

Al contestar refiérase  
al oficio No. **14219**

11 de septiembre, 2024  
**DFOE-IAF-0154**

Señor  
José Luis Araya Alpizar  
Director General de Presupuesto Nacional  
**MINISTERIO DE HACIENDA**  
[notifica\\_presupuesto\\_nacional@hacienda.go.cr](mailto:notifica_presupuesto_nacional@hacienda.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Atención a consulta del Proyecto de modificación del Clasificador Institucional del Sector Público

En atención al oficio MH-DGPN-DG-OF-0215-2024, mediante el cual somete a consulta el “Proyecto de modificación del Clasificador Institucional del Sector Público” y al oficio MH-DGPN-DG-OF-0333-2024, que contiene la propuesta ajustada de dicho Clasificador, se remiten las observaciones agrupadas según los temas analizados.

En primera instancia, se reitera que esta respuesta se emite conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 y en el artículo 44 de su Reglamento. En este contexto, las observaciones están alineadas con las competencias constitucionales y legales de vigilancia de la Hacienda Pública, encomendadas a la Contraloría General de la República. Cabe recordar que, de acuerdo con la normativa citada, esta respuesta no es vinculante, siendo la Dirección General de Presupuesto Nacional la entidad responsable de definir los ajustes aplicables al clasificador consultado.

## **1. Exclusión de instituciones del clasificador institucional del sector público**

Analizadas las modificaciones sustanciales realizadas en el nuevo Clasificador Institucional del Sector Público, se identificó la exclusión de 100<sup>1</sup> instituciones en el clasificador propuesto. Esta exclusión se fundamenta, principalmente, según el Manual de

---

<sup>1</sup> Contabilizando el total de Juntas de Educación, Juntas Administrativas de Escuelas y Colegios, así como colegios profesionales se excluyen aproximadamente 4685 instituciones que están incorporadas en el clasificador vigente.

DFOE-IAF-0154

2

11 de septiembre, 2024

Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del Fondo Monetario Internacional (MEFP 2014), además de consideraciones sobre su naturaleza jurídica y cambios normativos.

Es importante destacar las consideraciones del legislador al aprobar la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N.º 8131 en relación con la figura de los clasificadores. Las clasificaciones presupuestarias, según la normativa vigente<sup>2</sup>, deben facilitar la evaluación de la ejecución presupuestaria, permitir un análisis eficiente por parte de la Asamblea Legislativa y apoyar la ejecución eficiente del presupuesto. Estos principios fueron señalados por el Órgano Contralor, quien ha subrayado la necesidad de que las clasificaciones abarquen todas las etapas del proceso presupuestario<sup>3</sup>. Además, las clasificaciones presupuestarias no solo son una agrupación de gastos, sino que también materializan en términos numéricos, las políticas, objetivos sociales, económicos y ambientales<sup>4</sup>.

Considerando lo anterior, se reconoce la importancia de alinear los clasificadores presupuestarios con prácticas internacionales como las definidas en el MEFP 2014. No obstante, es indispensable velar por que sean herramientas útiles para todas las fases del proceso presupuestario, garantizando que estos agrupen y estandaricen la información generada por todo el sector público.<sup>5</sup> Por ello, con el fin de mejorar la propuesta presentada, se detallan a continuación algunas observaciones en relación con la exclusión de instituciones:

### **1.1. Órganos Desconcentrados de Gobierno Central**

En la propuesta se observa la eliminación de los órganos desconcentrados del Gobierno Central basada en que la Ley para el Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.º 9524. Esta normativa establece que todos los presupuestos de estos órganos deben integrarse en los ministerios y ser incluidos en el Presupuesto de la República para su aprobación por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, según el Dictámen N.º 073-2020 de la Procuraduría General de la República aunque esta unificación presupuestaria traslada la competencia de aprobación a la Asamblea Legislativa, pero no elimina la personalidad jurídica instrumental de estas entidades. Por lo tanto, continúan con su responsabilidad sobre la gestión financiera y la ejecución de los recursos asignados.

---

<sup>2</sup> Véase el folio 000241 del expediente legislativo n.º. 12.063.

<sup>3</sup> De conformidad con la moción visible a folio 000482 del expediente legislativo n.º. 12.063.

<sup>4</sup> A partir de las consideraciones expresadas por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos, en el Informe Unánime Negativo de la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinarios de la República para el año 1995, visible a folios 1528 y 1529 del expediente legislativo n.º. 12.063.

<sup>5</sup> Adicionalmente el artículo 43 del Reglamento a la Ley N.º 8131 indica que El presupuesto de egresos se elaborará considerando las siguientes clasificaciones: a) Institucional: consiste en la agrupación de las instituciones que conforman el Sector Público..

Dado lo anterior y la importancia de contar con información de estos órganos para los procesos de seguimiento y control que realizan las diferentes entidades, se sugiere al Ministerio valorar si cumplen con las características de una Unidad Institucional (UI) definidas en el MEFP 2014 e incorporarlos en el Clasificador Institucional. En caso de no cumplir con dichas condiciones se sugiere crear una categoría para esos órganos, de acuerdo con lo señalado en la sección 1.5 de este oficio.

## **1.2. Entidades subsidiarias de Bancos y otras empresas públicas**

La propuesta de clasificador omite instituciones que -a criterio del Ministerio- no cumplen con los requisitos del MEFP 2014 para ser consideradas unidades institucionales. Las entidades excluidas corresponden a subsidiarias de los bancos comerciales del Estado<sup>6</sup> y otras entidades públicas, creados con el objetivo de brindar servicios a las instituciones que las conforman, las cuales se detallan a continuación:

1. Banprocesa S.R.L.
2. BN Centro de Procesos S.A.
3. Popular Servicios Compartidos, S.R.L
4. Desarrollo de Servicios Inteligentes INNOVE S.A.

Las entidades excluidas fueron creadas como sociedades mercantiles<sup>7</sup> anónimas o con responsabilidad limitada y en esa condición, de conformidad con el Código de Comercio son personas jurídicas<sup>8</sup>; es decir, gozan de capacidad legal para realizar negocios y suscribir contratos, en tanto son objeto de derechos y obligaciones. Estas sociedades disponen de órgano colegiado, al cual se somete para análisis y aprobación diferentes decisiones de la sociedad, por ejemplo la aprobación del presupuesto institucional, e incluso, cuentan con independencia de sus socios al permitir separar tanto las responsabilidades como el patrimonio de la sociedad; de modo que se evidencia una separación orgánica entre las subsidiarias y las entidades que las crean, lo que refleja su condición y cumplimiento individual de las características de una unidad institucional del citado Manual, es decir *“entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades”*.

<sup>6</sup> La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N.º 1644 en su artículo 73 inciso 3 indica *“...exceptúanse también de estas disposiciones aquéllos casos en que los bancos comerciales del Estado, conjunta o separadamente, constituyan o empleen personas jurídicas de su exclusiva propiedad para la prestación exclusiva de servicios para ellos mismos, previa autorización de la junta directiva del Banco Central de Costa Rica o para la administración de bienes adjudicados en juicio.”*

<sup>7</sup> Sociedad Mercantil: *“Agrupación de personas que se constituyen como unidad organizativa de capital y trabajo, dirigida a un mercado y dedicada a la explotación de la industria comercial, dispuesta en escritura pública y con observancia de las formalidades establecidas en las normas que regulan la materia comercial.”* [Diccionario usual del Poder Judicial](#)

<sup>8</sup> Artículo 20 del Código de Comercio, Ley n.º. 3284.

Aunque las subsidiarias omitidas pertenecen a un conglomerado, el MEFP 2014 (párrafo 2.128) señala que si bien este tipo de sociedades están controladas por una sociedad matriz, cada subsidiaria debe clasificarse como una unidad institucional separada si cumple con los criterios de unidad institucional establecidos<sup>9</sup>.

También, es necesario tomar en consideración lo indicado por el Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 (SNC 2008)<sup>10</sup> el cual establece que una entidad jurídica es aquella reconocida por la ley con independencia de quienes la controlan, y es responsable de sus decisiones económicas<sup>11</sup>, el cual ve la necesidad de tratar cada sociedad de los grupos de sociedades o conglomerados como una Unidad Institucional separada, por cuanto a pesar de que *“la gestión de una sociedad filial esté sujeta al control de otra sociedad, sigue siendo responsable por la administración de sus propias actividades de producción.”*<sup>12</sup>

Considerando los aspectos indicados, se sugiere la incorporación de las sociedades señaladas en el clasificador institucional del sector público.

### **1.3. Compañía Internacional de Banano S.A. (CIBSA)**

En la propuesta sometida a consulta se observa que la Compañía Internacional de Banano<sup>13</sup>, se excluye del clasificador institucional en razón de que las empresas bananeras controladas por la Corporación Bananera Nacional no están habilitadas por Ley para ejercer funciones públicas. Su actividad es meramente mercantil o comercial y regulada por el Derecho privado<sup>14</sup>.

Al respecto, en el Dictamen de la Procuraduría PGR-C-259-2023 se indica que en ocasiones la Administración Pública acude a formas de organización colectiva del derecho privado, tales como la figura de sociedad anónima para ejecutar una actividad en la que están involucrados ciertos fines e intereses públicos. Adicionalmente, se cita en el criterio, algunos ejemplos de empresas con la misma condición de CIBSA -empresas públicas - *ente de derecho privado*, tales como *Correos de Costa Rica S.A., la Refinadora*

<sup>9</sup> Considerar adicionalmente lo indicado en el punto 2.125 del MEFP 2014 sobre las Cuasisociedades, las cuales son propiedad de una Unidad Institucional Residente, pero que al cumplir con los criterio de Unidad Institucional deben clasificarse de forma separada y se les agrupa como sociedades públicas no financieras o financieras, según corresponda.

<sup>10</sup> El manual de EFP 2014 -según indica en el punto 1.35- presenta un mayor grado de armonización con el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008).

<sup>11</sup> Sistema de Cuentas Nacionales 2008, párrafo 4.6.

<sup>12</sup> SCN 2008, párrafo 4.51.

<sup>13</sup> Se comunicó su exclusión mediante oficio MH-DGPN-DG-OF-0165-2024 del 29 de abril de 2024.

<sup>14</sup> Se indica que la exclusión se realiza por lo indicado en el Dictámen de la Procuraduría General de la República N.º PGR-C-259-2023 del 7 de diciembre de 2023.

DFOE-IAF-0154

5

11 de septiembre, 2024

*Costarricense de Petróleo S.A., la Empresa de Servicios Públicos de Heredia*, las cuales se encuentran incorporadas en el Clasificador Institucional del Sector Público.

Por lo tanto, se sugiere valorar nuevamente lo indicado en el criterio de la Procuraduría y analizar la incorporación de esta entidad en el clasificador institucional.

#### **1.4. Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETRON)**

Se observa la exclusión del clasificador institucional de FEMETRON, indicando en la justificación que *desinscribió la actividad económica en el Ministerio de Hacienda*. Sin embargo, no se tiene información sobre su disolución y al revisar la información incorporada en el Sistema de información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), se determinó que continúa presentando sus presupuestos a aprobación de la Contraloría General de la República y reportando los informes de ejecución presupuestaria en dicho sistema. Razón por la cual se sugiere analizar este caso e incorporar esta institución en el clasificador institucional.

#### **1.5. Exclusión de otras instituciones por no cumplir con las características de una unidad institucional**

Como parte del análisis realizado, la Contraloría General identificó las siguientes instituciones que por sus particularidades fueron excluidas del clasificador institucional por no cumplir con los criterios de unidad institucional definidos en el MEFP 2014:

1. Almacén Agrícola de Cartago
2. Colegios profesionales
3. Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA)<sup>15</sup>
4. Fondo de Apoyo de Educación Superior y Técnica del Puntarenense
5. Fondo Nacional de Sostenibilidad Cafetalera (FONASCAFÉ),
6. Fondo de Desarrollo de la provincia de Limón (FODELI)
7. Juntas de Educación y Administrativas de Escuelas y Colegios (anexo con la información)
8. Liga Agrícola Industrial de la Caña (LAICA),
9. Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)
10. Instituciones señaladas en los puntos anteriores que producto de la nueva revisión no sean agrupadas en los grupos institucionales definidos en el clasificador presupuestario.

<sup>15</sup> En mayor detalle por ejemplo en el caso de la CPCA es importante indicar según la Ley de Asociaciones Cooperativas, N.º 4179 es una entidad que tiene personalidad jurídica instrumental para definir las políticas de administración del Fondo Nacional de Cooperativas, maneja estados financieros en los que se visualiza información sobre los pasivos y activos y gestiona recursos públicos por cuanto recibe una transferencia del INFOCOOP, lo cual refleja la importancia de mantenerla incorporada en el clasificador institucional. La información sobre los estados financieros se puede ubicar en el siguiente enlace: [https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150210:1:7169139877636:::~:](https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150210:1:7169139877636:::)

La Contraloría General comparte la importancia de la actualización y alineación de los clasificadores presupuestarios a buenas prácticas internacionales; no obstante, se considera que, al ser un documento que tiene como objetivo la identificación de las instituciones responsables de la gestión pública y la rendición de cuentas ante las instancias correspondientes, así como la estandarización e integración de la información presupuestaria los sistemas de información y de administración financiera de las instituciones públicas<sup>16</sup>, es necesario disponer de un clasificador que contenga la agrupación de todo el sector público, y que sea una herramienta útil para la obtención de información presupuestaria completa, integrada y útil para la generación de estadísticas fiscales.

En línea con lo anterior, resulta importante considerar que en este momento el Ministerio se encuentra desarrollando el proyecto “Hacienda Digital”, el cual tiene como uno de sus propósitos integrar la información presupuestaria de todo el sector público, por lo que es indispensable la identificación de todas las instituciones con un único código presupuestario que permita la estandarización y completitud de la información.

Por lo tanto, acorde con unas finanzas públicas integradas que permitan la trazabilidad de la información generada en los diferentes procesos<sup>17</sup>, así como promover la transparencia y la rendición de cuentas, se sugiere crear una categoría diferente en la cual se agrupen dichas instituciones; propuesta que fue valorada con asesores del Fondo Monetario Internacional<sup>18</sup>, quienes al conocer la necesidad de disponer de información integrada de todo el sector público, indicaron que es factible crear una nueva categoría institucional para las instituciones antes mencionadas.

## **2. Sobre la clasificación asignada al Régimen No Contributivo de la CCSS y a las universidades en el proyecto de modificación del clasificador institucional**

A continuación, se presentan algunas observaciones relacionadas con la clasificación asignada en el proyecto a las siguiente instituciones:

### **2.1. Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)**

La propuesta de clasificador incluye al Régimen No Contributivo de Pensiones dentro del subsector Instituciones sin fines de lucro que sirve al Gobierno Central, considerándolo como una unidad institucional separada de la Caja Costarricense del Seguro Social.

<sup>16</sup> Objetivos indicados en la propuesta de clasificador institucional sometida a consulta de la CGR.

<sup>17</sup> Presupuesto, planificación, captación de recursos, pagos, entre otros.

<sup>18</sup> Reunión efectuada con los asesores del Fondo Monetario Internacional, Mario Silva y Luis Reyes el 7 de agosto de 2024

Sobre el particular, el artículo 1 de la Ley Constitutiva de la CCSS define a esta institución como la encargada del gobierno y administración de los seguros sociales y por ende del Régimen No Contributivo de Pensiones<sup>19</sup>, y de ese modo, su gestión está integrada a dicha institución. Además al ser un programa de la CCSS, el plan -presupuesto se presenta de forma consolidada en un único documento presupuestario, el cual incluye los diferentes objetivos, metas, así como los recursos asignados a los diferentes programas presupuestarios responsabilidad de la institución.

Al respecto, es importante considerar que, asignar un código presupuestario diferente al Régimen no Contributivo puede conllevar a que la información presupuestaria se desvincule de la visión integral de los programa de salud y de pensiones de la Ley Constitutiva de la CCSS, y la ejecución de actividades de control presupuestaria vinculadas al registro de los datos, lo que puede generar errores en la presentación de la información presupuestaria.

Por lo tanto, considerando que la CCSS es la responsable de la administración del Régimen y con el propósito de mantener la información de los programas que ejecuta la institución de forma integrada, se sugiere eliminar la codificación asignada.

## **2.2. Universidades Públicas<sup>20</sup>**

En el clasificador institucional propuesto se observa que las Universidades Públicas se clasifican dentro del Subsector de Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL) que sirven al Gobierno Central. Sin embargo, dado que estas entidades de educación superior gozan de autonomía constitucional que les confiere *independencia para el desempeño de sus funciones, plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios*<sup>21</sup>, se sugiere analizar si a la luz de dicha autonomía las Universidades cumplirán con los indicadores de control definidos en el recuadro 2.1 del MEF 2014, tales como la designación de funcionarios y directivos; capacidad para determinar aspectos significativos de la política o programa general de la ISFL; grado de financiamiento; entre otros, para ser clasificadas en este subgrupo institucional.

<sup>19</sup> De conformidad con la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n° 5662 y sus reformas.

<sup>20</sup> Universidad de Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico Costarricense, Universidad Técnica Nacional.

<sup>21</sup> Al respecto, véase el artículo 184 de la Constitución Política y el pronunciamiento C-114-2021 del 27 de abril de 2021 de la Procuraduría General de la República.

### **3. Observaciones adicionales sobre el proyecto de clasificador institucional**

#### **3.1. Inconsistencias en la información incorporada en el proyecto de clasificador institucional**

Con el propósito de mejorar la propuesta presentada y uniformar la información que contiene dicho documento, seguidamente se detallan algunas inconsistencias identificadas en la propuesta de clasificador institucional:

1. Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU): En la hoja de cálculo remitida como parte de la información complementaria del proyecto de modificación del clasificador, se incorpora el INVU en el subsector *Instituciones sin Fines de Lucro que sirven al Gobierno Central*, mientras que en el documento en formato PDF se clasifica en el subsector Sociedades Públicas Financieras.
2. Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP): En la hoja de cálculo, la institución está clasificada como Institución sin Fines de Lucro que sirve al Gobierno Central, no obstante en el documento que contiene la clasificación de instituciones no se encuentra esta entidad clasificada.
3. Se determinaron inconsistencias en las denominaciones utilizadas en el documento, por ejemplo en la descripción de la codificación establecida en la página 8, se indica que el segundo nivel se identifican como subsectores a *Gobierno General y Sociedades Públicas*, pero a nivel del desarrollo de la propuesta a partir de la página 10, se les denomina Sector. Esta situación sucede también con todos los niveles indicados en el documento, por lo que es necesario revisar la consistencia en las denominaciones utilizadas para no provocar confusión en los usuarios del clasificador.

#### **3.2. Codificación numérica de las instituciones**

Si bien es cierto, la codificación respeta cuatro niveles de codificación, y la misma es necesaria para organizar, gestionar y analizar de manera efectiva la información relacionada con las instituciones del sector público, se identificaron los siguientes puntos de mejora en la propuesta realizada:

1. En la Adenda del clasificador presentada se incorporó a los subsectores *Sector Público No Financiero y Sector Público Financiero*; no obstante, no se reflejó su incorporación en la codificación del documento, por lo que se recomienda incluir como un segundo nivel, la identificación de estos dos subsectores, tal y como se identifica en el clasificador vigente y detallar lo correspondiente sobre la codificación asignada en el apartado *Codificación* del mismo documento.

2. Posterior al nivel que identifica los grupos institucionales, se sugiere incluir un nivel adicional en el que se clasifiquen los subgrupos institucionales, ya que no están agrupados a nivel de codificación de una manera sistemática, por citar un ejemplo, en Sociedades Públicas Financieras, no se puede diferenciar o agrupar a nivel de código a las Sociedades Públicas de Depósito, Auxiliares Financieros, entre otros.
3. Otro aspecto que cabe destacar es que las instituciones se ordenan alfabéticamente (a diferencia del clasificador actual) y conservan la numeración asignada en el clasificador vigente, aspecto que provoca que la numeración propuesta carezca de un orden lógico y continuo. Por lo tanto, se sugiere establecer un orden similar al utilizado para el grupo de municipalidades, manteniendo las respectivas previsiones para la inclusión de nuevas instituciones entre las codificaciones propuestas.

Las anteriores observaciones relacionadas con las codificación se realizan con el propósito de mejorar la identificación y la forma de visualizar la información en los sistemas de información y facilitar los análisis que se generen en los distintos procesos.

### **3.3. Aspecto adicionales a considerar**

1. En la definición de Sector Público incluida en la sección "Descripción de los sectores" se sugiere agregar la condición de residentes tal como el manual lo considera (MEFP 2014, párrafo 2.63). Si bien en algunas de las definiciones de los otros sectores se incluye tal aspecto, podría ser recomendable incluirlo desde la definición de Sector Público, por cuanto, en la herramienta utilizada para la clasificación sectorial de las entidades públicas (Árbol de decisiones Gráfico 2.4), la primera consulta que se indica es si se trata de una entidad residente.
2. Con el objetivo de una mayor comprensión por parte de los usuarios se considera importante incluir un apartado con definiciones importantes, por ejemplo unidad institucional, control gubernamental sobre una unidad institucional, residencia, entre otros, que ayuden a clarificar los conceptos utilizados o al menos hacer referencia al apartado del Manual de Estadísticas donde se puede ubicar dicha información.
3. Se sugiere modificar las Normas y Criterios Operativos para el uso de los Clasificadores Presupuestarios, con el propósito de orientar a las instituciones sobre conceptos básicos vinculados con la nueva clasificación, así como para definir el procedimiento para asignar un código institucional.

DFOE-IAF-0154

10

11 de septiembre, 2024

Finalmente, en virtud de los cambios tan significativos en el clasificador propuesto y por las implicaciones que puede generar esta nueva forma de clasificación en los procesos de gestión financiera de las instituciones públicas, la Contraloría General sugiere realizar un proceso de divulgación y acompañamiento tanto a lo interno del Ministerio de Hacienda como con todas las instituciones del sector público para la implementación de la reforma del clasificador institucional, así como un plazo prudencial para su entrada en vigencia.

Atentamente,

Jessica Víquez Alvarado  
**Gerente de Área**

Anita Gómez Monge  
**Fiscalizadora**



NCJ/AGCH/GAY/mmd

**Ce:** Comisión Interinstitucional de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público,  
[clasificadores@hacienda.go.cr](mailto:clasificadores@hacienda.go.cr)

**G:** 2024002013-2

**Ni:** 10931, 14391, 15469

**P:** 2024016641