

06 de julio 2020  
DJ-0927

### Despacho Contralor

En atención al oficio n° DC-114 de 20 de abril de 2020, mediante el cual se instruyó a esta División Jurídica valorar la instauración de un procedimiento administrativo, para analizar las posibles actuaciones y/u omisiones del señor Luis Guillermo Solís Rivera, conforme a lo señalado en el Considerando VI de la resolución n° 5080 (DC-0106) (R-DC-32-2020) emitida por el Despacho de la señora ex Sub contralora General de la República a las 15:30 horas del 6 de abril de 2020, procedemos a informar lo siguiente.

#### I.- Sobre la instrucción girada por la señora Sub contralora.

El Considerando VI de la resolución supracitada señaló lo siguiente:

“VI. Otras consideraciones. **Dada la circunstanciación de hechos, probanzas y su correlación con la normativa del caso devenidas del análisis realizado por este Despacho al conocer este expediente**, en aplicación de lo establecido en el artículo 102 inciso d) de la Ley General de la Administración Pública, este Despacho instruirá a la División Jurídica de la Contraloría General de la República, **a efecto de que instaure un procedimiento administrativo que analice las posibles actuaciones y/u omisiones del señor Luis Guillermo Solís Rivera, respecto a las condiciones en las cuales se emitió el Presupuesto Ordinario de la República 2018 en cuanto al servicio de la deuda, el pago de amortizaciones sin contenido presupuestario, la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 40995-H, publicado el 6 de abril de 2018, en cuanto al servicio de la deuda, así como la omisión de presentación de un presupuesto extraordinario para el ejercicio 2018.** Todo ante la eventual responsabilidad que pueda devenir a la luz de lo establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y con la finalidad que se verifique la verdad real de los hechos, con el resguardo del debido proceso y respeto al derecho de defensa. En todo caso, lo aquí dispuesto no afecta en nada lo resuelto dado que las eventuales responsabilidades que pudieran definirse son intuita personae”. (El destacado no es del original)

#### II.- Sobre la apertura de un procedimiento administrativo.

Con el fin de atender la instrucción emitida, en primer orden resulta de vital relevancia revisar la delimitación de los hechos, probanzas y normativa que analizó la señora ex Subcontralora General en la resolución de marras, toda vez que la misma

constituye el límite y marco sobre el cual esta División Jurídica debe realizar la respectiva valoración.

En ese sentido, es importante señalar que la resolución n° 5080 (DC-0106) (R-DC-32-2020) de las 15:30 horas del 6 de abril de 2020, fue dictada con motivo del recurso de apelación interpuesto en contra del acto final del procedimiento administrativo n° CGR-PA-2019002299.

Vale mencionar, que dicho procedimiento administrativo se tramitó con fundamento en el informe de investigación preliminar n° DFOE-SAF-IP-0001-2019 del 12 de marzo de 2019, elaborado por el Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera, la cual luego del análisis fáctico, técnico y jurídico de la prueba recabada, atribuyó -en aquél momento- una posible responsabilidad administrativa -únicamente- a los siguientes funcionarios y ex funcionarios públicos: Helio Fallas Venegas, Julio Cesar Espinoza Rodríguez, María del Rocío Aguilar Montoya, Melvin Fernando Quirós Romero y Marta Eugenia Cubillo Jiménez.

Todos ellos fueron parte de dicho procedimiento administrativo sancionatorio, para lo cual se les otorgó oportunidad suficiente de audiencia y el espacio necesario para ejercer su derecho de defensa. Una vez cumplidas todas las etapas del debido proceso, se recomendó la imposición de sanciones de carácter administrativo según se desprende de las resoluciones administrativas firmes: n° 16060-2019 (DJ-1355) de las 19:00 horas del 21 de octubre de 2019 (*acto final*); n° 18307-2019 (DJ-1527) del 22 de noviembre de 2019 (*resolución del recurso de revocatoria*); n° 5080 (DC-0106) R-DC-32-2020 de las 15:30 horas del 6 de abril de 2020 (*resolución de recurso de apelación por parte del Despacho de la Subcontralora*) y n° 5506 (DC-0112) R-DC-38-2020 de las 12:15 horas del 17 de abril de 2020 (*resolución de adición y aclaración por parte del Despacho de la Subcontralora*).

Sobre la base de lo anterior, entiende esta División Jurídica que la decisión de la señora ex Sub contralora General debe entenderse en el marco de los hechos, probanzas y normativa analizada en la investigación preliminar y en el procedimiento administrativo, habida cuenta que ni en el texto de la resolución, ni tampoco en el Considerando VI se indicó y, menos se desarrolló, algún elemento adicional para examinar una posible responsabilidad administrativa del señor Luis Guillermo Solís Rivera, ni tampoco se tiene conocimiento de alguna otra gestión externa al expediente, suscrita por la señora ex Sub Contralora General, que contenga otros hechos puntuales o hipótesis sobre los cuales se pidiera una investigación adicional a la realizada en su momento

Teniendo clara la delimitación planteada por la resolución citada y el marco bajo el cual se analiza la instrucción dirigida a esta División Jurídica, debemos señalar que en la investigación del Área de Fiscalización, cuyos resultados se documentaron en el informe de investigación preliminar n° DFOE-SAF-IP-0001-2019”, no se encontró ningún elemento o hecho que permitiera atribuir al señor Solís Rivera, en grado de probabilidad, algún tipo de

responsabilidad administrativa. Lo anterior, fue posteriormente confirmado por el Área mediante el oficio n° 12275 (DFOE-SAF-0440) del 22 de agosto de 2019, que en lo que conducente indicó:

**“Una vez conocido el informe de mayoría adoptado a partir de la investigación para analizar el problema de las finanzas públicas, la Contraloría General procedió a revisar tanto su texto como el expediente sin encontrar documentación adicional a la ya considerada en nuestra investigación preliminar Nro. DFOE-SAF-IP-0001-2019, en la cual se recabó la documentación escrita suministrada, a requerimiento nuestro, por las direcciones de Crédito Público, Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda, Consejo de Gobierno y actas de comparecencia ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y del Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Investigación que como es de su conocimiento provocó la apertura de un procedimiento administrativo de la hacienda pública, contra varios funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Hacienda.**

Durante sus investigaciones y en desarrollo de sus competencias de fiscalización de la hacienda pública, la Contraloría General está obligada a proceder con un análisis técnico -jurídico riguroso de hechos, conductas, prueba y normativa, que como en este caso puede concluir con la apertura de un procedimiento administrativo, actuaciones que se complementan con el control político que en un ejercicio democrático puede y debe llevar adelante la Asamblea Legislativa, pudiendo conducir a la activación de competencias específicas y solicitudes concretas como el caso que nos ocupa.

Una prohibición de ingreso y/o reingreso a cargos de la hacienda pública, que es una suerte de inhabilitación en sede administrativa, debe estar precedida necesariamente de un procedimiento administrativo que garantice a las partes el derecho de defensa, que en este caso ya se encuentra activo en contra de los funcionarios y ex funcionarios en relación con los cuales se estimó existe mérito. Una inhabilitación en sede penal puede ser el resultado de un proceso en el cual se opte por aplicar una pena accesoria como la prevista en el artículo 57 del Código Penal, la cual resulta por mucho más amplia que la prevista en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, que puede incluso suponer la pérdida o imposibilidad de obtener comisiones públicas y cargos de elección popular.” (1) (El destacado no es del original)

Cabe indicar, que el texto transcrito es respuesta al Informe de mayoría aprobado por el Plenario de la Asamblea Legislativa, acerca de la *“Investigación para analizar el problema de las finanzas públicas que generó un hueco fiscal de aproximadamente 900 mil millones de colones, así como la utilización de 182 mil millones por el Gobierno para el pago de amortizaciones in tener contenido presupuestario ni autorización legislativa”*, en el cual se recomendó a la Contraloría General, inhabilitar para ejercer cargos públicos, entre otras personas, al señor expresidente de la República Solís Rivera.

En ese mismo sentido, en respuesta al oficio n° N° FNS-163-2019 del 23 de octubre de 2019 suscrito por la señora Diputada Franggi Nicolás Solano, mediante el cual solicitó

que le indicarán las “*Razones por las cuales Luis Guillermo Solís Rivera, Expresidente de la República fue excluido de las sanciones correspondientes.*”, el Área de Fiscalización señaló en lo que interesa lo siguiente:

“... Con respecto al segundo extremo interesa tener claro que las investigaciones a cargo de la Contraloría General sobre distintas temáticas no parten de la premisa de excluir a ninguna persona en particular, luego los resultados obtenidos y actuaciones posteriores están siempre acordes con los hallazgos y prueba encontrados. En ese sentido, ante una petición similar y en respuesta al oficio N° AL-DSDI-OFI-0064-2019 del 21 de mayo de 2019, mediante el cual el Departamento de Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa nos comunicó el informe de mayoría aprobado por el Plenario acerca de la investigación para analizar el problema de las finanzas públicas que generó un hueco fiscal (expediente legislativo No. 20.949) y ante la recomendación de inhabilitar para ejercer cargos públicos al señor Luis Guillermo Solís y otros funcionarios, este órgano contralor indicó lo siguiente: “Una vez conocido el informe de mayoría adoptado a partir de la investigación para analizar el problema de las finanzas públicas, la Contraloría General procedió a revisar tanto su texto como el expediente sin encontrar documentación adicional a la ya considerada en nuestra investigación preliminar Nro. DFOE-SAF-IP-0001-2019, en la cual se recabó la documentación escrita suministrada, a requerimiento nuestro, por las direcciones de Crédito Público, Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda, Consejo de Gobierno y actas de comparecencia ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y de Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Investigación que como es de su conocimiento provocó la apertura de un procedimiento administrativo de la hacienda pública, contra varios funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Hacienda. Durante sus investigaciones y en desarrollo de sus competencias de fiscalización de la hacienda pública, la Contraloría General está obligada a proceder con un análisis técnico - jurídico riguroso de hechos, conductas, prueba y normativa, que como en este caso puede concluir con la apertura de un procedimiento administrativo, actuaciones que se complementan con el control político que en un ejercicio democrático puede y debe llevar adelante la Asamblea Legislativa, pudiendo conducir a la activación de competencias específicas y solicitudes concretas como el caso que nos ocupa. Una prohibición de ingreso y/o reingreso a cargos de la hacienda pública, que es una suerte de inhabilitación en sede administrativa, debe estar precedida necesariamente de un procedimiento administrativo que garantice a las partes el derecho de defensa, que en este caso ya se encuentra activo en contra de los funcionarios y ex funcionarios en relación con los cuales se estimó existe mérito. Una inhabilitación en sede penal puede ser el resultado de un proceso en el cual se opte por aplicar una pena accesoria como la prevista en el artículo 57 del Código Penal, la cual resulta por mucho más amplia que la prevista en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, que puede incluso suponer la pérdida o imposibilidad de obtener comisiones públicas y cargos de elección popular.” Acorde a lo expuesto reiterar que el procedimiento en trámite es el resultado de la investigación realizada a partir de la documentación analizada en su momento, marco fáctico que se mantiene a la fecha...”. (2)

De conformidad con lo expuesto, se concluye que la investigación preliminar que originó el procedimiento administrativo n° CGR-PA-2019002299, no encontró mérito para la apertura de un procedimiento por responsabilidad administrativa en contra del señor Luis Guillermo Solís Rivera, por los hechos que fueron objeto de análisis en ese proceso de investigación.

Tomando en consideración los hechos, probanzas y normativa que fueron utilizados, para motivar la resolución de la señora ex Sub contralora General al momento de atender, el recurso de apelación incoado en contra del acto final del procedimiento administrativo, esta División Jurídica procedió a su estudio y ha podido determinar, como es propio de una segunda instancia revisora, que el órgano de alzada conoció los alegatos que sustentaban los recursos de impugnación y los resolvió en forma individualizada, de acuerdo con la responsabilidad administrativa que fue declarada en contra de cada uno de los investigados.

Congruente con ello, se advierte que en la motivación de la resolución que declaró sin lugar los recursos de apelación, pese a pedir valorar instaurar un procedimiento -no una investigación- se omite señalar cuáles serían los hechos (ya documentados) y las presuntas conductas vinculadas a esos hechos por las cuales podría existir una eventual responsabilidad administrativa del señor Solís Rivera. Tampoco se explica si tales hechos podrían haber surgido de la prueba traída por las partes al procedimiento -examinada en alzada- o bien de las declaraciones recibidas durante la comparecencia. En consecuencia, el análisis debe restringirse a los hechos contenidos en el expediente tramitado.

En el Considerando VI de la resolución de interés, el superior omitió señalar las razones por las cuales estima que existe mérito para iniciar un procedimiento administrativo en contra de dicho ex servidor público por responsabilidad administrativa, limitándose a indicar que dicha instrucción se sustenta en los hechos, probanzas y normativa analizada en el procedimiento sustanciado bajo el expediente n° CGR-PA-2019002299. Sin que dicha omisión fuera resuelta en el oficio n° DC-114 del 20 de abril, en el cual se solicitó actuar conforme a la normativa y antecedentes internos existentes, los cuales se orientan a que todo procedimiento cuente con la respectiva investigación que dé cuenta de los presuntos hechos irregulares en una forma ordenada, cronológica, aspecto que integra el debido proceso.

Ahora bien, pese a la falta de claridad y fundamentación de la instrucción girada, esta División Jurídica procedió a revisar nuevamente los hechos indicados en la investigación preliminar n° DFOE-SAF-IP-0001-2019, la prueba, el acto de apertura y el acto final del procedimiento administrativo n° CGR-PA-2019002299-, esto sin encontrar elementos de juicio suficientes para acreditar en grado de probabilidad, una posible responsabilidad administrativa del señor Solís Rivera.

Finalmente, es importante señalar que la teoría del caso sobre la cual se sustentó la investigación preliminar y el procedimiento administrativo tantas veces citado, teoría en relación con la cual las partes ejercieron su defensa y aportaron prueba, tuvo relación con la presunta falta de presentación de un anteproyecto y proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018, a fin de garantizar el contenido presupuestario suficiente para afrontar los pagos por concepto de amortización de títulos valores de deuda interna de corto plazo y largo plazo, así como por el presunto 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 suficiente al superar el monto aprobado por la Ley Nro. 9514.

Bajo esta inteligencia, de acuerdo con dicha teoría del caso y de conformidad con los resultados del procedimiento administrativo, interesa destacar que se acreditó la responsabilidad de dos Ministros de Hacienda, la Tesorera Nacional y dos Directores de Crédito Público, todos en relación con las labores que realizaron en el ejercicio de sus puestos durante el período de tiempo en el que se dieron los hechos investigados, dado que tuvieron una relación directa con los mismos.

Sin embargo, en el caso del señor Solís Rivera no se encontró en este expediente, ningún hecho irregular que lo vincule de manera directa para sustentar un eventual incumplimiento de sus deberes como Presidente de la República, al no respaldar su participación en la falta de presentación de un anteproyecto y proyecto de presupuesto extraordinario para el ejercicio económico 2018 y, tampoco, en 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 suficiente para tal efecto.

Como corolario de lo expuesto, es criterio de esta División Jurídica que los hechos, pruebas y normativa que sirvieron de fundamento para atender el recurso de apelación incoado en contra del acto final y señalar lo indicado en el Considerando VI de la resolución n° 5080 (DC-0106) (R-DC-32-2020) emitida por la señora ex Sub contralora General, no arrojan -por sí mismos- elementos de juicio necesarios y suficientes como para considerar que exista mérito, para la apertura de un procedimiento por responsabilidad administrativa en contra del señor Luis Guillermo Solís Rivera, en el ejercicio de su cargo de Presidente de la República.

Finalmente, no omitimos indicar que el día de hoy se pusieron en conocimiento del Ministerio Público presuntas irregularidades, en la compra de títulos por parte del Gobierno de la República al Banco Crédito Agrícola de Cartago entre los años 2016 y 2018, gestionados con el objetivo de solventar los problemas de liquidez de este último, lo cual en apariencia repercutió en la afectación del flujo de caja del Presupuesto de la República del año 2018, poniéndose así en riesgo el cumplimiento de compromisos presupuestarios del Ministerio de Hacienda y aumentando el déficit fiscal de dicho período. Las actuaciones investigadas, en las que figuran como posibles responsables una serie funcionarios y ex

funcionarios públicos podrían constituirse en los delitos de peculado, fraude de ley e influencia en contra de la Hacienda Pública.

En los términos anteriores, dejamos atendido el requerimiento dirigido a esta División Jurídica.

Atentamente,

Lic. Luis Diego Ramírez González  
**Gerente de División**



Lic. Roberto Rodríguez Araica  
**Gerente Asociado**

Lic. Jaínse Marín Jiménez  
**Gerente Asociado**

---

[1] Oficio n.° **12275 (DFOE-SAF-0440)** del 22 de agosto de 2019, dirigido a Edel Reales Noboa en su condición de Director a.i del Departamento de Secretaría del Directorio. Documento que da respuesta al oficio AL-DSDI-OF-0064-2019 del 21 de mayo de 2019 por el cual se comunicó el informe de mayoría aprobado por el Plenario Legislativo denominado: *“Investigación para analizar el problema de las finanzas públicas que generó un hueco fiscal de aproximadamente 900 mil millones de colones, así como la utilización de 182 mil millones por el gobierno para el pago de amortizaciones sin tener contenido presupuestario ni autorización legislativa”*, Expediente Legislativo N° 20.949.”

[2] Oficio n.° **16777 (DFOE-SAF-0599)** del 4 de noviembre de 2019, dirigido a la Diputada Franggi Nicolás Solano. Oficio emitido en respuesta al oficio n.° FNS-163-2019 del 23 de octubre de 2019.