cubillo Jiménez** alega: *Excepción de falta de derecho*: argumenta la parte que su actuar ha sido basado en derecho y por ende no se le puede atribuir responsabilidad por el control presupuestario del servicio de pago de la deuda pública, con fundamento en las siguientes razones: de acuerdo con la Directriz del Ministro de Hacienda, sustentada en el oficio DM-1777-2017 del 5 de setiembre del 2017, motivada a su vez en el oficio de la Contraloría General de la República DFOE-SAF-1F-03-2015 y el DFOE-SD-1655 del 29 de agosto del 2017 y las declaraciones de los testigos, le corresponde a la Dirección de Crédito Público ser la única fuente de conciliación de movimientos de colocación y cancelación de la deuda de la Contabilidad Nacional. De acuerdo con el Artículo 59 inciso e) es objetivo y competencia como mandato de Ley para la Tesorería Nacional, "Mantener al día el servicio de la deuda pública". De acuerdo con el Artículo 80 inciso g) de la Ley 8131 y el Artículo 15 inciso h) del Decreto Ejecutivo 38305-H, se dispone de forma clara que la Dirección de Crédito Público, es la responsable de mantener un registro de la deuda actualizado sobre el endeudamiento público. El Decreto de Contingencia Fiscal y sus reformas Nro. 40.540-H del 7 de agosto del 2017, establece por parte del Poder Ejecutivo, un orden de prelación de pagos, dada la crisis de liquidez que se estaba presentando para el financiamiento del Gobierno: primero, mantener al día el servicio de pago de la deuda pública, segundo, el pago de los salarios, etc. Indica, su actuar ha sido ajustado a los mandatos legales y no tenía obligación de control sobre la Ley de Presupuesto en lo que corresponde al servicio de deuda pública, por no ser el órgano de ejecución, pues esto es responsabilidad de cada unidad ejecutora de la administración pública. *Excepción de falta de legitimación*: considera la parte que esta excepción se explica con la anteriormente señalada, en el tanto ella actuó apegada al ordenamiento jurídico, no incumplió ningún mandato legal y siempre acató las instrucciones del Ministerio de Hacienda y siendo otro el órgano encargado del control de legalidad del pago de la deuda pública no se le puede endilgar a ella responsabilidad alguna de lo ocurrido, pues todo pago se realizó a solicitud de la unidad ejecutora del servicio

público de deuda pública -Crédito Público- y si el mismo fue sin contenido presupuestario no se le informó formal o informalmente a ella. *Descargo puntual de los hechos:* estima la encausada que se le violentó el debido proceso y el derecho de defensa, pues considera que la imputación de cargos no es clara ni precisa, sino difusa, pues el procedimiento administrativo ha sido estructurado en una serie de hechos los cuales técnicamente son en su mayoría documentos los cuales a su vez podrían constituir pruebas, dejando al leal saber y entender de la parte interpretar de qué se debe defender. Agrega la encausada que en la imputación de cargos no se toma en cuenta la realidad del contexto, pues de la estructura del traslado de cargo se quiere hacer ver que ella tenía dominio de un hecho que tuvo conocimiento por primera vez en forma asertiva ante la intervención de la Ministra de Hacienda en la Asamblea Legislativa cuando habló del “hueco fiscal”, prueba de ello es que el 2 de octubre de 2018 don Melvin Quirós reafirma que no se han realizado pagos sin contenido presupuestario durante los primeros cinco meses del año y sobre los meses posteriores no comunica nada formalmente a la Tesorería Nacional sobre la inexistencia de contenido presupuestario. Estima que la CGR omitió explicar el contexto de gravedad que se vivió como país durante la primera mitad del segundo semestre del 2017, así como durante el año 2018, en el sentido de que existieron una serie de hechos que encendieron las alertas de los inversionistas locales e internacionales y todo ello provocó que las estimaciones realizadas razonablemente en junio del 2017 se quedaran cortas en el 2018, ya que había más deuda pública de corto plazo que pagar en ese periodo, además de la deuda a largo plazo que vencía en dicho periodo también, lo cual provocó que Tesorería Nacional tuviera que desplegar una serie de estrategias activas tempranas para que dentro de sus competencias lograr mitigar esa crisis de liquidez para financiar la deuda de corto plazo con base en la Ley de Presupuesto vigente en ese momento y evitar un “default”. Argumenta la parte que a ella nunca le comunicaron formal ni informalmente la existencia de un faltante presupuestario, pues siempre se habló de estimados, pues ella agrega que si le hubieran informado ella se habría comunicado con el Ministro de Hacienda y al Presidente de la República, dada la relevancia y el impacto de calamidad pública que podría tener el detener los pagos de la deuda pública, pero Crédito Público actuó de forma habitual. Indica, la Unidad de Crédito Público, siendo la responsable del control del servicio de la deuda pública, tal y como le corresponde por Ley y por Directriz superior, siempre solicitó el pago de la misma a Tesorería sin alertar nada al respecto en relación con los pagos, aún con los que se hacían automáticamente. *Argumentos de nulidad del presente procedimiento administrativo:* el día 28 de agosto de 2018 la señora Contralora General de la República compareció a la Asamblea Legislativa para hacer sus manifestaciones sobre el

presunto “hueco fiscal” acompañada del Gerente de la División Jurídica Luis Diego Ramírez González como asesor, siendo este último la persona que recibió la investigación preliminar base del presente procedimiento administrativo y siendo el mismo señor el jefe superior que se supone instauró el Órgano Decisor, siendo todos miembros de la División Jurídica. Adiciona la parte, que existe opacidad al omitirse en el resultando II de la resolución de apertura identificar quién es el que nombró el Órgano Decisor. Asimismo, estima la encausada que es más que evidente que la Contraloría General de la República ya tiene una versión oficial de los hechos dada por su representante legal y máxima jerarca administrativa, por lo cual, a su criterio, es evidente que resulta un reto a los señores del Órgano Decisor contrariar la versión oficial de sus jefes inmediatos y superiores y que ella quisiera creer en la imparcialidad de los funcionarios que integran el Órgano Decisor en aras de hacer constar la verdad real de los hechos que ha indicado y completado en su defensa. *Sobre los hechos generales comprendidos en página 38 y siguientes del auto de apertura del procedimiento administrativo. Sobre la reducción y estimaciones de servicio de la deuda:* pago de amortización y pago de intereses, la parte realizó las siguientes argumentaciones: 1. En la elaboración del Presupuesto General de la República, como en todo presupuesto de cualquier entidad, es necesario hacer estimaciones sobre supuestos razonables. Las estimaciones se redujeron por el comportamiento de los años anteriores y las partidas subejecutadas. 2. La Dirección de Presupuesto Nacional, no suministra estimaciones, ellos lo que establecen son orientaciones sobre el déficit fiscal, ellos no hacen estimaciones de deuda. Las estimaciones de deuda las hace Crédito Público y las entrega a la Dirección General de Presupuesto para que se incorpore al Proyecto de Presupuesto Nacional. 3. Tesorería Nacional no define los estimados, de allí que no se le pueda atribuir esa responsabilidad, eventualmente puede dar opinión informal si así se le solicita, pero no generarlos. 4. Se tienen estimaciones de qué es lo que se va a amortizar en principales de valores a emitir y a pagar por concepto de intereses, solamente se hacen previsiones con base en supuestos. 5. Tesorería Nacional participa en el análisis de las estimaciones sólo si el Ministro de Hacienda invita a revisar las cifras. 6. Explicado en forma sencilla, como cualquier ente jurídico que tiene gastos e ingresos, anualmente se hace una preparación del proyecto de presupuesto para el año, para lo cual se utilizan varios supuestos y estimaciones, las cuales se hacen bajo criterios de razonabilidad, ciencia y técnica. *Efecto de los canjes:* indica la encausada que no es cierto que se estimaron canjes, solamente se veía lo que va a vencer. De este modo, todo lo que se indicó que iba a vencer (que es un número duro), al mes de junio de 2017, como deuda de largo plazo que vencería en el 2018, y se incorporó al presupuesto. Los datos que se incorporan al Presupuesto los aporta

la Dirección de Crédito Público. En relación con la deuda de corto plazo, que se coloca durante el 2017 y que se vencía en el 2018, en el momento de hacer el presupuesto en junio del 2017, se tenía una cifra de vencimiento de 74.000 millones. Pero sabiendo que quedaba la mitad del año 2017, se le incluye un estimado adicional de 328.000 millones más. Es decir, hay una previsión de 328.000 millones como expectativa de colocaciones de valores de corto plazo, consistente con las cifras de años anteriores. Se reitera esas cifras las aporta Crédito Público. No obstante esta previsión, producto de la incertidumbre introducida al sistema financiero durante finales del 2017, a partir del Decreto de Contingencia Fiscal Nro. 40.540-H, publicado en el Alcance de la Gaceta del 7 de agosto del 2017, Nro. 191 y el período de elecciones, aunado al resultado de una segunda ronda de elecciones para el 2018 y, por último, el ruido político causado por los contratos de colocación anunciados en setiembre del 2017, el mercado natural institucional, comenzó a hacer colocaciones de muy corto plazo, hecho que no era previsible estimar pues no era lo esperado, sino después de los eventos subsecuentes, y que el mercado se pusiera de ese lado del corto plazo en una cuantía más alta de lo normal, por consiguiente la estimación se quedó corta. Argumenta la parte que en los primeros días de enero de 2018 se debió saber por parte del encargado del seguimiento y control de la deuda pública, la Dirección de Crédito Público y que Crédito Público posiblemente se alerta en febrero de 2018, (ante correo de Marco Valerio que indica que Martha Cubillo les pregunta cómo va el seguimiento del servicio de la deuda). Eso supone la parte, hace que se active el tema. Agrega la encausada que Beatriz Hernández, funcionaria de Crédito Público, habla de montos 'estratosféricos' en su correo por un error: ella se mantiene sobre los estimados, y no sobre las cifras reales que, a la fecha de esos eventos, debió conocerse. En febrero se tiene que hablar de un monto "x" como número duro de lo que se debía en corto plazo, pues ya no era una estimación, era un dato que debió ser conocido, y no de "estimados o posibles faltantes" como se les denominó. Indica, que el uso de la palabra "podría" generalizada en los correos de Beatriz Hernández y Melvin Quirós, no eran válido en esas fechas, y solamente inducen a pensar lo que se afirma: que a futuro se puede presentar un faltante. Explica, hay un mensaje del 21 de febrero de 2018 que indica que, para el ejercicio económico del 2018, el presupuesto podría quedarse corto, y que el contenido alcanzaría hasta mayo (Beatriz Hernández le copia a doña Martha). Esto lleva a la reclasificación de subpartidas, autorizada por el Artículo 45.d de la Ley 8131. Por lo tanto, hasta aquí no se puede hablar de inexistencia de contenido presupuestario. Además, toda esta operativa es competencia de Crédito Público. Indica la parte que el 26 de abril 2018, el entonces contador nacional, Luis Paulino Calderón y el que lleva el equipo de Crédito Público,

determinan que se debe preparar un presupuesto extraordinario y el presupuesto extraordinario solicitado es de 600.000 millones de colones y no de 800.000 millones de colones, incluyendo a su vez un dato real de lo que había que pagar en el 2018, más lo que se estimaba podría colocarse a cortísimo plazo. Lo cual no quiere decir, que hubiera un faltante presupuestario. Simplemente, es la nueva estimación según el comportamiento coyuntural de la colocación y de la gestión de pasivos, que se venía dando desde finales del 2017. Comenta la encausada que Julio Espinoza giró la instrucción de elaborar un presupuesto extraordinario en abril del 2018. Pero esta orden no se atiende oportunamente. Melvin Quirós le dice a la Directora de Presupuesto Nacional, que "puede presentarse un faltante". Nótese que el señor Quirós no es preciso en su vocabulario, pues sigue hablando de una posibilidad, lo cual solo puede ser entendido en su literalidad. Agrega, la solicitud de un presupuesto extraordinario era de trámite directo del Ministro de Hacienda. Aclara, los canjes no se presupuestan, afirmarlo es un grave error técnico y provoca además confusión sobre las cifras reales o propiamente estimadas. Argumenta que es falso que el 29 de junio de 2018 se le exponga a la Tesorera Nacional la existencia de un faltante presupuestario, solamente se le copia, y se le habla de nuevo de "una estimación" para lo que falta de pagar, y que todavía no ha vencido. Por lo tanto, no hay tal faltante como hecho asertivo aún en esa fecha, en las palabras usadas por Crédito Público, sino que se habla de una "posibilidad". Indica, el hecho que ella tuviera por su doble condición de Viceministra y Tesorera más acceso a la información, no la hace responsable de la elaboración del presupuesto ni de los hechos que se reprochan, Crédito Público coordina con el Ministro de Hacienda y la Dirección General de Presupuesto Nacional en forma directa y a Tesorería Nacional como Subsistema del Sistema de Administración Financiera asegura el funcionamiento del Estado en toda circunstancia. Considera la parte que la mención que se hace a los Artículos 58 y 60 de la Ley 8131 es falsa, se habla en dichos artículos que se debe pagar las obligaciones de conformidad con la Ley de Presupuesto. No es cierto que la Tesorera Nacional gestionara los pagos, solamente realizó los depósitos bancarios a requerimiento de los entes ministeriales o unidades ejecutoras del presupuesto. Para el caso de deuda pública, el requerimiento lo hace la Dirección de Crédito Público. (Ver art 59 inciso e) de la Ley 8131 así como la Directriz del Ministro DM-1777-2017, del 5 de setiembre del 2017). La Tesorería Nacional carece de competencia para el control y ejecución presupuestaria de la deuda pública, así como de cualquier otro objeto de gasto. Sobre el particular la parte indica que es importante subrayar que el artículo 5 del Reglamento Tesorería Nacional incisos b) y h), establece que hay pagos que le corresponden a la Tesorería y otros que no, desde el punto de vista de gestión. Por lo tanto, corresponde a

cada ente gestor de presupuesto garantizar el cumplimiento del bloque de legalidad previo o visado de gasto, antes de realizar la propuesta de pago a la Tesorería Nacional. En resumen, es falso que la Tesorería haya gestionado el pago de los títulos de deuda de corto plazo sin existir contenido presupuestario, pues no fue informada formalmente de tal evento, su gestión activa para poder financiar las necesidades de pago tramitadas fue su principal función para evitar un riesgo mayor como un default. Explica la parte que la deuda estandarizada, que viene del SAC del BCCR, se cobra de forma automática vía SINPE y no requiere de autorización previa, pero era el stock existente y debido, tanto para principales, intereses y comisiones. Por lo cual, agrega, que no hubo pago ilegal, sino que lo que se pudo haber presentado es un sobregiro entre el corto plazo y largo plazo, a menos de que se le haya ocultado información a la Tesorería Nacional. En cuanto a la deuda no estandarizada RDI, -registro de deuda individualizada- indica que Crédito Público manda un correo indicando que ha puesto al cobro y lo cancela en el sistema y pide que se pague. Antes era cancelado en el sistema y después se pagaba. Este procedimiento se cambió, y ahora, primero se pone a cobro, se gestiona y después se cancela una vez que Tesorería paga. Este procedimiento fue cambiado por Melvin Quirós en agosto del 2018. Adiciona que la Directriz del Ministro de Hacienda, DM- 1777-2017, del 5 de setiembre de 2017, establece que es responsabilidad de Crédito Público mantener actualizado el endeudamiento público, oficio DFOE-SD-1655 REF. 09820 del 29 de agosto de 2017 y D170E-SAF-IF-03-2015. Manifiesta que en el segundo semestre del 2018, Tesorería Nacional no gestionó el pago de la deuda, lo gestionó Crédito Público o se pagó contra vencimientos. Se pagó presuntamente cerca de \$184.674.592.123.00, esto sin contenido. Hoy por hoy, no hay un informe hacia la Tesorería que indique cuáles son los presuntos pagos que se hicieron sin presupuesto. Este es a hoy, indica la parte, un dato incierto para ella. Más aún, cuando los datos y fechas que constan en el expediente de este procedimiento son diferentes a los que enuncia la Contraloría General de la República en su Memoria 2018 (documento de dominio público). Indica que Tesorería tenía recursos financieros para pagar, porque se captaron los mismos en el mercado financiero, la partida presupuestaria es la que posiblemente se podría quedar corta o insuficiente. Según Beatriz Hernández, no es todo el segundo semestre en el que podría presentarse ese evento. Ella señala que es posible que a partir del 2 de julio del 2018 se pueda dar un faltante. Crédito Público sabía desde abril del 2018 que podría faltar, y por eso, dadas su competencia, el entonces Director de Crédito Público, solicitó la elaboración del presupuesto extraordinario. Arguye que el 29 de junio 2018 en correo electrónico, Melvin Quirós comunicó a la Ministra de Hacienda refiriéndose a reuniones de mayo de 2018 donde habló de "posibles" faltantes de 600.000.00 millones de

colones, la Ministra de Hacienda contesta, que se junten los ajustes sobrantes. Indica que en el mes de Julio 2018 no se tendría contenido presupuestario, esto lo dice el 2 de julio de 2018. Por lo tanto, ya ella sabía -Ministra de Hacienda- y tenía eventualmente responsabilidad Constitucional de presentar un presupuesto extraordinario. Explica que hay cuatro fases del control de la deuda: el sistema SINPE, el sistema del registro de la deuda (SAC, RD, RDI, RDD). Cuando Tesorería es cobrada por RDI, Crédito Público realiza el control presupuestario. Tiene que registrar en el RDI que el RDI se pone al cobro y va a ser cancelada dentro del sistema. Le solicita a la Tesorería el pago al inversionista principalmente institucionales. La fase contable, la contabilidad nacional registra sus movimientos en el SIGAF. Asimismo, la encausada señala que lo que se señala para fecha 17 de mayo de 2017, debe aclararse que los funcionarios de la Tesorería son solamente consultantes, no pueden hacer cambios en el SINPE. No hubo partidas que no se pagaran por este evento. Por eso se habla de Sobregiro. *Sobre las presuntas normas infringidas:* considera la extensión de las eventuales normas infringidas es evidente que se está forzando una integración normativa para derivar una posible conducta violada, en evidente ausencia de un tipo específico de una conducta sancionable tal y como lo demanda la Constitución Política en su numeral 39, lo cual considera que viola las reglas del debido proceso en materia de sanciones, por cuanto estas exigen la existencia de un tipo legal previo y no un ejercicio hermenéutico para determinar una posible conducta sancionable. Estima que no violentó el numeral 9 de la Constitución Política, por cuanto no ejerció funciones de otros Poderes de la República, ni delegó funciones propias del Poder Ejecutivo. Indica que en relación a los numerales 11 de la Constitución Política, 11, 16, 158 inciso 4 y 216 de la Ley General de la Administración Pública, siempre actuó, tal y como se ha demostrado, ajustada al ordenamiento jurídico y nunca actuó por encima del marco de legalidad hasta donde su conocimiento y manejo de información se lo permiten. Agrega que además sus actos, siempre han sido ajustados a las reglas unívocas de la ciencia o técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia y que ella de haber sido formalmente informada de un "faltante presupuestario en el servicio de la deuda pública" hubiera informado al Ministro y al Presidente de la República, dada la trascendencia país que tendría un "default" en el pago a los acreedores inversionistas. Pero esto no se acredita, indica la parte, que ella nunca fue informada formalmente ni informalmente de un faltante real en el presupuesto. Además, considera que estas normas no están pautadas como tipos sancionatorios. Manifiesta en cuanto al artículo 121 inciso 11 de la Constitución de la Política que no ha dictado presupuestos ordinarios ni extraordinarios de la República, competencia que corresponde a la Asamblea Legislativa. Argumenta, que a ella no le

corresponde la imputación del deber de enviar a la Asamblea Legislativa de enviar el Proyecto Presupuesto Nacional según lo indicado en el artículo 141 inciso 15 de la Constitución Política. Recrimina que la intimación en el auto de apertura del numeral 176 de la Constitución Política no es claro, pero que en todo caso la competencia para enviar a la Asamblea Legislativa el Presupuesto Nacional es del Presidente y el Ministro de Hacienda. Indica que los numerales 177 y 180 de la Constitución Política el sujeto activo de las normas es el Poder Ejecutivo y no la Tesorería Nacional. Arguye en relación al artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública que no hubo ejercicio de poderes discrecionales de parte de la Tesorería Nacional, no queda acreditado en el expediente ningún acto relativo a sus funciones que le pueda imputar, además de que la norma no está pautada como tipos sancionatorios. Manifiesta que en relación a los numerales 8, 9, 10 y 11 de la LOCGR en esos artículos lo que se hace es definir los concepto de Hacienda Pública, de fondos públicos y de ordenamiento de Control y Fiscalización Superior y su finalidad, y que no constituyen ningún tipo sancionatorio, lo que evidencia el ejercicio que hace la CGR de derivar tipos sancionatorios por vía interpretativa y de integración, violando el principio de tipicidad. Indica la parte que en relación a los numerales 10 y 12 de la Ley de Control Interno, 110 de la Ley General de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y 3 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública el ente encargado del control presupuestario del pago de la deuda era Crédito Público y no la Tesorería Nacional, la cual actuó solamente como ente pagador ante las gestiones de dicho órgano, como lo haría cualquier unidad ejecutora de presupuesto y en estricto apego al ordenamiento jurídico hasta donde su conocimiento y manejo de información se lo permitió. Por lo tanto, considera la encausada, que no autorizó o realizó erogaciones sin contenido económico en su leal saber y entender en lo que jurídicamente le competía a la Tesorería Nacional y por consiguiente, no tenía que tomar acciones correctivas sobre hechos que desconocía. Agrega, que además la gestión de pago de deuda interna era una competencia de Crédito Público y que la misma CGR en los DFOE que se aportaron como prueba le consta que ella misma pautó procedimientos en ese sentido para evitar duplicidades. Argumenta la parte que en relación al Decreto 33446-H, Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, artículo 40, la tangencial incidencia de la Tesorería Nacional en la elaboración del Presupuesto Nacional y los presupuestos extraordinarios, por lo que no hay posibilidad de responsabilidad de esta Tesorería Nacional, aunado a que el encargado del control presupuestario de la Deuda Pública era Crédito Público y no la Tesorería Nacional, que solamente actuó como ente pagador ante las gestiones de dicho órgano. Conclusión, no se logró demostrar que

existiera un faltante presupuestario real en un momento dado, más allá de la mera estimación inicial y que el mismo haya sido comunicado como tal a la Tesorería Nacional; siempre se habló de un podría, de un estimado, pero nunca se habló de un dato cierto. No se logró demostrar que la Tesorería Nacional ni su Jerarca, excediera ninguna de sus competencias según el ordenamiento jurídico vigente y las recomendaciones de control dadas por la Contraloría General de la República. Más bien, su actuación diligente permitió mitigar el riesgo de un default en el país, lo cual hubiera tenido consecuencias catastróficas imponderable para el país. No se logró demostrar que la Tesorería Nacional ni su Jerarca hayan sido informadas formalmente ni informalmente de la existencia de falta de contenido presupuestario. Reitero, siempre se habló de un "podría", o de un "se estima". Además, Crédito Público siempre gestionó normalmente los respectivos pagos que se debían hacer. Cuando Melvin Quirós informa a la Asamblea Legislativa que desde junio a setiembre del 2018, se hicieron pagos sin contenido, eso nunca lo informó así a la Tesorería Nacional y de su departamento siempre se gestionaron los pagos normalmente. La unidad ejecutora de pago de la deuda pública es Crédito Público y la que legalmente era la encargada del control presupuestario respectivo así como de proponer los pagos de deuda a la Tesorería Nacional. Es decir, tenían que haberse verificado el bloque de legalidad previo o visado del gasto. Esa unidad de Crédito Público, siempre hizo las gestiones para el pago de deuda a la Tesorería, como lo haría cualquier otra unidad ejecutora de presupuesto dentro de la administración pública. En consecuencia, no se incurrió en ninguna falta disciplinaria ni se causó ningún perjuicio a las finanzas públicas que sea reprochable a la Señora Martha Cubillo Jiménez. La Ministra de Hacienda, aceptó públicamente haber realizado el pago sin contenido presupuestario esto, sin consultar ni informar a la Tesorería Nacional y que por eso corrió con el presupuesto extraordinario (La Nación, 24 de abril del 2019: "...Actuó en defensa de los intereses del país, cuando se vio obligada a pagar deuda pública sin autorización del congreso...").

Criterio del Órgano Decisor sobre los alegatos de la señora Marta Cubillo Jiménez: Sobre el particular, tal y como ya se indicó, de conformidad con el cardinal 58 Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el Subsistema de Tesorería comprende tanto el conjunto de órganos participantes como las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros del tesoro público y en los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la Ley de presupuesto, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen. A su vez, la Tesorería Nacional será el órgano rector del Subsistema de Tesorería; por consiguiente, coordinará el funcionamiento de todas las unidades y dependencias que lo conforman -artículo 60 Ley

8131-. Adicionalmente, como parte de las atribuciones y obligaciones de la Tesorería Nacional, en el numeral 61 de la Ley 8131, en lo que interesa en los incisos a), b) y j) respectivamente se indica que deberá; elaborar, con la Dirección General de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional, preparar el flujo de fondos y administrar el sistema de caja única, efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda del tesoro y darles seguimiento, definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República. Por consiguiente, para este Órgano Decisor tal y como se aprecia, la Tesorería Nacional a cargo de la señora Cubillo Jiménez como jefera del Subsistema de Tesorería, y además rectora del mismo de conformidad con el numeral 60 de la Ley 8131 tiene la obligación de conocer -y dar seguimiento-, a la luz de los sistemas informáticos establecidos para tal efecto, y estar informada de cuántos recursos necesita para hacerle frente a los pagos, entre otros, por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo, y sin lugar a dudas, velar que para tal efecto se tenga contenido presupuestario suficiente para afrontar dichas obligaciones, como un efecto implícito de sus responsabilidades, establecidas en los artículos 58, 59 incisos c) y d) y 69 de la Ley 8131 en especial este último establece: “Limitación a la emisión de pagos. No podrán emitirse órdenes de pago si no existen fondos para hacerlas efectivas” en el mismo sentido se observa el numeral 3 inciso g); 8 inciso b); 15 inciso b) del Decreto Ejecutivo 31624) siendo que una de sus funciones esenciales es gestionar los pagos que le corresponden a la Tesorería Nacional, en ese tanto, la Tesorera Nacional no puede desatender el hecho de que los pagos que realiza deben darse conforme con el ordenamiento jurídico, mismo que establece que para tal efecto debe existir contenido presupuestario debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa. Asimismo, la Tesorería es parte integrante del Sistema de Administración Financiera que debe actuar de forma articulada e integrada con los demás Subsistemas (artículos 26 y 29 de la Ley 8131) de ahí que no es factible alegar que no asume responsabilidades por la información o las actuaciones derivadas del Subsistema de Crédito Público, más aún cuando por su recargo como Viceministra de Egresos conoció sobre los alcances de la situación que se presentaba en la Dirección de Crédito Público de la cual era copiada en múltiples correos que informaban sobre la problemática presentada (hechos probados 4, 7, 8, 15, 22, 23, 29, 30, 33, 36, 38 y 39) particularmente en el hecho probado 29 se informó a doña Martha sobre un faltante que “...no se puede solventar por medio de traslados, únicamente por medio de presupuesto extraordinario.” y se le indicó además que: “El monto del faltante es significativo y conforme se lo expusimos a la Tesorería meses atrás, se tiene disponible para registrar hasta el mes de mayo” y en el

hecho 33 se le informa sobre la necesidad inminente de un presupuesto extraordinario, en el mismo sentido en el hecho probado 38 se le informó que "...contablemente ya para el mes de julio no se tendría contenido presupuestario para el registro de amortizaciones." En ese marco de responsabilidades y derivado del conocimiento de la situación por parte de la señora Cubillo para este Órgano Decisor resulta contradictorio el alegato de la investigada Cubillo Jiménez, en el sentido de que según su dicho, de acuerdo con el artículo 59 inciso e) de la Ley 8131, es objetivo y competencia como mandato de Ley para la Tesorería Nacional, "mantener al día el servicio de la deuda pública" y por otro lado alega que le corresponde a la Dirección de Crédito Público ser la única fuente de cancelación de la deuda de la contabilidad nacional. Lo anterior debido a que la investigada no explica cómo pretende mantener al día el servicio de la deuda pública si según su dicho no le corresponde la cancelación de la misma. Por otro lado, es importante resaltar que no se debe descontextualizar el oficio DM-01777-2017 del 05 de setiembre de 2017 emitido por el Ministro de Hacienda. Por cuanto el mismo tiene como fin evitar la duplicidad de funciones a nivel de administración de sistemas, y por consiguiente busca que la conciliación de movimientos que realiza la Contabilidad Nacional, no se lleve a cabo tanto por la Tesorería Nacional y la Dirección de Crédito Público, aspecto que no significa que las funciones asignadas normativamente a la Tesorería Nacional dejen de ser obligatorias e incluso coordinadas entre ambos Subsistemas. Nótese que la cancelación a la que se refiere el documento -DM-01777-2017 del 05 de setiembre de 2017-, es propia de los registros en los sistemas informáticos y no a los pagos -materiales o sistematizados- de deuda. Al respecto, deben verse las imágenes de la 1 a la 14 en el folio 104 del expediente administrativo digital, las que corresponden al oficio DFOE-SD-1655 del 29 de agosto de 2017, oficio que dio origen al documento DM-01777-2017 del 05 de setiembre de 2017, en donde -en el primero- se le indica al entonces Ministro de Hacienda, entre otras cosas que la Tesorería Nacional y la Dirección de Crédito Público estaban realizando el cierre diario y mensual sobre los movimientos registrados en el sistema SINPE, en los módulos RDE, RDI, RDD, pero que esas funciones se deben seguir realizando pero considerando objetivos de acuerdo a las competencias de cada dirección. Como se puede ver, tal y como se indica en los documentos supra citados, la administración y registro de los datos consignados en esos sistemas corresponde a la Dirección de Crédito Público, sin embargo, ese aspecto no significa que la Tesorería Nacional a cargo de la investigada Cubillo Jiménez, carezca de la posibilidad de consultar los mismos y alertar cualquier aspecto que considere necesario a fin de suministrar insumos para la mejor toma de decisiones en lo que a la labor del Ministerio de Hacienda en materia de deuda interna respecta, lo anterior de conformidad

con los numerales 14 incisos h) y j), 16 incisos b), d) y e), del Reglamento de Organización de la Tesorería Nacional -Decreto 38263-H- los cuales entre otros aspectos disponen: “artículo 14 inciso h), Coordinar con la Dirección de Presupuesto Nacional lo requerido a efecto de lograr una adecuada programación de la ejecución del presupuesto... j) Colaborar con las otras unidades administrativas y Direcciones de la Tesorería Nacional sobre sus procesos y operaciones, que tienen impacto en la política de liquidez y las medidas de política de administración financiera, con la finalidad de brindar las recomendaciones que contribuyan a la toma de decisiones...”. Por su parte el numeral 16 incisos b) y d) a la letra dice: “...b) Proponer a la Dirección de Tesorería Nacional las directrices, estrategias, programas, procedimientos y planes de acción relacionados con las funciones de pagos, control de ingresos y administración de Caja Única, velar por su cumplimiento y recomendar y aplicar las modificaciones que se consideren necesarias... d) Realizar la adecuada definición y atención de procedimientos para la gestión de los pagos, a efecto de garantizar su exactitud y oportunidad...”. Se reitera, con base en la normativa de cita como parte de las labores de las diferentes direcciones que forman parte de la Tesorería Nacional a cargo de la señora Cubillo Jiménez, antes de llevar a cabo cualquier pago, debe analizar si los respectivos sistemas contienen toda la información necesaria o si por el contrario producto del manejo técnico de la información contenida en ellos, a la luz de alguna posible omisión o inconsistencia, se debe solicitar a la Dirección de Crédito Público realizar ajustes en los datos registrados. Ahora bien, no es de recibo alegar que en virtud de que el Decreto de Contingencia Fiscal y sus reformas Nro. 40.540-H del 7 de agosto del 2017, establece por parte del Poder Ejecutivo, un orden de prelación de pagos, la investigada no tenía la obligación de previo a realizar los pagos del servicio de deuda pública, de verificar si existía contenido presupuestario para hacerle frente a los mismos. Tampoco alegar que no tenía obligación de control sobre la Ley de Presupuesto en lo que corresponde al servicio de deuda pública, por no ser el órgano de ejecución. Lo anterior no se acepta por cuanto es criterio del **Órgano Decisor** que, tal y como se ha mencionado, el Sistema de Administración Financiera está integrado por varios órganos o direcciones que tienen entrelazadas una serie de funciones y obligaciones que permiten que ese sistema cumpla con las obligaciones legales, de ahí que no es válido indicar que no tenía obligación de control sobre la Ley de presupuesto, es admitir que simplemente la Tesorería Nacional procesa pagos -en este caso de deuda pública- sin verificar de manera alguna que los mismos se lleven a cabo a la luz de la normativa que rige la materia, lo que para el caso concreto, se traduciría en revisar que los pagos cuenten con el respectivo contenido presupuestario debidamente aprobado. Es importante mencionar que de conformidad con la

Ley de Presupuesto Nacional para determinado ejercicio económico, la Tesorería Nacional que dirige la señora Cubillo Jiménez, tiene la obligación de tener plena certeza de disponer con el respectivo contenido presupuestario debidamente aprobado. Actuar de otra manera, deviene contrario a los objetivos dados por ley a dicho subsistema, lo que se consagran en el artículo 59, incisos c) y d) de la ley 8131, los cuales refieren a llevar a cabo de manera eficiente y eficaz (efectividad), los pagos que correspondan, así como a mantener al día el servicio de la deuda pública. Para este Órgano Decisor, es inaceptable pretender que una vez aprobada la Ley de Presupuesto, no se le de seguimiento alguno y que simplemente se lleven a cabo pagos sin tener certeza de que los mismos se realicen teniendo aprobado el contenido presupuestario requerido. Aceptar una tesis como la expuesta por la investigada, sería aceptar que la Tesorería Nacional no revisa, ni analiza y mucho menos confronta, que los pagos que lleva a cabo en lo que a la deuda pública concierne, son conformes con los fondos y partidas que la Ley de presupuesto ha aprobado, lo anterior siendo que, contrario a cualquier buena práctica presupuestaria, se dejaría abierta la posibilidad, para que se pagara deuda sin importar que se tenga o no el contenido presupuestario, producto de algún simple error, desatención o porque se colocan mayores recursos que los aprobados,, desconociendo totalmente las disposiciones normativas al efecto. Asimismo, se debe rechazar el alegato que gira en torno a la imposibilidad de endilgar responsabilidad alguna de lo ocurrido a doña Marta Cubillo, Tesorera Nacional. Y esto bajo la premisa en torno a que todo pago se realizó a solicitud de la unidad ejecutora del servicio público de deuda pública -Crédito Público-, y si dicha erogación presupuestaria se llevó a cabo sin contenido presupuestario, de esto no se le informó formal o informalmente a ella. Este Órgano Decisor ya refirió líneas atrás que conforme los hechos probados 4, 7, 8, 15, 22, 23, 29, 30, 33, 36, 38 y 39 se mantuvo al tanto de la situación presupuestaria a la señora Cubillo en su condición de Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional de ahí que no es de recibo señalar que no se le informó de la situación como tampoco son válidos los argumentos que tratan de inferir que la información no era clara, en el tanto de tener dudas al respecto sobre la condición presupuestaria, lo procedente sería pedir las aclaraciones del caso y no mantener una actitud pasiva ante la evidente gravedad de los elementos sobre los cuales se les estaba informando. En ese sentido, el argumento se deniega por cuanto, en criterio de este Colegio la investigada intenta librar su responsabilidad, alegando que como Crédito Público solicitó realizar los pagos reprochados, simplemente los llevó a cabo sin cuestionamiento alguno; lo que, tal y como ya se expuso, vaciaría de contenido la obligación legal de pagar siempre que exista conformidad con el ordenamiento jurídico. De aceptarse la tesis de la investigada, se estaría dejando de lado el numeral 19 del Reglamento de

Organización de Tesorería Nacional, mediante el cual se indica que se crea el Departamento de Gestión de Pagos, con el objetivo de realizar la validación y el control sobre las propuestas de pagos del Gobierno Central y Poderes de la República, a efecto de que se cumplan con los requisitos legales, presupuestarios y administrativos para generar los pagos que deba ordenar o tramitar la Tesorería Nacional, control interno que debe desarrollar la Tesorería previo a realizar los pagos en ejercicio de la función constitucional que se establece en el numeral 185 de la Constitución Política en el cual se establece en lo que interesa: “La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado...”. En virtud de lo anterior, resulta claro que a la luz de los pagos tenidos por acreditados sin contenido presupuestario debidamente aprobado -ver hechos probados 17, 18, 26, 27, 37, 44 y 45-, la actuación de la señora Tesorera Nacional es contraria al ordenamiento jurídico sectorial, puesto que al no controlar dichas propuestas, todos esos pagos referidos se realizaron de manera irregular en lo que al contenido presupuestario se refiere. De igual forma, en el numeral 20 del citado reglamento, en lo que a las funciones del Departamento de Gestión de pagos de la Tesorería Nacional se refiere, en sus incisos a) y c), dispone que le corresponde realizar el control y validación de la ejecución de los pagos, entre los que podemos identificar como “otros”, los pagos por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo. En ese mismo sentido, se indica que dicho órgano debe establecer los procedimientos para la gestión de los pagos, a efecto de garantizar su exactitud y oportunidad. Por consiguiente, considera este Órgano Decisor que era obligación de la señora Tesorera Nacional como jefera de ese subsistema, desplegar las conductas o gestiones, que de cara a una situación de semejante envergadura resultaren idóneas, oportunas y sobre todo, eficientes (por el derecho a una buena administración de presupuestos públicos que tienen los ciudadanos/habitantes), para impedir que los respectivos sistemas telemáticos, llevaran a cabo pagos de títulos valores de deuda interna, que carecieran del contenido presupuestario suficiente para atender las obligaciones por los vencimientos de esos títulos valores de manera que los mismos se generen conforme con el ordenamiento jurídico lo que involucra necesariamente que los mismos debieron contar con el respectivo contenido presupuestario previamente autorizado por la Asamblea Legislativa. A saber, pagos realizados los días 25 de enero de 2018 por la suma de ¢782.498.780,00; para los períodos comprendidos entre el 5 y el 28 de febrero de 2018, por ¢154.175.329.838,00; entre el 1 y el 28 de marzo de 2018, por ¢56.560.320.746,00; y entre el 2 y el 4 de abril de 2018, por ¢4.869.282.783,00; así como los pagos de títulos valores de deuda interna de largo plazo sin existir el contenido presupuestario suficiente para atender

las obligaciones por esos vencimientos de títulos valores, durante los períodos comprendidos entre el 2 y el 30 de julio de 2018, por la suma de ¢134.222.992.033,00; entre el 1 y el 30 de agosto de 2018, por ¢44.048.063.483,00; y finalmente del 3 al 10 de setiembre de 2018 por la suma de ¢6.403.536.607,00 -hechos probados 17, 18, 26, 27, 37, 44 y 45-. Esto debido a que tal y como lo regula el numeral 69 de la ley 8131, no podrán emitirse órdenes de pago si no existen fondos suficientes para hacerlas efectivas, y para el caso que nos ocupa se tiene por acreditado que fue hasta el 12 de setiembre de 2018 que se publicó en La Gaceta Nro. 167, el Alcance Digital Nro. 160 la Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018" con lo cual, se aumentó el contenido presupuestario de la subpartida 80101 "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", por ¢126.209.134.904,00, y la subpartida presupuestaria 80102 "Amortización de títulos valores internos de largo plazo" en la suma de ¢473.835.819.476,00 y que desde el día 25 de enero de 2018 no se tenía contenido presupuestario para hacerle frente a dichos pagos -ver hecho probado 17-. En otro sentido, alega la investigada que si los pagos imputados se llevaron a cabo sin contenido presupuestario no se le informó nada formal o informalmente, así como que nunca tuvo dominio del hecho, del que tuvo conocimiento por primera vez en forma asertiva ante la intervención de la Ministra de Hacienda en la Asamblea Legislativa cuando habló del llamado "hueco fiscal. Sobre este aspecto, nuevamente este **Órgano Decisor** no comparte lo expuesto por la investigada, por las siguientes razones. Como un primer elemento, la señora Cubillo Jiménez, ostentó por recargo la condición de Viceministra de Egresos del 01 de junio del 2017 al 07 de mayo del 2018 según certificación que consta al folio 40 del expediente administrativo digital y a partir de ese momento fue informada de la situación presupuestaria por varios funcionarios de la Dirección de Crédito Público. Si se observa el hecho probado 7, desde el 18 de agosto de 2017, vía correo electrónico, la señora Cubillo Jiménez, tuvo pleno conocimiento de cuáles fueron los supuestos bajo los cuales el ejercicio económico del 2018 se llevaría a cabo, indicándose incluso que se reduciría en 250 mil millones de colones la estimación de amortización, considerando el efecto de los canjes, aspecto que en primer orden demuestra que la señora Tesorera Nacional, sabía que en caso de no llegar a canjearse las sumas proyectadas -tal y como ya se indicó- se necesitaría contenido presupuestario debidamente aprobado para hacerle frente al pago de la deuda pública. En ese sentido, para el 14 de diciembre de 2017 se publicó en el Alcance 301 de La Gaceta Nro. 237 el Tomo XIV del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del

2018, Ley Nro. 9514, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República el 28 de noviembre de 2017, mediante la cual se autorizó el gasto del título presupuestario Nro. 230 “Servicio de la Deuda Pública”, del cual se detallan la subpartida 80101-280-3310-4000-280 denominada “Amortización de Títulos Valores Internos de Corto Plazo” por la suma de ¢372.583.000.000,00; así como la subpartida 80102-280-3310-4000-280 “Amortización de la Deuda Interna de Largo Plazo”, por ¢1.086.492.000.000,00, -hecho probado 11- entonces ya para ese momento la investigada, producto del ejercicio de su cargo, tenía la obligación de constatar y tener presente cuáles eran las sumas autorizadas para el servicio de la deuda pública pues en ese momento confluía en la señora Cubillo la doble condición de Tesorera Nacional y Viceministra de egresos. Sumado a lo anterior, según los registros consignados en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf) del Ministerio de Hacienda, la cuenta del ingreso por financiamiento 3131010000280 “Colocación de títulos valores de corto plazo” ascendía a la suma de ¢882.514.175.558,00, de igual forma, según consta en los registros consignados en los módulos del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), la base de datos del saldo de los títulos valores de deuda interna del título presupuestario 230 “Servicio de la Deuda Pública”, del ejercicio económico del año 2017, presentaba un monto colonizado de los vencimientos para el año 2018, para la subpartida E-80101 “Amortización de títulos valores de corto plazo” por un monto de ¢883.204.266.063,10 y para la subpartida E-80102 “Amortización de títulos valores de largo plazo”, por ¢1.362.519.169.116,86, aspecto que bajo el objetivo consignado para la Tesorería Nacional en el numeral 59 inciso c) de la Ley de la Administración Financiera era de obligatorio conocimiento, puesto que para pagar de manera eficiente y eficaz, además conforme con el ordenamiento jurídico, se debía conocer que se debe, bajo qué concepto, y si existen recursos habilitados para tal efecto, no siendo de recibo alegar desconocimiento de la deuda interna que debía ser pagada. Ahora bien, de la información antes referida, es de fácil constatación determinar que por concepto del pago de títulos valores de corto plazo, se aprobó contenido presupuestario mucho menor a las colocaciones que constaban realizadas para el 31 de diciembre de 2017 -hecho probado 13- y debidamente consignadas en el referido sistema SIGAF como en el sistema SINPE, no resultando de recibo el alegato vertido. Como se puede apreciar, la señora Cubillo Jiménez, no podía desconocer cuáles eran los montos aprobados por concepto de títulos valores de deuda interna para el ejercicio económico del año 2018 y a cuánto ascendían las colocaciones por dichos conceptos que deberían ser pagadas en el año 2018, y por ende que el contenido presupuestario aprobado versus las sumas a pagar tenían una gran diferencia, resultando evidente que se necesitaban recursos para poder afrontar esos pagos

conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico. Pese a toda la información antes presentada, para el día 25 de enero de 2018, la Tesorería Nacional a cargo de la señora Cubillo Jiménez, realizó el primer pago sin contenido presupuestario por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo por la suma ¢782.498.780,00. Sobre esa misma línea de pensamiento, el 21 de febrero de 2018 vía correo electrónico, la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, funcionaria de Crédito Público le informó a la señora Cubillo Jiménez así como a otros funcionarios -hecho probado 22-, que desde el mes de enero de 2018, el presupuesto resultaba insuficiente para registrar en el corto plazo los movimientos de ese mes, aspecto que obligó a presentar el primer traslado presupuestario para fondear momentáneamente el corto plazo. Es por ello, que para este **Órgano Decisor** se acredita que la señora Cubillo Jiménez tenía pleno conocimiento del faltante de contenido presupuestario para hacerle frente a los pagos bajo estudio, y sin embargo, realizó los mismos sin alertar de tal situación al Poder Ejecutivo el cual es el responsable del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas y de remitir a la Asamblea Legislativa los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario (Artículo 140 incisos 8 y 15 de la Constitución Política). Adicionalmente, en dicho correo, también se indicó lo siguiente: *“...Ahora bien como pueden observar, el faltante en amortización (sic) es de alrededor de ¢850 m millones, lo cual se debe básicamente a un cambio de estrategia, donde se colocaron en el segundo semestre del 2017 una gran cantidad de títulos valores de corto plazo que trascendieron período y se vence en el 2018; por ejemplo, solo en el mes de diciembre se colocaron alrededor de ¢567 mil millones que vencen en el año 2018.”*. Es decir, con esta prueba se tiene por acreditado que las situaciones descritas eran de pleno conocimiento de la investigada, por lo que no es de recibo argumentar desconocimiento del tema ligado a la falta de contenido presupuestario para pagar la deuda interna en lo que a los títulos valores se refiere. Sumado a lo anterior, para ese mismo 21 de febrero de 2018, vía correo electrónico, el señor Melvin Quirós Romero informó, entre otras personas, a la señora Cubillo Jiménez, que desde que se realizó la formulación del presupuesto en junio de 2017 -el cual fue de conocimiento de la señora Cubillo Jiménez- y conociendo de los presupuestos con los que se indicó se iba a trabajar -también de conocimiento de la Tesorera Nacional-, indicó el señor Quirós Romero, que tendrían problemas de contenido presupuestario, por lo que -considera- no era de extrañar que desde ese momento -haciendo referencia a enero y febrero de 2018- se estimen faltantes de las magnitudes presentadas -hecho probado 23-. Nuevamente, a la luz de lo supra expuesto, y tomando como base las comunicaciones realizadas, se constata que la investigada Cubillo Jiménez estaba al tanto de la problemática aquí analizada, puesto que fue copiada en los correos

antes citados, manteniéndola informada y al tanto de la situación recurrente de falta de contenido presupuestario, debiendo rechazarse su alegato al respecto. Es importante reseñar que para el periodo comprendido entre el 1 y 28 de febrero de 2018, y nuevamente tomando como base los registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, Tesorería Nacional canceló la suma de $\text{¢}154.175.329.838,00$ por concepto de títulos valores de deuda interna de corto sin contenido presupuestario -hecho probado 18-. Pese a que la investigada tenía conocimiento de las colocaciones realizadas en el año 2017 así como el contenido presupuestario aprobado por la Asamblea Legislativa para ejercicio económico del 2018 y propiamente los recursos para el pago de deuda interna en lo que respecta a los títulos valores de corto plazo, nuevamente la Tesorería Nacional a cargo de la señora Cubillo Jiménez, para los periodos comprendidos entre el 1 y 28 de marzo así como 2 al 4 de abril, realizó pagos por concepto de títulos valores de deuda interna de corto plazo, sin contenido presupuestario -hechos probado 26 y 27-. Ahora bien, no comparte este **Órgano Decisor** el argumento de que nunca se le comunicó del faltante, esto debido a que sólo se habló de estimados. Tal y como se acredita en el hecho probado 29, el 19 de abril de 2018, por vía correo electrónico, la señora Ana Beatriz Hernández Hernández, Jefa del Departamento de Estadística y Consolidación de Deuda, informó tanto al señor Julio Espinoza Rodríguez, entonces Director de Crédito Público, con copia a la señora Martha Cubillo Jiménez, entonces Viceministra y Tesorera Nacional, y al señor Melvin Quirós Romero, entonces Subdirector de Crédito Público, lo siguiente: *“(...) Estimado don Julio: como es de su conocimiento se sigue presentando en la partida de amortización un faltante de $\text{¢}815.565,367$ millones, datos con corte al mes de marzo 2018. La cual básicamente se debe a las colocaciones realizadas al finalizar el año 2017 que no se tenían presupuestadas y a los $\text{¢}300.000,00$ millones de Canjes estimados a realizar por la Tesorería durante el año 2018. Es un faltante que no se puede solventar por medio de traslados, únicamente por medio de presupuesto extraordinario. / El monto del faltante es significativo y conforme se lo expusimos a la Tesorería meses atrás, se tiene disponible para registrar hasta el mes de mayo, razón por la cual es necesario que se retome el tema y se tomen las medidas que corresponden, sobre todo considerando el tiempo que se demora en aprobarse un presupuesto extraordinario. / Es necesaria la remisión de la información al señor ministro a efecto de que proceda como corresponde, así como también retomar la discusión con la Tesorería Nacional (...).”* Como se puede observar, a la señora Cubillo Jiménez se le dieron montos reales por concepto de faltante de contenido presupuestario y además se le informó sobre la existencia de disponibilidad de contenido *“para registrar hasta el mes de mayo”* lo que constituyen datos ciertos no meras estimaciones como pretende hacer ver, aspecto que

de nuevo permite sostener que la investigada desde el año 2017 y durante el año 2018, sabía que no se contaba con contenido presupuestario suficiente para hacer los pagos que se le reprocha haber realizado sin contar con el debido contenido legalmente aprobado. Ahora bien, en el caso de que la señora Cubillo presentara dudas sobre la información que le fue remitida, lo procedente sería pedir información adicional o las aclaraciones pertinentes, tal como se indicó líneas atrás, no obstante se echa de menos una actitud diligente en ese sentido, tendiente a tomar decisiones idóneas, adecuadas y oportunas para efectos de corregir la situación irregular que se venía presentando, situación de extrema gravedad que no podía simplemente ser pasada por alto o ignorada por la señora Cubillo en su doble condición de Viceministra de Egresos y Tesorera Nacional, condición que le facultaba para pedir cualesquiera registros o información tendiente a corroborar los faltantes, lo que finalmente no se hizo. En ese mismo sentido es importante aclarar que en el caso de que existieran -según alega la investigada- una serie de hechos que encendieron las alertas de los inversionistas locales e internacionales y todo ello provocó que las estimaciones realizadas razonablemente en junio del 2017 se quedaran cortas en el 2018, para este **Órgano Decisor** no es justificación para que la Tesorería Nacional a cargo de la señora Cubillo Jiménez, procediera a pagar deuda interna por concepto de títulos valores de corto y largo plazo sin contar con el correspondiente contenido presupuestario, y menos aún, sin informar al Poder Ejecutivo de dicha situación, pues tal y como ha sido acreditado, sin lugar a dudas la señora Cubillo Jiménez estaba formal y claramente enterada de que no se tenía contenido presupuestario suficiente para hacer esos pagos, y sin embargo, tal y como ya fue expuesto, los llevó a cabo en los términos que se le reprochan. Para tal efecto las alertas de los inversionistas y la situación financiera crítica del país no son excusa para no actuar, por el contrario, el pago irregular de la deuda sería un agravante de la situación y en ese tanto se debía atender con toda la diligencia que merecía el caso. Asimismo, a las anteriores comunicaciones, se le debe sumar la llevada a cabo el día 10 de mayo de 2018, en la cual el señor Quirós Romero le informó a varios funcionarios, entre ellos la señora Cubillo Jiménez, que se confirma que para esa fecha se mantenía un faltante presupuestario de alrededor de ¢800 mil millones, debido en primera instancia a la intensificación de colocaciones de corto plazo realizadas a finales del 2017 y con vencimiento al 2018 por cerca de ¢500 mil millones y ¢300 mil millones que se redujeron del presupuesto bajo el compromiso de efectuar operaciones de canjes de deuda, tema que tramitaba precisamente la señora Cubillo en su condición de Tesorera Nacional, de los cuales a esa fecha se habían realizado ¢40 mil millones que afectaban la amortización del 2018. Adicionalmente, indicó el señor Quirós Romero que, *“...para confirmar esta situación*

se conformó un equipo de Tesorería Nacional y de la Dirección de Crédito Público el cual en la minuta adjunta confirma la existencia de tal faltante y hace ineludible la solicitud de recursos extraordinarios. En este sentido a pesar de que la DCP informo de esta situación a nuestros superiores no se tuvo respuesta a la solicitud de un presupuesto extraordinario para estos fines, por lo que resulta de vital importancia poner a las nuevas autoridades al tanto de esta situación y tomar decisiones al respecto...”. -Hecho probado 33-. Reitera este **Órgano Decisor** que dichas comunicaciones acreditan que la señora Cubillo Jiménez estaba totalmente enterada de la compleja situación ligada al faltante de contenido presupuestario, y sin embargo, continuó realizando los pagos sin contenido presupuestario, sin realizar cuestionamiento o corroboración alguna, y omitiendo alertar al Poder Ejecutivo de la situación, al respecto se pueden ver los hechos probados 37, 44 y 45, los cuales concluyen que para los periodos del 2 al 30 de julio, 1 al 30 de agosto, 3 al 10 de setiembre, según registros del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, la Tesorería Nacional canceló varias sumas, por concepto de títulos valores de deuda interna de largo plazo sin contenido presupuestario. Se debe resaltar que previo a esos pagos, también se llevaron a cabo comunicaciones que nuevamente hacen ver el faltante de contenido presupuestario, una de ellas es el correo electrónico del 29 de junio de 2018, mediante el cual Melvin Quirós Romero, le informa a varias personas, incluida la investigada bajo análisis, y refiere que para esa fecha se estima un faltante de seiscientos mil millones de amortización -hecho probado 36-. Esta nueva comunicación sumada a las anteriores, son aspectos que en forma definitiva resaltan los problemas de contenido presupuestario, y de los cuales la investigada tenía pleno conocimiento producto de su participación en cada una de ellas. En otro orden de ideas, sobre los alegatos de nulidad desplegados en lo tocante a la designación del órgano decisor y la presunta versión oficial de los hechos del caso que tiene la Contraloría General de la República, es importante indicar, que el Órgano Decisor de este Procedimiento Administrativo es nombrado de conformidad con el numeral 9 inciso a) del Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria y Anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República que es resolución Nro. R-DC-199-2011, de las 8:00 horas del 15 de diciembre de 2011, por consiguiente se realiza mediante un rol, y no por simple antojo de la División Jurídica. Adicionalmente, le corresponde al Gerente de esta División, por su rango, recibir todas las investigaciones preliminares que surjan de las distintas Áreas de la Contraloría General de la República sin distinción, lo anterior por cuanto, según el cardinal 3 del mismo cuerpo normativo, la competencia para tramitar los procedimientos administrativos en el que se analicen responsabilidades de orden administrativo sancionador, civiles y otras, estará a cargo de la

División Jurídica. Asimismo, independientemente de si la señora Contralora General compareció a la Asamblea Legislativa para exponer manifestaciones sobre el tema que nos ocupa, acompañada o no por el Gerente de esta División o de otras personas, estos aspectos no tienen injerencia sobre la labor, objetividad, imparcialidad e independencia de los miembros de este órgano colegiado para efectos de resolver el asunto, ya que por disposición del artículo 4 del Reglamento supra citado, como parte de los principios que rigen este tipo de asuntos, el Órgano Decisor debe ser imparcial, actuando y resolviendo de manera objetiva al mérito de los autos y no bajo cualquier otra circunstancia. Finalmente, no se observa que la parte presentara en su momento gestiones de abstención o recusación total o parcial sobre los miembros de este órgano, su suplente o la persona que participa como consultora técnica de ahí que *-al menos oficiosamente-* este Órgano no advierte la existen elementos que comprometan la imparcialidad de sus miembros de conformidad con los numerales 230 y siguientes de la LGAP. También es importante mencionar que la señora Marta Acosta Zúñiga, Contralora General se excusó del conocimiento de este procedimiento, de lo cual consta la resolución 6470-2019 (DC-00129 R-DC-35-2019) de las 14:00 horas del 10 de mayo de 2019, en la que la señora Subcontralora General, Silvia Solís Mora acogió la gestión de excusa presentada por la señora Contralora General, (ver folio 83 del expediente administrativo digital). Por consiguiente la fase recursiva de este procedimiento durante toda su tramitación estará a cargo de la señora Subcontralora General, por ello no observa este **Órgano decisor** que se esté ante elementos suficientes que puedan generar la nulidad del presente procedimiento administrativo por las consideraciones señaladas por la señor Cubillo. Por otra parte, en una nueva línea de pensamiento, alega la investigada que Tesorería Nacional no define los estimados -esto referido a la elaboración del presupuesto-, de allí que no se le pueda atribuir esa responsabilidad, indica que eventualmente puede dar opinión informal si así se le solicita, pero no generarlos. En virtud de lo anterior, considera el **Órgano Decisor** que es menester resaltar que el reproche formal que se le realiza a la investigada Cubillo Jiménez, gira sobre la línea que gestionó los pagos de títulos valores de deuda interna de corto plazo y de títulos valores de deuda interna de largo plazo, sin contar con el contenido presupuestario suficiente, superando el monto aprobado por la Ley Nro. 9514, razón por la cual, los alegatos vertidos supra referidos no son de recibo para gestionar una absolutoria de los cargos reprochados, ya que en lo que a la señora Cubillo Jiménez respecta, aquí no se está discutiendo si se presupuestó de manera incorrecta o no, por el contrario se analiza si los pagos se llevaron a cabo sin contenido presupuestario debidamente aprobado. En otro orden de ideas, sobre lo alegado en relación al efecto de los canjes, propiamente en lo que

concierno al punto de que no es cierto que se estimaron canjes, nuevamente se le debe exponer que en la intimación e imputación que se lleva a cabo, no se está cuestionando o afirmando si los canjes fueron o no estimados, o cómo se llevó a cabo el procedimiento, sino que, se tienen como hechos demostrados que se realizaron pagos sin contenido presupuestario en los meses de enero, febrero, marzo, abril, julio, agosto y setiembre de 2018 tal como consta al folio 144 del expediente administrativo digital- debido a que las colocaciones llevadas a cabo en el segundo semestre del 2017, generaron que desde inicios del año 2018 se agotaran los recursos para hacerle frente a los pagos de deuda interna a corto plazo, *-tal y como ya se ha desarrollado líneas atrás-* ya que presupuestariamente para ese momento preciso se tenía sumas mucho menores a las que fueron colocadas y por ende, la figura del canje no resultaba una solución segura, y viable para efectos de obtener **la totalidad de los recursos necesarios** para hacer esos pagos, en virtud de lo cual, para este **Órgano Decisor** no es de recibo el alegato, el reproche realizado a la investigada no gira en torno a lo referido por ella. En ese mismo sentido, resulta inadmisibile el alegato que pretende explicar por qué razón la estimación de las colocaciones se quedó corta. Se reitera que, a los restantes investigados se les reprocha el no haber presentado un presupuesto extraordinario que dotara de contenido presupuestario para poder pagar los certificados de deuda interna de corto y largo plazo con vencimiento en el año 2018, esto debido a que como era de su pleno conocimiento, durante el segundo semestre del 2017 se habían realizado colocaciones que superaban el presupuesto aprobado para tales partidas durante el 2018, y por ende los recursos no eran suficientes para cubrir tales obligaciones. Estos aspectos se acreditan al observar los hechos probados 20, 21, 24, 28, en donde tanto el señor Fallas como el señor Espinoza gestionaron y promulgaron un decreto ejecutivo para realizar un cambio de partida y pasar recursos de la deuda interna a largo plazo para corto plazo, sin embargo esa acción también fue una solución temporal y además parcial que se quedó corta dada la magnitud del problema, y por consiguiente *-tal y como en setiembre de 2018 sucedió-* cuando se presentó y aprobó el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico de 2018, se cesó con los pagos sin contenido presupuestario. Por ende, la justificación que se pretende dar no releva a la investigada de su obligación de llevar a cabo los pagos de deuda interna, pero eso debía suceder conforme con el ordenamiento jurídico, es decir contando con la aprobación de la Asamblea Legislativa, lo cual dota los pagos de contenido presupuestario y no como en la especie se acreditó. En otro orden de ideas, indica la investigada que en las alertas dadas vía correo electrónico por Ana Beatriz Hernández Hernández, funcionaria de Crédito Público, *“se habla de montos ‘estratosféricos’ tomando como base estimado y no*

sobre las cifras reales que, a la fecha de esos eventos, debió conocerse”. Sin embargo, considera este **Órgano Decisor** que si vemos los hechos probados 17, 18, 26, 27, 37, 44 y 45, en donde se desglosan los pagos llevados a cabo sin contenido presupuestario, claramente se constata que su total corresponde a una suma muy alta, bajo los rangos referidos por la señora Hernández Hernández en sus correos de alerta, los que se pueden ver en los hechos probados 19, 22 y 29, razón por la que no encuentra este órgano decisor inconsistencia entre lo alertado y lo pagado sin contenido presupuestario, para lo cual no ignora este órgano colegiado que el monto total del presupuesto extraordinario que se puede solicitar podría depender de otras variables u elementos como posibles canjes realizados en determinado periodo de tiempo, traslado de recursos de otras partidas como caja chica entre otros. Es importante acotar que no se deben descontextualizar las alertas dadas sobre el faltante de contenido presupuestario, ya que claramente en fecha 12 de febrero de 2018 se explicó que las sumas pagadas en el mes de enero de 2018 por deuda interna a corto plazo, es mucho mayor a la presupuestada, existiendo para ese momento una diferencia de casi 500 mil millones de colones, información que es clara para concluir que se habla de un número duro y no de expectativas, de conformidad con los hechos probados 17, 18 y 19, desde el mes enero de 2018, se había agotado el contenido presupuestario para deuda interna de corto plazo aprobado para todo el ejercicio económico del año 2018, resultando evidente que cualquier pago posterior a esa fecha se llevaría a cabo de manera irregular. Producto de esa situación es que se toman medidas paliativas y el entonces Director de Crédito Público solicitó a la Coordinadora de la Unidad Técnica de Recursos Financieros del Ministerio de Hacienda, realizar un traslado entre las partidas presupuestarias del título 230 “Servicio de Deuda Pública”, por un monto de $\text{¢}412.790.000.000,00$, -13 de febrero de 2018/ hecho probado 20- buscando recursos para que parcialmente se le hiciera frente a la deuda de corto plazo, dejando sin recursos la deuda de largo plazo, aspecto que como se aprecia, no solucionaba definitivamente el faltante por cuanto se mantenía en otra partida. Según se aprecia del hecho probado 22, el día 21 de febrero de 2018, a la señora Cubillo Jiménez se le informó que: “...*el presupuesto resulta insuficiente para registrar en el corto plazo los movimientos desde el mes de enero, situación que obligó a presentar el primer traslado presupuestario para fondear momentáneamente el corto plazo, sin que se tengan recursos disponibles en el largo, pero por oportunidad fue necesario hacer el traslado. Ahora bien, como pueden observar, el faltante en amortización (sic) es de alrededor de $\text{¢}850$ mil millones, lo cual se debe básicamente a un cambio de estrategia, donde se colocaron en el segundo semestre del 2017 una gran cantidad de títulos valores de corto plazo que trascendieron período y se*

vence en el 2018; por ejemplo, solo en el mes de diciembre se colocaron alrededor de \$567 mil millones que vencen en el año 2018...". De lo citado resulta palpable que la alerta del faltante de contenido presupuestario dejaba muy claro que el cambio de partida presupuestaria dotaría de recursos parcialmente, pero que no solventaba el problema, razón por la cual no lleva razón la señora Cubillo Jiménez al indicar que para febrero de 2018 no se podía hablar de un faltante de contenido presupuestario. Y esto por cuanto desde enero de 2018 existió el faltante y el cambio de partida de largo a corto plazo, el cual daría recursos momentáneos, pero a partir de la publicación del decreto definiendo el cambio -6 de abril de 2018-, ya que de la propia lectura del decreto Nro. 40995-H, se aprecia que claramente indica que rige a partir de su publicación, la cual se llevó a cabo a partir del 06 de abril de 2018 -hecho probado 28-. Adicionalmente, no debe perderse de vista el cardinal 129 de la Constitución Política el cual en lo que interesa indica: *"Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial"*, (en el mismo sentido se dispone en el numeral 7 del Código Civil). Sustentando lo anterior, considera este **Órgano Decisor** que la Tesorería Nacional tenía la plena obligación de corroborar que efectivamente antes de cualquier pago, ya sea automático o no, se contara con el debido contenido presupuestario formalmente aprobado. Sobre el particular es importante aclarar que los pagos tienen un tiempo específico en el cual existe o no contenido presupuestario aprobado por la Asamblea Legislativa, de ahí que los pagos asumen la condición de las circunstancias del tiempo y espacio en el que tiene lugar, en otras palabras un pago realizado en un momento que se carece de contenido no podrá ser subsanado o convalidado por la posterior aprobación de una posterior ley de presupuesto extraordinario o un decreto que traslada partidas previamente aprobadas. En ese mismo orden de ideas, se debe reiterar que el faltante de contenido presupuestario era real y claramente visible, puesto que si desde enero de 2018 se agotó el contenido presupuestario para pagar las obligaciones de deuda interna, cada nuevo vencimiento de pago se llevaría a cabo sin contenido presupuestario debidamente aprobado; ahora bien, el hecho de que en la reunión del 26 de abril de 2018 -hecho probado 30- se acordara la elaboración de un presupuesto extraordinario (trámite del que no existe registro probatorio alguno en torno a que se le hubiera dado continuidad y que al menos generara una propuesta de anteproyecto) ello no significó que antes de esa fecha y hasta la aprobación del mismo, los recursos eran suficientes para hacerle frente a las obligaciones - tal y como ya se dijo-, siendo que para el mes abril de 2018 -y hasta el mes de setiembre de 2018 cuando se aprueba el presupuesto enviado en julio- se habían realizado pagos sin contenido presupuestario por cientos de millones de más en relación a lo aprobado

presupuestariamente -hechos probados 17, 18, 26, 27, 37, 44 y 45-, aspectos de pleno conocimiento de la investigada en los términos varias veces citados en párrafos anteriores. Por otra parte, alega la investigada que el señor Quirós Romero no es claro en su vocabulario, por cuanto habla de un posible faltante, sin embargo considera este **Órgano Decisor** que de conformidad con los correos electrónicos antes citados y emitidos por Ana Beatriz Hernández Hernández, no hay margen de duda sobre la existencia clara y precisa de un faltante de recursos debidamente aprobados. Y en todo caso, si la investigada tenía dudas sobre si existía o no un faltante, debió haberlo consultado expresamente al señor Quirós Romero y no pretender para este momento que no había claridad al respecto, argumento que lejos de eximir su responsabilidad demuestra la falta de diligencia que tuvo la investigada al no verificar la información que le fue comunicada y que existiera contenido presupuestario suficiente para hacer los referidos pagos. A mayor abundamiento de razones, si se observa el correo enviado por el señor Quirós Romero el día 10 de mayo de 2018 -hecho probado 33-, entre otras personas, a la señora Cubillo Jiménez, se indica que: *“(...) En virtud del seguimiento presupuestario que realiza esta dirección y con base en las observaciones que realizamos oportunamente a la formulación del Presupuesto confirmamos que a la fecha se mantiene un faltante presupuestario de alrededor de \$800 mil millones, debido en primera instancia a la intensificación de colocaciones de corto plazo realizadas a finales del 2017 y con vencimiento al 2018 por cerca de \$500 mil millones y \$300 mil millones que se redujeron del presupuesto bajo el compromiso efectuar operaciones de canjes de deuda de parte de la Tesorería Nacional, de los cuales a la fecha se han realizado \$40 mil millones que afecten la amortización del 2018. Para confirmar esta situación se conformó un equipo de Tesorería Nacional y de la Dirección de Crédito Público el cual en la minuta adjunta confirma la existencia de tal faltante y hace ineludible la solicitud de recursos extraordinarios. En este sentido a pesar de que la DCP informo de esta situación a nuestros superiores no se tuvo respuesta a la solicitud de un presupuesto extraordinario para estos fines, por lo que resulta de vital importancia poner a las nuevas autoridades al tanto de esta situación y tomar decisiones al respecto”*. El resultado no pertenece al original. No encontrando este **Órgano Decisor** razón alguna para admitir el alegato vertido, puesto que al leer la cita recién resaltada, no existe lugar a dudas sobre la existencia del faltante presupuestario. Siguiendo el orden de alegatos, contrario a lo indicado por la investigada, mediante correo electrónico del 29 de junio de 2018 -el cual se le copia, ver hecho probado 36-, nuevamente el señor Quirós Romero reseña el faltante de contenido presupuestario, siendo inadmisibles para esta Cámara que debido a que el correo en mención se le copió y no se le dirigió directamente a la señora Cubillo Jiménez, esto

podiere entenderse bajo el enfoque que esa no constituye una comunicación efectiva al efecto (lo cual aplica para todos los correos en la misma situación); para este **Órgano Decisor**, al copiarse -este y otros correos- atinentes al tema, se le estaba informando por un medio idóneo de los acontecimientos que se continuaron llevando a cabo, -todos de pleno conocimiento de la investigada- puesto que todavía para esa fecha no se había presentado el presupuesto extraordinario para el 2018 y por ende se seguía sin el contenido presupuestario debidamente aprobado. Si un correo electrónico es copiado a una persona distinta a la que se remite, es evidente que lo que se busca es ponerla en conocimiento efectivo del tema objeto de la comunicación, y en este caso, es evidente que se está manteniendo informada a la señora Tesorera Nacional, debido a que no era la primera vez que se le copia o dirige una comunicación sobre el faltante de contenido presupuestario -se reitera-. Por consiguiente, resulta claro que la señora Tesorera Nacional tenía pleno conocimiento del faltante de contenido presupuestario y por obligación debió alertar de esa situación al Poder Ejecutivo para que se pudieran tomar decisiones sobre el punto y no simplemente pagar la deuda aunque no se contara con presupuesto aprobado para ello desconociendo las obligaciones normativas al respecto. Asimismo, de conformidad con los hechos probados 17, 18, 26, 27, 37, 44 y 45 y su correspondiente prueba, se desglosan los pagos llevados a cabo sin contenido presupuestario, no siendo de recibo el alegato, en el sentido de que al día de hoy no existe un informe hacia la Tesorería que indique cuáles son los presuntos pagos que se hicieron sin presupuesto; dichas cifras se obtienen de los propios sistemas que maneja el Ministerio de Hacienda, por ende se tiene una base objetiva para su cuantificación, adicionalmente, se debe resaltar que la base probatoria de este asunto corresponde a los elementos que obran en autos y no se le está realizando reproche alguno basado en la memorial anual que presenta la CGR ante la Asamblea Legislativa. Esgrime la investigada que Tesorería tenía recursos financieros para pagar, porque se captaron los mismos en el mercado financiero, pero que la partida presupuestaria es la que posiblemente se podría quedar corta o insuficiente. Al respecto, es de alta relevancia agregar que, justamente el reproche endilgado en este asunto, gira en el sentido de que pese a que existían recursos, los mismos no estaban aprobados para utilizarse en los pagos realizados; esto debido a que bajo la óptica de la investigada, contraviene el principio de legalidad presupuestaria consagrado en los cardinales 176 y 180 de la Constitución Política, en ese sentido el primer numeral dispone, en lo que interesa, que: "*El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico.*" Por su parte el numeral 180 indica: "*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, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.(...)". Con fundamento en lo anterior es que se tiene claro que los recursos deben estar debidamente aprobados para ser utilizados en determinada partida, y en la especie justamente se ha acreditado que pese a lo anterior, Tesorería Nacional a cargo de la investigada llevó a cabo desde enero y hasta inicios de setiembre ambos del 2018 pagos de deuda interna sin contenido presupuestario aprobado, y con ello se configura la violación normativa que se le reprocha. Por lo anterior, se rechazan los alegatos de la investigada Cubillo Jiménez. Finalmente, en lo tocante al alegato referido a las normas intimadas, el mismo será analizado en el siguiente considerando, en el apartado que conoce sobre la responsabilidad de la señor Cubillo Jiménez.

VIII.- DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS INVESTIGADOS: 1.- En el caso del señor **Helio Fallas Venegas** se tuvieron por acreditadas las faltas reprochadas en el presente procedimiento administrativo por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el apartado anterior, el investigado en su condición de Ministro de Hacienda -para el momento de los hechos- y por ende la cabeza del Ministerio que dirigía, quien a su vez -Ministerio de Hacienda- es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera, tenía la obligación de dirigir y coordinar todos los servicios del ministerio que representa -artículo 28 de la LGAP-, por esa razón, tenía total potestad de solicitar a todos los departamentos partícipes en el proceso de la elaboración del presupuesto extraordinario, la emisión de todos los insumos que culminen con el proyecto final de presupuesto -en este caso presupuesto extraordinario-, ya que tal y como se indicó anteriormente, el Ministro de Hacienda tiene como funciones dirigir y coordinar todos los servicios de la cartera Ministerial, siendo uno ellos, la elaboración del presupuesto extraordinario, el cual era el mecanismo legalmente previsto en el Artículo 180 de la Constitución Política y el Artículo 45 de la Ley Nro. 8131, para garantizar el contenido presupuestario necesario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda de corto plazo para el ejercicio económico 2018, por cuanto, el primer cardinal, en lo que interesa, dispone que los presupuestos extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, y toda vez que el caso concreto, al no existir recursos debidamente aprobados por parte de la Asamblea Legislativa para hacerle frente a la totalidad de los pagos requeridos en materia de crédito público, resultaba indispensable la presentación del proyecto de presupuesto extraordinario para que esos recursos fueran formalmente aprobados por quien tenía la competencia para ello. Adicionalmente, la

segunda norma citada le ratifica a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, siempre que se den entre otros supuestos, que dichos presupuestos, afecten el monto total del presupuesto y del endeudamiento, como ocurrió en la especie una vez agotadas las soluciones internas posibles (traslados entre partidas, caja chica, canjes entre otras). Al no existir la suficiente cantidad de recursos para hacerle frente a los pagos de deuda interna, cualquier ajuste en las sumas requeridas tenía injerencia directa en el monto del endeudamiento, puesto que se requerirían más recursos para cumplir su fin de pago y por ende sólo la Asamblea Legislativa podía dotar de recursos al Ministerio de Hacienda para afrontar los pagos con fecha de vencimiento en el año 2018. Asimismo, esa omisión del investigado -al no presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario- contraviene el principio de legalidad y de rendición de cuentas -artículo 11 tanto de la Constitución Política como 11 de la Ley General de la Administración Pública-, debido a que como Ministro de Hacienda, tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley le impone, y por consiguiente, estaba obligado a dotar de contenido presupuestario a la partida para hacerle frente a la deuda interna, y la única manera de que esa labor se llevara a cabo en su totalidad, era presentando el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano competente para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor que fue omitida por el señor Fallas Venegas, siendo que ha sido acreditado que dicho investigado no solicitó ni presentó proyecto de Ley alguno en los términos supra citados, puesto que es hasta el 12 de setiembre de 2018, que se publicó en La Gaceta Nro. 167, el Alcance Digital Nro. 160, correspondiente a la Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018", con lo cual, se aumentó el contenido presupuestario de la subpartida 80101 "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", por ¢126.209.134.904,00, y la subpartida presupuestaria 80102 "Amortización de títulos valores internos de largo plazo" en la suma de ¢473.835.819.476,00. Es deber aclarar que la transgresión de los cardinales supra citados para el caso del investigado se produce, al no presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario, que es la acción necesaria para garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara con recursos suficientes para tal fin, puesto que tal y como se ha indicado, las sumas aprobadas para tal concepto como parte del presupuesto

ordinario para el año 2018, eran mucho menores a las requeridas, todo esto debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el año 2018, números que debía conocer y manejar el señor Fallas Venegas en su condición de Ministro rector del Sistema de Administración Financiera en los términos referidos en el considerando anterior, en el cual se indican las razones por las cuales para este Órgano Decisor no es factible aceptar que el Ministro ignore, no tenga conocimiento o no requiera diligentemente a la administración a su cargo, información de vital importancia sobre aspectos medulares e inherentes de la función sustantiva del Sistema de Administración Financiera a su cargo. Asimismo, la conducta omisa citada y acreditada, se opone a lo dispuesto en los artículos 11, 15, 16, 158 inciso 4) y 216 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, pues la inobservancia de la normativa técnica a seguir, conlleva al incumplimiento del principio de legalidad, y a su vez violenta el ordenamiento jurídico y técnico en materia presupuestaria, en el tanto, a pesar de que el investigado tiene un conocimiento directo e inmediato de las condiciones presupuestarias adversas que en ese momento se presentaron -total del presupuesto ordinario aprobado para el 2018, de las colocaciones llevadas a cabo en el segundo semestre del año 2017, de los registros consignados en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (Sigaf) y sistema SINPE para el 31 de diciembre de 2018 y del cambio de partidas llevadas a cabo mediante decreto ejecutivo- -tal y como fue acreditado-, no ordenó la elaboración de las gestiones técnicas oportunas tendientes a presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República tantas veces citado. Por su parte, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, dispone en el Capítulo II “Proceso Presupuestario” Sección I “Formulación del Presupuesto de la República”, lo siguiente: *“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. (...) 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.” “Artículo 39.- Delimitación de facultades en materia presupuestaria. La iniciativa de los presupuestos corresponde al Poder Ejecutivo. La Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal.”* De lo anterior es claro que el proceso presupuestario es el mismo para el presupuesto ordinario y extraordinario y en ambos casos, es el deber y competencia del Ministro de Hacienda, presentar el presupuesto atendiendo las normas que dicta el

ordenamiento jurídico. La gravedad de los hechos aquí expuestos, radica en que, a partir del conocimiento de los cambios que afectaron las partidas presupuestarias de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo, el Ministro de Hacienda omitió desplegar las conductas o gestiones, que de cara a una situación de semejante envergadura resultaren idóneas, oportunas y sobre todo, eficientes (por el derecho a una buena administración de presupuestos públicos que tienen los ciudadanos/habitantes), lo que se tradujo en la omisión de tramitar un presupuesto extraordinario ya que como rector del sistema de Administración Financiera debió presentar un anteproyecto de presupuesto a la Dirección General de Presupuesto Nacional, para que ésta, contando con los insumos necesarios, elaborara un proyecto de ley de presupuesto extraordinario, que finalmente debía el Ministro presentar al Presidente de la República para su autorización, con el fin de enviarlo (artículo 140 inciso 15 de la Constitución Política) conjuntamente a la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite y aprobación. A la luz de dicha omisión se configuran las infracciones previstas en el artículo 110 incisos b) y o) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala en lo conducente: *“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: (...) b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión, o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes (...)”*. Esto por cuanto, producto de la no solicitud de elaboración y por consiguiente, la no presentación del presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, se generó que el contenido presupuestario de la subpartida aprobada para el servicio de la deuda interna, resultare insuficiente y se agotara, dejándose al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018. También se considera lesionado el deber de probidad consagrado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, puesto que una de sus aristas es *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, ...”*, sea, todo funcionario público debe ser garante del bloque de legalidad y en este caso, del principio de legalidad presupuestaria, el cual como citamos supra, tiene arraigo constitucional, y es por ende que la conducta omisiva del señor Fallas Venegas, violentó ese deber de probidad. En ese orden de ideas, el señor Fallas

Venegas, incumplió con los deberes preceptuados en los artículos 10 y 12 incisos a) y b) de la Ley de Control Interno, Nro. 8292, al no velar por el desarrollo adecuado del órgano rector del Sistema de Administración Financiera, entendido como el conjunto de normas, principios y procedimientos, y la estandarización de los procesos de la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros y por no tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de irregularidades con respecto a lo autorizado presupuestariamente en la Ley Nro.9514. Con sus actuaciones omisivas para con el deber de actuar de una manera diligente ante un presunto faltante presupuestario para el ejercicio económico de 2018, desde su condición de jerarca responsable de mantener el sistema de control interno institucional (artículo 10), se violentó el numeral 8 de la citada Ley en el tanto se establecen como objetivos del sistema de control interno en lo que interesa, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier uso indebido, irregularidad o acto ilegal, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. De acuerdo con lo descrito, el proceso presupuestario está reglado por la Constitución Política, la Ley Nro. 8131, el Decreto Ejecutivo Nro. DE-33446-H, y en lo esencial, parte del principio de separación de poderes por el cual solo el Poder Legislativo puede aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. En el ejercicio 2018, dada la magnitud del faltante presupuestario, -tal y como ya se ha dicho- la única forma de garantizar el contenido de la subpartida de amortización de títulos valores y atender al mismo tiempo los restantes compromisos financiero-presupuestarios del ejercicio, era mediante la formulación y presentación por parte del Poder Ejecutivo de un presupuesto extraordinario para el conocimiento, discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, en concordancia con el bloque de legalidad aplicable. El señor Fallas Venegas, como máximo jerarca del Ministerio de Hacienda, ante las colocaciones de deuda interna de corto plazo realizadas a finales del año 2017 y el impacto que tenían en la subpartida presupuestaria de amortización de deuda interna de corto plazo del año siguiente, debió tomar de inmediato las medidas correctivas ante la supuesta evidencia de desviaciones, no obstante, de conformidad con el elenco de hechos probados, quedó acreditado que el encausado omitió presentar a la Dirección General de Presupuesto Nacional un anteproyecto de presupuesto extraordinario que garantizara el contenido presupuestario para los pagos de títulos valores de deuda interna de corto plazo. Con esa omisión, debilitó el sistema de control interno, transgrediendo lo dispuesto en el numeral 39 de la Ley de Control Interno en concordancia con el inciso d) del artículo 38 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. Ahora bien, la inobservancia de las disposiciones normativas ya referidas, violentan elementos integrantes

de la Hacienda Pública -numerales 8, 9, 10 y 11 de la LOCGR-, siendo que la conducta omisiva del señor Fallas Venegas de no presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, impidió la acción necesaria -presentar el presupuesto extraordinario- que pudiera garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018, todo esto, pese al conocimiento en torno a que las sumas aprobadas para el ejercicio económico del año 2018 -contenido presupuestario-, no eran suficientes para hacerle frente a los pagos acotados, producto de las altas colocaciones llevadas a cabo para finales del año 2017, que deberían ser canceladas en el año 2018. De igual forma, no se debe perder de vista que el ordenamiento jurídico le exigía al señor Fallas Venegas, ser garante del bloque de legalidad y el principio de legalidad presupuestaria, establecidos en los artículos 11 y 177 de la Constitución Política, respectivamente, así como adaptarse a las circunstancias, para efectos de ser diligente, celer, oportuno y efectivo -deber de probidad que se procede a desarrollar- en la toma de decisiones, ante cualquier posibilidad de incumplimiento de normativa constitucional o legal, con lo cual se acredita la violación al deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley Nro. 8422, y 1.14.d) de su Reglamento. Según este deber, todo funcionario público está obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público y “*administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia...*” en aras a procurar el derecho a un buen gobierno. La conducta omisiva del señor Fallas Venegas, claramente violenta el ordenamiento jurídico mencionado, porque al no presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, dejó al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018, lo cual incidió además en la deuda interna de largo plazo posterior a la emisión del Decreto Ejecutivo 40995-H, suscrito por el señor Luis Guillermo Solís Rivera, expresidente de la República y el señor Helio Fallas Venegas, entonces Ministro de Hacienda, para la modificación presupuestaria del título 230 “Servicio de la Deuda Pública”, rebajando el contenido presupuestario de la subpartida 80102 “Amortización de títulos valores internos de largo plazo” en la suma de ϕ 412.790.000.000,00 y aumentando en esa misma suma la subpartida presupuestaria E-80101 “Amortización de títulos valores internos de corto plazo” (Pruebas documentales asociadas al hecho: Folio 30). Con la conducta del señor Fallas, se generó una solución parcial y momentánea para el pago de una parte de la deuda de corto plazo, pero generó un faltante significativo para la de largo plazo sobre el cual no se presentaron las soluciones idóneas para efectos de corregir el problema en el periodo de ejercicio del señor Fallas Venegas. Esto pese a que

por la naturaleza de su cargo, el señor Ministro contaba con pleno conocimiento tanto del presupuesto ordinario aprobado, así como de las colocaciones llevadas a cabo en el segundo semestre del año 2017, las que sin lugar a dudas superaban ampliamente los recursos que se tenían aprobados para el servicio de deuda interna durante el 2018. Aspectos que dejó de lado; y más bien se tiene por acreditado, que cuando el señor Fallas salió de ocupar el cargo de Ministro de Hacienda, bajo su mandato, para el año 2018, no se solicitó un presupuesto extraordinario en el cual se dotara de contenido presupuestario a la partida de deuda interna de corto plazo y por ende cualquier pago que se hubiera intentado llevar a cabo de esa subpartida, no tendría contenido presupuestario formalmente aprobado, todo lo cual se acredita la falta reprochada en el presente procedimiento administrativo. **ANÁLISIS DE CULPABILIDAD EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.** El principio de culpabilidad señala que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas que resulten responsables de éstas por dolo o culpa grave. Dicho principio lo recoge el artículo 211 de la Ley General de la Administración Pública al señalar que *"el servidor público estará sujeto a responsabilidad disciplinaria por sus acciones, actos o contratos opuestos al ordenamiento, cuando haya actuado con dolo o culpa grave"*. De acuerdo con lo anterior, existen dos criterios de imputación de la responsabilidad administrativa, el dolo o la culpa grave, debiendo entenderse el primero en donde la persona tiene una intencionalidad real y voluntad manifiesta de realizar la conducta, mientras que el segundo presupone un acto humano realizado sin intención de llegar a un resultado determinado, pero con un descuido o desprecio de las precauciones más elementales para evitar un daño o impedir un mal. En este último supuesto, el artículo 213 de la Ley supra citada señala que *"A efectos de determinar la existencia y el grado de la culpa o negligencia del funcionario, al apreciar el presunto vicio del acto al que se opone, o que dicta o ejecuta, deberá tomarse en cuenta la naturaleza y jerarquía de las funciones desempeñadas, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía del funcionario y más técnicas sus funciones, en relación al vicio del acto, mayor es su deber de conocerlo y apreciarlo debidamente"*. En el presente caso, es criterio de este órgano decisor que el investigado cometió la falta reprochada con culpa grave por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el apartado anterior, el investigado en su condición de Ministro de Hacienda y rector del Sistema de Administración Financiera tenía pleno conocimiento del faltante presupuestario que existía para poder pagar los títulos de deuda interna que vencían en el año 2018. Es por ello que para evitar hacer pagos sin contenido presupuestario tenía que haber gestionado oportunamente la presentación de un anteproyecto de presupuesto extraordinario en los términos expuestos

antes indicados. No obstante lo anterior y a pesar de que se hicieron pagos sin contenido presupuestario en el tiempo en que el señor Fallas fungió como Ministro de Hacienda, dicho servidor omitió instruir a sus subalternos para que procedieran oportunamente a hacer el presupuesto extraordinario, todo lo cual confirma la actuación negligente en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, consideramos que sobre la base de lo expuesto en los apartados anteriores, se puede concluir que: 1) el señor Helio Fallas Venegas tenía la jerarquía y funciones suficientes para instruir a sus subalternos la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario que cubriera el faltante presupuestario tantas veces mencionado, 2) al momento de los hechos investigados tenía pleno conocimiento de que el presupuesto ordinario no era suficiente para cubrir el pago de la deuda interna que vencía en el año 2018, por lo que si no se hacía un presupuesto extraordinario se tendrían que hacer pagos sin contenido presupuestario, en contraposición del ordenamiento jurídico, 3) el investigado contaba con sistemas de información suficientes para verificar no sólo el faltante presupuestario sino los pagos que se estaban realizando sin contenido presupuestario, 4) el investigado como Ministro de Hacienda contaba con todos los recursos materiales y humanos dentro de la organización del Ministerio para dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de la institución, solicitar informes sobre la situación del pago de la deuda interna que vencía en el 2018, asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre las acciones que debía tomar para evitar el pago sin contenido presupuestario e instruir a la Dirección de Crédito Público para preparar el anteproyecto en forma oportuna. De acuerdo con las conclusiones antes señaladas, queda claro que el señor Fallas Venegas tenía las condiciones técnicas, legales y de oportunidad para actuar de conformidad con lo que los deberes que su cargo le imponían, todo lo cual confirma que la comisión de la infracción reprochada se origina en un actuar negligente de su parte y no en situaciones fuera de su control que justifiquen sus acciones y omisiones, acreditándose así la existencia de culpa grave como criterio de imputación de responsabilidad. **2.-** En el caso del señor **Julio Espinoza Rodríguez** se tuvieron por acreditadas las faltas reprochadas en el presente procedimiento administrativo por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en considerando anterior, el investigado en su condición de Director de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda -para el momento de los hechos- y por ende la cabeza de esa Dirección y rector del Subsistema de Crédito Público, por disposición normativa debía planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar las actividades desarrolladas dentro de esa dependencia, así como planificar y dar seguimiento a la ejecución presupuestaria de la Dirección de Crédito Público, todo lo anterior como se indica el artículo 3 incisos b) y t) del Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito

Público, por esa razón, tenía total potestad y además la obligación de solicitar a sus subalternos participes en el proceso de la elaboración del presupuesto extraordinario, la emisión de todos los insumos que culminen con el proyecto final de presupuesto -en este caso presupuesto extraordinario-, siendo que como se acreditó, ante el pleno conocimiento del faltante de contenido presupuestario, tuvo que ordenar la elaboración del presupuesto extraordinario, el cual era el mecanismo legalmente previsto en el artículo 180 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley Nro. 8131, para garantizar el contenido presupuestario necesario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda de corto plazo para el ejercicio económico 2018, por cuanto, el primer cardinal en lo que interesa dispone que los presupuestos extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, y toda vez que el caso concreto, al no existir recursos debidamente aprobados por parte de la Asamblea Legislativa para hacerle frente a la totalidad de los pagos requeridos de deuda interna, resultaba indispensable la presentación del proyecto de presupuesto extraordinario para que esos recursos fueran formalmente aprobados por quien tenía la competencia para ello. Adicionalmente, la segunda norma citada le ratifica a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, siempre que se den entre otros supuestos, que dichos presupuestos, afecten el monto total del presupuesto y del endeudamiento, como ocurre en la especie; al estar frente a una insuficiente cantidad de recursos para hacerle frente a los pagos de deuda interna, cualquier ajuste en las sumas requeridas tenía injerencia directa en el monto del endeudamiento, puesto que se requerirían más recursos para cumplir su fin de pago y por ende sólo la Asamblea Legislativa podía dotar de recursos al Ministerio de Hacienda para afrontar los pagos con fecha de vencimiento en el año 2018, en las condiciones presupuestarias que se presentaron para ese momento y una vez agotados los remedios internos. Asimismo, esa conducta omisiva del investigado -al no ordenar la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario- contraviene el principio de legalidad -artículo 11 tanto de la Constitución Política como 11 de la Ley General de la Administración Pública-. Y esto por cuanto como Director de la Dirección Crédito Público del Ministerio de Hacienda, tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley le impone, y por consiguiente, estaba obligado a dotar del contenido presupuestario a la partida, para hacerle frente a la deuda interna; la única manera de llevar a cabo en su totalidad dicha labor, era elaborando y presentando al Ministro el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano

competente para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor que fue omitida por el señor Espinoza Rodríguez, siendo que se acreditó que no solicitó a sus subalternos proceder conforme lo ameritaba dicha coyuntura de insuficiencia presupuestaria, ni presentó anteproyecto de Ley alguno en los términos supra citados, durante el ejercicio de su cargo, puesto que es hasta el 12 de setiembre de 2018, que se publicó en La Gaceta Nro. 167, el Alcance Digital Nro. 160 la Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018", con lo cual, se aumentó el contenido presupuestario de la subpartida 80101 "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", por ¢126.209.134.904,00, y la subpartida presupuestaria 80102 "Amortización de títulos valores internos de largo plazo" en la suma de ¢473.835.819.476,00. Es deber aclarar que la transgresión de los cardinales supra citados, para el caso del investigado **Espinoza Rodríguez**, se produce al no ordenar a lo interno de la Dirección bajo su cargo, la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario, que era la acción necesaria para garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo, para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara con recursos suficientes para tal fin, puesto que tal y como se ha indicado, las sumas aprobadas para dicho concepto como parte de presupuesto ordinario para el año 2018, eran mucho menores a las requeridas. Lo anterior debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el año 2018, números que eran del conocimiento del investigado en los términos referidos en el considerando anterior. Asimismo, la conducta omisa citada y acreditada, se opone a lo dispuesto en los artículos 11, 15, 16, 158 inciso 4) y 216 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, pues la inobservancia de la normativa técnica a seguir, conlleva al incumplimiento del principio de legalidad, y a su vez violenta el ordenamiento jurídico y técnico en materia presupuestaria, en el tanto, a pesar de que el investigado tenía un conocimiento directo e inmediato de las condiciones presupuestarias adversas que en ese momento se presentaron -tal y como fue acreditado-, no ordenó la elaboración de las gestiones técnicas oportunas tendientes a elaborar el anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República tantas veces citado. La gravedad de los hechos aquí expuestos, radica en que, a partir del conocimiento de los cambios que afectaron las partidas presupuestarias de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo, el Director de Crédito Público omitió ordenar y tramitar a lo interno de su Dirección un presupuesto extraordinario,

para que el mismo fuera avalado por el Ministro y se remitiera un anteproyecto de presupuesto a la Dirección General de Presupuesto Nacional, para que ésta a su vez, contando con los insumos necesarios, elaborara un proyecto de ley de presupuesto extraordinario, que finalmente debía el Ministro presentar al Presidente de la República para su autorización, con el fin de enviarlo (artículo 140 inciso 15 de la Constitución Política) conjuntamente a la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite y aprobación. A la luz de dicha omisión se configuran las infracciones previstas en el artículo 110 incisos b) y o) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala en lo conducente: *“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: (...) b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión, o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes (...)”*. Esto por cuanto, producto de la omisión de ordenar a lo interno de su Dirección la elaboración del presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, se generó que el contenido presupuestario de la subpartida aprobada para el servicio de la deuda interna fuera insuficiente y se agotara, dejándose al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018 y también la deuda interna de largo plazo. También se considera lesionado el deber de probidad consagrado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, puesto que una de sus aristas es *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, ...”*, sea, todo funcionario público debe ser garante del bloque de legalidad y en este caso, del principio de legalidad presupuestaria, el cual como citamos supra, tiene arraigo constitucional, y es por ende que la conducta omisiva del señor Espinoza Rodríguez violentó ese deber de probidad. En ese orden de ideas, el señor Espinoza Rodríguez, incumplió con los deberes preceptuados en los artículos 10 y 12 incisos a) y b) de la Ley de Control Interno, Nro. 8292, al no velar por el desarrollo adecuado de la Dirección a su cargo y por no tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de irregularidades con respecto a lo autorizado presupuestariamente en la Ley Nro.9514. Con sus actuaciones omisivas para con el deber de actuar de una manera diligente ante un faltante presupuestario para el ejercicio económico de 2018 desde su condición de titular

subordinado responsable de mantener el sistema de control interno institucional (artículo 10), se violentó el numeral 8 de la citada Ley, en el tanto se establecen como objetivos del sistema de control interno, en lo que interesa, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier uso indebido, irregularidad o acto ilegal, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. De acuerdo con lo descrito, el proceso presupuestario está reglado por la Constitución Política, la Ley Nro. 8131, el Decreto Ejecutivo Nro. DE-33446-H, y en lo esencial, parte del principio de separación de poderes, por el cual solo el Poder Legislativo puede aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. En el ejercicio 2018, dada la magnitud del faltante presupuestario, -tal y como ya se ha dicho- la única forma de garantizar el contenido de la subpartida de amortización de títulos valores y atender al mismo tiempo los restantes compromisos financiero-presupuestarios del ejercicio, era mediante la formulación y presentación por parte del Poder Ejecutivo de un presupuesto extraordinario para el conocimiento, discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, en concordancia con el bloque de legalidad aplicable. El señor Espinoza Rodríguez, como jerarca y rector de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, ante las colocaciones de deuda interna de corto plazo realizadas a finales del año 2017 y el impacto que tenían en la subpartida presupuestaria de amortización de deuda interna de corto plazo del año siguiente, debió de haberse adaptado a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad -eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba (derecho a una buena administración de presupuestos públicos con que cuentan los habitantes/ciudadanos), para efectos de tomar de inmediato las medidas correctivas ante la supuesta evidencia de desviaciones. Sin embargo, quedó debidamente acreditado que el encausado omitió ordenar a lo interno de su Dirección la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del año 2018, que permitiera contar después con el respectivo presupuesto que garantizara el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo. Ante el agotamiento de la partida para la atención de esos títulos valores, como responsable de ese programa presupuestario, debió tomar de inmediato las medidas correctivas ante la evidencia de desviaciones con respecto a lo autorizado presupuestariamente en la Ley Nro.9514, sin embargo, hizo caso omiso al pleno conocimiento de los faltantes de recursos, omitiendo ordenar la elaboración anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del año 2018. Con esa omisión, debilitó el sistema de control interno, violando el numeral 39 de la Ley de Control Interno en concordancia con el inciso d) del artículo 38 de la Ley Contra la Corrupción y el

Enriquecimiento Ilícito. Ahora bien, con la inobservancia de las disposiciones normativas ya referidas, violentó los principios técnicos y jurídicos que integran la Hacienda Pública, a saber los numerales 8, 9, 10 y 11 de la LOCGR. Esto debido a que la conducta omisiva del señor Espinoza Rodríguez de no ordenar el anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, impidió la acción necesaria -presentar el presupuesto extraordinario- que pudiera garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018. Todo esto, pese a que tenía pleno conocimiento de que las sumas aprobadas para el ejercicio económico del año 2018 -contenido presupuestario-, no eran suficientes para hacerle frente a los pagos acotados, producto de las altas colocaciones llevadas a cabo para finales del año 2017, que debían ser canceladas en el año 2018, así como las acciones tomadas para obtener recursos -como son los traslados presupuestarios realizados por decreto ejecutivo en el mes de abril de 2018 de la partida de largo a corto plazo-. Resulta claro que el señor Espinoza Rodríguez no desarrolló ni ordenó las gestiones oportunas tendientes a presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República para el 2018, acción necesaria desde el plano técnico, jurídico, legal y constitucional para efectos de garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018. De igual forma, no se debe perder de vista que el ordenamiento jurídico le exigía al señor Espinoza Rodríguez, ser garante del bloque de legalidad y el principio de legalidad presupuestaria, establecidos en los artículos 11 y 177 de la Constitución Política, respectivamente, así como ser diligente en la toma de decisiones, ante cualquier posibilidad de incumplimiento de normativa constitucional o legal, por lo que existió una falta al deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley Nro. 8422, y 1.14.d) de su Reglamento, según el cual todo funcionario público está obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público y *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia...”*. La conducta omisiva del señor Espinoza Rodríguez, claramente violenta el ordenamiento jurídico tanto en el plano técnico como legal, porque al no ordenar elaborar el anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, dejó al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018, pese a que por la naturaleza de su cargo contaba con pleno conocimiento tanto del presupuesto ordinario aprobado, así como de las colocaciones llevadas a cabo en el segundo semestre del año 2017, las que sin lugar a dudas superaban ampliamente los recursos que se tenían aprobados para el servicio de deuda interna

durante el 2018. Aspectos que dejó de lado, y que al dejar el cargo se constató que bajo su Dirección, para el año 2018 no se solicitó la elaboración de un presupuesto extraordinario en el cual se dotara de contenido presupuestario a la partida de deuda interna de corto plazo, con la consecuencia en torno a que cualquier pago realizado -hasta que se presentara un presupuesto extraordinario- no tuvo contenido presupuestario suficiente formalmente aprobado. Asimismo, el inciso d) del artículo 22 del Decreto Ejecutivo Nro. 33446-H “Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público”, establece que para el desarrollo de la fase de la ejecución presupuestaria, se debía coordinar oportunamente con las instancias internas que tuvieran incidencia directa con la ejecución de los egresos presupuestarios. Esta competencia le correspondía al señor Julio Espinoza Rodríguez, titular subordinado, que según el artículo Nro. 6 del Decreto citado, era el responsable por el cumplimiento del bloque de legalidad que regula cada una de las fases del proceso presupuestario. Para el caso concreto, el reproche de la fase de ejecución presupuestaria y su transgresión, se configura al omitir ordenar la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República para el 2018, acción necesaria desde el plano técnico y jurídico para efectos garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018 y de esta manera no permitir el pago de deuda interna sin contenido presupuestario. Todo lo cual acredita la falta endilgada en el presente procedimiento administrativo. **ANÁLISIS DE CULPABILIDAD EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.** En el presente caso, es criterio de este órgano decisor que el investigado cometió la falta reprochada con culpa grave por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el considerando anterior, el investigado en su condición de Director de Crédito Público tenía pleno conocimiento del faltante presupuestario que existía para poder pagar los títulos de deuda interna que vencían en el año 2018. Es por ello que para evitar hacer pagos sin contenido presupuestario, tenía que adaptarse a las circunstancias extraordinarias, para efectos de haber gestionado celeramente, oportuna y efectivamente, -de inmediato- la presentación de un anteproyecto de presupuesto extraordinario en los términos expuestos antes indicados. No obstante lo anterior y a pesar de que se hicieron pagos sin contenido presupuestario en el tiempo en que el señor Espinoza fungió como Director de Crédito Público, dicho servidor omite instruir a sus subalternos para que procedieran oportunamente a hacer el presupuesto extraordinario, todo lo cual confirma la actuación negligente en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, consideramos que sobre la base de lo expuesto en los apartados anteriores, se puede concluir que: 1) el señor Julio Espinoza tenía la jerarquía y

funciones suficientes para instruir a sus subalternos la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario que cubriera el faltante presupuestario tantas veces mencionado, 2) al momento de los hechos investigados tenía pleno conocimiento de que el presupuesto ordinario no era suficiente para cubrir el pago de la deuda interna que vencía en el año 2018, por lo que si no se hacía un presupuesto extraordinario se tendrían que hacer pagos sin contenido presupuestario, en contraposición del ordenamiento jurídico, 3) el investigado contaba con sistemas de información suficientes para verificar no sólo el faltante presupuestario sino los pagos que se estaban realizando sin contenido presupuestario, 4) el investigado como Director de Crédito Público disponía con todos los recursos materiales y humanos dentro de dicha Dirección, para dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de la institución, solicitar informes sobre la situación del pago de la deuda interna que vencía en el 2018, asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre las acciones que debía tomar para evitar el pago sin contenido presupuestario e instruir a la Dirección de Crédito Público para preparar el anteproyecto en forma oportuna. De acuerdo con las conclusiones antes señaladas, queda claro que el señor Espinoza tenía las condiciones técnicas, legales y de oportunidad para actuar de conformidad con lo que los deberes que su cargo le imponían, todo lo cual confirma que la comisión de la infracción reprochada se origina en un actuar negligente de su parte y no en situaciones fuera de su control que justifiquen sus acciones y omisiones, acreditándose así la existencia de culpa grave como criterio de imputación de responsabilidad. **3.-** En el caso del señor **Melvin Quirós Romero** se tuvieron por acreditadas las faltas reprochadas en el presente procedimiento administrativo por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el considerando anterior, el investigado en su condición de Director de la Dirección de la Dirección de Crédito Público del Ministro de Hacienda, rector del Subsistema de Crédito Público y por ende la cabeza de esa Dirección, por disposición normativa debía planificar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar las actividades desarrolladas dentro de esa dependencia, así como planificar y dar seguimiento a la ejecución presupuestaria de la Dirección de Crédito Público, todo lo anterior tal y como lo indica el artículo 3 incisos b) y t) del Reglamento de Organización de la Dirección de Crédito Público, por esa razón, una vez que asumió la condición formal de Director ante la salida del señor Julio Espinoza el 7 de julio de 2018 tuvo total potestad de solicitar a sus subalternos participes en el proceso de la elaboración del presupuesto extraordinario, la emisión de todos los insumos para lograr elaborar el proyecto final de presupuesto -en este caso presupuesto extraordinario-, ya que, como se indicó, ante el pleno conocimiento del faltante de contenido presupuestario que tenía por su condición de Subdirector de Crédito Público, y más aún al momento de asumir la Dirección frente a la

salida del señor Espinoza (artículo 4 del Decreto Ejecutivo 38305 que establece que ante la salida del Director el Subdirector asume las funciones del puesto) y en especial al momento de ser nombrado como Director de Crédito Público -1 de junio de 2018- tuvo que ordenar la elaboración inmediata del presupuesto extraordinario, el cual era el mecanismo legal y constitucionalmente previsto en el artículo 180 de la Constitución Política y el Artículo 45 de la Ley Nro. 8131, para garantizar el contenido presupuestario necesario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda de largo plazo para el ejercicio económico 2018, por cuanto, el primer cardinal en lo que interesa dispone que los presupuestos extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, y toda vez que el caso concreto, al no existir recursos debidamente aprobados por parte de la Asamblea Legislativa para hacerle frente a la totalidad de los pagos requeridos, así como los cambios de contenido de la partida de largo plazo a la de corto plazo, resultaba indispensable la presentación del proyecto de presupuesto extraordinario para que esos recursos fueran formalmente aprobados por quien tenía la competencia para ello. Adicionalmente, la segunda norma citada le ratifica a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, siempre que se den entre otros supuestos, que dichos presupuestos, afecten el monto total del presupuesto y del endeudamiento, como ocurre en la especie, ya que al no existir la suficiente cantidad de recursos para hacerle frente a los pagos de deuda interna, cualquier ajuste o variación en las sumas requeridas, tenía injerencia directa en el monto del endeudamiento, puesto que se requerirían más recursos para cumplir su fin de pago y por ende sólo la Asamblea Legislativa podía dotar de recursos al Ministerio de Hacienda para afrontar los pagos de deuda interna de largo plazo con fecha de vencimiento en el año 2018. Asimismo, esa omisión del investigado -al no ordenar la elaboración inmediata del anteproyecto de presupuesto extraordinario al momento de ser nombrado Director de Crédito Público-, contraviene el principio de legalidad -artículo 11 tanto de la Constitución Política como 11 de la Ley General de la Administración Pública- por cuanto como Director de la Dirección Crédito Público del Ministerio de Hacienda, tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley le impone, y por consiguiente, estaba obligado a dotar del contenido presupuestario a la partida para hacerle frente a la deuda interna. Y la única manera de que esa labor se llevara a cabo en su totalidad, era elaborando y presentando a la Ministra -de manera inmediata a su nombramiento como Director- el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano competente para

ello. -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor que como se acreditó, fue omitida por el señor Quirós Romero, al no solicitar a sus subalternos, ni presentar -de manera inmediata a su nombramiento como Director de Crédito Público- el proyecto de Ley alguno en los términos supra citados, puesto que es hasta el 23 de julio de 2018, -casi dos meses después de ocupar el cargo de Director de Crédito Público- que el señor Quirós Romero remitió a la Ministra de Hacienda, el anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018, solicitando el contenido presupuestario para la partida de amortización de deuda interna, por la suma de ¢700.000.000.000,00 de los cuales, ¢567.900.000.000, correspondían a la amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo. Aquí se consignaron como justificaciones, la ejecución de una estructura de colocación de títulos valores distinta a la incorporada en el presupuesto 2018 que se formuló, la concentración de instrumentos de corto plazo colocados durante el 2017 con vencimiento en el 2018 y la imposibilidad de cumplir con las metas de canjes de deuda; todos aspectos conocidos por él en su momento a partir del ejercicio como Subdirector de Crédito Público. Es deber aclarar que la transgresión de los cardinales supra citados para el caso del investigado, se produce, al no haberse adaptado a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad -eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba (derecho a una buena administración de presupuestos públicos con que cuentan los habitantes/ciudadanos), para efectos de ordenar de manera inmediata a su nombramiento de Director de Crédito Público, la elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario, que era la acción necesaria para garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara con recursos suficientes para tal fin, puesto que tal y como se ha indicado, las sumas aprobadas para tal concepto como parte del presupuesto ordinario para el año 2018, eran mucho menores a las requeridas, todo esto debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el año 2018, en donde la mayor demanda de títulos se enfocaron en el corto plazo y cuya amortización trascendió de año para el 2018; y debido a que los recursos de largo plazo no se iban a requerir de manera inmediata durante el primer semestre del año, se requirió trasladar recursos a la partida de corto plazo para cumplir con las obligaciones adquiridas. Recursos que se habían presupuestado para el largo plazo y que se seguían requiriendo para hacerle frente a esas deudas, pero no con la urgencia del corto plazo, números claramente de conocimiento del investigado en los términos referidos en el considerando anterior. Asimismo, la conducta omisa citada y acreditada, se opone a lo dispuesto en los

artículos 11, 15, 16, 158 inciso 4) y 216 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, pues la inobservancia de la normativa técnica a seguir, conlleva al incumplimiento del principio de legalidad, y a su vez violenta el ordenamiento jurídico y técnico en materia presupuestaria, en el tanto, a pesar de que el investigado tuvo un conocimiento directo e inmediato de las condiciones presupuestarias adversas que en ese momento se presentaron, -tal y como fue acreditado-, no ordenó de manera inmediata a su nombramiento como Director de Crédito Público, la elaboración de las gestiones técnicas y oportunas tendientes a elaborar el anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República tantas veces citado. La gravedad de los hechos aquí expuestos, radica en que, a partir del conocimiento de los cambios que afectaron las partidas presupuestarias de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo, el Director de Crédito Público, omitió de manera inmediata ordenar y tramitar a lo interno de su Dirección un presupuesto extraordinario, para el que mismo fuera avalado por la Ministra y se remitiera un anteproyecto de presupuesto a la Dirección General de Presupuesto Nacional, para que ésta, contando con los insumos necesarios, procediera a elaborar un proyecto de ley de presupuesto extraordinario, que finalmente la Ministra debía presentar al Presidente de la República para su autorización, con el fin de enviarlo (artículo 140 inciso 15 de la Constitución Política) conjuntamente a la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite y aprobación. Nótese que es hasta el 23 de julio de 2018 –casi dos meses después de su nombramiento como Director de Crédito Público- que el señor Quirós Romero finalizó con su labor técnica y mediante el oficio Nro. DCP-0286-2018, el señor Director de Crédito Público, remitió a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda, la incorporación de un presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del año 2018. A la luz de dicha omisión también se configuran las infracciones previstas en el artículo 110 incisos b) y o) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala en lo conducente: *“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: (...) b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión, o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes (...)”*. Esto por cuanto, producto de la omisión de ordenar a lo interno de su Dirección la elaboración inmediata -al momento de ser nombrado Director de Crédito

Público- del presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, se generó que el contenido presupuestario de la subpartida aprobada para el servicio de la deuda interna fuera insuficiente y se agotara, dejándose al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018 y también la deuda interna de largo plazo. Asimismo, se considera lesionado el deber de probidad consagrado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, puesto que una de sus aristas es *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, ...”*, sea, todo funcionario público debe ser garante del bloque de legalidad y en este caso, del principio de legalidad presupuestaria, el cual como citamos supra, tiene arraigo constitucional, y es por ende que la conducta omisiva del señor Quirós Romero violentó ese deber de probidad. En ese orden de ideas, el investigado, incumplió con los deberes preceptuados en los artículos 10 y 12 incisos a) y b) de la Ley de Control Interno, Nro. 8292, al no velar por el desarrollo adecuado de la Dirección a su cargo y por no tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de irregularidades con respecto a lo autorizado presupuestariamente en la Ley Nro.9514. Con sus actuaciones omisivas para con el deber de actuar de una manera inmediata a la toma de su actual cargo, ante un faltante presupuestario para el ejercicio económico de 2018, desde su condición de titular subordinado responsable de mantener el sistema de control interno institucional (artículo 10), se violentó el numeral 8 de la citada Ley, en el tanto se establecen como objetivos del sistema de control interno, en lo que interesa, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier uso indebido, irregularidad o acto ilegal, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. De acuerdo con lo descrito, el proceso presupuestario está reglado por la Constitución Política, la Ley Nro. 8131, el Decreto Ejecutivo Nro. DE-33446-H, y en lo esencial, parte del principio de separación de poderes por el cual solo el Poder Legislativo puede aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. En el ejercicio económico 2018, dada la magnitud del faltante presupuestario, -tal y como ya se ha dicho- la única forma de garantizar el contenido de la subpartida de amortización de títulos valores y atender al mismo tiempo los restantes compromisos financiero-presupuestarios del ejercicio, era mediante la formulación y presentación por parte del Poder Ejecutivo de un presupuesto extraordinario de manera inmediata para el conocimiento, discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, en concordancia con el bloque de legalidad aplicable. El señor investigado, como jerarca de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, ante el conocimiento de las colocaciones de deuda interna de corto plazo realizadas a

finales del año 2017 y el impacto que esto tenían en la subpartida presupuestaria de amortización de deuda interna de corto plazo del año siguiente, así como el traslado de ¢412.790.000.000,00 que se realizó vía Decreto Ejecutivo 40995 de recursos del largo plazo al corto plazo, traslado que generó un faltante significativo en los recursos de la partida de largo plazo, debió tomar de inmediato las medidas correctivas, sin embargo, omitió ordenar de manera inmediata a lo interno de su Dirección la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del año 2018, que permitiera contar después con el respectivo presupuesto que garantizara el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo. Ante el agotamiento de la partida para la atención de esos títulos valores, como responsable de ese programa presupuestario, debió tomar de inmediato las medidas correctivas con respecto a lo autorizado presupuestariamente en la Ley Nro.9514 y los ajustes realizados producto de los cambios de contenido en las partidas de deuda interna de largo a corto plazo, sin embargo hizo caso omiso al pleno conocimiento de los faltantes de recursos, omitiendo ordenar de manera inmediata al momento de ser nombrado Director de Crédito Público, la elaboración anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del año 2018. Con esa omisión, debilitó el sistema de control interno, violando el numeral 39 de la Ley General de Control Interno en concordancia con el inciso d) del Artículo 38 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. Ahora bien, la inobservancia de las disposiciones normativas ya referidas violenta elementos integrantes de la Hacienda Pública -ver numerales 8, 9, 10 y 11 de la LOCGR-, por cuanto la conducta omisiva del señor Quirós Romero de no ordenar a sus subalternos de manera inmediata a la designación como Director de Crédito Público, la inmediata elaboración del anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, impidió que se pudiera garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018, todo esto, pese a que tenía pleno conocimiento de que las sumas aprobadas para el ejercicio económico del año 2018 -contenido presupuestario-, no eran suficientes para hacerle frente a los pagos acotados, producto de las altas colocaciones llevadas a cabo para finales del año 2017, que debían ser canceladas en el año 2018, así como las acciones tomadas para obtener recursos -como son los traslados presupuestarios realizados en el 2018 de la partida de largo a corto plazo-. Resulta claro que el señor Quirós Romero no se adaptó a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad -eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba, para efectos de desarrollar y ordenar las gestiones oportunas tendientes a presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario

de la República para el 2018 de la manera más pronta, acción necesaria desde el plano técnico y jurídico para efectos garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018. De igual forma, no se debe perder de vista que el ordenamiento jurídico le exigía al señor Quirós Romero, ser garante del bloque de legalidad y el principio de legalidad presupuestaria, establecidos en los artículos 11 y 177 de la Constitución Política, respectivamente, así como ser diligente y celerante en la toma de decisiones, ante cualquier posibilidad de incumplimiento de normativa constitucional o legal, por lo que existe una falta al deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley Nro. 8422, y 1.14.d) de su Reglamento, según el cual todo funcionario público está obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público y *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia...”*. La conducta omisiva del investigado claramente violenta el ordenamiento jurídico mencionado porque al no ordenar de manera inmediata a su nombramiento elaborar el anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, dejó al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018, pese a que por la naturaleza de su cargo contaba con pleno conocimiento tanto del presupuesto ordinario aprobado, así como de las colocaciones llevadas a cabo en el segundo semestre del año 2017, las que sin lugar a dudas superaban ampliamente los recursos que se tenían aprobados para el servicio de deuda interna durante el 2018. Aspectos que dejó de lado, debido a que es hasta el 23 de julio de 2018, sea casi dos meses después de iniciar con las funciones y obligaciones de Director de la Dirección de Crédito Público, que remitió a la señora Ministra la incorporación de un presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, habiéndose realizado a lo largo de agosto y parte de setiembre - período del 3 al 10- pagos de deuda interna sin contenido presupuestario. Asimismo, con las conductas acreditadas el investigado transgredió el artículo 9 del Decreto Ejecutivo Nro. 33446-H “Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público”, el que establece la responsabilidad de los funcionarios encargados de cada programa, por los resultados de su gestión física y financiera, así como de los titulares subordinados a cargo de los niveles programáticos, quienes son los responsables de planificar, accionar y dar seguimiento al proceso presupuestario, de manera que, el señor Quirós Romero (Director de Crédito Público) tenía la responsabilidad y competencia para girar instrucciones a sus subalternos para elaborar un anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018 y remitirlo de manera inmediata y

oportunamente a la actual Ministra de Hacienda, máxime que producto de las labores de seguimiento presupuestario propias de esa Dirección, tenía pleno conocimiento del faltante presupuestario de la subpartida de amortización de títulos valores de deuda interna, contenido que resultaba necesario para atender las obligaciones por los vencimientos de títulos valores de deuda interna. Todo lo cual acredita la falta reprochada en el presente procedimiento administrativo. **ANÁLISIS DE CULPABILIDAD EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.** En el presente caso, es criterio de este órgano decisor que el investigado cometió la falta reprochada con culpa grave por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el apartado anterior, el investigado en el tiempo en que fungió como Subdirector de Crédito Público y también como Director de ese departamento a partir del 1 de junio de 2018, tenía pleno conocimiento del faltante presupuestario que existía para poder pagar los títulos de deuda interna que vencían en el año 2018. Es por ello que para evitar hacer pagos sin contenido presupuestario tenía que haber gestionado oportunamente la presentación de un anteproyecto de presupuesto extraordinario en los términos expuestos antes indicados. No obstante lo anterior y a pesar de que se hicieron pagos sin contenido presupuestario en el tiempo en que el señor Quirós Romero fungió como Director de Crédito Público, así como cuando fungió como Subdirector, dicho servidor omitió instruir a sus subalternos en el momento en que asumió la Dirección, para que procedieran oportunamente a elaborar el presupuesto extraordinario, todo lo cual confirma la actuación negligente en el ejercicio de su cargo. En ese sentido, consideramos que sobre la base de lo expuesto en los apartados anteriores, se puede concluir que: 1) el señor Quirós Romero tenía la jerarquía y funciones suficientes para instruir a sus subalternos la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario que cubriera el faltante presupuestario tantas veces mencionado, 2) al momento de los hechos investigados (tanto en el puesto de Director como de Subdirector) tenía pleno conocimiento de que el presupuesto ordinario no era suficiente para cubrir el pago de la deuda interna que vencía en el año 2018, por lo que si no se hacía un presupuesto extraordinario se tendrían que hacer pagos sin contenido presupuestario, en contraposición del ordenamiento jurídico, lo cual efectivamente sucedió, 3) el investigado disponía con sistemas de información suficientes para verificar no sólo el faltante presupuestario sino los pagos que se estaban realizando sin contenido presupuestario, 4) el investigado como Director de Crédito Público contaba con todos los recursos materiales y humanos dentro de dicha Dirección para ordenar la preparación del anteproyecto en forma oportuna. De acuerdo con las conclusiones antes señaladas, queda claro que el señor Quirós tenía las condiciones técnicas, legales y de oportunidad para actuar de conformidad con lo que los

deberes que su cargo le imponían, todo lo cual confirma que la comisión de la infracción reprochada se origina en un actuar negligente de su parte y no en situaciones fuera de su control que justifiquen sus acciones y omisiones, acreditándose así la existencia de culpa grave como criterio de imputación de responsabilidad. **4.-** En el caso de la señora **María del Rocío Aguilar Montoya** se tuvieron por acreditadas las faltas reprochadas en el presente procedimiento administrativo por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el considerando anterior, la investigada en su condición de Ministra de Hacienda y por ende la máxima jerarca del Ministerio que dirige, quien a su vez es rectora del Sistema de Administración Financiera, tenía la obligación de dirigir y coordinar todos los servicios del ministerio que representa -artículo 28 de la LGAP-, por esa razón, tenía total potestad de solicitar a todos los departamentos participes en el proceso de la elaboración del presupuesto extraordinario, la emisión inmediata -al momento de tener conocimiento de la falta de contenido presupuestario- de todos los insumos que culminen con el proyecto final de presupuesto -en este caso presupuesto extraordinario-, ya que tal y como se indicó anteriormente, la Ministra de Hacienda tiene como funciones dirigir y coordinar todos los servicios de la cartera Ministerial, siendo uno ellos, la elaboración del presupuesto extraordinario, el cual era el mecanismo legalmente previsto en el artículo 180 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley Nro. 8131, para garantizar el contenido presupuestario necesario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018, por cuanto, el primer cardinal en lo que interesa dispone que los presupuestos extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo, y toda vez que en el caso concreto, al no existir recursos debidamente aprobados por parte de la Asamblea Legislativa para hacerle frente a la totalidad de los pagos requeridos, resultaba indispensable la presentación del proyecto de presupuesto extraordinario para que esos recursos fueran formalmente aprobados por quien tenía la competencia para ello, como es la Asamblea Legislativa. Adicionalmente, la segunda norma citada le ratifica a la Asamblea Legislativa la potestad de dictar presupuestos extraordinarios y modificaciones del presupuesto nacional, siempre que se den entre otros supuestos, que dichos presupuestos, afecten el monto total del presupuesto y del endeudamiento, como ocurrió en la especie, siendo que al no existir la suficiente cantidad de recursos para hacerle frente a los pagos de deuda interna, condición que fue informada a la señora Aguilar Montoya en los términos expuestos en considerando anterior, cualquier ajuste o variación en las sumas requeridas tenía injerencia directa en el monto del endeudamiento, puesto que se requerirían más

recursos para cumplir su fin de pago y por ende sólo la Asamblea Legislativa podía dotar de recursos al Ministerio de Hacienda para afrontar los pagos con fecha de vencimiento en el año 2018, recursos que sólo se podían otorgar presentando el proyecto de presupuesto extraordinario. Asimismo, esa omisión de la investigada -al no presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario de manera inmediata al tener conocimiento de la falta de contenido presupuestario- contraviene el principio de legalidad -artículo 11 tanto de la Constitución Política como 11 de la Ley General de la Administración Pública-, por cuanto como Ministra de Hacienda, debió de haberse adaptado a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad -eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba (derecho a una buena administración de presupuestos públicos con que cuentan los habitantes/ciudadanos), para efectos de actuar con la inmediatez necesaria de frente a la situación de carácter extraordinario y apremiante que le requería cumplir con los deberes que la ley le impone a su puesto, de la forma más expedita posible, para efectos de ajustarse a las obligaciones constitucionales y legales que habilitan y además supeditan el desarrollo de los pagos que realiza el Estado a la necesaria existencia de contenido presupuestario debidamente autorizado por la Asamblea Legislativa. Es a partir de lo anterior, que la Ministra estaba obligada de dotar de contenido presupuestario a las distintas partidas para efectos hacerle frente a la deuda interna. La única manera que esa labor se llevara a cabo en su totalidad, de una forma legal y técnicamente válida, era presentando a la brevedad el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano competente para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor de extrema inmediatez que fue omitida, siendo que fue llevada a cabo pero de manera inoportuna por parte de la señora Aguilar. Si bien la señora Ministra conoció de la situación de una manera informal -hecho probado 34- y posteriormente se le informó por correo electrónico del 29 de junio -hecho probado 36- sobre la exacta dimensión del problema, es hasta el 16 de julio de 2018, cuando solicitó la elaboración del proyecto citado y es hasta el 23 de julio de 2018, sean 24 días después de que la investigada Aguilar Montoya tuvo conocimiento de la urgente necesidad de solicitar el presupuesto extraordinario, que el Ministerio que dirige, avanzó con los trámites necesarios para remitir al Ministerio de la Presidencia así como a la Asamblea Legislativa, el presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018. Proyecto de Ley que hasta el 12 de setiembre de 2018, fue publicado en La Gaceta Nro. 167, el Alcance Digital Nro. 160, Ley Nro. 9604, denominada "Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto

Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2018". Es deber aclarar que la transgresión de los cardinales supra citados, para el caso de la investigada se produce, al no ordenar de una manera inmediata al conocimiento del faltante de contenido presupuestario, presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario con carácter -de frente a sus subordinados- de gestión (es) de extrema inmediatez y urgencia, dándole estricto seguimiento, hasta que se fueren cumpliendo los respectivos resultados en el menor tiempo posible, que era la conducta necesaria para garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara con recursos suficientes para tal fin, puesto que tal y como se ha indicado, las sumas aprobadas para tal concepto como parte del presupuesto ordinario para el año 2018, eran mucho menores a las requeridas, montos que fueron de conocimiento de la investigada -al menos de manera formal- a partir del 29 de junio de 2018, en los términos referidos en el considerando anterior, situación que demandaba una actuación inmediata y de urgente atención por parte del Ministerio de Hacienda. Asimismo, la conducta omisa citada y acreditada se opone a lo dispuesto en los artículos 11, 15, 16, 158 inciso 4) y 216 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, pues la inobservancia de la normativa técnica a seguir conlleva al incumplimiento del principio de legalidad, y a su vez violenta el ordenamiento jurídico y técnico en materia presupuestaria, en el tanto, a pesar de que la investigada tiene un conocimiento claro de las condiciones presupuestarias adversas que en ese momento se presentaron, -tal y como fue acreditado- no ordenó la elaboración inmediata de las gestiones técnicas oportunas tendientes a presentar de la manera más célere posible el anteproyecto de presupuesto extraordinario de la República tantas veces citado. Por su parte, la conducta de la investiga transgrede la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la cual dispone en el Capítulo II "Proceso Presupuestario" Sección I "Formulación del Presupuesto de la República", lo siguiente: *"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. (...) 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."* *"Artículo 39.- Delimitación de facultades en materia presupuestaria. La iniciativa de los presupuestos corresponde al Poder Ejecutivo. La Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría*

General de la República sobre la efectividad fiscal.” De lo anterior es claro que el proceso presupuestario es el mismo para el presupuesto ordinario y extraordinario y en ambos casos, es el deber y competencia de la Ministra de Hacienda, presentar el presupuesto atendiendo las normas que dicta el ordenamiento jurídico. La gravedad de los hechos aquí expuestos, radica en que, a partir del conocimiento del faltante de contenido presupuestario para la amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo, la Ministra de Hacienda omitió tramitar de manera inmediata un presupuesto extraordinario, que como rectora del sistema de Administración Financiera, debió presentar un anteproyecto de presupuesto a la Dirección General de Presupuesto Nacional, para que ésta, contando con los insumos necesarios, elaborara en la brevedad posible, un proyecto de ley de presupuesto extraordinario, que finalmente debía la Ministra presentar al Presidente de la República para su autorización, con el fin de enviarlo (artículo 140 inciso 15 de la Constitución Política) conjuntamente a la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite y aprobación. A la luz de dicha omisión, se configuran las infracciones previstas en el artículo 110 incisos b) y o) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala en lo conducente: *“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: (...) b) La omisión, el retardo, la negligencia o la imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público o la adopción de acciones dolosas contra su protección, independientemente de que se haya consumado un daño o lesión, o) Apartarse de las normas técnicas y los lineamientos en materia presupuestaria y contable emitidos por los órganos competentes (...)”*. Esto por cuanto, producto de la no solicitud de elaboración inmediata al 29 de junio de 2018 y por consiguiente, la presentación del presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018 hasta finales del mes de julio de 2018, generó que el contenido presupuestario de la subpartida aprobada para el servicio de la deuda interna, siguiera siendo insuficiente y se agotara para el mes de julio -hecho probado 38-, dejándose al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018 durante los meses de agosto y parte de setiembre -período del 3 al 10 de este último mes-, todos del 2018. También se considera lesionado el deber de probidad consagrado en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, por cuanto, se transgredieron algunas de sus aristas, como los son, *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia,*

economía y eficiencia [...]”, sea, todo funcionario público debe ser garante del bloque de legalidad, así como de la requerida eficacia, economía y eficiencia en la administración de fondos públicos; y para el caso concreto, del principio de legalidad presupuestaria, el cual como citamos supra, tiene arraigo constitucional, y es por ende que la conducta omisiva de la señora Aguilar Montoya violentó ese deber de probidad por no haber habido adaptación a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad - eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba, para efectos de proceder en respeto al ordenamiento jurídico sectorial. En ese orden de ideas, la investigada, incumplió con los deberes preceptuados en los artículos 10 y 12 incisos a) y b) de la Ley de Control Interno, Nro. 8292, al no velar por el desarrollo adecuado del órgano rector del Sistema de Administración Financiera, entendido como el conjunto de normas, principios y procedimientos, y la estandarización de los procesos de la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros y por no tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de irregularidades con respecto a la falta de contenido presupuestario para hacerle frente a la deuda interna de largo plazo. Con sus actuaciones omisivas para con el deber de actuar de una manera inmediata ante un faltante presupuestario para el ejercicio económico de 2018 desde su condición de jerarca responsable de mantener el sistema de control interno institucional (artículo 10), se violentó el numeral 8 de la citada Ley en el tanto se establecen como objetivos del sistema de control interno en lo que interesa, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier uso indebido, irregularidad o acto ilegal, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. De acuerdo con lo descrito, el proceso presupuestario está reglado por la Constitución Política, la Ley Nro. 8131, el Decreto Ejecutivo Nro. DE-33446-H, y en lo esencial parte del principio de separación de poderes por el cual solo el Poder Legislativo puede aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios. En el ejercicio 2018, dada la magnitud del faltante presupuestario, -tal y como ya se ha dicho- la única forma de garantizar el contenido de la subpartida de amortización de títulos valores y atender al mismo tiempo los restantes compromisos financiero-presupuestarios del ejercicio, era mediante la formulación y presentación por parte del Poder Ejecutivo de un presupuesto extraordinario para el conocimiento, discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, en concordancia con el bloque de legalidad aplicable. La señora Aguilar Montoya, como máxima jerarca del Ministerio de Hacienda, ante el conocimiento del faltante de contenido presupuestario debió tomar de inmediato las medidas correctivas extraordinarias que permitieran corregir la situación en el menor plazo posible, sin embargo, omitió ordenar tanto a la Dirección

General de Crédito Público como a la Dirección General de Presupuesto Nacional, de manera inmediata al conocimiento de dicho faltante -29 de junio de 2018-, la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario que garantizara el contenido presupuestario para los pagos de títulos valores de deuda interna de largo plazo para parte del mes de agosto y septiembre de 2018. Con esa omisión, debilitó el sistema de control interno, transgrediendo el numeral 39 de la Ley General de Control Interno, en concordancia con el inciso d) del artículo 38 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. Ahora bien, la inobservancia de las disposiciones normativas ya referidas, violenta elementos integrantes de la Hacienda Pública, -numerales 8, 9, 10 y 11 de la LOCGR-; esto debido a la conducta omisiva de la investigada de no presentar de manera inmediata el anteproyecto de presupuesto extraordinario citado, impidió la acción necesaria -presentar el presupuesto extraordinario- que pudiera garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para los meses de agosto y setiembre del 2018. Todo lo anterior, pese a que al menos desde el 29 de junio tuvo conocimiento preciso y concreto sobre la magnitud del faltante de contenido presupuestario para hacerle frente a los pagos acotados, situación sobre la cual tuvo conocimiento informal por indicaciones del señor Melvin Quirós (hecho probado 34). De igual forma, no se debe perder de vista que el ordenamiento jurídico le exigía a la señora Aguilar Montoya, ser garante del bloque de legalidad y el principio de legalidad presupuestaria, establecidos en los artículos 11 y 177 de la Constitución Política, respectivamente, así como ser diligente, más celer y efectiva en torno a las decisiones que tomó, de frente a la posibilidad de incumplimiento de normativa constitucional o legal, con lo cual se acredita una falta al deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley Nro. 8422, y 1.14.d) de su Reglamento, según el cual todo funcionario público está obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público y “*administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia...*”. La conducta omisiva reprochada, violenta el ordenamiento jurídico mencionado, porque al no solicitar -de manera inmediata al conocimiento del faltante de contenido presupuestario- el anteproyecto citado presupuesto extraordinario, mantuvo al Ministerio de Hacienda sin contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo, para parte de los meses de agosto y setiembre de 2018, pese a que por la naturaleza de su cargo, ya había sido informada -por parte del señor Melvin Quirós Romero- tanto del presupuesto ordinario aprobado, así como de las colocaciones llevadas a cabo en el segundo semestre del año 2017, las que sin lugar a dudas superaban ampliamente los recursos que se tenían aprobados para el servicio de

deuda interna durante el 2018. Aspectos que dejó de lado, y es hasta finales del mes de julio de 2018, que se remite al Ministro de la Presidencia el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, el cual hasta el 12 de setiembre de 2018, dotó de contenido presupuestario -entre otras- a la partida de deuda interna de largo plazo, todo lo cual acredita la falta reprochada en el presente procedimiento administrativo.

ANÁLISIS DE CULPABILIDAD EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.

En el presente caso, es criterio de este órgano decisor, que la investigada cometió la falta reprochada con culpa grave por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el apartado anterior, la investigada, el 29 de junio de 2018, tuvo pleno conocimiento formal sobre la trascendencia y las magnitudes del faltante presupuestario que existía para poder pagar los títulos de deuda interna que vencían en el año 2018. Es por ello que para evitar hacer pagos sin contenido presupuestario, tenía que haber gestionado inmediatamente la presentación de un anteproyecto de presupuesto extraordinario, en los términos expuestos, haciendo uso de todos los medios establecidos para tal efecto, dado que la situación se mostraba en extremo apremiante. No obstante lo anterior, dicha servidora omitió instruir a sus subalternos para que procedieran inmediatamente a hacer el presupuesto extraordinario, todo lo cual confirma la actuación negligente en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, este Órgano Decisor considera que sobre la base de lo expuesto en los apartados anteriores, se puede concluir que: 1) la señora María del Rocío Aguilar tenía la jerarquía y funciones suficientes para instruir a sus subalternos la elaboración de un anteproyecto de presupuesto extraordinario que cubriera el faltante presupuestario tantas veces mencionado, 2) al momento de los hechos investigados (29 de junio de 2018) tenía pleno conocimiento de que el presupuesto ordinario no era suficiente para cubrir el pago de la deuda interna que vencía en los meses siguientes del año 2018, por lo que si no se hacía un presupuesto extraordinario, se tendrían que hacer pagos sin contenido presupuestario, en contraposición del ordenamiento jurídico, situación sobre la cual ya se le había informado por un medio informal (hecho probado 34) 3) la investigada contaba con sistemas de información suficientes para verificar no sólo el faltante presupuestario sino los pagos que se estaban realizando sin contenido presupuestario 4) la investigada como Ministra de Hacienda, contaba con todos los recursos materiales y humanos dentro de la organización del Ministerio, para dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de la institución, solicitar informes sobre la situación del pago de la deuda interna que vencía en el 2018, asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre las acciones que debía tomar para evitar el pago sin contenido presupuestario e instruir a la Dirección de Crédito Público para preparar el anteproyecto en forma inmediata. De acuerdo con las

conclusiones antes señaladas, la señora Aguilar Montoya tenía las condiciones técnicas, legales y de oportunidad para actuar de conformidad con lo que los deberes que su alto cargo le imponían, todo lo cual confirma que la comisión de la infracción reprochada se origina en un actuar negligente de su parte y no en situaciones fuera de su control, que eventualmente podrían justificar acciones sin la oportunidad que las circunstancias demandaban y omisiones, acreditándose así la existencia de culpa grave como criterio de imputación de responsabilidad. **5.-** En el caso de la señora **Marta Cubillo Jiménez** se tuvieron por acreditadas las faltas reprochadas en el presente procedimiento administrativo por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el apartado anterior, este **Órgano Decisor** no comparte el criterio vertido por la investigada, ya que del contenido de los cardinales 176 y 180 de la Constitución Política se consagra el principio de legalidad presupuestaria, toda vez que el primer cardinal dispone, en lo que interesa, que: *"El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico."* Por su parte el numeral 180 indica: *"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, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.(...)"* y para el caso concreto, tal y como ha sido desarrollado, la violación a dicho principio se consagra cuando la investigada gestionó los pagos de títulos valores de deuda interna de corto y largo plazo, sin existir el contenido presupuestario suficiente para atender las obligaciones por los vencimientos de los mismos, y por consiguiente, al violar dicho principio, con su actuar la señora Cubillo Jiménez realiza variaciones al uso y disposición de los recursos a su cargo, atribuyéndose competencias que le son propias tanto al Poder Ejecutivo en la formulación de los presupuestos, sean ordinarios como extraordinarios, así como a la Asamblea Legislativa en lo que a la aprobación y por ende delimitación de tales presupuestos. Asimismo, esa conducta de la investigada contraviene el principio de legalidad -artículos 11 CP y 11 LGAP-, debido a que como Tesorera Nacional, tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley impone, y por consiguiente, estaba impedida de llevar a cabo pagos de deuda interna sin tener contenido presupuestario debidamente aprobado por los órganos competentes para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Es deber aclarar que la transgresión de los cardinales supra citados para el caso de la investigada se produce, producto de que al realizar pagos sin contenido presupuestario modifica y varía el presupuesto solicitado y aprobado para el ejercicio económico del año 2018, competencia que no le es propia, tal y como se aprecia en las normas de referencia, ya que le corresponde a la Asamblea Legislativa dictar los

presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República -artículo 121 inciso 11) de la Constitución Política- en el tanto el presupuesto constituye una forma de control del poder Legislativo al Poder Ejecutivo. La conducta de la investigada se opone a lo dispuesto por los artículos 11, 15, 16, 158 inciso 4) y 216 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, pues de manera irregular, pese a tener pleno conocimiento de la falta de contenido presupuestario para hacerle frente a los pagos por concepto de deuda interna, los llevó a cabo, contraviniendo la norma técnica y legal que se lo impedía, sea el cardinal 69 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en cual consagra el impedimento de emitir órdenes de pago, si no existen fondos debidamente aprobados para hacerlas efectivas. Asimismo, la conducta descrita y acreditada se opone a lo dispuesto en los artículos mencionados de la Ley General de la Administración Pública, pues la inobservancia de la normativa técnica a seguir, conlleva al incumplimiento del principio de legalidad, y a su vez violenta el ordenamiento jurídico y técnico en materia presupuestaria, en el tanto, a pesar de que la investigada, en su doble condición como Viceministra de Egresos y como Tesorera Nacional, tuvo un conocimiento claro de las condiciones presupuestarias adversas que en ese momento se presentaron -tal y como fue acreditado en el considerando anterior-, no obstante en su condición de Tesorera Nacional llevó a cabo los pagos de deuda interna tanto de corto como de largo plazo, sin contar con el respectivo contenido presupuestario y sin informar al respectivo Ministro de Hacienda sobre dicha situación, y sin ordenar las gestiones técnicas oportunas tendientes a determinar y corroborar la existencia del contenido presupuestario, que sin lugar a dudas no se tenía disponible para distintos momentos del año 2018, generando pagos que fueron contrarios al bloque de legalidad tal como se acreditó en el folio 144 del expediente administrativo digital. La conducta reprochada y acreditada a la señora Cubillo Jiménez, tipifica en el artículo 110 de la Ley Nro. 8131, que a la letra señala lo siguiente: “(...) *serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación: (...) f) La autorización o realización de compromisos o erogaciones sin que exista contenido económico suficiente, debidamente presupuestado.*”. De la misma forma, su conducta tipifica en el Artículo 110 inciso b) por su aparente omisión y negligencia en la preservación y salvaguarda del patrimonio público constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo del Ministerio de Hacienda (artículo 8 de la Ley Nro. 7428), siendo que al gestionar pagos de títulos valores de deuda interna de corto plazo y de títulos valores de deuda interna de largo plazo, sin que se contara con el contenido presupuestario aprobado por la Ley Nro. 9514, para atender las obligaciones por los vencimientos de títulos valores de

deuda interna, contravino el cardinal 69 de la Ley de Administración Financiera, en cual se impone el impedimento de emitir órdenes de pago si no existen fondos para hacerlas efectivas. A la luz de dicha acción, también se considera lesionado el deber de probidad consagrado en el cardinal 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, puesto que una de sus aristas es *“administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia [...]”*, sea, todo funcionario público debe ser garante del bloque de legalidad, así como de la requerida eficacia, economía y eficiencia en la administración de fondos públicos; y para este caso concreto, del principio de legalidad presupuestaria, el cual como citamos supra, tiene arraigo constitucional, y es por lo anterior que la conducta omisiva de la señora Cubillo Jiménez transgredió ese deber de probidad, al no haberse adaptado a las circunstancias extraordinarias para actuar con la celeridad y efectividad -eficacia/eficiencia- que una situación de esta envergadura ameritaba, para efectos de proceder en respeto al ordenamiento jurídico sectorial. Lo que implica que todo funcionario público debe ser garante del bloque de legalidad y en este caso, del principio de legalidad presupuestaria, el cual como citamos supra, tiene arraigo constitucional. La conducta de la señora Cubillo Jiménez, de haber gestionado pagos sin contenido presupuestario, violentó ese deber de probidad establecido en el artículo 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y 1.14.d) de su Reglamento. Se debe resaltar que el ordenamiento jurídico, le exigía a la señora Cubillo Jiménez, Tesorera Nacional, ser garante del bloque de legalidad y el principio de legalidad presupuestaria, establecidos en los artículos 11 y 177 de la Constitución Política, respectivamente, así como ser diligente en la toma de decisiones, ante cualquier posibilidad de incumplimiento de normativa constitucional o legal, por lo que con su actuar, tantas veces descrito, se configuró una falta al deber de probidad. Ha sido acreditado que la señora Cubillo Jiménez no alertó al titular del Ministerio del alto riesgo de incurrir en pagos sin contenido presupuestario, aspecto que llegó a materializar la falta al ordenamiento jurídico, al gestionar pagos sin autorización presupuestaria, muestra del quebranto del principio de legalidad presupuestaria y del referido deber de probidad. En ese orden de ideas, la investigada, incumplió con los deberes preceptuados en los artículos 10 y 12 incisos a) y b) de la Ley de Control Interno, Nro. 8292, al no velar por el desarrollo adecuado de la Tesorería Nacional, entendido como el conjunto de normas, principios y procedimientos, y la estandarización de los procesos de la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros y por no tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de irregularidades con respecto a los pagos que tenía que llevar cabo para

hacerle frente a la deuda interna tanto de corto como de largo plazo. Con sus actuaciones omisivas para con el deber de actuar de una manera inmediata ante un faltante presupuestario para cancelar la deuda interna, desde su condición de titular subordinada responsable de mantener el sistema de control interno institucional (artículo 10), se violentó el numeral 8 de la citada Ley en el tanto se establecen como objetivos del sistema de control interno en lo que interesa, proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier uso indebido, irregularidad o acto ilegal, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico, siendo una transgresión al sistema de control interno, la realización de pagos sin contenido presupuestario y la omisión de alertar esa condición de pagos, esto por cuanto ha sido acreditado que la señora Cubillo Jiménez, gestionó el pago de títulos valores de deuda interna de corto plazo y de títulos valores de deuda interna de largo plazo, sin contar con el contenido presupuestario y sin informar que tales pagos se hacían en esa condición al Poder Ejecutivo como responsable del buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Debíó la investigada tomar de inmediato las medidas correctivas antes de incurrir en los pagos, debíó informar al titular del Ministerio de la necesidad de presentar un presupuesto extraordinario, para garantizar el contenido presupuestario para los pagos de títulos valores de deuda interna con vencimiento en el período 2018. Ahora bien, la inobservancia de la señora Cubillo Jiménez de las disposiciones normativas ya referidas, violenta elementos integrantes de la Hacienda Pública -numerales 8, 9, 10 y 11 de la LOCGR-, debido a que la conducta de la investigada de ejecutar el pago de títulos valores de deuda interna de corto plazo y de títulos valores de deuda interna de largo plazo, sin contar con el contenido presupuestario y sin informar que tales pagos se hacían en esa condición al Poder Ejecutivo, pese al pleno conocimiento de la falta de contenido presupuestario, generó una afectación a la normativa de Hacienda Pública. Sobre este punto, es importante tener presente que, cuando se habla de una afectación a la normativa de Hacienda Pública, no se trata de únicamente de supuestos en los que se presenta -en sentido estricto- una lesión patrimonial cuantificable. Cabe recordar, que la Hacienda Pública tal y como lo define el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, está constituida por los fondos públicos, las potestades de percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos, pero también por las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios. Así las cosas, se tiene claro que la afectación a la Hacienda Pública, no se agota en la pérdida o sustracción de dinero, ya que habrá afectación a la misma cuando se causa una lesión patrimonial a esta o bien

cuando se infringe alguna de las normas jurídicas referidas a los cuatro componentes objetivos de la Hacienda Pública entre los cuales está el deber de respetar los controles constitucionales y legales en materia presupuestaria y del control del gasto (y en ese tanto integrantes del ordenamiento de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública), como el proceso presupuestario, el control interno y externo, la responsabilidad de los servidores públicos y la contratación administrativa. Luego y en línea con lo que se viene indicando, en el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, se regula la posibilidad de establecer un reproche de responsabilidad en contra de aquél sujeto pasivo de su fiscalización, que provoque una lesión patrimonial a la Hacienda Pública o bien, cometa una infracción en detrimento de las normas que integran el Ordenamiento de Control y Fiscalización Superior. Por lo cual, el análisis de los hechos investigados, debe llevarse a cabo casuísticamente, desde la especialidad de la materia que atañe al Órgano Contralor como es la vigilancia de la Hacienda Pública, por lo que las afectaciones a esta última, deben analizarse acorde con las exigencias, principios y delimitaciones normativas propias de la materia de Hacienda Pública, lo cual tal y como se indicó líneas atrás, no se agota ni se reduce a supuestos en los que se presenta una consecuencia material o monetaria, es decir un daño económico. Acercando lo citado al caso concreto, la violación a las normas citadas se configuró cuando la investigada, teniendo pleno conocimiento del faltante de contenido presupuestario, gestionó el pago de títulos valores de deuda interna de corto plazo y de títulos valores de deuda interna de largo plazo, sin contar con el contenido presupuestario debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa y sin informar que tales pagos se hacían en esa condición al Poder Ejecutivo para que se tomaran las medidas oportunas tendientes a solucionar la situación, todo lo cual acredita la falta reprochada en el presente procedimiento administrativo. **ANÁLISIS DE CULPABILIDAD EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.** En el presente caso, es criterio de este órgano decisor que la investigada cometió la falta reprochada con culpa grave por las siguientes razones. Tal y como se expuso detalladamente en el apartado anterior, la investigada tuvo pleno conocimiento del faltante presupuestario que existía para poder pagar los títulos de deuda interna que vencían en el año 2018. Es por ello que como parte de sus obligaciones como Tesorera Nacional y ante el hecho de que en el año 2018 tenía que proceder al pago de deuda interna, cuyo presupuesto aprobado resultaba insuficiente, era su deber haber informado al Poder Ejecutivo la situación y gestionar ante el Ministro de Hacienda y el Director de Crédito Público, sobre la necesidad de que se presentara un anteproyecto de presupuesto extraordinario a la mayor brevedad posible, máxime que los pagos sin contenido presupuestario se realizaron desde enero hasta setiembre del 2018, en

los términos expuestos antes indicados. No obstante lo anterior, dicha servidora omitió gestionar para evitar hacer pagos sin contenido presupuestario y por el contrario, tuvo conocimiento de que en varias ocasiones se hicieron efectivos estos pagos y aún así no tomó ninguna acción correctiva directa o informó a otros componentes del Sistema de Administración Financiera para que se gestionara el presupuesto extraordinario o al menos advertir de la situación y de la inminente transgresión al ordenamiento jurídico que se estaba verificando al hacer esos pagos sin contenido presupuestario, todo lo cual confirma la actuación negligente en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, este Órgano Decisor considera que sobre la base de lo expuesto, en los apartados anteriores, se puede concluir que: 1) la señora Marta Cubillo tenía la jerarquía y funciones suficientes para gestionar ante el Ministro de Hacienda o el Director de Crédito Público para que se tramitara el presupuesto extraordinario que cubriera el faltante presupuestario tantas veces mencionado, 2) al momento de los hechos investigados, en su doble condición como Viceministra y Tesorera Nacional tenía pleno conocimiento de que el presupuesto ordinario no era suficiente para cubrir el pago de la deuda interna que vencía en el año 2018, por lo que si no se hacía un presupuesto extraordinario, se tendrían que hacer pagos sin contenido presupuestario, en contraposición del ordenamiento jurídico, 3) la investigada contaba con sistemas de información suficientes para verificar no sólo el faltante presupuestario sino los pagos que se estaban realizando sin contenido presupuestario, 4) la investigada como Tesorera Nacional disponía con todos los recursos materiales y humanos dentro de la organización del Ministerio para dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de la institución, solicitar informes sobre la situación del pago de la deuda interna que vencía en el 2018, asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre las acciones que debía tomar para evitar el pago sin contenido presupuestario, advertir al Poder Ejecutivo sobre la situación y gestionar ante la Dirección de Crédito Público la necesidad de preparar el anteproyecto en forma inmediata. De acuerdo con las conclusiones antes señaladas, queda claro que la señora Cubillo tenía las condiciones técnicas, legales y de oportunidad para actuar de conformidad con lo que los deberes que su cargo le imponían, todo lo cual confirma que la comisión de la infracción reprochada se origina en un actuar negligente de su parte y no en situaciones fuera de su control que justifiquen sus acciones y omisiones, acreditándose así la existencia de culpa grave como criterio de imputación de responsabilidad.

IX.- SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA

SANCIÓN: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 inciso b), último párrafo del Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria y Anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República, n.º R-2-2011-DC-DJ que es resolución n.º R-DC-199-2011, de las 8:00 horas del 15 de diciembre de 2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011, se tiene como principio integrante del derecho sancionatorio administrativo el de proporcionalidad y razonabilidad el cual indica que *“(...) la sanción que se imponga debe estar ajustada al acto ilegítimo que se realizó, de forma tal que a mayor gravedad de la falta, mayor gravedad de la sanción, lo que implica una proporcionalidad de causa a efecto, resultando ilegítima aquella sanción que no guarde esa proporción (...)”*. Principio sobre el cual la Sala Constitucional ha indicado que *“(...) Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. La idoneidad, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados. (...)”* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 5272-2011). Es importante indicar que, tal y como se advirtió en el acto de apertura del presente procedimiento administrativo, la sanción puede ir desde una amonestación escrita publicada en el Diario Oficial hasta la destitución del cargo sin responsabilidad patronal, así como la aplicación de la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública. Ahora bien, en el caso en concreto, este Órgano Decisor para efectos de orden va a realizar el análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la

sanción por encausado y atendiendo a las particularidades de cada uno de ellos: **A) En cuanto al análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción del señor Helio Fallas Venegas:** Este Órgano Decisor al aplicar el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el presente caso, una vez atendidos los argumentos y analizado el material probatorio aportado bajo los principios de la sana crítica, llega a la conclusión de que efectivamente existe mérito para emitir una sanción, pues las conductas generadoras de responsabilidad quedaron debidamente acreditadas y además, tal y como se desarrolló supra, fueron cometidas en grado de culpa grave en el proceder del señor **Fallas Venegas**, y por consiguiente incurrió concretamente en las causales de responsabilidad descritas en numerales referidos en el considerando anterior. Por lo anterior, este Órgano Decisor considera que la sanción apegada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad para el caso del señor Helio Fallas Venegas es la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de Hacienda Pública por el plazo de 4 años contados a partir de la firmeza de la presente resolución de conformidad con el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Dicha sanción se justifica por cuanto se trató de una serie de conductas sumamente reprochables y graves toda vez que, tal y como quedó demostrado, la omisión del investigado -al no solicitar y presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018- contraviene sus obligaciones legales, siendo que como Ministro de Hacienda tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley impone, y por consiguiente, estaba obligado a dotar de contenido presupuestario a la partida para hacerle frente a la deuda interna, y la única manera de que esa labor se llevara a cabo en su totalidad, era presentando el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano competente para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor que fue omitida por el señor Fallas Venegas, ya que ha sido acreditado que dicho investigado no solicitó a sus subalternos ni presentó proyecto de Ley alguno en los términos supra citados. Aunado a lo anterior y de conformidad con los criterios de valoración de anomalías que regula el artículo 41 de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se debe considerar como agravante de la sanción (inciso e del artículo 41), el nivel jerárquico del señor Fallas Venegas, pues para este Órgano Decisor resulta sumamente reprochable que el jerarca del Ministerio de Hacienda, dada la irregularidad que se estaba presentando al pagarse deuda interna sin contenido presupuestario y el pleno conocimiento que tenía de que las sumas aprobadas en el presupuesto ordinario eran mucho menores a las requeridas, debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el

año 2018, no realizara gestión alguna para presentar el proyecto de presupuesto extraordinario tendiente a afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara con recursos suficientes para tal fin, realizándose pagos sin contenido presupuestario desde enero de 2018 hasta el momento en que dejó el cargo en la primera semana del mes de mayo de 2018. Aunado a lo anterior, se debe considerar como agravante adicional que el señor Fallas Venegas contaba con sistemas de información idóneos que le permitían conocer la falta de recursos debidamente aprobados y el pago irregular sin presupuesto, lo cual sumado a que disponía del recurso humano de la Dirección de Crédito Público y la Tesorería Nacional para asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre el accionar ante el faltante presupuestario y el pago sin presupuesto, hace que su falta sea más reprochable pues tuvo las condiciones legales, técnicas y de oportunidad para tomar decisiones que evitaran el pago irregular de la deuda interna y a pesar de ello no lo hizo. Otro agravante a considerar, es que el señor Fallas Venegas como jerarca del Ministerio de Hacienda fue quien presentó el proyecto de presupuesto ordinario del 2018, emitió el Decreto el Decreto 40540-H de Contingencia Fiscal en el cual se establecía como prioridad los pagos del servicio de la deuda pública y además debió conocer la situación financiera y presupuestaria de Crédito Público desde enero de 2018 y pese a esto, no realizó gestión alguna para efectos de solucionar la situación ni tomó acción alguna en el ejercicio del cargo de Ministro para presentar el proyecto de presupuesto extraordinario a pesar de conocer adicionalmente de los elementos que llevaron a la necesidad de realizar traslados entre partidas de corto y largo plazo por medio del Decreto 40995, que fuera publicado en el mes de abril de 2018 y que trasladó un total de ¢412.790.000.000,00 de los recursos de largo plazo para solucionar momentáneamente y de manera parcial, el faltante de la partida de corto plazo (hecho probado 28), además por la naturaleza de su cargo tenía la obligación de conocer que a finales del año 2017, habían aumentado las colocaciones de deuda interna de corto plazo que hacía que lo presupuestado inicialmente fuera insuficiente. En su gestión se presentaron varios pagos sin contenido presupuestario y además no tomó acciones para lograr que se aprobara un presupuesto extraordinario en forma oportuna para cubrir el faltante presupuestario. Lo cual provocó que se violentara uno de los principios básicos para el manejo de la Hacienda Pública como es el de legalidad presupuestaria, en detrimento de las potestades que la Constitución Política otorgó a la Asamblea Legislativa para establecer por medio de ley dictada al efecto, el límite de los ingresos y gastos permitidos para que la Administración Pública ejerza su función. Por lo anterior, dado el quebranto constitucional y legal que se

produjo en virtud del incumplimiento de deberes en que incurrió el señor Fallas Venegas, es que se considera proporcional sancionarlo con la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública por el plazo de 4 años. Cabe recordar que la Sala Constitucional ha respaldado en reiteradas ocasiones la constitucionalidad de esta prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencias n.º 5424-2002, 5262-2003 y 13926-2006), y ha sido categórica al indicar que la norma tiene por finalidad que los *“(...) funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración. (...) fue resuelto por la jurisprudencia de esta Sala, tratándose de empleados públicos, éstos deben cumplir con un determinado bagaje de deberes éticos y morales, y resulta prudente sujetar sus nombramientos al principio constitucional de idoneidad, como ocurre en el caso. Además, estima la Sala que resulta ilusorio y ausente de toda lógica jurídica, que un funcionario despedido por el quebrantamiento a estos principios en la función pública pretenda regresar, obviando los mecanismos de protección que establece el ordenamiento jurídico, frente a posibles abusos, de los bienes del Estado, y que inciden directamente en la ética y moralidad que todo funcionario debe acreditar. (...)”*. (El subrayado no corresponde al original, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5262-2003). En el caso en concreto es evidente y notorio que el señor Fallas Venegas no cumplió los deberes propios a su cargo, deberes elementales de un altísimo cargo dentro del Ministerio de Hacienda, por ello este Órgano Decisor insiste de que es necesario, proporcional y razonable imponer la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública al investigado bajo análisis. Finalmente, cabe recordar que el fundamento normativo para la imposición de la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública se regula en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se puntualiza, en lo que interesa, que *“(...) No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley (...) La presente prohibición tendrá vigencia por un plazo que no será menos de dos años ni mayor a ocho años, a juicio de la Contraloría General de la República, la cual resolverá con la prueba del caso. (...) Asimismo registrará la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando haya cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte // Además, se aplicará la prohibición aquí*

establecida contra el servidor público que haya sido despedido, por haber cometido un delito o falta grave como los ya citados (...)". Siendo que el plazo menor que contempla el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es de 2 años y el mayor de 8 años, ergo al señor Fallas Venegas se le impone el plazo intermedio que contempla la norma, lo cual se estima razonable en función de la gravedad de la falta. De esta manera se cumple con los 3 elementos que indica la Sala Constitucional que integran el principios de proporcionalidad y razonabilidad, a saber: **1. Necesidad:** la sanción resulta necesaria porque se acreditaron fácticamente faltas al Ordenamiento de Fiscalización Superior de Hacienda Pública y a los deberes propios a su cargo por parte del señor Fallas Venegas, las cuales ameritan una sanción y no pueden quedar impunes, pues dichas actuaciones fueron cometidas en grado de culpa grave y concuerdan con los hechos generadores de responsabilidad que contemplan normas tan esenciales como la Ley General de Control Interno, Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, entre otras que fueron analizadas en el desarrollo de esta resolución, de ahí la necesidad de imponer una sanción en el caso bajo examen. **2. Idoneidad:** la sanción recomendada resulta ser la idónea, pues con esta se busca apartar al señor Fallas Venegas de los cargos de la Hacienda Pública por el plazo prudencial de cuatro años, por cuanto se demostró en el presente procedimiento administrativo que no actuó de manera efectiva con apego al ordenamiento jurídico transgredido, de conformidad con análisis supra expuesto, deberes que son inherentes a su cargo.. Sobre el particular, la Sala Constitucional incluso se ha referido al tema de la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública indicado que lo que sucede en estos supuestos es que al funcionario lo cubre una presunción temporal de inidoneidad, a saber concretamente el alto tribunal ha referido *"(...) Lo que la norma establece es una presunción de inidoneidad temporal del exfuncionario que mediante despido deja la función pública por haber cometido faltas graves contra el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios, o el que haya cometido infracciones penales. La norma veda del cargo de la Hacienda Pública al que haya cometido un acto delictivo o las faltas graves descritas en la norma impugnada, una vez ejercida la potestad disciplinaria (...) la existencia de una norma, que fije las consecuencias en el tiempo de un despido, no resulta inconstitucional, pues precisamente existe para que funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración (...)"* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5424-2002). **3.**

Proporcionalidad: la Sala Constitucional indica que este punto refiere al “ (...) *juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad (...)*”(Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 5272-2011). Efectivamente, en el caso en concreto si comparamos la restricción, prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública, con la finalidad perseguida que sería sancionar una conducta contraria al Ordenamiento de Fiscalización Superior que no puede quedar impune y que la rodean una serie de agravantes por las condiciones propias del encausado, las cuales se desarrollaron supra, resulta totalmente apegado a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que se quiera apartar por el plazo de cuatro años de los cargos de la Hacienda Pública a un funcionario que no cumplió cabalmente con sus deberes -en los términos desarrollados- en el ejercicio de altísimo cargo que en su momento ocupó. Ergo, se tiene por demostrado y fundamentada que la sanción que corresponde en el caso del señor Helio Fallas Venegas es la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública por un plazo de cuatro años. **B). En cuanto al análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción del señor Julio Espinoza Rodríguez:** Este Órgano Decisor al aplicar el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el presente caso, una vez atendidos los argumentos y analizado el material probatorio aportado bajo los principios de la sana crítica, llega a la conclusión de que efectivamente existe mérito para emitir una sanción, pues las conductas generadoras de responsabilidad quedaron debidamente acreditadas y además, tal y como se desarrolló supra, fueron cometidas en grado de culpa grave en el proceder del señor Espinoza Rodríguez, y por consiguiente incurrió concretamente en las causales de responsabilidad descritas en numerales referidos en el considerando anterior. Por lo anterior, este Órgano Decisor considera que la sanción apegada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad para el caso del señor Julio Espinoza Rodríguez es el despido sin responsabilidad patronal de conformidad con el artículo 39 inciso c) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Dicha sanción se justifica por cuanto se trató de una serie de conductas sumamente reprochables y graves toda vez que, tal y como quedó demostrado, la omisión del investigado -al no solicitar a lo interno de la Dirección de Crédito Público la cual dirigía- el anteproyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018 para remitirlo al Ministro de Hacienda para la respectiva aprobación, contraviene sus obligaciones legales ya que como Director de la Dirección de Crédito Público tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley le impone, y por consiguiente, estaba

obligado a dotar del contenido presupuestario a la partida para hacerle frente a la deuda interna, y la única manera de que esa labor se llevara a cabo en su totalidad, era solicitando se elaborara el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano competente para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor que fue omitida por el señor Julio Espinoza Rodríguez, por cuanto quedó acreditado en autos, que dicho investigado no solicitó a sus subalternos ni presentó proyecto de Ley alguno, en los términos supra citados. Aunado a lo anterior y de conformidad con los criterios de valoración de anomalías que regula el artículo 41 de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se debe considerar como agravante de la sanción (inciso e del artículo 41), el nivel jerárquico del señor Espinoza Rodríguez pues para este Órgano Decisor resulta sumamente reprochable que el jerarca de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, dada la magnitud del problema que se desarrolló, de su pleno conocimiento, y que las sumas aprobadas por concepto de deuda interna como parte de presupuesto ordinario para el año 2018 eran mucho menores a las requeridas, todo esto debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el año 2018 -todos datos claramente de conocimiento del investigado en los términos referidos- y que pese a esa información no realizó las gestiones necesarias para presentar el proyecto de presupuesto extraordinario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara con recursos suficientes para tal fin, realizándose pagos sin contenido presupuestario desde enero de 2018 hasta el momento en que dejó el cargo el día 7 de mayo de 2018. Aunado a lo anterior, se debe considerar como agravante adicional que el señor Espinoza Rodríguez contaba con sistemas de información para conocer la falta de recursos debidamente aprobados y el pago irregular sin presupuesto, lo cual sumado a que disponía del recurso humano de la Dirección de Crédito Público para asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre el accionar ante el faltante presupuestario y el pago sin contenido presupuestario, hace que su falta sea más reprochable pues tuvo las condiciones legales, técnicas y de oportunidad para tomar decisiones que evitaran el pago irregular de la deuda interna y a pesar de ello no lo hizo. Otro agravante a considerar, es que el señor Espinoza Rodríguez como Director de Crédito Público conocía perfectamente el monto presupuestado para el pago de la deuda interna de corto y largo plazo que vencían en el 2018, además conoció que a finales del año 2017 habían aumentado las colocaciones de deuda interna de corto plazo que hacía que lo presupuestado inicialmente fuera insuficiente. En su gestión se presentaron varios pagos

sin contenido presupuestario y además no tomó acciones para lograr que se aprobara un presupuesto extraordinario en forma oportuna para cubrir el faltante presupuestario. Lo cual provocó que se violentara uno de los principios básicos para el manejo de la Hacienda Pública como es el de legalidad presupuestaria, en detrimento de las potestades que la Constitución Política otorgó a la Asamblea Legislativa para establecer por medio de ley dictada al efecto, el límite de los ingresos y gastos permitidos para que la Administración Pública ejerza su función. Aunado a lo anterior, se considera que dada la gravedad de las faltas cometidas, las cuales trajeron como consecuencia el pago de obligaciones sin contenido presupuestario, en contra del principio de legalidad presupuestaria y las potestades de la Asamblea Legislativa en la aprobación de los presupuestos públicos, el señor Espinoza Rodríguez no es una persona idónea para ejercer cargos de la hacienda pública, por lo que al amparo del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se le debe imponer una prohibición de ingreso o reingreso al ejercicio de funciones de la Hacienda Pública por el plazo de cuatro años. En ese sentido es importante recordar que la Sala Constitucional en sentencias n.º 5424-2002, 5262-2003 y 13926-2006, ha sido categórica al indicar que la norma tiene por finalidad que los *“(...) funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración. (...) fue resuelto por la jurisprudencia de esta Sala, tratándose de empleados públicos, éstos deben cumplir con un determinado bagaje de deberes éticos y morales, y resulta prudente sujetar sus nombramientos al principio constitucional de idoneidad, como ocurre en el caso. Además, estima la Sala que resulta ilusorio y ausente de toda lógica jurídica, que un funcionario despedido por el quebrantamiento a estos principios en la función pública pretenda regresar, obviando los mecanismos de protección que establece el ordenamiento jurídico, frente a posibles abusos, de los bienes del Estado, y que inciden directamente en la ética y moralidad que todo funcionario debe acreditar. (...)”*. (El subrayado no corresponde al original, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5262-2003). En el caso en concreto es evidente y notorio que el señor Julio Espinoza Rodríguez no cumplió satisfactoriamente los deberes propios a su cargo, deberes elementales de un alto cargo dentro del Ministerio de Hacienda, por ello este Órgano Decisor considera que no debe ejercer cargos públicos por el plazo indicado, en razón de la inidoneidad que se acreditó, al haber incurrido en una falta a las normas que regulan el ordenamiento de control y fiscalización de la hacienda pública. Finalmente, cabe recordar que el fundamento normativo para la imposición de la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la

Hacienda Pública se regula en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se puntualiza, en lo que interesa, que “(...) *No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley (...) La presente prohibición tendrá vigencia por un plazo que no será menos de dos años ni mayor a ocho años, a juicio de la Contraloría General de la República, la cual resolverá con la prueba del caso. (...) Asimismo regirá la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando haya cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte // Además, se aplicará la prohibición aquí establecida contra el servidor público que haya sido despedido, por haber cometido un delito o falta grave como los ya citados (...)*”. Siendo que el plazo menor que contempla el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es de 2 años y el mayor de 8 años, ergo al Julio Espinoza Rodríguez se le impone el plazo intermedio que contempla la norma. De esta manera se cumple con los 3 elementos que indica la Sala Constitucional que integran el principio de proporcionalidad y razonabilidad, a saber: **1. Necesidad:** la sanción resulta necesaria porque se acreditaron fácticamente faltas al Ordenamiento de Fiscalización Superior de Hacienda Pública y a los deberes propios a su cargo por parte del señor Julio Espinoza Rodríguez, las cuales ameritan una sanción y no pueden quedar impunes, pues dichas actuaciones fueron cometidas en grado de culpa grave y concuerdan con los hechos generadores de responsabilidad que contemplan normas tan esenciales como la como la Ley General de Control Interno, Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos entre otras que fueron analizadas a lo largo del desarrollo de esta resolución, de ahí la necesidad de imponer una sanción en el caso en examen. **2. Idoneidad:** la sanción recomendada resulta ser la idónea, pues con esta se busca apartar al señor Julio Espinoza Rodríguez de los cargos de la Hacienda Pública por el plazo prudencial de cuatro años, por cuanto se demostró en el presente procedimiento administrativo que no actuó de manera efectiva con apego al ordenamiento jurídico transgredido, de conformidad con análisis supra expuesto, deberes que son inherentes a su cargo. Sobre el particular, la Sala Constitucional incluso se ha referido al tema de la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública indicado que lo que sucede en estos supuestos es que al funcionario lo cubre una presunción temporal de inidoneidad, a saber concretamente el alto tribunal ha referido “(...) *Lo que la norma establece es una presunción de inidoneidad temporal del exfuncionario que*

mediante despido deja la función pública por haber cometido faltas graves contra el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios, o el que haya cometido infracciones penales. La norma veda del cargo de la Hacienda Pública al que haya cometido un acto delictivo o las faltas graves descritas en la norma impugnada, una vez ejercida la potestad disciplinaria (...) la existencia de una norma, que fije las consecuencias en el tiempo de un despido, no resulta inconstitucional, pues precisamente existe para que funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración (...)" (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5424-2002).

3. Proporcionalidad: la Sala Constitucional indica que este punto refiere al " (...) juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad (...)" (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 5272-2011). Efectivamente en el caso en concreto si comparamos la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública, con la finalidad perseguida que sería sancionar una conducta contraria al Ordenamiento de Fiscalización Superior que no puede quedar impune y que la rodean una serie de agravantes por las condiciones propias del encausado, las cuales se desarrollaron supra, resulta totalmente apegado a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que se quiera apartar por el plazo de cuatro años de los cargos de la Hacienda Pública a un funcionario que no cumplió sus deberes -en los términos desarrollados- en el ejercicio del alto cargo que en su momento ocupó. Ergo, se tiene por demostrado y fundamentada que la sanción que corresponde en el caso del señor Julio Espinoza Rodríguez es el despido sin responsabilidad patronal y la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública por el plazo de cuatro años.

C). En cuanto al análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción del señor Melvin Quirós Romero: Este Órgano Decisor al aplicar el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el presente caso, una vez atendidos los argumentos y analizado el material probatorio aportado bajo los principios de la sana crítica, llega a la conclusión de que efectivamente existe mérito para emitir una sanción, pues las conductas generadoras de responsabilidad quedaron debidamente acreditadas y además, tal y como se desarrolló supra, fueron cometidas en grado de culpa grave en el proceder del señor Quirós Romero, y por consiguiente el encausado incurrió concretamente en las causales de responsabilidad descritas en numerales referidos en el considerando anterior. Por lo anterior, este Órgano Decisor considera que la sanción

apegada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad para el caso del señor Quirós Romero es el despido sin responsabilidad patronal de conformidad con el artículo 39 inciso c) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Dicha sanción se justifica por cuanto se trató de una conducta sumamente reprochable y grave toda vez que, tal y como quedó demostrado, el investigado debió al momento de ser nombrado como Director de Crédito Público ordenar la elaboración inmediata de un anteproyecto de presupuesto extraordinario para remitirlo oportunamente a la Ministra de Hacienda, a fin de garantizar que la subpartida de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo contara con el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos de títulos valores de deuda interna de largo plazo, lo cual realizó casi dos meses después de su nombramiento llevado a cabo el 1 de junio de 2018, sea hasta el 23 de julio de 2018 y por solicitud de la señora Ministra de Hacienda -16 de julio de 2018-. Dicha omisión fue contraria a sus obligaciones legales ya que como Director de la Dirección de Crédito Público tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley impone, y por consiguiente, estaba obligado a dotar del contenido presupuestario a la partida para hacerle frente a la deuda interna, y la única manera de que esa labor se llevara a cabo en su totalidad, era ordenando a lo interno de su Dirección que se elaborara el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, presupuesto que tendría que ser debidamente aprobado por el órgano competente para ello -artículos 9 y 11, 121.11, 140.15, 176, 177 y 180 de la Constitución Política-. Labor que fue omitida por el señor Quirós Romero, ya que ha sido acreditado que dicho investigado presentó el proyecto de Ley referido casi dos meses después de que fue nombrado como Director de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. Aunado a lo anterior y de conformidad con los criterios de valoración de anomalías que regula el artículo 41 de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se debe considerar como agravante de la sanción (inciso e del artículo 41), el nivel jerárquico del señor Quirós Romero pues para este Órgano Decisor resulta sumamente reprochable que el jerarca de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, dada la magnitud del problema que se desarrolló, de su pleno conocimiento desde que se detectó el faltante presupuestario a inicios del año 2018, en el sentido de que las sumas aprobadas por concepto de deuda interna como parte de presupuesto ordinario para el año 2018 eran mucho menores a las requeridas, todo esto debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el año 2018 -todos datos claramente de conocimiento del investigado en los términos referidos- y que pese a esa información, no realizó las gestiones necesarias e inmediatas a su designación como Director para presentar el

proyecto de presupuesto extraordinario para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de largo plazo para el ejercicio económico 2018, lo que impidió que se contara a la brevedad con los recursos suficientes para tal fin, ya que al presentarse el presupuesto hasta el día 23 de julio de 2018, el mismo fue aprobado hasta el 12 de setiembre de 2018, momento en el que fue publicado en el diario Oficial la Gaceta, llevándose a cabo pagos sin contenido presupuestario durante todo el mes de agosto y parte de setiembre ambos del 2018. Aunado a lo anterior, se debe considerar como agravante adicional que el señor Quirós Romero contaba con sistemas de información para conocer la falta de recursos debidamente aprobados y el pago irregular sin contenido presupuestario, lo cual hace que su falta sea más reprochable pues tuvo las condiciones legales, técnicas y de oportunidad para tomar decisiones que evitaran el pago irregular de la deuda interna y a pesar de ello no lo hizo. Otro agravante a considerar, es que el señor Quirós Romero como Director de Crédito Público conocía perfectamente el monto presupuestado para el pago de la deuda interna de corto y largo plazo que vencían en el 2018, además conoció que a finales del año 2017 habían aumentado las colocaciones de deuda interna de corto plazo que hacía que lo presupuestado inicialmente fuera insuficiente. En su gestión se presentaron varios pagos sin contenido presupuestario (agosto y parte de setiembre), los cuales fueron consecuencia de su negligencia al no tomar acciones para lograr que se aprobara un presupuesto extraordinario en forma oportuna para cubrir el faltante presupuestario. Lo cual provocó que se violentara uno de los principios básicos para el manejo de la Hacienda Pública como es el de legalidad presupuestaria, en detrimento de las potestades que la Constitución Política otorgó a la Asamblea Legislativa para establecer por medio de ley dictada al efecto, el límite de los ingresos y gastos permitidos para que la Administración Pública ejerza su función. Aunado a lo anterior, se considera que dada la gravedad de las faltas cometidas, las cuales trajeron como consecuencia el pago de obligaciones sin contenido presupuestario, en contra del principio de legalidad presupuestaria y las potestades de la Asamblea Legislativa en la aprobación de los presupuestos públicos, el señor Quirós Romero no es una persona idónea para ejercer cargos de la Hacienda Pública, por lo que al amparo del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se le debe imponer una prohibición de ingreso o reingreso al ejercicio de funciones de la Hacienda Pública por el plazo de dos años. En ese sentido es importante recordar que la Sala Constitucional en sentencias n.º 5424-2002, 5262-2003 y 13926-2006 ha sido categórica al indicar que la norma tiene por finalidad que los *“(...) funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para*

garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración. (...) fue resuelto por la jurisprudencia de esta Sala, tratándose de empleados públicos, éstos deben cumplir con un determinado bagaje de deberes éticos y morales, y resulta prudente sujetar sus nombramientos al principio constitucional de idoneidad, como ocurre en el caso. Además, estima la Sala que resulta ilusorio y ausente de toda lógica jurídica, que un funcionario despedido por el quebrantamiento a estos principios en la función pública pretenda regresar, obviando los mecanismos de protección que establece el ordenamiento jurídico, frente a posibles abusos, de los bienes del Estado, y que inciden directamente en la ética y moralidad que todo funcionario debe acreditar. (...)". (El subrayado no corresponde al original, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5262-2003). En el caso en concreto es evidente y notorio que el señor Quirós Romero no cumplió satisfactoriamente los deberes propios a su cargo, deberes elementales de un alto cargo dentro del Ministerio de Hacienda, por ello este Órgano Decisor considera que es necesario, proporcional y razonable imponer la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública al investigado bajo análisis. Finalmente, cabe recordar que el fundamento normativo para la imposición de la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública se regula en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se puntualiza, en lo que interesa, que *"(...) No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley (...) La presente prohibición tendrá vigencia por un plazo que no será menos de dos años ni mayor a ocho años, a juicio de la Contraloría General de la República, la cual resolverá con la prueba del caso. (...) Asimismo regirá la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando haya cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte // Además, se aplicará la prohibición aquí establecida contra el servidor público que haya sido despedido, por haber cometido un delito o falta grave como los ya citados (...)*". Siendo que el plazo menor que contempla el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es de 2 años y el mayor de 8 años, ergo al señor Quirós Romero se le impone el plazo menor que contempla la norma. De esta manera se cumple con los 3 elementos que indica la Sala Constitucional que integran el principios de proporcionalidad y razonabilidad, a saber: **1. Necesidad:** la sanción resulta necesaria porque se acreditaron fácticamente faltas al Ordenamiento de Fiscalización Superior de Hacienda Pública y a los deberes propios a su cargo por parte del señor Melvin Quirós Romero, las cuales ameritan

una sanción y no pueden quedar impunes, pues dichas actuaciones fueron cometidas en grado de culpa grave y concuerdan con los hechos generadores de responsabilidad que contemplan normas tan esenciales como la Ley General de Control Interno, Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, entre otras que fueron analizadas a lo largo del desarrollo de esta resolución de ahí la necesidad de imponer una sanción en el caso en examen. **2. Idoneidad:** la sanción recomendada resulta ser la idónea, pues con esta se busca apartar al señor Melvin Quirós Romero de los cargos de la Hacienda Pública por el plazo prudencial de dos años, por cuanto se demostró en el presente procedimiento administrativo que no actuó de manera efectiva con apego al ordenamiento jurídico transgredido, de conformidad con análisis supra expuesto, deberes que son inherentes a su cargo. Sobre el particular, la Sala Constitucional incluso se ha referido al tema de la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública indicado que lo que sucede en estos supuestos es que al funcionario lo cubre una presunción temporal de inidoneidad, a saber concretamente el alto tribunal ha referido “(...) *Lo que la norma establece es una presunción de inidoneidad temporal del exfuncionario que mediante despido deja la función pública por haber cometido faltas graves contra el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios, o el que haya cometido infracciones penales. La norma veda del cargo de la Hacienda Pública al que haya cometido un acto delictivo o las faltas graves descritas en la norma impugnada, una vez ejercida la potestad disciplinaria (...) la existencia de una norma, que fije las consecuencias en el tiempo de un despido, no resulta inconstitucional, pues precisamente existe para que funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración (...)*” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5424-2002). **3. Proporcionalidad:** la Sala Constitucional indica que este punto refiere al “ (...) *juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad (...)*”(Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 5272-2011). Efectivamente en el caso en concreto si comparamos la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública, con la finalidad perseguida que sería sancionar una conducta contraria al Ordenamiento de Fiscalización Superior que no puede quedar impune y que la rodean una serie de agravantes por las condiciones propias del encausado, las cuales se desarrollaron supra, de ahí que resulta

totalmente apegado a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que se aparte la investigado por el plazo de dos años de los cargos de la Hacienda Pública en tanto no cumplió con sus deberes -en los términos desarrollados- en el ejercicio del alto cargo que fue ocupado por el señor Quirós como Director y rector del Subsistema de Crédito Público. Cabe indicar que a diferencia del señor Julio Espinoza, el órgano decisor considera que el plazo de la prohibición debe ser menor, toda vez que el período reprochado en el presente procedimiento al señor Melvin Quirós se circunscribe al cumplimiento de sus deberes como Director de Crédito Público, cargo en el que fue nombrado a partir del 1 de junio de 2018. Es por ello que si bien su falta es sumamente grave, el atraso que se le reprocha a dicho servidor es por aproximadamente dos meses, a diferencia del señor Espinoza Rodríguez que en el ejercicio del mismo cargo nunca presentó el anteproyecto de presupuesto extraordinario. No obstante lo anterior, también valora este órgano decisor como agravante de su responsabilidad que el señor Quirós Romero tenía conocimiento del faltante presupuestario y los pagos sin presupuesto desde que fungió como Subdirector de Crédito Público, por lo que a diferencia de la señora Aguilar Montoya que tuvo conocimiento formal y directo de la situación desde el 29 de junio de 2018, el señor Quirós Romero sabía de la urgencia de hacer el presupuesto extraordinario prácticamente desde el inicio del año, por lo que su nivel de reproche es mayor al no presentar el anteproyecto de presupuesto extraordinario desde el primer día en que fue nombrado en el cargo y tenía competencia para tomar la decisión. Ergo, se tiene por demostrado y fundamentado que la sanción que corresponde en el caso del señor Melvin Quirós Romero es el despido sin responsabilidad patronal y la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública por el plazo de dos años. **D). En cuanto al análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción de la señora Marta Cubillo Jiménez:** Este Órgano Decisor al aplicar el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el presente caso, una vez atendidos los argumentos y analizado el material probatorio aportado bajo los principios de la sana crítica, llega a la conclusión de que efectivamente existe mérito para emitir una sanción, pues las conductas generadoras de responsabilidad quedaron debidamente acreditadas y además, tal y como se desarrolló supra, fueron cometidas en grado de culpa grave en el proceder de la señora Cubillo Jiménez, y por consiguiente incurrió concretamente en las causales de responsabilidad descritas en numerales referidos en el considerando anterior. Por lo anterior, este Órgano Decisor considera que la sanción apegada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad para el caso de la señora Cubillo Jiménez es el despido sin responsabilidad patronal de conformidad con el artículo 39 inciso c) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Dicha sanción se justifica por

cuanto se trató de una serie de conductas sumamente reprochables y graves toda vez que, tal y como quedó demostrado, la investigada bajo su investidura de Tesorera Nacional ejecutó pagos -desde enero hasta inicios de setiembre ambos de 2018- de títulos valores deuda interna de corto y largo plazo sin contar con el respectivo contenido presupuestario debidamente aprobado para ese fin y sin informar al Ministro de Hacienda que esos pagos se realizaban en esas condiciones. Dicha actuación contraviene sus obligaciones legales ya que como Tesorera Nacional tenía la obligación de cumplir con los deberes que la ley le impone, y por consiguiente, estaba obligada a no realizar pagos de deuda interna si no se tenía contenido presupuestario debidamente aprobado para ese fin. Aspecto que fue omitido por la señora Cubillo Jiménez, siendo que se acreditó que la investigada llevó a cabo los pagos indicados a lo largo de esta resolución, contraviniendo la normativa que le impedía hacerlo sin tener aprobado el contenido presupuestario para ello. Aunado a lo anterior y de conformidad con los criterios de valoración de anomalías que regula el artículo 41 de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se debe considerar como agravante de la sanción (inciso e del artículo 41), el nivel jerárquico de la señora Cubillo Jiménez, pues para este Órgano Decisor resulta sumamente reprochable que la Tesorera Nacional, dada la magnitud del problema que se desarrolló, de su pleno conocimiento de la situación desde la condición de Viceministra de Egresos que ocupaba en ese momento (a título de recargo), y que las sumas aprobadas por concepto de deuda interna como parte de presupuesto ordinario para el año 2018, eran mucho menores a las requeridas, todo esto debido a las altas colocaciones que se llevaron a cabo en el segundo semestre del 2017 y que vencían en el año 2018 -todos datos claramente de conocimiento de la investigada en los términos referidos- y que pese a esa información no realizó las gestiones necesarias para ajustar su conducta al ordenamiento jurídico y técnico y para informar de ese faltante al Poder Ejecutivo o a la Dirección de Crédito Público para lo de su cargo. Aunado a lo anterior, se debe considerar como agravante adicional que la señora Cubillo Jiménez contaba con sistemas de información para conocer la falta de recursos debidamente aprobados y el pago irregular sin presupuesto, lo cual sumado a que disponía del recurso humano de la Tesorería Nacional y la Dirección de Crédito Público para asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre el accionar ante el faltante presupuestario y el pago sin presupuesto, hace que su falta sea más reprochable pues tuvo las condiciones legales, técnicas y de oportunidad para tomar decisiones que evitaran el pago irregular de la deuda interna y a pesar de ello no lo hizo. Otro agravante a considerar, es que la señora Cubillo Jiménez como Tesorera Nacional conocía perfectamente el monto presupuestado para el pago de la deuda interna de corto y largo plazo que vencían en el 2018, además

conoció que a finales del año 2017 habían aumentado las colocaciones de deuda interna de corto plazo que hacía que lo presupuestado inicialmente fuera insuficiente. En su gestión se presentaron reiterados pagos sin contenido presupuestario y además no tomó acciones para comunicar a las autoridades sobre la necesidad de gestionar la aprobación de un presupuesto extraordinario en forma oportuna para cubrir el faltante presupuestario. Lo cual provocó que se violentara uno de los principios básicos para el manejo de la Hacienda Pública, como es el de legalidad presupuestaria, en detrimento de las potestades que la Constitución Política otorgó a la Asamblea Legislativa para establecer por medio de ley dictada al efecto, el límite de los ingresos y gastos permitidos para que la Administración Pública ejerza su función. Aunado a lo anterior, se considera que dada la gravedad de las faltas cometidas, las cuales trajeron como consecuencia el pago de obligaciones sin contenido presupuestario, en contra del principio de legalidad presupuestaria y las potestades de la Asamblea Legislativa en la aprobación de los presupuestos públicos, la señora Cubillo Jiménez no es una persona idónea para ejercer cargos de la hacienda pública, por lo que al amparo del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se le debe imponer una prohibición de ingreso o reingreso al ejercicio de funciones de la Hacienda Pública por un plazo de tres años. En ese sentido es importante recordar que la Sala Constitucional en sentencias n.º 5424-2002, 5262-2003 y 13926-2006, ha sido categórica al indicar que la norma tiene por finalidad que los *“(...) funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración. (...) fue resuelto por la jurisprudencia de esta Sala, tratándose de empleados públicos, éstos deben cumplir con un determinado bagaje de deberes éticos y morales, y resulta prudente sujetar sus nombramientos al principio constitucional de idoneidad, como ocurre en el caso. Además, estima la Sala que resulta ilusorio y ausente de toda lógica jurídica, que un funcionario despedido por el quebrantamiento a estos principios en la función pública pretenda regresar, obviando los mecanismos de protección que establece el ordenamiento jurídico, frente a posibles abusos, de los bienes del Estado, y que inciden directamente en la ética y moralidad que todo funcionario debe acreditar. (...)”*. (El subrayado no corresponde al original, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5262-2003). En el caso en concreto es evidente y notorio que la señora Cubillo Jiménez no cumplió satisfactoriamente los deberes propios a su cargo, deberes elementales de un altísimo cargo dentro del Sistema de Administración Financiera de la República y del Ministerio de Hacienda, por ello este Órgano Decisor estima que es necesario, proporcional y razonable imponer la

prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública a la señora Cubillo Jiménez. Finalmente, cabe recordar que el fundamento normativo para la imposición de la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública se regula en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se puntualiza, en lo que interesa, que *“(...) No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley (...) La presente prohibición tendrá vigencia por un plazo que no será menos de dos años ni mayor a ocho años, a juicio de la Contraloría General de la República, la cual resolverá con la prueba del caso. (...) Asimismo regirá la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando haya cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte // Además, se aplicará la prohibición aquí establecida contra el servidor público que haya sido despedido, por haber cometido un delito o falta grave como los ya citados (...)”*. Siendo que el plazo menor que contempla el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es de 2 años y el mayor de 8 años, ergo a la señora Cubillo Jiménez se le impone el plazo de tres años dentro del rango que contempla la norma. De esta manera se cumple con los 3 elementos que indica la Sala Constitucional que integran el principios de proporcionalidad y razonabilidad, a saber: **1. Necesidad:** la sanción resulta necesaria porque se acreditaron fácticamente faltas al Ordenamiento de Fiscalización Superior de Hacienda Pública y a los deberes propios a su cargo por parte de la señora Cubillo Jiménez, las cuales ameritan una sanción y no pueden quedar impunes, pues dichas actuaciones fueron cometidas en grado de culpa grave y concuerdan con los hechos generadores de responsabilidad que contemplan normas tan esenciales como la Ley General de Control Interno, Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, entre otra normativa que fue objeto de análisis en la presente resolución, de ahí la necesidad de imponer una sanción en el caso en examen. **2. Idoneidad:** la sanción recomendada resulta ser la idónea, pues con esta se busca apartar a la señora Cubillo Jiménez de los cargos de la Hacienda Pública por el plazo prudencial de tres años, por cuanto se demostró en el presente procedimiento administrativo por cuanto se demostró en el presente procedimiento administrativo que no actuó de manera efectiva con apego al ordenamiento jurídico transgredido, de conformidad con análisis supra expuesto, deberes que son inherentes a su cargo. Sobre el particular, la Sala Constitucional incluso se ha referido al tema de la

prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública indicado que lo que sucede en estos supuestos es que al funcionario lo cubre una presunción temporal de inidoneidad, a saber concretamente el alto tribunal ha referido “(...) *Lo que la norma establece es una presunción de inidoneidad temporal del exfuncionario que mediante despido deja la función pública por haber cometido faltas graves contra el sistema de fiscalización, contra la propiedad o la buena fe de los negocios, o el que haya cometido infracciones penales. La norma veda del cargo de la Hacienda Pública al que haya cometido un acto delictivo o las faltas graves descritas en la norma impugnada, una vez ejercida la potestad disciplinaria (...) la existencia de una norma, que fije las consecuencias en el tiempo de un despido, no resulta inconstitucional, pues precisamente existe para que funcionarios que hayan hecho uso indebido de su puesto o del patrimonio del Estado, no puedan ser nombrados nuevamente por un plazo específico, todo para garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración (...)*” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 5424-2002).

3. Proporcionalidad: la Sala Constitucional indica que este punto refiere al “ (...) *juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad (...)*” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 5272-2011). Efectivamente en el caso en concreto si comparamos la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública, con la finalidad perseguida que sería sancionar una conducta contraria al Ordenamiento de Fiscalización Superior que no puede quedar impune y que la rodean una serie de agravantes por las condiciones propias de la encausada, las cuales se desarrollaron supra, resulta totalmente apegado a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que se quiera apartar por el plazo de tres años de los cargos de la Hacienda Pública a una funcionaria que no cumplió sus deberes -en los términos desarrollados- en el ejercicio del alto cargo ocupado. Es importante indicar que en el caso de la señora Cubillo Jiménez el plazo de la prohibición impuesta es menor al dictado a los señores Fallas Venegas y Espinoza Rodríguez, toda vez que a diferencia de dichos servidores, la investigada no tenía dentro de sus competencias la elaboración o presentación del proyecto de presupuesto extraordinario, por lo que si bien su falta es muy grave al hacer pagos sin contenido presupuestario y no comunicar de esa situación al Ministro de Hacienda para que se gestionaran y se tomaran las acciones para esos efectos, lo cierto es que tampoco se puede equiparar al reproche de los dos primeros investigados, toda vez que ellos sí tenían dentro de sus funciones -en el caso de don Julio Espinoza-, preparar de oficio o a solicitud del Ministro de Hacienda, el anteproyecto y en el

caso del entonces Ministro, don Helio Fallas, el ordenar a la Dirección de Crédito Público dicha preparación. Ergo, se tiene por demostrado y fundamentado que la sanción que corresponde en el caso de la señora Marta Cubillo Jiménez es el despido sin responsabilidad patronal y la prohibición de ingreso y reingreso a cargos de la Hacienda Pública por el plazo de tres años. **E). En cuanto al análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción de la señora Rocío Aguilar Montoya:** Este Órgano Decisor al aplicar el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el presente caso, una vez atendidos los argumentos y analizado el material probatorio aportado bajo los principios de la sana crítica, llega a la conclusión de que efectivamente existe mérito para emitir una sanción, pues las conductas generadoras de responsabilidad quedaron debidamente acreditadas y además, tal y como se desarrolló supra, fueron cometidas en grado de culpa grave en el proceder de la señora Aguilar Montoya, y por consiguiente incurrió concretamente en las causales de responsabilidad descritas en los numerales referidos en el considerando anterior. Por lo anterior, este Órgano Decisor considera que la sanción apegada a los principios de proporcionalidad y razonabilidad para el caso de la señora Aguilar Montoya es una suspensión sin goce de salario por el plazo de treinta días de conformidad con el artículo 39 inciso b) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Dicha sanción se justifica por cuanto se trató de una serie de conductas sumamente reprochables y graves toda vez que, tal y como quedó demostrado, la investigada como Ministra de Hacienda, rectora del Sistema de Administración Financiera, tiene total potestad para solicitar a los departamentos participes en el proceso de la elaboración del presupuesto extraordinario, la emisión inmediata del mismo -al momento de tener conocimiento de la falta de contenido presupuestario el 29 de junio de 2018- para efectos de contar con todos los insumos que culminen con el proyecto final de presupuesto -en este caso presupuesto extraordinario-, labor que fue omitida por la investigada en cuanto a la celeridad de su conducta en atención a la inminente necesidad de tomar medidas urgentes de carácter extraordinario, como -en efecto- extraordinaria resultaba ser la situación. Ha sido acreditado que la señora Aguilar Montoya, hasta el 16 de julio de 2018 solicitó la elaboración del proyecto citado y es hasta el 23 de julio de 2018, (veinticuatro días desde que tuvo conocimiento de la falta de contenido presupuestario, sea el 29 de junio de 2018), que el Ministerio de Hacienda avanzó con los trámites necesarios para remitir al Ministerio de la Presidencia así como a la Asamblea Legislativa el presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, el cual dotaría de contenido presupuestario la partida de deuda interna. Dicha actuación tardía contraviene sus obligaciones legales, por cuanto como Ministra de Hacienda tenía la obligación de

cumplir con los deberes que la ley impone, y por consiguiente, estaba obligada en la mayor brevedad posible, a dotar de contenido presupuestario a la partida de deuda interna, contenido que solamente se podía obtener cuando la Asamblea Legislativa aprobara el presupuesto extraordinario, el cual debía ser remitido de la forma más celeridad y efectiva posible, dado que para el mes de julio no se contaba con contenido presupuestario para registrar. Extrema celeridad que fue omitida por la señora Aguilar Montoya, siendo que se acreditó que la investigada ordenó la elaboración del presupuesto extraordinario referido, 17 días después -16 de julio de 2018- desde que se le puso en conocimiento el faltante de contenido presupuestario -29 de junio de 2018-; transcurriendo todo el mes de julio para remitir al Ministerio de la Presidencia el proyecto final de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018. Aunado a lo anterior y de conformidad con los criterios de valoración de anomalías que regula el artículo 41 de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se debe considerar como agravante de la sanción (inciso e del artículo 41), el nivel jerárquico de la señora Aguilar Montoya, quien tenía total potestad para ordenar de manera inmediata y en los plazos mínimos el inicio y finalización del proyecto de presupuesto extraordinario citado. Aunado a lo anterior, se debe considerar como agravante adicional que la señora Aguilar Montoya, por su condición jerárquica disponía del recurso humano de la Dirección de Crédito Público y la Tesorería Nacional para efectos de usar esos canales formales, valga decir altamente especializados con el fin asesorarse en caso de que tuviera dudas sobre el accionar ante el faltante de contenido presupuestario y los pagos que se estarían generando en esa condición en el mes de julio y siguientes (hecho probado 38) hasta la publicación efectiva de un presupuesto extraordinario aprobado por la Asamblea Legislativa, lo cual hace que su falta sea reprochable pues tuvo a su alcance las condiciones necesarias para tomar decisiones extraordinarias y oportunas y a pesar de ello no giró las órdenes para ese efecto de una manera inmediata y efectiva. Todo lo cual provocó que se violentara uno de los principios básicos para el manejo de la Hacienda Pública como es el de legalidad presupuestaria, en detrimento de las potestades que la Constitución Política otorgó a la Asamblea Legislativa para establecer por medio de ley dictada al efecto, el límite de los ingresos y gastos permitidos, para que la Administración Pública ejerza su función. Por lo anterior, es que se considera proporcionado sancionar a la señora Aguilar Montoya con la suspensión sin goce de salario por el plazo de treinta días, por ser las conductas comprobadas graves y que no se pueden tolerar en el desempeño de la función pública, pues tal proceder se aparta de los principios esenciales que deben ser el norte de los funcionarios públicos. De esta manera se cumple con los 3 elementos que indica la Sala Constitucional que integran el principios

de proporcionalidad y razonabilidad, a saber: **1. Necesidad:** la sanción resulta necesaria porque se acreditaron fácticamente faltas al Ordenamiento de Fiscalización Superior de Hacienda Pública y a los deberes propios a su cargo por parte de la señora Aguilar Montoya, las cuales ameritan una sanción y no pueden quedar impunes, pues dichas actuaciones fueron cometidas en grado de culpa grave y concuerdan con los hechos generadores de responsabilidad que contemplan normas tan esenciales como la Ley General de Control Interno, Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, entre otras que fueron analizadas en el desarrollo de la presente resolución, de ahí la necesidad de imponer una sanción en el caso en examen. **2. Idoneidad:** la sanción recomendada resulta ser la idónea, pues con esta se busca separar momentáneamente a la investigada del cargo de Ministra de Hacienda por el plazo treinta días sin goce de salario, por cuanto se demostró en el presente procedimiento administrativo que no actuó de manera efectiva con apego al ordenamiento jurídico transgredido, de conformidad con análisis supra expuesto, deberes que son inherentes a su cargo. **3. Proporcionalidad:** la Sala Constitucional indica que este punto refiere al “ (...) *juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad (...)*”(Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia 5272-2011). Efectivamente en el caso en concreto si comparamos la restricción de treinta días sin goce de salario, con la finalidad perseguida que sería sancionar una conducta contraria al Ordenamiento de Fiscalización Superior que no puede quedar impune y que la rodean una serie de agravantes por las condiciones propias de la encausada, las cuales se desarrollaron supra, resulta apegado a los principios de proporcionalidad y razonabilidad sancionar con treinta días sin goce de salario a una funcionaria que no cumplió sus deberes -en los términos desarrollados- en el ejercicio del alto cargo ocupado. Cabe indicar que en el caso de la investigada Aguilar Montoya, la sanción es menor a la impuesta al señor Helio Fallas Venegas -*quien actuó también como Ministro de Hacienda*- toda vez que la primera conoció formalmente y con detalle del faltante de contenido presupuestario hasta el 29 de junio de 2018 y el plazo reprochado como negligente en el ejercicio de sus funciones es de 24 días, y logró obtener contenido presupuestario por medio de la presentación del presupuesto extraordinario finalmente aprobado por ley 9604 (“Modificación de la Ley Nro. 9514, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018, y primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio

económico de 2018"), a diferencia del caso de don Helio Fallas, quien formuló el presupuesto ordinario de la República para el año 2018, y había emitido desde el mes de agosto de 2017, el Decreto 40540-H de Contingencia Fiscal en el cual se establecía como prioridad los pagos del servicio de la deuda pública y además debió conocer la situación financiera y presupuestaria de Crédito Público desde enero de 2018 y pese a esto, no realizó gestión alguna para efectos de solucionar la situación ni tomó acción alguna en el ejercicio del cargo de Ministro para presentar el proyecto de presupuesto, a pesar de conocer adicionalmente de los elementos que llevaron a la necesidad de realizar traslados entre partidas de corto y largo plazo por medio del Decreto 40995, que fuera publicado en el mes de abril de 2018 y que trasladó un total de ¢412.790.000.000,00 de los recursos de largo plazo para solucionar momentáneamente y de manera parcial, el faltante de la partida de corto plazo (hecho probado 28). Aunado a lo anterior, a la hora de imponer la sanción, en un plano de razonabilidad y proporcionalidad se considera por parte de este Órgano Decisor que la señora Aguilar Montoya tenía aproximadamente poco menos de dos meses desde que asumió el cargo de Ministra de Hacienda, que no fue informada de la situación por parte de Administración anterior (en los informes de fin de gestión presentados por don Helio Fallas y Julio Espinoza) y que el 23 de julio de 2018 finalizó el proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico del 2018, el cual sería remitido al Ministro de la Presidencia, que posteriormente se convirtió en Ley de la República cuando fue aprobado por la Asamblea Legislativa, tal como se indicó líneas atrás. Ahora bien, el hecho de que no se diera una solución al problema, o al menos un avance significativo en la tramitación del presupuesto extraordinario, por parte del Ministro y Director de Crédito Público anteriores (don Helio Fallas y don Julio Espinoza), desde ningún punto de vista inhibe a la señora Aguilar Montoya de sus deberes y responsabilidades para efectos de haber actuado en forma urgente e inmediata, imponiendo a su subalternos obligaciones - con la intensidad correspondiente respecto a su seguimiento- de tramitación expedita y efectiva por su carácter de urgente; es decir, dejando muy claro a sus colaboradores, que no estaban frente a circunstancias normales u ordinarias de presentación de un presupuesto extraordinario. Por lo que, ante las condiciones extraordinarias que se presentaban y que tornaban urgente y apremiante la tramitación expedita de dicho presupuesto extraordinario, era necesario adecuar las conductas y funciones ordinarias, siendo que si bien no se generaría una solución inmediata, si se evitaría que a futuro se siguieran dando pagos sin contenido en los futuros meses, caso contrario, toda demora generaría pagos futuros en esa condición irregular. De ahí que cualquier retardo a la hora de tomar las decisiones, implicaría demorar la solución al problema, razón por la cual,

atendiendo a las circunstancias del caso, lo procedente es recomendar una sanción de suspensión sin goce de salario por el plazo de treinta días, tal y como lo regula en numeral 39 inciso b) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, misma que se estima razonable y proporcionada en función de la gravedad de la falta.

POR TANTO

Con fundamento en los hechos probados y las razones de derecho antes expuestas, **SE RESUELVE:** **1.** Declarar responsable administrativamente en grado de culpa grave por los hechos intimados en este procedimiento al señor **Helio Fallas Venegas**, razón por la cual se le impone una prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública por el plazo de cuatro años contados a partir de la firmeza de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. **2.** Declarar responsable administrativamente en grado de culpa grave por los hechos intimados en este procedimiento al señor **Julio Espinoza Rodríguez**, razón por la que se recomienda en forma vinculante el despido sin responsabilidad patronal de conformidad con el artículo 39 inciso c) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y se le impone una prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública por el plazo de cuatro años contados a partir de la firmeza de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. **3.** Declarar responsable administrativamente en grado de culpa grave por los hechos intimados en este procedimiento al señor **Melvin Quirós Romero**, razón por la que se recomienda en forma vinculante el despido sin responsabilidad patronal de conformidad con el artículo 39 inciso c) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y se le impone una prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública por el plazo de dos años contados a partir de la firmeza de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. **4.** Declarar responsable administrativamente en grado de culpa grave por los hechos intimados en este procedimiento a la señora **Marta Cubillo Jiménez**, razón por la que se recomienda en forma vinculante el despido sin responsabilidad patronal de conformidad con el artículo 39 inciso c) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y se le impone una prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública por el plazo de tres años contados a partir de la firmeza de esta resolución, de conformidad con lo

dispuesto en el numeral 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. **5.** Declarar responsable administrativamente en grado de culpa grave por los hechos intimados en este procedimiento a la señora **Rocío Aguilar Montoya**, razón por la cual se recomienda la suspensión sin goce de salario por el plazo de treinta días, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 39 inciso b) de la Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. **6.** Contra esta resolución son oponibles los recursos ordinarios de revocatoria y apelación los cuales deberán presentarse ante esta División Jurídica dentro de tercero día contado a partir del día siguiente a su notificación y, serán conocidos por su orden, por este órgano decisor y por el Despacho Contralor. **NOTIFÍQUESE.**

Juan Gabriel Monge Obando
Órgano Decisor
Contraloría General de la República

Jesús González Hidalgo
Órgano Decisor
Contraloría General de la República

Esteban Villalobos Fernández
Órgano Decisor
Contraloría General de la República

JGMO/JGH/EVF
Exp. CGR-PA-2019002299.
G: 2019001519-5.

