

Resultado del proceso de aprobación presupuestaria externa de la CGR para el ejercicio económico 2022

26 de enero de 2022

5 minutos de lectura

Nueve instituciones incumplen con el límite de crecimiento del gasto establecido por la regla fiscal

La Contraloría General tramitó un total de 190 presupuestos iniciales del sector descentralizado para 2022. Esta cifra corresponde a un monto propuesto total de ₡15.813.363 millones; de los cuales se aprobó la suma de ₡15.451.096 millones para el ejercicio económico 2022. Este monto puede variar, pues no se consideran aquellas improbaciones que requieren, por parte de las instituciones respectivas, una estimación y posterior ajuste en su presupuesto. Si se compara con el año previo, el total aprobado por la CGR en 2022 es 3,1% (₡458.757 millones) mayor que en 2021¹.

En particular, un 11,6% (22 presupuestos) se aprobaron en su totalidad, un 77,9% (148 presupuestos) fueron aprobados parcialmente y el restante 10,5% (20 presupuestos) se improbaron o se archivaron sin trámite. En relación con el año 2021, para 2022 también predominó la aprobación parcial de los presupuestos, de modo que en ambos casos más del 75% de los documentos sometidos a aprobación de la CGR obtuvo este estado.

En este sentido, en los casos correspondientes a aprobación parcial, con posterioridad a la revisión llevada a cabo y al acto de aprobación externa, procede ajustar dichos presupuestos de acuerdo con lo indicado en la nota de aprobación parcial considerando los parámetros establecidos por ley, según lo requiera cada caso. Por su parte, cuando se asigna un estado de improbación o de archivo sin trámite, que para 2022 corresponde a 20 presupuestos, se puede relacionar con el incumplimiento de elementos o requisitos indispensables para el análisis, que obligan a la improbación total del presupuesto.

Cuadro N.º 1 CGR: Resumen de la aprobación presupuestaria 2022 -Millones de colones y porcentajes-

¹ Para 2021 se tramitaron un total de 192 presupuestos, 2 presupuestos iniciales más en comparación con 2022, que pertenecen a los grupos institucionales de Fideicomisos y Otras entidades de Gobiernos Locales. Ver más detalle en [#MonitoreoCGR-IPP2022 N.º 01: Presupuestos presentados para aprobación de la Contraloría General por las instituciones del sector público descentralizado para el año 2022.](#)

Grupo institucional	Monto propuesto	Monto aprobado	Monto Improbado ^{1/}	Monto aprobado (%)	Cantidad según resultado				Total general
					Aprobado	Aprobado Parcial	Archivado sin trámite	Improbado	
TOTAL	15.813.363	15.451.096	362.267	100,0%	22	148	3	17	190
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	6.764.943	6.713.307	51.635	43,4%	7	23	1	5	36
Empresas Públicas No Financieras	4.689.225	4.676.640	12.585	30,3%	5	14	0	1	20
Instituciones Públicas Financieras	3.609.731	3.446.419	163.312	22,3%	6	27	0	0	33
Gobiernos Locales	585.564	540.859	44.704	3,5%	1	74	0	7	82
Fideicomiso	161.756	72.412	89.344	0,5%	3	5	1	1	10
Otras entidades de Gobiernos Locales ^{2/}	2.145	1.459	687	0,0%	0	5	1	3	9

Nota: Este cuadro no incluye las instituciones del Gobierno Central ni aquellas que por normativa existente no requieren de aprobación externa a la Contraloría.

^{1/} Incluye los montos propuestos por las instituciones cuyo resultado del proceso de aprobación externa fue improbable o archivado sin trámite, así como los montos improbados en las instituciones cuyo resultado fue aprobación parcial.

^{2/} Incluye Federaciones de Municipalidades.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.


Por su parte, como se observa en el cuadro 1, si se analiza el comportamiento según la clasificación institucional, las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNES), las las Empresas Públicas No Financieras (EPNF) y las Instituciones Públicas Financieras (IPF) abarcan un 96% del total aprobado por la CGR para el año 2022.

En el caso de las IDNES, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) representa el 79,5% del total de presupuesto aprobado por la CGR para este grupo institucional. Por su parte, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Banco de Costa Rica (BCR) abarcan el 64,5% del total aprobado para las IPF; mientras que la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y el Grupo ICE representan el 82,3% para el caso de las EPNF. Lo anterior evidencia cómo la mayor parte del monto total aprobado para 2022, se concentra en pocas instituciones del sector descentralizado.

En este sentido, cabe indicar que si se analiza por cantidad de presupuestos aprobados, la mayor proporción de aprobaciones parciales corresponde a los Gobiernos Locales, con 74 casos. No obstante, en términos proporcionales al monto aprobado, estas 74 entidades abarcan únicamente el 3,5% del total de presupuesto aprobado.

Así las cosas, a partir del proceso de aprobación externa de presupuestos iniciales del sector descentralizado para 2022, la Contraloría General tramitó un total de 190 documentos; lo cual corresponde a un monto aprobado de ₡15.451.096 millones, que es 3,1% mayor al de 2021. Tres grupos institucionales abarcan el 96% del total aprobado (las IDNES, IPF y EPNF), siendo la CCSS la entidad con mayor monto asignado. Finalmente, la mayoría de documentos presentados para análisis (77,9%) fueron aprobados parcialmente, por lo que las instituciones respectivas deberán ajustar sus presupuestos para cumplir a cabalidad los parámetros establecidos al respecto por ley.

Más del 70% de los presupuestos tramitados por la CGR se aprobaron parcialmente. Lo que implica que del total de documentos, 148 tuvieron dicho estado final; cifra que es menor a la registrada en 2021, la cual ascendía a 167. Entre las instituciones a las cuales se les imprueba un mayor monto nominal, se puede mencionar al INS, al cual se le imprueban ₡81.861 millones de su presupuesto aprobado en comparación con el presentado para aprobación de la CGR; lo anterior, en razón de que la magnitud del monto incorporado en cuentas especiales incumple con los principios de vinculación del presupuesto con la planificación, programación, especificación y gestión financiera.



En términos porcentuales, entre las instituciones a las cuales se les improbió la mayor proporción de su presupuesto propuesto se encuentran las siguientes: 1) la Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA), a la cual se le imprueba el 50,7% de la cifra remitida, 2) el presupuesto aprobado para 2022 de la Comisión de Energía Atómica de Costa Rica (CEA) es 41,3% menor que el enviado a aprobación de la CGR y 3) el 22,3% del presupuesto propuesto por la Unión Nacional de Gobiernos Locales se imprueba en el proceso de aprobación externa. En los tres casos mencionados, las improbaciones del gasto y su fuente de financiamiento se dan en su mayoría por sobrepasar el parámetro de crecimiento establecido para dar cumplimiento a la regla fiscal en la etapa de formulación y aprobación presupuestaria.

Al respecto, la Contraloría aplicó los límites tanto para el gasto corriente como para el gasto total, comunicados por el Ministerio de Hacienda el pasado 23 de marzo de 2021². Esto por cuanto tales límites se encuentran conforme a la Ley N.º 9635 y considerando que el control de gasto corriente se constituye en un elemento presente en cualquiera de los escenarios definidos en el título IV de dicha ley³. El Ministerio de Hacienda comunicó en noviembre de 2021⁴ una modificación de los parámetros que, a criterio del Ente Contralor, contraviene lo establecido en los artículos 23 de la Ley N.º 8131 y 14 de la Ley N.º 9635.

En razón de lo anterior, se aprobaron parcialmente 9 documentos que excedieron el 1,96% de crecimiento máximo permitido⁵. En términos nominales, el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) es la institución a la cual se le improbió el monto más elevado por este concepto, ₡2.356 millones, presentando una tasa de crecimiento de 15,1% y 13,6% para el gasto corriente y el gasto total, respectivamente. Por otro lado, en términos porcentuales, la CEA y la CAPROBA presentan tasas de crecimiento interanual del gasto superiores a 70%.

Así las cosas, a 15,8% de los presupuestos iniciales tramitados por la CGR y a los cuales les aplicaba la regla fiscal⁶ se les improbió parte del monto propuesto por exceder el límite de crecimiento máximo permitido (1,96%), de modo que, en su mayoría las instituciones del sector descentralizado se acogen al parámetro de crecimiento establecido, tanto en gasto total como en el gasto corriente contenido, dando cumplimiento a la regla fiscal en la etapa de formulación y aprobación presupuestaria.

Por otro lado, el artículo 13 del título IV de la Ley N.º 9635, establece algunas medidas extraordinarias a considerar en el escenario d) del artículo 11 de dicha Ley. Una de ellas es que no se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base ni en otros incentivos salariales. Por consiguiente, las instituciones bajo el ámbito del título IV de la ley antes mencionada no podrían tener aumentos salariales, razón por lo cual se improbaron montos en remuneraciones al ICT, a la Unión Nacional de Gobiernos Locales, al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y a la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH). En el caso de las instituciones a las que no les aplica dicho artículo, cuentan con


² Oficio N.º DM-0238-2021.

³ Tal y como se argumenta en el Oficio N.º DFOE-FIP-0384 del 24 de noviembre de 2021.

⁴ Oficio N.º DM-1144-2021.

⁵ Banprocesa Sociedad de Responsabilidad Limitada, Instituto Costarricense de Turismo, Comisión de Energía Atómica de Costa Rica, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano, Federación de Municipalidades de Guanacaste, Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela, Unión Nacional de Gobiernos Locales y Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.

⁶ De las instituciones bajo el ámbito de aprobación de la CGR para el año 2022, solamente a 57 les aplica el parámetro de crecimiento definido por la Regla Fiscal.



un margen de crecimiento por costo de vida en línea con el comportamiento de la inflación; sin embargo, no ajustarse a lo definido en la normativa vigente es una de las razones de aprobación parcial más recurrentes en este proceso de aprobación presupuestaria.

Adicionalmente, justificaciones insuficientes relacionadas con el contenido presupuestario previsto en las partidas de alimentos y bebidas, así como de las actividades protocolarias y sociales son otras causas de improbaciones parciales en los documentos tramitados por la CGR.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el proceso de aprobación presupuestaria externa permite contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas al coadyuvar con el cumplimiento de los parámetros legales que rigen el proceso de presupuestación, tales como los establecidos en el artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad), en el Título IV de la Ley N.º 9635, relacionados con el cumplimiento de la regla fiscal y los principios presupuestarios establecidos en el artículo 5 de la Ley N.º 8131. Por lo cual, entre las razones más recurrentes que provocan aprobaciones parciales se encuentran el exceso del crecimiento en el gasto en remuneraciones, justificaciones insuficientes en los rubros de alimentos y bebidas, así como de las actividades protocolarias y sociales.

Para el ejercicio económico 2022, 20 presupuestos fueron improbados o archivados sin trámite por la CGR. En todos estos casos, el presupuesto que rige para 2022 es el definitivo del periodo inmediato anterior -inicial más sus variaciones-. Específicamente, los presupuestos propuestos de 17 instituciones fueron improbados⁷ y la suma respectiva asciende a un total de ¢138.713 millones. Esta cifra es mayor en ¢53.568 millones a la improbada en 2021, año en el que hubo 13 documentos presupuestarios con estado de improbación.

Cuadro N.º 2
CGR: Razones de improbación presupuestaria 2022
-Millones de colones-

⁷ El Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE) fue improbado mediante oficio DFOE-BIS-0420 con fecha 01 de noviembre de 2021. Posteriormente la ley N°10.077, publicada el 24 de noviembre de 2021, fusionó esta institución con el CONAPDIS por lo que pasó a formar parte del Presupuesto Nacional.

Institución	Monto improbadado	Razón de improbadación
TOTAL	138.713	
Fideicomiso para los Servicios de Gestión Financiera para el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)	78.460	Se incumplió con la información plurianual solicitada por la CGR.
Instituto Nacional de Estadística y Censos	14.973	Improbado por una vinculación del plan operativo institucional con el presupuesto de un 41,01% y la asignación en la partida de Cuentas Especiales del 58,1% del total de gastos propuestos.
Municipalidad de Puntarenas	11.946	El documento presupuestario remitido por esa Municipalidad carece de requisitos legales, al no estar transcrito íntegramente en el acta de la sesión en la cual fue aprobado el respectivo presupuesto.
Municipalidad de Paraíso	7.271	Incumplimiento en el contenido presupuestario de la subpartida Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral, el cual es insuficiente para financiar el porcentaje que establece dicha ley (1,5%)
Municipalidad de Turrialba	5.930	En la sesión extraordinaria n.º 037-2021 en donde se conoció el presupuesto inicial y se aprobó por parte del Concejo Municipal, corresponde a una sesión que no fue dedicada exclusivamente para ese fin.
Municipalidad de Naranjo	4.939	El presupuesto no incluye las partidas suficientes para su funcionamiento. Además incumple el Artículo 176 de la Constitución Política que indica que en ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables. Además, el 4 y 5 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
Municipalidad de Golfito	4.026	La Municipalidad de Golfito no cumplió con incorporar el contenido presupuestario para financiar las partidas y subpartidas de gastos necesarios para el funcionamiento de la institución durante todo el año
Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	3.388	Se incumple con el principio de legalidad ya que la copia del Acta de la sesión extraordinaria n.º 28 celebrada el 16 de setiembre de 2021, carece de un acuerdo de aprobación válido del presupuesto inicial 2022 por parte del Concejo Municipal. Se dio un error en la emisión de la certificación.
Colegio Universitario de Limón (CUNLIMON)	2.963	Incumplimiento en el contenido presupuestario de la subpartida Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral, el cual es insuficiente para financiar el porcentaje que establece dicha ley (1,5%).
Municipalidad de Nandayure	2.776	Se incumplió con la fecha de presentación prevista del presupuesto inicial 2022 en el Código Municipal.
Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE) 1/	521	Se incumplió con someter a conocimiento del jerarca y aportar a la Contraloría General la información plurianual.
Colegio San Luis Gonzaga	517	No incluye el contenido presupuestario suficiente para cubrir todos los egresos probables durante el periodo 2022, incumpliendo lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política, en los artículos 4 y 5 inciso a) de la Ley N° 8131 y la norma 2.2.3 inciso a) Principio de universalidad e integralidad de las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	431	Se incumplió la inclusión de contenido presupuestario suficiente para financiar los gastos necesarios para el funcionamiento de la institución durante todo el año. Incumplimiento en el contenido presupuestario de la subpartida Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral, el cual es insuficiente para financiar el porcentaje que establece dicha ley (1,5%).
Editorial Costa Rica	409	Se incumplió con la información plurianual solicitada por la CGR.
Federación Metropolitana de Municipalidades de San José	95	Se incumplió que el contenido presupuestario no sea suficiente para cubrir todos los gastos probables durante el periodo 2022, incumpliendo el artículo 176 de la Constitución Política, así como el principio de universalidad e integridad, principio de claridad y el principio de integralidad.
Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	60	Incumplió la condición de patrono al día en el pago de las cuotas obrero-patronales. FEDEMSUR se encuentra moroso ante la CCSS.
Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica	9	Incumplió la condición de que el contenido presupuestario sea suficiente para cubrir todos los gastos probables durante el periodo 2022.


1/ El Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE) fue improbadado mediante oficio DFOE-BIS-0420 con fecha 01 de noviembre de 2021. Posteriormente la ley N°10.077, publicada el 24 de noviembre de 2021, fusionó esta institución con el CONAPDIS por lo que pasó a formar parte del Presupuesto Nacional.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

La principal razón de improbadación fue la falta de contenido presupuestario suficiente para el funcionamiento de la institución durante el todo el ejercicio económico y a esta razón, le sigue la asignación insuficiente de recursos en la subpartida de Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral (FCL)⁸. Puntualmente, del monto improbadado total, más de la mitad (56,6%) corresponde al presentado por el Fideicomiso para los Servicios de Gestión Financiera para el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), el cual ascendía a ₡78.460 millones y se improbadó por incumplimiento en la presentación de información plurianual en atención a lo establecido en el artículo 176 constitucional.

Adicionalmente, esta Contraloría archivó sin trámite los documentos presupuestarios de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR), el Fideicomiso Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio y la Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC). Estos 3 presupuestos equivalen a ₡13.607 millones, cifra menor a la que se archivó sin trámite en

⁸ Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Protección al Trabajador, N.º 7983, reformada mediante el artículo 1 de la Ley N.º 9906, ningún presupuesto público, ordinario o extraordinario, ni modificación presupuestaria alguna, podrá ser aprobado por la CGR sin tener presupuestado el aporte para el FCL previsto por ley.



el proceso de aprobación presupuestaria de 2021⁹. Los documentos presupuestarios de las instituciones antes citadas fueron archivados sin trámite, debido a que al momento de adoptar el acuerdo de aprobación interna de sus presupuestos, los órganos colegiados (jerarcas institucionales) no estaban debidamente conformados, lo que constituye un requisito de validez de los actos adoptados.

Por otra parte, considerando el resultado de los procesos de aprobación externa que se han realizado para los presupuestos del 2019 a 2022, hay instituciones cuyo resultado ha sido improbadado y/o archivado sin trámite durante ejercicios económicos consecutivos y algunas mantienen esta condición para el 2022. A manera de ejemplo, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) en 2021 y 2022 presentó presupuestos con contenido presupuestario insuficiente para su funcionamiento. Por lo que la Contraloría informó a los ministerios rectores¹⁰ sobre la situación presupuestaria de la institución, con el objetivo de que se efectúen las valoraciones correspondientes a efectos de determinar posibles vías de acción para evitar eventuales afectaciones en la continuidad de los servicios que brinda la entidad.

Así las cosas, para 2022 la CGR improbó más presupuestos que en 2021 y archivó sin trámite menos documentos presupuestarios que en 2021. Las principales razones de improbación fueron el contenido presupuestario insuficiente para el funcionamiento de la institución, recursos insuficientes en la subpartida del Aporte Patronal al FCL e incumplimiento de la información plurianual solicitada por el Órgano Contralor. En el caso de los archivados sin trámite, se dio por falta de representantes en los Concejos o Juntas Directivas de las respectivas instituciones.

En conclusión, durante el proceso de aprobación externa efectuado por la CGR, los incumplimientos del bloque de legalidad producen la improbación o el archivo sin trámite de un total de 20 documentos presupuestarios, entre las principales causas destacan la falta de incorporación del contenido presupuestario necesario para culminar el ejercicio económico lo cual incumple el principio presupuestario de universalidad e integridad. Adicionalmente, la mayoría de documentos presupuestarios se aprobaron parcialmente -aunque la cantidad es menor que la de 2021-, dados los incumplimientos en las disposiciones legales y técnicas, en las buenas prácticas presupuestarias y en los parámetros definidos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Tal es el caso, de los presupuestos iniciales de 9 instituciones que incumplen con el límite de crecimiento establecido por la regla fiscal en el Título IV de la Ley N.º 9635.

⁹ Para 2021, se archivaron sin trámite 8 presupuestos, que ascendían a un total de ¢49.344 millones.

¹⁰ DFOE-PG-0349 (10917) de 16 de julio 2020; DFOE-PG-0365 (DFOE-PG-0365) de 03 de agosto 2020 y DFOE-BIS-0600 (22455) con fecha 13 de diciembre 2021.