

**Al contestar refiérase
al oficio N° 19681**

21 de noviembre de 2022
DFOE-BIS-0653

Señor
Donald Rojas Fernández
Director Nacional
INSTITUTO COSTARRICENSE DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN (ICODER)
direccion.nacional@icoder.go.cr; donald.rojas@icoder.go.cr;

Estimado señor:

Asunto: Emisión de orden N.º DFOE-BIS-ORD-00001-2022 en relación con el cumplimiento de la Regla Fiscal del periodo económico 2021 del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER).

Para que lo haga de conocimiento del Consejo Nacional del Deporte y la Recreación (en adelante Consejo), en la sesión inmediata siguiente al recibo del presente oficio, se le comunica que la Contraloría General de la República (en adelante CGR), dentro de sus potestades de fiscalización superior otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y las potestades de investigación previstas en el artículo 22 de su Ley Orgánica, N.º 7428, realizó una investigación sobre el incumplimiento de la regla fiscal prevista en el Título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635 (en adelante LFFP), por parte del ICODER.

Sobre el particular, se procede a exponer los antecedentes que a criterio del Órgano Contralor resultan de mayor relevancia en torno al caso, seguido de las consideraciones técnicas y jurídicas, el análisis del caso concreto y las órdenes correspondientes.

I. Antecedentes

- 1) Que de conformidad con el artículo 14 de la LFFP, el Ministerio de Hacienda (MH) remitió el oficio N.º DM-0321-2020 del 27 de marzo de 2020, mediante el cual comunicó la tasa de crecimiento máxima del gasto corriente para el año 2021, en 4,13%, tomando las cifras oficiales de deuda y del PIB, para determinar el cumplimiento de la regla fiscal para cada institución del sector público no financiero.
- 2) Que de conformidad con el artículo 19 de la LFFP, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), mediante el oficio N.º STAP-0868-2021 del 29 de abril del 2021, comunicó al ICODER, que el gasto corriente máximo a ejecutar por dicho Instituto, en el periodo 2021, para el cumplimiento de la regla fiscal era de ¢8.591,73 millones, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 22 del Reglamento al Título IV de la Ley N.º 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, Decreto Ejecutivo N.º 41641-H y sus

reformas.

- 3) La STAP mediante el oficio N.º STAP-1072-2021 del 03 de junio del 2021, comunicó al ICODER la modificación al oficio N.º STAP-0868-2021, relativo al gasto corriente máximo a ejecutar en el 2021, para el cumplimiento de la Regla Fiscal del ICODER, en apego a lo previsto en los artículos 3º y 22 del Decreto Ejecutivo N.º 41641-H y sus reformas. El citado oficio N.º STAP-1072-2021, en lo que interesa, indica:

...de conformidad con la información de la liquidación presupuestaria 2020 de la institución y la registrada en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República (SIPP), el monto del gasto corriente ejecutado en dicho periodo fue de ¢8.251,13 millones, por lo que considerando la tasa de crecimiento del gasto corriente del 4,13% comunicada por el Ministerio de Hacienda, mediante el oficio DM-0321-2020, la cual fue establecida según los parámetros definidos en el artículo 11 del Título IV de la Ley No. 9635 y sus reformas; se le comunica que el monto de gasto corriente máximo a ejecutar en el periodo 2021 para el cumplimiento de la Regla Fiscal es de ¢8.591,90 millones. / Los demás términos del oficio STAP-0868-2021 se mantienen invariables.

- 4) En el Informe N.º DE-088-2022/DGPN-0145-2022, denominado Informe Final sobre el cumplimiento del Artículo 11, Título IV, Ley 9635, por las entidades y órganos del Sector Público No Financiero, al 31 de diciembre de 2021, remitido a la Contraloría General de la República (CGR), por la el oficio N.º STAP-0272-2022 / DGPN-0146-2022 del 11 de marzo de 2022, Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) y la STAP, indica, que el ICODER no presentó la información sobre lo presupuestado y lo ejecutado en Clasificación Económica, deficiencia que imposibilitó la verificación de la regla fiscal en el gasto corriente ejecutado en el periodo 2021.
- 5) La CGR mediante los oficios N.º 15264 (DFOE-BIS-0360) y N.º 15929 (DFOE-BIS-0388), del 07 de octubre y el 18 de octubre, ambos del 2021, se refirió a la aprobación de los presupuestos extraordinarios N.º 2-2021 y N.º 3-2021 del ICODER, haciendo alusión en el apartado 1.3, de ambos memoriales, a su deber respecto de la adopción de acciones y aplicación de los ajustes necesarios durante la citada fase, a fin de cumplir con el límite de crecimiento del gasto corriente, según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y en particular en la Ley N.º 9635.
- 6) De conformidad con las funciones asignadas en el artículo 21 de la Ley N.º 9635, el Órgano Contralor verificó, según los registros que constan en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), que el ICODER sobreejecutó recursos asociados a gastos corrientes más allá de los límites establecidos por el Ministerio de Hacienda.
- 7) En atención al artículo 21 de la LFFP y el 22 del N.º DE-41641-H, la CGR

realizó una auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento de la regla fiscal para el ejercicio económico 2021, cuyo propósito fue determinar si las entidades del sector público no financiero cumplen con la regla fiscal para el ejercicio económico 2021, de acuerdo con el marco normativo aplicable.

8) El 29 de abril de 2022 la CGR emitió el Informe N.º DFOE-FIP-IF-00006-2022, correspondiente al Informe sobre el cumplimiento de la regla fiscal para el ejercicio económico 2021, en la cual se logró determinar que el ICODER incumplió la regla fiscal, por cuanto el crecimiento del gasto corriente sobrepasó el límite establecido por el Ministerio de Hacienda en el oficio N.º DM-0321-2020 del 27 de marzo de 2020, lo anterior, según se indicó en el apartado 1.29, inciso c) del citado informe, a saber:.

1.29. Además, producto de los resultados de la verificación realizada por el Órgano Contralor y del análisis del Informe Final, emitido por la DGPN y la STAP, se determinaron diferencias relacionadas con el cumplimiento de la regla fiscal, así como en la aplicación de cláusulas de escape. Seguidamente, se detallan los aspectos más relevantes: (...) / c) ...el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) no fue evaluado en el Informe Final (Informe de la STAP N.º DE-088-2022/DGPN-0145-2022 y oficio DGPN-0186-2022 / STAP-0428-2022 del 01 de abril de 2022), en razón de que dicha Secretaría lo clasificó como entidad que presenta información incompleta al no recibir en la liquidación presupuestaria los datos correspondientes al gasto según clasificación económica. No obstante, conforme los datos indicados en el SIPP sobre las liquidaciones presupuestarias 2021 y 2020, y de acuerdo con la verificación de cumplimiento realizada por la Contraloría General, se presenta un crecimiento de su gasto corriente del 11,85%, cuyo resultado permite determinar el incumplimiento de la regla fiscal...”

9) Que el 16 de noviembre de 2022, la Gerencia del Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social, sostuvo llamada telefónica con el señor Donald Rojas Fernández, en calidad de Director Nacional del ICODER, en el que se le informó sobre las razones y objetivo de la emisión de la presente orden. Dentro de este contexto, el señor Rojas, en términos generales, se dio por enterado del contenido de la presente orden, y planteó la posibilidad de que el plazo para su cumplimiento pudiese ser ampliado. En cuyo caso se indicó, que una vez notificada la orden de marras, dicha Administración, podría eventualmente solicitar dicha ampliación, en forma debidamente justificada ante el Órgano Contralor, en cuyo caso se estaría valorando e indicando lo pertinente.

II. Consideraciones jurídicas y técnicas

En virtud del escenario de incumplimiento institucional que origina la emisión de la presente orden, es importante mencionar que las reglas fiscales son instrumentos útiles para el diseño de políticas públicas que buscan alcanzar estabilidad en las finanzas y crecimiento económico en el mediano plazo; es decir, fungen como herramientas para asegurar la sostenibilidad fiscal del gobierno mediante la contención del gasto público y la estabilidad macroeconómica, limitando el crecimiento del gasto durante fases expansivas del ciclo económico (BID, 2013. FMI, 2009. García, 2012).

En esa línea, el 03 de diciembre del 2018, se emitió la Ley N.º 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, la cual en su Título IV, establece una regla fiscal de aplicación a todo el sector público no financiero¹, con el objetivo de definir reglas de gestión de las finanzas públicas, en procura de lograr una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad fiscal. La regla fiscal que incorpora esta ley, corresponde a una regla que establece un límite de crecimiento al gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación deuda del Gobierno Central al PIB. Cabe mencionar, que dicha regla fiscal está diseñada para que a medida que la deuda con respecto al PIB aumenta, la restricción de crecimiento del gasto sea mayor.²

Asimismo, por medio del Decreto Ejecutivo N.º 41641-H del 25 de abril de 2019, denominado “Responsabilidad Fiscal de la República”, se reglamentó el Título IV de la Ley N.º 9635, estableciéndose las pautas a seguir para el establecimiento -y respectiva verificación- del límite de crecimiento autorizado para cada periodo presupuestario. Al respecto, esta reglamentación ha sufrido varias modificaciones desde su entrada en vigencia, siendo la última la incorporada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 43696 del 23 de agosto de 2022.

Cabe señalar que si bien ciertas reglas definidas para la implementación de la regla fiscal han sido variadas -mediante reformas a su reglamentación- la esencia de esa obligación legal permanece invariable, en el tanto se centra en el deber de las instituciones del Sector Público No Financiero de ajustar su gasto a un determinado límite de crecimiento, y, por consiguiente, la obligatoriedad institucional de observar ese límite y establecer los mecanismos de control necesarios que garanticen su cumplimiento.

En ese sentido, y considerando - entre otras causas - la situación financiera de las instituciones públicas, las afectaciones que existen sobre el crecimiento económico nacional, y que nos encontramos en el escenario más gravoso de deuda (artículo 11 inciso d. del Título IV de la Ley N.º 9635), los presupuestos de las instituciones del Sector Público no Financiero bajo el ámbito de la ley deben ajustarse a una limitación adicional, en el tanto, a partir del ejercicio económico 2022 - y hasta que el nivel de deuda baje del

1 Quedando exentas del ámbito de cobertura las instituciones enumeradas en el artículo 6 del Título IV de la Ley N.º 9635.

2 En el artículo 11 del Título IV de la Ley N.º 9635 se establecen los parámetros de deuda a considerar para el establecimiento del crecimiento del gasto corriente; previendo una limitación inclusive sobre el gasto total cuando el país se encuentra -tal cual, en la actualidad- en el escenario más gravoso de deuda.

DFOE-BIS-0653

5

21 de noviembre de 2022

60% del PIB - la regla fiscal será aplicable al gasto total (gasto corriente más gasto de capital) y al gasto corriente contenido en dicho gasto total³; por lo que, ahora más que nunca, resulta indispensable que la gestión pública se conduzca de forma sostenible, transparente y responsable.

Ahora bien, finalizado el período presupuestario, corresponde a la Contraloría General de la República la verificación del cumplimiento de la regla fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Título IV de la Ley N.º 9635. Para efectos del período 2021, dicho ejercicio se realizó comparando el gasto corriente ejecutado de la liquidación presupuestaria del año 2021, contra el gasto corriente ejecutado de la liquidación presupuestaria del año 2020, según las disposiciones legales y reglamentarias vigentes al momento de realizarse dicha verificación.

Sumado a eso, y considerando que la regulación sobre responsabilidad fiscal introducida con la Ley N.º 9635, es un instrumento que tiene como propósito que el Sector Público No Financiero ajuste sus actuaciones a una disciplina fiscal, con impacto en el crecimiento del gasto público y procurando una adecuada gestión de riesgos financieros, resulta importante que existan mecanismos mediante los cuales las Administraciones, aseguren y velen por que sus actuaciones estén alineadas a un comportamiento del gasto que permita mayor sostenibilidad durante la totalidad del ciclo presupuestario, o bien, que se implementen acciones correctivas y ágiles para que los responsables ajusten toda acción tendiente al incumplimiento de la regla fiscal.

Consecuentemente, y en virtud del principio de legalidad regulado en los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de Administración Pública, N.º 6227, las instituciones públicas son responsables de ejercer sus competencias dentro del ordenamiento jurídico y técnico que les es aplicable, de forma tal que se garantice el aseguramiento del interés público y la rendición de cuentas.

Por lo tanto, corresponde al jerarca institucional establecer los mecanismos de control necesarios para que cualquier desviación que afecte el cumplimiento del límite del crecimiento del gasto permitido, se gestione adecuadamente durante todo el ciclo presupuestario, en apego estricto al bloque de legalidad, y de conformidad con los objetivos, metas y prioridades contenidas en el Plan Operativo Institucional.

III. Análisis del caso concreto

La Contraloría General, en el ejercicio de las funciones asignadas en el artículo 21 de la Ley N.º 9635, emitió el Informe N.º DFOE-FIP-IF-00006-2022, correspondiente a la *“Auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal para el ejercicio económico 2021”*.

3 Oficio N.º DM-0358-2022 del 28 de marzo de 2022, el Ministro de Hacienda comunicó a las instituciones del Sector Público no Financiero que, en aplicación de la regla fiscal y para efectos de la formulación de los presupuestos ordinarios 2023, el crecimiento del gasto total (gasto corriente más gasto de capital) y del gasto corriente contenido en dicho gasto total de las entidades y órganos que conforman el Sector Público No Financiero no podrá sobrepasar el 2,56%.

DFOE-BIS-0653

6

21 de noviembre de 2022

En dicho informe se concluye que el ICODER incumplió la regla fiscal, debido a que, a partir del análisis realizado, no cumplió con el bloque de legalidad aplicable a ese momento, y sobrepasó el límite de crecimiento de gasto corriente permitido para el periodo 2021.

Sobre el particular cabe indicar que su representada fue informada⁴ por parte de la STAP sobre los montos máximos presupuestarios de gasto corriente, en aplicación de la regla fiscal para el periodo 2021 y, exhortada -mediante comunicados emitidos por el Órgano Contralor⁵- a que las actuaciones presupuestarias de la entidad se efectuaran en completa observancia y cumplimiento de la regla fiscal.

Asimismo, se reiteró al ICODER, en los oficios de aprobación presupuestaria, las disposiciones legales y técnicas que rigen el ámbito presupuestario -dentro de las que se encuentran la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635- y el deber de ejecutar el control y dar seguimiento a la evolución del gasto, y adoptar en caso necesario las acciones y los ajustes pertinentes durante la fase de ejecución presupuestaria del período 2021, para cumplir con el porcentaje establecido como límite de gasto corriente previsto al finalizar del ejercicio económico.

De modo que, al haberse materializado el incumplimiento señalado supra, resulta evidente que a lo interno no se adoptaron acciones de control ni de seguimiento efectivas sobre el gasto institucional.

Así las cosas, considerando que la finalidad principal de la instauración y aplicación de la regla fiscal sobre el Sector Público No Financiero, del cual forma parte su representada, se centra en lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal en Costa Rica, deviene oportuno e indispensable que el ICODER adecúe, o bien, corrija las actuaciones internas que permitieron el incumplimiento señalado supra.

En ese sentido, en el inciso b) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, se establece como deberes del jerarca y de los titulares subordinados *“Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades”*. Por lo cual, tanto el jerarca como los titulares subordinados del ICODER, en calidad de responsables del Sistema de Control Interno⁶, deben establecer los mecanismos de control y coordinación, así como adoptar las medidas de contención del gasto público necesarios, para garantizar que, en adelante, se cumpla con la regla fiscal prevista en el Título IV de la Ley N.º 9635, contribuyendo así con el saneamiento de las finanzas públicas del Estado, las cuales, en los últimos años han experimentado un deterioro acelerado.

Asimismo, es procedente que la Administración del ICODER lleve a cabo las actividades que sean necesarias para el adecuado control y monitoreo de gastos durante la fase de ejecución del presupuesto, contribuyendo así a que su presupuesto se ajuste al

4 Véase los antecedentes: 2 y 3 del presente documento (Oficios N.º STAP-0868-2021 del 29 de abril del 2021 y el N.º STAP-1072-2021 del 03 de junio del 2021.

5 Según oficios detallados en el antecedente N.º 7 de este documento.

6 De conformidad con el artículo 10 de la Ley N.º 8292.

DFOE-BIS-0653

7

21 de noviembre de 2022

límite de crecimiento del gasto establecido en la regla fiscal de la Ley N.° 9635.

Por consiguiente, en aras de que la gestión institucional asegure el cumplimiento de las disposiciones del Título IV de la Ley N.° 9635, ajustándose a los límites de crecimiento aplicables a cada ciclo presupuestario, según lo expuesto, y al amparo de las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículos 4, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428, esta Área de Fiscalización procede a emitir las siguientes órdenes:

1. Orden a Donald Rojas Fernández, en calidad de Director Nacional del ICODER o a quien en su lugar ocupe el cargo

- 1.1. Efectuar una revisión de los procesos presupuestarios institucionales, con el fin de identificar- a partir de un análisis de riesgos- los controles requeridos dentro de las fases del ciclo presupuestario, para asegurar el cumplimiento a la regla fiscal prevista en el Título IV de la Ley N.° 9635.
- 1.2. A partir de la identificación realizada en cumplimiento de lo ordenado en el punto 1.1; definir, establecer e implementar mecanismos de control sobre la totalidad del ciclo presupuestario, con el fin de que se asegure que la presupuestación sea conforme con los límites de regla fiscal definidos para cada periodo presupuestario.
- 1.3. Implementar acciones de monitoreo periódico del presupuesto institucional para asegurar la observancia de los límites de la regla fiscal. Para ello deberá designarse un responsable institucional quien deberá además contar con medios de comunicación oportuna de alertas y riesgos al jerarca institucional.

Por lo antes ordenado, se requiere que remita al Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social, en el plazo de **2 meses**, contado a partir de la notificación del presente oficio, una certificación en la que haga constar que se atendió lo ordenado en los puntos 1.1, 1.2 y 1.3, con la documentación de respaldo correspondiente.

En línea con lo anterior, se comunica que esta Área de Fiscalización dará seguimiento al cumplimiento de las acciones que se adopten para atender lo ordenado por el Órgano Contralor, por lo que se solicita al señor Donald Rojas Fernández en su calidad de Director Nacional, el correo electrónico que será utilizado como medio oficial para notificaciones de las órdenes en referencia.

Por otra parte, se debe designar y comunicar los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se le solicita informar sobre la persona a quien se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre la persona a la que se le dirige lo ordenado y la Contraloría General, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera. Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias,

DFOE-BIS-0653

8

21 de noviembre de 2022

según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La asignación de dichos roles deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que asumirá(n) el respectivo rol y a la Contraloría General, dentro de los **cinco días hábiles** siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dichas personas.

No se omite señalar que el artículo 69 de la Ley N.º 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley N.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día, a partir de la fecha de recibo de la presente comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Lic. Gonzalo Elizondo Rojas, MCP
Asistente Técnico



Licda. Karla Salas Solano, MBA
Fiscalizadora Abogada

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente de Área

RPP/emg

Ce: Expediente

G: 2022002319-2