

Al contestar refiérase
al oficio No. **01307**

7 de febrero de 2024
DFOE-FIP-0033

Señora
Andrea Álvarez Marín
Diputada Partido Liberación Nacional
ASAMBLEA LEGISLATIVA
andrea.alvarez@asamblea.go.cr
g.casasola@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Atención de solicitud de criterio sobre la naturaleza, el tratamiento presupuestario y patrimonial y la transparencia, de las transacciones asociadas a los fondos de cooperación no reembolsable otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Me refiero a su oficio AAM-PLN-0345-2023, recibido en esta Contraloría el 14 de diciembre de 2023, mediante el cual solicita el criterio del Órgano Contralor en relación con la naturaleza, el tratamiento presupuestario y patrimonial y la transparencia, de las transacciones asociadas a los fondos de cooperación no reembolsable que son otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Específicamente, se plantean las siguientes tres interrogantes, las cuales se atienden en el mismo orden en el que fueron formuladas.

DFOE-FIP-0033

2

7 de febrero de 2024

1. Los fondos de cooperación no reembolsable que son otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) al país, ya sea en especie o efectivo, ¿Deben ser registrados en el presupuesto de República?

En relación con la primera consulta planteada, de los artículos 176 de la Constitución Política y 8, inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N.º 8131) se deriva el deber de presupuestar todos los ingresos probables, independientemente de su origen. En igual sentido complementa el Reglamento a la Ley N.º 8131 (Decreto N.º 32988) en artículos 31-34.

En adición a lo anterior, debe considerarse la *base de registro* de los ingresos del Presupuesto de la República, la cual es *base de caja o efectivo*, según ha sido así declarado en los informes de liquidación del presupuesto que el Ministerio de Hacienda presenta a la Contraloría General de la República (CGR) cada 01 de marzo en acatamiento de disposiciones constitucionales y legales, como parte del proceso de liquidación y dictamen de los presupuestos de la República.¹

De lo anterior se concluye, que los recursos que recibe el Gobierno de la República, bajo modalidad no reembolsable y cualquiera que sea su origen, deben registrarse como ingresos del Presupuesto de la República en tanto se reciban en efectivo, no así los que se reciban en especie.

En concordancia con lo anterior, en la Circular de la Contabilidad Nacional [CN-0003-2009](#) del 22 de abril de 2009 *Procedimiento de Registro Contable de los Ingresos por Donaciones y Regalos en Especie y Registro de los Activos*, la cual se identifica como parte de las “políticas contables de mayor relevancia para el tratamiento contable” en la documentación remitida a la CGR por parte del Ministerio de Hacienda con ocasión de la liquidación del ejercicio económico 2022, se indica lo siguiente:

¹ En el caso de los informes de liquidación presentados por el Ministerio de Hacienda a la CGR correspondientes al ejercicio económico 2022 (remitidos al ente contralor el 01 de marzo de 2023 mediante oficio MH-DM-OF-0318-2023), la declaración sobre la base de registro de los ingresos está contenida en el documento denominado *Bases y métodos de registro de cada una de las partidas de ingresos y egresos, con indicación del marco jurídico y técnico* así como en las *Notas Contables Explicativas* de los estados financieros, ambos documentos emitidos por la Dirección General de Contabilidad Nacional, órgano rector del Subsistema de Contabilidad del Sistema de Administración Financiera, según lo establecen la Ley N.º 8131 y su reglamento, y disponibles como parte de la documentación correspondiente a la Memoria Anual 2022 de la CGR, bajo el acápite *Contable* de la sección [Informes presentados por el Ministerio de Hacienda](#).

(...) De los artículos 176 de la Constitución Política y 8 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos se deriva el deber de presupuestar los ingresos probables, independientemente de su origen. Ese deber comprende los ingresos provenientes de donaciones. En caso de que se hubiere donado dinero en efectivo, el Gobierno de la República hubiera tenido que ingresar los recursos en el proyecto de Ley de presupuesto que fuere procedente. / Por el contrario, en el supuesto de que, se conviene que no habría donación de recursos financieros, sino la entrega de otros recursos, como bienes materiales o servicios, no existen ingresos del Gobierno que deban formar parte de la caja única en los términos de los artículos 185 de la Constitución Política y 66 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. En caso de este tipo de convenios, en que no habría donación de recursos financieros, sino de bienes y servicios, se sigue como lógica consecuencia que no había ingresos que presupuestar (...).

En el mismo sentido, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, en relación con el registro de donaciones, indica que: “...Cuando se utiliza el registro en base caja, las donaciones se registran en el momento en que se recibe el efectivo. Las donaciones en especie no deben registrarse en base caja.”²

2. Los fondos de cooperación no reembolsable que son otorgados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) al país, ya sea en especie o efectivo, ¿Constituyen fondos públicos?

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley N.º 7428) son fondos públicos los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos.

En línea con lo anterior, se deriva que los recursos provenientes de cooperación no reembolsable otorgada por un organismo internacional como el BCIE, ya sean en especie o en efectivo, adquieren la condición de fondos públicos en el momento en que pasan a ser propiedad del Estado costarricense, esto es, en el momento en que el Estado los recibe o se apropia de ellos, no mientras permanezcan en poder del organismo internacional.

En particular, no tendrían el carácter de fondos públicos aquellos recursos financieros que el organismo internacional utilice para pagar un bien o un servicio que haya sido

² Fondo Monetario Internacional (2014). [Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014](#), p. 116.

DFOE-FIP-0033

4

7 de febrero de 2024

contratado, adquirido y pagado por el propio organismo internacional para luego entregarlo a nuestro país; en cambio, sí tendrían ese carácter los recursos financieros que el organismo traslade al país y que ingresen a las arcas del Estado, así como los bienes y/o servicios entregados al país y recibidos a conformidad por parte del Estado, como consecuencia de la ejecución de la cooperación.

En similar sentido, en Opinión Jurídica [OJ-067-2008](#) del 08 de agosto de 2008, en la que atiende una consulta relacionada con el Convenio de Cooperación Financiera no reembolsable suscrito por el Gobierno y el BCIE en octubre de 2006, la Procuraduría General de la República (PGR) indicó, a partir del texto del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que *“...la definición de fondos públicos está en relación directa con un criterio orgánico: se trata de determinados bienes corporales o incorporales, en el tanto que están en relación de propiedad con una organización pública”*, para luego agregar que: *“...Cuando se donan bienes o servicios, como sucede en los convenios de cooperación mencionados anteriormente, los recursos que financian la contratación de lo donado no constituyen fondos públicos y, por ende no se sujetan al régimen jurídico costarricense. (...) Pero también la donación puede consistir en dinero efectivo. En este caso, la Procuraduría ha sido del criterio de que a partir de que la donación se haga efectiva, se está en presencia de fondos públicos, que ingresan a caja única y que en su momento deben ser presupuestados”*.

En adición a lo anterior, en la misma Opinión Jurídica, añadió la PGR que: *“...Empero, las contrataciones realizadas por el BCIE en el marco del Convenio de Cooperación Financiera tienen como objeto dotar al Gobierno de la República de bienes o servicios dentro del marco de un proyecto o programa cuya naturaleza pública no puede ser cuestionada y que debe estar dirigido a la satisfacción de fines públicos. Una vez que estos bienes y servicios son recibidos por el Gobierno, deben ser tenidos para todos los efectos como parte de la Hacienda Pública.”*

Otros pronunciamientos previos, por parte de la Sala Constitucional y de la propia CGR, han apuntado en esta misma línea argumentativa.³

3. ¿Si el BCIE otorga fondos de cooperación no reembolsable al país, pero sus procedimientos de adquisición y ejecución se realizan a lo interno de dicho banco, cuando el país recibe el producto final (el activo, bien o servicio), ¿Cuál

³ En el caso de la Sala Constitucional, la [Resolución N.º 17545-2016](#) del 30 de noviembre de 2016; en el caso de la CGR, el informe [DFOE-SOC-43-2008](#) del 22 de octubre de 2008 y el oficio [11691 \(DCA-2248\)](#) del 06 de setiembre de 2016.

DFOE-FIP-0033

5

7 de febrero de 2024

es el procedimiento que debe seguirse para su inclusión dentro del haber patrimonial del Estado y garantizar la debida transparencia de la transacción?

Tal y como se mencionó en la respuesta a la pregunta #2 anterior, los bienes y/o servicios que el país finalmente recibe como consecuencia de la ejecución de la cooperación financiera no reembolsable, en el marco de un procedimiento como el que se describe en el enunciado de la presente interrogante #3, constituyen fondos públicos. Estos fondos, si bien no son objeto de registro presupuestario conforme a lo expuesto, deben reflejarse en otros informes o estados financieros de la contabilidad patrimonial que, a su vez, forman parte de la documentación relativa a la liquidación de cada ejercicio económico, que debe presentar el Ministerio de Hacienda en acatamiento a disposiciones constitucionales y legales.

Al respecto, mediante la mencionada Circular CN-0003-2009 *Procedimiento de Registro Contable de los Ingresos por Donaciones y Regalos en Especie y Registro de los Activos*, que el informe de liquidación sobre el ejercicio económico 2022 presentado por el Ministerio de Hacienda el 01 de marzo de 2023 cita, como parte de las “políticas contables de mayor relevancia para el tratamiento contable”, se establecen los procedimientos para el correcto registro dentro del haber patrimonial del Estado de las donaciones en especie recibidas de diversos entes.

De acuerdo con esta circular, en el caso de donaciones en especie en forma de bienes, estas deben registrarse como activos, cuando se reciban o en caso de que exista un acuerdo vinculante para recibirlos. Por su parte, en el caso de donaciones en especie en forma de servicios, ya sea que provengan de una institución pública o privada, un organismo internacional, un gobierno extranjero o una tercera persona, no deben registrarse en los estados financieros como parte de las cuentas contables, pero sí deben ser reportadas en notas informativas, con el fin de revelar la información.

Lo anterior guarda consistencia con el artículo 96 ter de la Ley N.º 8131 que, en materia de donaciones de bienes y servicios, dispone que “...*todos los bienes, las obras o los servicios que la Administración central reciba o done, en carácter de donaciones nacionales o internacionales, deberán registrarse contablemente según los lineamientos que determine para este efecto la Contabilidad Nacional, como órgano rector en materia contable*”, disposición que se complementa con el artículo 94 de esa misma ley, en cuya virtud todas las entidades del sector público costarricense están obligadas a atender los requerimientos de información de la Contabilidad Nacional para cumplir con las funciones de ésta.

DFOE-FIP-0033

6

7 de febrero de 2024

En los términos anteriormente expuestos se deja atendido el requerimiento dirigido a esta Contraloría General.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de Área

Edwin Zúñiga Rojas
Asistente Técnico

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MJAC/AJB/mzl

Ce: G-2023000168-7
Expediente: CGR-RDI-2023007729
Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República.
Jéssica Víquez Alvarado, Gerente Área para la Innovación y el Aprendizaje en la Fiscalización,
CGR.
Flory Ortega Herrera, Asistente de la diputada, flory.ortega@asamblea.go.cr

Ni: 28323-2023