

Al contestar refiérase
al oficio N° **19368**

15 de noviembre, 2024
DFOE-CIU-0462

Señor
Marlon Andrés Navarro Álvarez
Presidente de la Junta Directiva
BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA (BANHVI)

Estimado señor:

Asunto: Orden Nro. DFOE-CIU-ORD-00002-2024 relacionada con el pago directo a los desarrolladores de los proyectos de vivienda y el manejo presupuestario de los recursos del Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI).

Para que se haga del conocimiento de los miembros de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), en la sesión inmediata siguiente al recibo de esta comunicación, se le informa que la Contraloría General de la República, 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 de oficio sobre el pago directo de parte del Banco a los desarrolladores de proyectos de vivienda y el manejo presupuestario de los recursos del FOSUVI.

Al respecto, como parte de las revisiones y análisis efectuados en dicha investigación se detectaron aspectos relacionados con el uso y la administración de recursos públicos durante el período 2023, que ameritan la emisión de la presente orden, en virtud de lo cual seguidamente se exponen los antecedentes que a criterio de este Órgano Contralor resultan de mayor relevancia en torno al caso, con el criterio jurídico, el análisis del caso concreto, las conclusiones y las órdenes correspondientes.

1. Antecedentes

- 1.1. El 14 de mayo de 2012, en la sesión ordinaria 32-2012 la Junta Directiva del BANHVI acordó: **“C) El traslado de recursos a los desarrolladores, se hará de parte del BANHVI y mediante transferencias electrónicas, en forma directa a sus cuentas, previo informe de la entidad autorizada, mediante el que se certifique que se han cumplido con los requisitos legales y procedimentales para que dicho traslado de recursos sea realizado.”** (El resaltado no forma parte del original).
- 1.2. El 29 de septiembre de 2022 mediante el oficio N°. OFICIO-CGG-519-2022, el Gerente General del INVU presentó el "Plan Operativo y Presupuesto Inicial 2023" para aprobación de la CGR, que incluía ingresos por ¢2.155,01 millones del BANHVI para Bonos Ordinarios y Bono Individual Artículo 59. El 30 de septiembre de 2022, mediante el oficio N°. GG-OF-1227-2022 el Gerente General del BANHVI presentó su "*Plan Operativo Institucional y Presupuesto Inicial 2023*", que incorporaba egresos por ¢6.709,33 millones en transferencias de capital al INVU para el pago de bonos familiares de vivienda.
- 1.3. El 19 de diciembre de 2022, en la sesión N° 74-2022, mediante el acuerdo N.° 13 la Junta Directiva del BANHVI aprobó la "**Metodología para desembolsar recursos a entidades autorizadas para proyectos de vivienda**", esta "*tiene como objetivo regresar a las entidades autorizadas su rol de primer piso en lo que respecta al desembolso de recursos por concepto de avance de obra que se realiza en los financiamientos de proyectos al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional y del Bono Comunal, con lo anterior se devuelve al BANHVI el rol que legalmente le corresponde como ente rector de segundo piso*". Además, se instruyó a la Administración a incluir en el plan de trabajo la verificación del cumplimiento de esta metodología por parte de las entidades autorizadas.
- 1.4. El 26 de junio de 2023, mediante el **OFICIO-CGG-354-2023**, el Gerente General del INVU presentó para aprobación de la CGR el "Presupuesto Extraordinario 1-2023 y el ajuste al Plan Operativo Institucional (POI)". En este se presupuestaron ¢1.405,19 millones adicionales en la subcuenta 2.4.1.6.00.00.0.0.000--Transferencias de capital de Instituciones Públicas Financieras otorgadas por el BANHVI; de los cuales fueron aprobados únicamente ¢578,8 millones¹.
- 1.5. El 20 de septiembre de 2023, mediante el oficio N°. BANHVI-DF-OF-0828-2023, la Dirección de FOSUVI señaló que para la presentación del Presupuesto Extraordinario N° 1-2023 ante la CGR se requería incorporar ¢12.503,49 millones. En el oficio en mención se detallaron una serie de modificaciones para ajustar partidas del presupuesto tales como:

¹ Mediante el oficio DFOE-CIU-0316 (09673) del 20 de julio de 2023, de la CGR.

la partida de Compromisos 2022 estimada en el presupuesto original para 2023, a fin de reflejar todos los recursos disponibles, cumpliendo con lo indicado por el Departamento Financiero Contable del BANHVI.

Además se mencionó que la estimación de **estos recursos no se ejecutarían completamente en 2023, pero se comprometerían sobre la base de emisión de bonos ordinarios y proyectos** aprobados bajo el Artículo 59, *así como las respectivas comisiones de Ley*, tanto para Entidades Autorizadas como para el Banco.

Después de la modificación al presupuesto, se asignaría al INVU un total de ¢11.675,39 millones en transferencias de capital para el ejercicio económico 2023.

1.6. El 25 de septiembre de 2023 mediante el oficio N°. BANHVI-GG-OF-0906-2023, el Gerente General del BANHVI presentó el Presupuesto Extraordinario 1-2023 para aprobación de la CGR. Este presupuesto incluyó un aumento de egresos por ¢5.050,78 millones en transferencias de capital al INVU. Este aumento correspondía al incremento de las partidas para trasladar a las Entidades Autorizadas **para el compromiso y pago de bonos, cumpliendo con el principio de plurianualidad.**

1.7. El 16 de febrero de 2024 mediante el oficio BANHVI-DFC-OF-041-2024, el Jefe del Departamento Financiero-Contable del BANHVI envió el "Informe de Liquidación Presupuestaria del BANHVI del periodo 2023" a través del SIPP². En este sistema se reportaron transferencias de capital al INVU por ¢11.037,35 millones.

El informe señala que **el presupuesto se registra en base de efectivo, excepto para los recursos del FOSUVI, que contemplan compromisos de desembolsos futuros.** En los comentarios sobre la liquidación de ingresos y egresos, se informó que el presupuesto total para las transferencias de capital destinadas al pago del Bono Familiar de Vivienda y los proyectos del Artículo 59 fue de ¢216.749 millones. De este monto, se ejecutaron ¢95.480 millones en base de efectivo (44% del total) y ¢201.535 millones en base devengado (93% del total).

1.8. El 16 de febrero de 2024 mediante el oficio GG-0070-2023, el Gerente General del INVU envió el Informe de Liquidación Presupuestaria del año 2023 y sus anexos a través del SIPP³. En el SIPP se reportaron transferencias de capital recibidas del BANHVI por **¢827,60 millones.**(El resaltado no forma parte del original).

² Informe aprobado por la Junta Directiva del BANHVI en la Sesión N°12-2024 del 15 de febrero de 2024.

³ Informe aprobado por la Junta Directiva del INVU en la Sesión N° 6626 del 15 de febrero de 2024.

- 1.9.** El 28 de mayo de 2024 mediante el oficio BANHVI-SGO-OF-0118-2024, el Subgerente de Operaciones del BANHVI envió a la CGR el detalle de los procedimientos para la asignación y giro de recursos destinados a proyectos de vivienda⁴ bajo el artículo 59 de la Ley N.º 7052, en el cual se permite a las Entidades Autorizadas solicitar el giro de recursos al constructor, acompañadas de las facturas electrónicas. **También se mencionó en dicho oficio que en los proyectos Hojancha, Guararí y Bono Colectivo Parque Corina Rodríguez 1986, se reguló a nivel contractual que el BANHVI desembolsa directamente a los desarrolladores.** (El resaltado no forma parte del original).
- 1.10.** El 28 de junio de 2024 mediante el oficio BANHVI-GG-OF-0683-2024, el Gerente General del BANHVI, certificó el desglose del Presupuesto total ajustado 2023 de la subpartida 7.01.06 Transferencias de capital a Instituciones Públicas Financieras, que asignó ₡11.222,61 millones a favor del INVU. Además, se certificó la liquidación presupuestaria del BANHVI para 2023, que reflejó un total de ₡11.037,35 millones, compuesto por ₡1.040,24 millones en base de efectivo y ₡9.997,11 millones en **compromisos registrados en base devengado**⁵.

Se certificaron desembolsos a desarrolladores proyectos de vivienda del INVU, a través del FOSUVI entre **2019 y 2023**:

- **2019:** 15 desembolsos (₡775,05 millones).
- **2021:** 3 desembolsos(₡261,14 millones).
- **2022:** 3 desembolsos(₡80,26 millones).
- **2020 y 2023:** Sin desembolsos.

Total desembolsado: ₡1.116,45 millones, incluyendo el 2% de retención de impuesto sobre la renta.

El BANHVI fundamentó estos desembolsos en el **“Acuerdo No 13, Sesión de Junta Directiva No 32-2012, del 14 de mayo de 2012.”** También se explicó que los compromisos de desembolso del FOSUVI se asocian a aprobaciones individuales y a objetivos del POI, considerando su impacto en la ejecución presupuestaria.

⁴ Procedimiento denominado: "Desembolso para Proyectos" (Código PN-GBFV-CB-PR02).

⁵ Según la Administración del BANHVI, los compromisos de desembolso FOSUVI corresponde a las asignaciones de recursos asociadas a aprobaciones de casos individuales y Proyectos, sean de Vivienda o de Bono Colectivo y que están asociados a objetivos y metas del POI, conforme los principios de programación y especificación y que tienen un destino que durante el transcurso del año se van desembolsando aunque conforme el principio de plurianualidad el proceso de desembolso sobrepase el periodo de presupuestación. El efecto de estos compromisos en los registros presupuestarios es su consideración como parte de la ejecución presupuestaria.

También se indicó que la figura de compromisos se utiliza conforme a principios de vinculación del presupuesto con la planificación institucional y sostenibilidad. Por último se explicó que la "Base de Emisión"⁶ reconoce el compromiso tras la aprobación de asignaciones, afectando el registro presupuestario como parte de la ejecución.

- 1.11. El 05 de julio de 2024, el Gerente General del INVU, mediante el oficio CGG-343-2024, confirmó que el monto de ¢827,60 millones reportado en la subcuenta de ingresos por transferencias de capital de Instituciones Públicas Financieras concedidas del BANHVI, correspondía a los recursos que efectivamente ingresaron a las cuentas bancarias de la institución. Afirmó que **este monto coincidía con los desembolsos realizados por el BANHVI durante 2023**, según los registros del Sistema de Información SIAF y las Unidades de Mecanismos de Financiamiento y Proyectos Habitacionales. (El resaltado no forma parte del original).
- 1.12. El 31 de julio de 2024, el Director del FOSUVI del BANHVI mediante el oficio BANHVI-DF-OF-0725-2024 certificó que la "Metodología para desembolsar a las entidades autorizadas-" aprobada en 2022 por la Junta Directiva⁷ se encuentra vigente y se aplica a proyectos de vivienda aprobados desde 2023 y a aquellos anteriores con menos del 90% desembolsado. También señaló que para proyectos con un avance del 90% o más, el BANHVI sigue usando la metodología de giros directos a desarrolladores, ya que fueron aprobados antes de la nueva metodología y están cerca de completarse. Además certificó que existen 33 proyectos bajo este esquema, incluyendo todos los del INVU, cuyos desembolsos superan el 90%, por lo tanto el Banco continúa desembolsando con la metodología de giros directos a los desarrollares/constructores.

La comunicación preliminar de los resultados producto de la investigación a la que alude la presente orden, se realizó a Dagoberto Hidalgo Cortés, Gerente General del Banhvi, Guillermo Bolaños Sandoval, Subgerente Financiero del Banco, José Carlos Olmos Cruz, Director del FOSUVI, Mariella Salas Rodríguez, Jefa del Departamento Técnico del FOSUVI y con José Pablo Durán Rodríguez, Jefe del Departamento Financiero-Contable del Banco, mediante sesión oficial virtual el viernes 15 de noviembre de 2024 a las 2:30 p.m., la cual fue convocada mediante correo electrónico del miércoles 06 de noviembre de 2024.

⁶ De acuerdo con la Administración del BANHVI, la base de emisión corresponde al reconocimiento del compromiso u obligación a partir del acto administrativo de aprobación de la asignación de recursos para casos individuales o proyectos de vivienda y bono colectivo, sea a nivel de la Dirección FOSUVI o de la Junta Directiva.

⁷ En la sesión 74-2022 del 19 de diciembre de 2022.

2. Criterio jurídico y técnico

En primer lugar es relevante tener presente los siguientes elementos de consideración dentro del contexto de análisis que se realiza sobre la relación fáctica:

a. Naturaleza jurídica y funciones del BANHVI

La Ley N.º 7052 establece que el BANHVI es una entidad de derecho público no estatal⁸. Como tal, es el ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), encargado de supervisar y orientar dicho sistema, canalizando recursos a entidades autorizadas que financian proyectos de vivienda. Su función principal es canalizar recursos financieros hacia las entidades autorizadas, que son las responsables de financiar proyectos de vivienda y otorgar créditos a los usuarios finales.

El BANHVI actúa como un banco de segundo piso, lo que significa que no interactúa directamente con los usuarios finales ni con desarrolladores⁹. Su actividad crediticia se limita a obtener y distribuir recursos entre las entidades autorizadas para fomentar la inversión en el sector vivienda. La ley prohíbe al BANHVI realizar operaciones financieras directas con el público o involucrarse en la compra, venta o construcción de inmuebles, salvo en casos específicos como la venta de bienes recibidos por liquidación de garantías hipotecarias o la adquisición de inmuebles necesarios para sus operaciones¹⁰.

A nivel reglamentario, el artículo 3 del Reglamento de Organización del SFNV (Decreto Ejecutivo N.º 25788) establece que corresponde al BANHVI canalizar recursos financieros hacia las entidades autorizadas, que son las encargadas de las operaciones propias del sistema y asumen la responsabilidad por ellas. El BANHVI, por tanto, no tiene habilitación legal para realizar operaciones financieras directamente con el público ni con desarrolladores.

De lo anterior se extrae que el BANHVI es un ente de derecho público de especial relevancia para el sector vivienda en Costa Rica. Como banco de segundo piso y ente rector del SFNV, su función es financiar y supervisar a las entidades autorizadas, promoviendo la inversión en vivienda sin interactuar directamente con los usuarios finales ni desarrolladores. Esto garantiza un control y orientación adecuados del sistema, conforme a los principios y normas del derecho público y administrativo aplicables.

⁸ Mayor detalle sobre la naturaleza jurídica y las funciones del BANHVI se incorporó en el Informe de auditoría N° DFOE-CIU-IAD-00004-2023 del 05 de octubre de 2023.

⁹ Aspecto que desarrolló la Procuraduría General de la República (PGR) en el Dictamen 220 del 20 de setiembre de 2012.

¹⁰ Artículo 9°.- El Banco Hipotecario de la Vivienda no estará facultado para hacer operaciones financieras directamente con el público. Conforme con esta ley, sólo las entidades autorizadas podrán conceder préstamos a las personas calificadas como usuarios del Sistema, para la construcción o adquisición de viviendas o de lotes (...)// Artículo 10°.- Al Banco Hipotecario de la Vivienda le está prohibido operar directamente en el financiamiento, compra y venta, o construcción de inmuebles, salvo que se trate de la venta de bienes recibidos con motivo de la liquidación de garantías hipotecarias u otros que le fueren donados, o de la compra de los que le sean indispensables para la instalación de sus oficinas centrales o agencias.

b. Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI)

El FOSUVI forma parte del patrimonio del BANHVI y tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda a familias de bajos ingresos, personas con discapacidad, parejas jóvenes y adultos mayores sin núcleo familiar. Según la Ley N.º 7052, el BANHVI puede destinar hasta el 40% de los ingresos anuales del FOSUVI para subsidiar proyectos de adquisición, mejora y construcción de viviendas, priorizando a grupos vulnerables.

El BANHVI es la única institución facultada para aprobar las condiciones de otorgamiento de los beneficios del Fondo, pero la gestión y evaluación de las solicitudes se realizan exclusivamente a través de las Entidades Autorizadas, garantizando la correcta ejecución de los proyectos. De acuerdo con el Reglamento de Organización del Sistema Financiero Nacional para Vivienda¹¹, estas entidades son responsables de contratar a los desarrolladores¹², evaluar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, asegurar el cumplimiento de los estándares establecidos y **fiscalizar las inversiones para verificar que los desembolsos¹³ correspondan al avance real de las obras. El BANHVI supervisa el proceso, pero no participa directamente en la ejecución financiera.**

c. Sostenibilidad de los servicios públicos y la presupuestación plurianual

En el marco normativo costarricense, la disciplina presupuestaria se fundamenta en normas y principios constitucionales, particularmente en el Artículo 176 de la Constitución Política, que establece la necesidad de una gestión pública sostenible, transparente y responsable basada en un marco de presupuestación plurianual para asegurar la continuidad de los servicios públicos. La Ley, N.º 8131, desarrolla estos principios a nivel legal, destacando la **universalidad e integridad, anualidad, programación y especialidad cuantitativa y cualitativa** en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos.

En 2020, se reformaron las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP) para incorporar una visión plurianual¹⁴ en la presupuestación, alineando el presupuesto institucional con proyecciones financieras a mediano y largo plazo y vinculándolo con la planificación institucional y los planes de desarrollo nacionales, sectoriales y regionales considerando al menos los tres años siguientes al presupuesto actual. Esto garantiza la sostenibilidad y continuidad de los servicios públicos, asegurando que las entidades operen de manera responsable y eficiente.

¹¹ Decreto Ejecutivo N.º 25788 del 08 de enero de 1997.

¹² Artículo 89 de la Ley N.º 7052: la Entidad Autorizada debe firmar un contrato de crédito y ejecución de obras con el desarrollador para cada solicitud de financiamiento aprobada. Este contrato debe incorporar las disposiciones relevantes del Reglamento y las normas aplicables.

¹³ Artículo 66 de la Ley N.º 7052, relacionado con el giro y control de los recursos del FOSUVI.

¹⁴ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), 2.2.5 Visión plurianual en el presupuesto institucional.

La implementación de esta visión plurianual está respaldada por principios como la **vinculación del presupuesto con la planificación institucional** y la **sostenibilidad financiera**, que requieren que las instituciones establezcan medidas para asegurar el financiamiento de proyectos que exceden el ejercicio económico anual. Finalmente, la sostenibilidad en la gestión pública exige transparencia, responsabilidad y eficiencia en la planificación y uso de los recursos, complementando el principio de anualidad con una proyección financiera a mediano y largo plazo.

d. Los compromisos presupuestarios

El Artículo 176 de la Constitución Política y la Ley N.º 8131 establecen que el presupuesto público debe cumplir los principios de anualidad, programación y especialidad cuantitativa y cualitativa, garantizando que los recursos no se desvíen de su propósito ni se adquieran compromisos sin saldos disponibles. En cuanto a los compromisos presupuestarios¹⁵, estos deben registrarse antes de que finalice el año fiscal. Si algunos compromisos no se devengan antes del 31 de diciembre, se trasladan al ejercicio presupuestario siguiente, afectando los créditos disponibles de ese nuevo periodo.

La CGR definió¹⁶ el concepto de compromiso presupuestario como la obligación que asume la Administración de pagar a terceros, dentro del periodo presupuestario, una suma de dinero. En la misma línea, las NTPP¹⁷ refuerzan que solo se ejecutarán gastos imputables al periodo vigente, y sólo se le podrá imputar, como caso excepcional, las obligaciones que queden pendientes al finalizar el año, cuando la institución cuente con la autorización respectiva por una disposición legal o norma superior. Además, señalan que el presupuesto debe tener una visión plurianual para garantizar la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de proyectos que excedan un solo periodo. Esto con el fin de que las instituciones planifiquen y aseguren el financiamiento a largo plazo.

e. Base de registro de los ingresos y los gastos en el presupuesto

Las NTPP disponen que la contabilidad presupuestaria debe registrar detalladamente las asignaciones presupuestarias aprobadas de ingresos y gastos, así como las operaciones de ejecución y liquidación. Según la norma 2.2.4 *“Las instituciones deben establecer y utilizar una **base uniforme** para el registro y la contabilización de todos los ingresos y los gastos, de tal forma que permita la acumulación y el manejo consistente de la información presupuestaria en la toma de decisiones.”*

¹⁵ Artículos 46 y 58 de la Ley N.º 8131.

¹⁶ Oficios números 12666 (DFOE-SM-1646) de 20 de diciembre de 2010, 10335 (DFOE-PG-385) de 24 de octubre de 2011, y 09210 (DFOE-DL-00720) de 01 de julio de 2015.

¹⁷ Norma 4.3.2 y 2.2.5 de las NTPP.

Esta uniformidad está vinculada a principios fundamentales como el **principio de universalidad e integridad**, que asegura un registro completo y correcto de todos los ingresos y gastos, reflejando fielmente la actividad financiera de la institución. También se relaciona con el **principio de especificación**, que facilita una clasificación clara y precisa, y con el **principio de claridad**, garantizando que la información sea comprensible para todas las partes interesadas.

El cumplimiento de la norma 2.2.4 es crucial, ya que la falta de uniformidad puede generar inconsistencias en los informes de ejecución presupuestaria y dificultar la interpretación de los resultados financieros. La CGR ha señalado¹⁸ que la selección o modificación de la base de registro presupuestario, como pasar de una base de efectivo a una de devengo, es responsabilidad de la administración. Sin embargo, esta decisión debe aplicarse uniformemente a todos los ingresos y gastos y demostrar mejoras en la planificación, sistemas de información y control interno.

La adopción de la base de devengo¹⁹ en la contabilidad presupuestaria implica registrar ingresos y gastos cuando se generan las obligaciones, independientemente de cuándo se realicen los pagos, proporcionando una visión más precisa de las obligaciones y recursos de la institución. No obstante, esto no requiere incluir cuentas de la contabilidad patrimonial, como depreciaciones o amortizaciones, en los clasificadores presupuestarios, que deben seguir siendo los emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Independientemente de la base contable utilizada, es fundamental seguir rigurosamente los procedimientos establecidos para el registro de información en el **Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)**. La coherencia en la aplicación de estos procedimientos garantiza la uniformidad y confiabilidad de la información presupuestaria, permitiendo decisiones correctas y fundamentadas.

3. Análisis del caso concreto

De acuerdo con la relación fáctica expuesta y los criterios aludidos, el análisis se centra en los aspectos fundamentales que surgen a partir de las prácticas y decisiones adoptadas por el BANHVI en relación con el cumplimiento del contexto jurídico.

A. Pago directo a los desarrolladores de los proyectos de vivienda sin habilitación legal.

El 14 de mayo de 2012, la Junta Directiva del BANHVI, en la sesión ordinaria 32-2012, acordó que para proyectos de vivienda amparados por el artículo 59 de la Ley 7052, el Banco realizaría el traslado de recursos a los desarrolladores mediante transferencias electrónicas directas a sus cuentas, previa certificación de la Entidad

¹⁸ Oficio N° 15183 (DFOE-EC-0731) del 20 de octubre de 2015.

¹⁹ Según el artículo 128 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el gasto devengado se refiere al registro del gasto cuando se recibe y aprueba, por el órgano correspondiente, bienes y servicios contratados o consumidos, o transferencias aplicadas, independientemente de cuándo se realice el pago.

Autorizada, asegurando que se habían cumplido todos los requisitos legales y procedimentales necesarios para realizar el traslado de recursos. Esta práctica fue regulada por el procedimiento interno "Desembolso para Proyectos"²⁰, que permite a las Entidades Autorizadas solicitar el giro de recursos directamente al constructor, siempre y cuando presenten las facturas electrónicas correspondientes.

En el caso del INVU, el Subgerente de Operaciones del BANHVI, informó²¹ sobre varios proyectos de vivienda a cargo de esta Entidad Autorizada en los cuales se estableció contractualmente al BANHVI como el responsable de realizar todo pago que se llegue a adeudar bajo esos contratos. Durante el periodo 2019-2023, el BANHVI desembolsó \$1.116,45 millones a desarrolladores de proyectos del INVU, en 2019, 2021 y 2022, incluyendo la retención del 2% del impuesto sobre la renta. Sin embargo, en 2020 y 2023 no se realizaron desembolsos a proyectos de esta Entidad Autorizada. Esta práctica de pago directo, pese a su implementación, carece de respaldo legal y contraviene el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política.

El 19 de diciembre de 2022, el BANHVI aprobó la "Metodología para desembolsar a las entidades autorizadas, los recursos correspondientes al desarrollo de proyectos de vivienda" que restablece el rol de las Entidades Autorizadas como responsables de los pagos directos a desarrolladores. Esta metodología está vigente y se aplica a proyectos aprobados a partir de 2023, pero los proyectos con más del 90% de desembolso, continúan bajo la metodología anterior de pagos directos, ya que están cerca de finalizar. Actualmente, el BANHVI continúa realizando desembolsos directos a los desarrolladores en 33 proyectos de vivienda, entre los cuales se incluyen 4 proyectos del INVU que superan el 90% de avance.

La práctica de realizar el traslado de recursos directamente a los desarrolladores, tanto antes, como después de la implementación parcial de la citada Metodología en 2022, no tiene una norma legal habilitante. Al contrario, el ordenamiento jurídico prohíbe al BANHVI operar directamente con terceros fuera de las Entidades Autorizadas en el financiamiento o construcción de inmuebles, tal y como establecen los artículos 9 y 10 de la Ley N°. 7052. Dicho marco establece que el BANHVI debe subsidiar, a través de las Entidades Autorizadas, la adquisición de terrenos, urbanización y construcción de viviendas, limitando la canalización de recursos financieros exclusivamente a dichas entidades, quienes deben gestionarlos de acuerdo con sus contratos con los desarrolladores.

Por su parte, el BANHVI tiene la responsabilidad de dar seguimiento y fiscalizar la asignación de recursos, pero no debe relacionarse directamente con los desarrolladores. Su rol se limita a financiar y supervisar las actividades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

²⁰ Procedimiento titulado "Desembolso para Proyectos" (Código PN-GBFV-CB-PR02).

²¹ Mediante el oficio BANHVI-SGO-OF-0118-2024 del 28 de mayo de 2024.

B. Manejo presupuestario de los recursos del FOSUVI.

En 2023, el presupuesto del INVU incluyó ingresos por ¢2.155,01 millones provenientes de transferencias de capital del BANHVI para la colocación de Bonos Ordinarios y Bono Individual Artículo 59. Sin embargo, el BANHVI registró egresos de ¢6.709,33 millones para transferencias de capital al INVU, generando una discrepancia de ¢4.554,32 millones entre ambos presupuestos. En junio de 2023, el INVU incorporó solo ¢578,82 millones, reduciendo la diferencia a ¢3.975,49 millones. Posteriormente, en septiembre de 2023 el BANHVI presentó²² un Presupuesto Extraordinario, aumentando las transferencias de capital al INVU en ¢5.050,78 millones *“para el compromiso y pago en cumplimiento del principio de plurianualidad”* de bonos de vivienda en sus diferentes modalidades.

El incremento en el presupuesto del BANHVI se originó por la incorporación de ¢12.503,49 millones provenientes de diversas leyes y fondos, ajustando la partida de Compromisos 2022 en el presupuesto 2023, para reflejar todos los recursos disponibles. No obstante, se aclaró que *“Estos recursos se estima que no serán ejecutados en su totalidad sobre la base de Efectivo en el 2023; sin embargo, serán comprometidos sobre la base de emisión (...)”*.

Este ajuste amplió aún más la diferencia entre los montos reportados por el BANHVI y el INVU en las transferencias de capital. Según los informes de liquidación presupuestaria de 2023, el INVU reportó haber recibido ¢827,60 millones del BANHVI, mientras que el BANHVI informó haber transferido ¢11.037,35 millones al INVU, resultando en una diferencia de ¢10.209,75 millones. Adicionalmente, el Informe de Liquidación Presupuestaria del BANHVI mencionó que su base de registro es la de efectivo, excepto para los recursos del FOSUVI, donde se consideran compromisos de desembolso futuros.

La CGR solicitó²³ un desglose detallado de las transferencias de capital otorgadas del BANHVI al INVU, y el Gerente General del BANHVI informó²⁴ que, de los ¢11.037,35 millones ejecutados, ¢1.040,24 millones correspondieron a la base efectivo (9%) y ¢9.997,11 millones en base devengo (91%). Este último monto (¢9.997,11 millones) equivale al 98% de la diferencia total de ¢10.209,75 millones entre las transferencias de capital reportadas por ambas instituciones.

La Gerencia del BANHVI explicó que los compromisos de desembolso del FOSUVI están relacionados con aprobaciones de proyectos de vivienda o bonos colectivos, reconocidos bajo la *“Base de emisión”*²⁵, vinculados con los objetivos del Plan Operativo Institucional (POI), cuyos procesos pueden extenderse más allá del año fiscal, según el

²² Mediante el oficio BANHVI-GG-OF-0906-2023, Presupuesto Extraordinario 1-2023.

²³ Oficio N°. 10583 (DFOE-CIU-0265) del 21 de junio de 2024.

²⁴ Mediante oficio BANHVI- GG-OF-0683-2024 del 28 de junio de 2024.

²⁵ La *“Base de emisión”* corresponde a un concepto propio del Banco el cual no forma parte de los términos técnicos incorporados en las normas presupuestarias aplicables.

principio de plurianualidad. Estos compromisos están alineados con la planificación estratégica, y su ejecución puede tardar entre 6 y 24 meses o más, asegurando la sostenibilidad y el financiamiento continuo.

Es fundamental abordar la correcta gestión de los compromisos presupuestarios, que son obligaciones cuyo cumplimiento puede extenderse más allá del año fiscal. Según la Ley 8131 y su reglamento, el presupuesto debe incluir sólo los ingresos y gastos esperados para el período del 1° de enero al 31 de diciembre. Además, cualquier saldo disponible debe caducar al finalizar el ejercicio fiscal, lo que obliga a reincorporar los recursos necesarios en el presupuesto del año siguiente para cumplir con los compromisos no liquidados.

Los principios de sostenibilidad y presupuestación plurianual exigen que se consideren aquellos gastos con un horizonte de ejecución que trascienda el periodo presupuestario. Para ello, las **Normas Técnicas de Presupuesto Público (NTPP)** establecen en su norma 2.2.5 que el presupuesto institucional, en conformidad con el principio de anualidad, sólo debe incluir los ingresos y gastos del año de vigencia. Sin embargo, debe alinearse con proyecciones plurianuales que aseguren la sostenibilidad y continuidad de los servicios y proyectos, considerando al menos los tres años siguientes al presupuesto formulado. Estas proyecciones deben vincularse con los objetivos y metas de la planificación institucional, así como con los planes de desarrollo nacionales, sectoriales y regionales.

A pesar de la importancia del principio de sostenibilidad, el manejo que el BANHVI ha dado a sus compromisos de desembolso no es congruente con el marco normativo. Según la norma 4.3.2 de las NTPP, el presupuesto sólo puede asumir la ejecución de gastos correspondientes al periodo de vigencia y, excepcionalmente, las obligaciones pendientes al finalizar el año, siempre que se cuente con una autorización legal específica. Sin embargo, el BANHVI no cuenta con una disposición legal que le permita considerar estos compromisos como parte de la ejecución presupuestaria, lo que va en contra de las Normas Técnicas de Presupuesto Público. Existe una interpretación incorrecta de los principios de plurianualidad, vinculación del presupuesto con la planificación institucional, programación y especificación.

Este manejo incorrecto podría comprometer la precisión de los informes financieros y presupuestarios, afectando la transparencia y la rendición de cuentas. Si no se corrige esta práctica, la gestión presupuestaria podría reflejar una situación financiera inexacta.

Asimismo, el artículo 176 de la Constitución Política y las NTPP estipulan que la información presupuestaria publicada por el BANHVI debe incluir, no sólo los resultados absolutos, sino también los compromisos adquiridos para los proyectos de vivienda, también debe garantizar la certeza sobre el financiamiento de estos proyectos a largo plazo, con una proyección mínima de tres años.

El segundo punto de análisis es la mezcla de bases de registro en la contabilidad presupuestaria del BANHVI, Mientras que la mayoría de sus registros se basan en efectivo, en los recursos de FOSUVI utiliza la base devengo, lo cual contraviene la norma 2.2.4²⁶ de las NTPP, que exige el uso de una base uniforme para la contabilización de ingresos y gastos, garantizando coherencia y consistencia en la información financiera para la toma de decisiones. La falta de uniformidad en las bases de registro del BANHVI ha generado serias inconsistencias en su información presupuestaria y financiera, afectando varios principios clave:

- **Universalidad e Integridad del Presupuesto:** La mezcla de bases de registro en diferentes partidas (como FOSUVI) distorsiona la realidad de la gestión presupuestaria, lo que puede causar sobreestimaciones en la ejecución.
- **Especificación:** La inconsistencia dificulta la clasificación clara de ingresos y gastos, complicando la gestión y comparación de datos, como se refleja en la diferencia de ₡10.209,75 millones entre BANHVI e INVU.
- **Equilibrio Presupuestario:** Las bases mixtas impiden una evaluación precisa de ingresos y gastos, lo que puede llevar a desequilibrios y decisiones inexactas.
- **Claridad:** La presentación inconsistente dificulta la interpretación de los informes, afectando la transparencia, la rendición de cuentas en la gestión pública.

En resumen, el BANHVI debe usar una base uniforme para garantizar coherencia y transparencia en la contabilización de los ingresos y gastos, lo que mejoraría la planificación, el control presupuestario y la rendición de cuentas, conforme a las normas aplicables.

Conclusiones

Con base en los elementos fácticos descritos y de las anteriores valoraciones jurídicas se concluye que la práctica del BANHVI de realizar desembolsos directos a desarrolladores de proyectos de vivienda carece de sustento legal según la Ley N.º 7052 y las reglamentaciones aplicables, dado que su función es actuar como entidad de segundo piso, canalizando recursos a través de Entidades Autorizadas. Estos pagos directos, además de no estar autorizados, afectan la transparencia y control de los recursos públicos, generando inconsistencias en la clasificación de las transacciones presupuestarias.

Asimismo, la incorporación de compromisos de desembolso en la ejecución presupuestaria del BANHVI contravienen las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), que exigen una base de registro uniforme para ingresos y gastos de conformidad con el principio de anualidad. La mezcla de bases de registro ha generado inconsistencias contables afectando la claridad, transparencia y fiabilidad de la información tanto

²⁶ NTT 2.2.4: Las instituciones deben establecer y utilizar una base uniforme para el registro y la contabilización de todos los ingresos y los gastos, de tal forma que permita la acumulación y el manejo consistente de la información presupuestaria en la toma de decisiones.

financiera como presupuestaria del BANHVI, con lo cual se ve afectada la rendición de cuentas. Es necesario que el BANHVI ajuste sus prácticas para garantizar la legalidad y transparencia en su gestión financiera y presupuestaria, de manera que se alinee con la normativa aplicable para garantizar la legalidad y coherencia en su gestión financiera.

4. Orden a los miembros de la Junta Directiva del BANHVI o a quién(es) en su lugar ocupe(n) el cargo:

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428, se ordena a las personas miembros de la Junta Directiva del BANHVI, o a quien en sus lugares ocupen el cargo, lo siguiente:

1. El cese inmediato de la práctica de realizar desembolsos directos a desarrolladores o constructores de proyectos de vivienda financiados con recursos de FOSUVI. A partir de esta fecha, todos los recursos financieros destinados a proyectos de vivienda deberán ser canalizados exclusivamente a través de las Entidades Autorizadas, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 59 de la Ley N.º 7052 y el Reglamento de operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de noviembre de 2024, una certificación de los acuerdos en la que consten las medidas asumidas.

2. El cese de la práctica de considerar los compromisos de desembolso como parte de su ejecución presupuestaria sin contar con la autorización legal correspondiente. Así mismo deberá ordenar ajustar la ejecución presupuestaria para que refleje únicamente los gastos que correspondan al ejercicio económico 2024, de acuerdo con las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Remitir a más tardar el 13 de enero de 2025, a la Contraloría General una certificación de los acuerdos en la que consten las medidas asumidas.

3. Se ajuste la información de la ejecución presupuestaria 2024 publicada por el BANHVI en el SIPP de acuerdo con el Manual del usuario del SIPP y la Guía para la remisión de la Liquidación Presupuestaria en el SIPP. De manera que no sólo se reflejen los resultados absolutos, sino que, en razón de la gestión que desarrolla esa entidad, se informe sobre los compromisos adquiridos así como la información necesaria que permita tener certeza acerca del financiamiento total de estos gastos con una visión mínima que cubra al menos tres años²⁷.

²⁷ Norma 2.2.5 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Remitir a más tardar el 31 de enero de 2025, a la Contraloría General una certificación en la que conste el ajuste realizado a la información presupuestaria 2024 del BANHVI en el SIPP.

4. La adopción de una base de registro presupuestaria uniforme para todos sus ingresos y gastos, conforme lo estipula la norma 2.2.4 de las NTPP. Incluyendo la revisión y ajuste de los informes financieros y presupuestarios de 2024 para corregir cualquier inconsistencia derivada de la mezcla de bases de registro.

Remitir a más tardar el 14 de febrero de 2025, a la Contraloría General una certificación de los acuerdos en la que consten las medidas asumidas para adoptar una base de registro presupuestario uniforme.

Asimismo, se comunica que el Área de Seguimiento para la Mejora Pública dará seguimiento al cumplimiento de las acciones que se adopten para atender lo ordenado por el Órgano Contralor. Por lo anterior, se requiere a los miembros de la Junta Directiva 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. Además, se les solicita informar sobre la(s) persona(s) a quien (es) 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, 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 (5) días hábiles** siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dicha(s) persona(s).

Por otra parte, no se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 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 General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del

DFOE-CIU-0462

16

15 de noviembre, 2024

tercer día a partir de la fecha de recibo de esta 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,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Yorleny Rojas Ortega
Asistente Técnico

José Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

Gabriela Villalobos Rodríguez
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

EGJ/vas

G: 2024001994-2

C: 419-2024

Ni: 11426, 12712, 13788, 14184, 15575, 16125 (2024)