

Al contestar refiérase
al oficio n.º **18320**

17 de octubre de 2025
DFOE-SOS-0651

Señor
Ricardo José Quesada Salas
Presidente Ejecutivo
INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL

Estimado señor

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Instituto de Desarrollo Agrario con respecto al monto de la transferencia que FODESAF está obligado a realizar según el artículo 77 inciso b) de la Ley n.º 9036

Nos referimos a su oficio n.º INDER-PE-OFI-1297-2025 del 03 de setiembre de 2025, en el cual solicita criterio vinculante del Órgano Contralor respecto al cálculo correcto y al traslado de recursos que la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) debe efectuar a favor del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), según lo establece el artículo 77, inciso b) de la Ley n.º 9036 del 11 de mayo de 2011.

La consulta se fundamenta en que a criterio del Inder, la DESAF ha estado presupuestando un monto significativamente menor al que le establece la norma, causando según esa institución un serio perjuicio a las regiones rurales de mayor rezago social y económico del país.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

La posición del Inder, contenida en el oficio n.º INDER-PE-AJ-OFI-360-2025, hace referencia a que el artículo 77, inciso b) de la Ley 9036 exige expresamente que la transferencia sea del "cero coma cinco por ciento (0,5%) del presupuesto total anual de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares". A juicio del Inder, la DESAF, como unidad ejecutora del Programa 737 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), administra la totalidad de los ingresos de este programa, lo que incluye los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Por lo

DFOE-SOS-0651

2

17 de octubre de 2025

tanto, el cálculo del 0,5% debe realizarse sobre el monto total de ese presupuesto.

Según el Inder, esta interpretación se sustenta en el Principio de Universalidad e Integridad presupuestaria, contenido en la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley N.º 8131), y en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (Resolución N.º R-DC-24-2012) de la Contraloría General de la República. El Inder señala que la normativa no reconoce un presupuesto independiente al FODESAF respecto a la DESAF. Incluso, dicha institución cita un oficio previo de la DESAF (MTSS-DESAF-OF-530-2022) donde se afirma que la transferencia del 0,5% "se compone del (0,50%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fodesaf". Sin embargo, menciona que esta posición no se ha cumplido, ya que la DESAF solo transfiere el 0,5% de su partida de "gastos operativos".

Por su parte, también aporta la posición de la DESAF, contenida en el oficio n.º CARTA-MTSS-DMT-1186-2025, la cual se centra en una interpretación literal de la ley y en la diferenciación de presupuestos, pues concluye que el 0,5% debe calcularse únicamente sobre el presupuesto total de la DESAF, y rechaza que dicho porcentaje deba provenir del presupuesto del FODESAF. Argumenta que el FODESAF es un fondo con finalidad específica, para financiar programas sociales, establecido por la Ley N.º 5662, y que la DESAF es el órgano que administra esos recursos, pero posee su propio presupuesto operativo, el cual no debe confundirse con el total de recursos del FODESAF.

La DESAF utiliza el artículo 17 de la Ley n.º 5662, que dispone que ese órgano puede utilizar hasta un 0,5% de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fondo (FODESAF) para cubrir sus gastos administrativos. En ese sentido, DESAF ha interpretado que el 0,5% que se debe transferir al Inder (según Ley n.º 9036) debe calcularse únicamente sobre esta partida operativa.

Asimismo, sostiene que pretender que el porcentaje provenga del presupuesto del FODESAF como base de cálculo del 0,5% para transferir al Inder sería jurídicamente inadmisibles y contraviene la redacción literal de la Ley n.º 9036, la Ley n.º 5662 y el principio de legalidad presupuestaria. Finalmente, argumenta que la ley es clara al designar la fuente como el presupuesto de la DESAF, no el del FODESAF y que el uso de recursos públicos debe interpretarse de manera restrictiva.

Por lo tanto, la controversia radica en si el "presupuesto total anual de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares" mencionado en el artículo 77, inciso b) de la Ley n.º 9036, se refiere únicamente a la partida de gastos operativos que la DESAF toma de FODESAF (posición DESAF) o si debe interpretarse como el total de recursos administrados por la DESAF como unidad ejecutora del Programa 737, incluyendo el grueso de los recursos del FODESAF (posición Inder).

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”, R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la Administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Conviene primeramente retomar lo que señala la norma en cuestión que justifica la transferencia del 0,5% al INDER. En ese sentido, el artículo 77, inciso b) de la Ley n.º 9036 indica lo siguiente:

ARTÍCULO 77.- Recursos del Fondo de Desarrollo Rural

Para el funcionamiento de este Fondo se contará con los siguientes recursos:

(...)

b) Un porcentaje del cero coma cinco por ciento (0,5%) del presupuesto total anual de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el cual deberá ser girado en el primer trimestre de cada año. (Resaltado no

DFOE-SOS-0651

4

17 de octubre de 2025

corresponde al original)

Al respecto, debe tenerse presente que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, n.º 5662 del 23 de diciembre de 1974, FODESAF es un fondo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) mediante la DESAF, y desde el punto de vista presupuestario, los recursos del FODESAF se formulan, aprueban y ejecutan para los fines que señala el artículo 3 de la ley de cita, en el financiamiento de programas y servicios a las instituciones del Estado, que tienen a su cargo la ayuda social complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos, tales como el Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, preferentemente a través de los patronatos escolares y centros locales de educación y nutrición, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Patronato Nacional de la Infancia.

Luego, este fondo no es una persona jurídica legalmente habilitada para administrar los recursos con destino específico antes indicados, de ahí que es el MTSS a través de la DESAF, la cual al tenor de lo reseñado en el artículo 18 de la Ley de cita es una dependencia técnica del MTSS, que administra el presupuesto asignado con destinos específicos.

Por otra parte, la Ley n.º 5662, en su artículo 14, autoriza al DESAF para presupuestar el uso de los recursos del fondo para los fines que señala ley y aquellos que asuma en virtud de la suscripción de convenios; además, el artículo 17 consigna que la DESAF podrá utilizar hasta un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fondo para cubrir sus gastos administrativos.

En relación con las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTTP)¹ señaladas en el oficio de consulta y también referidas en el criterio jurídico interno n.º INDER-PE-AJ-OFI-360-2025 de 25 de junio de 2025, resulta oportuno aclarar lo siguiente:

- El contenido de las NTTP resulta de aplicación solo para aquellas entidades que someten su presupuesto para aprobación de la Contraloría General de la República, y en tal sentido es comprensivo de una serie de normas de carácter general acerca del subsistema de presupuesto y los elementos mínimos que debe contener el presupuesto público, en cada una de las fases del ciclo presupuestario, así como la documentación emergente para cada fase; la cual debe remitirse al Órgano Contralor y registrarse en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

¹ Resolución N°R-DC-24-2012, publicada en el Alcance Digital N° 39 a La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012.

DFOE-SOS-0651

5

17 de octubre de 2025

- De acuerdo con lo anterior, si bien dicha normativa define el presupuesto público como el instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos; la integridad del contenido de los ingresos y gastos probables del presupuesto en un período determinado, se encuentra determinado por una serie de principios presupuestarios que se complementan y cuyo fundamento legal es el artículo 5 de la Ley n.º 8131² y la norma n.º 2.2.3 del citado cuerpo normativo.

Así entonces, en el marco de la consulta planteada y de conformidad con lo señalado, destacan por su complementariedad y análisis integral, los principios de universalidad e integridad, anualidad, el principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional y el de programación.

En razón de lo anteriormente indicado, si bien el principio de universalidad e integridad indica expresamente que el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; eso no implicaría que las entidades públicas estén obligadas a incluir en el presupuesto la totalidad de ingresos y gastos probables en un período específico; por lo que dicho principio debe evaluarse en forma complementaria de acuerdo con lo señalado en los otros principios indicados, esto con el fin de tener un panorama más claro de qué proporción de los recursos totales, serían objeto de presupuestación.

Así como el principio de anualidad establece que el presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre, los principios de vinculación del presupuesto con la planificación institucional y el de programación, definen que el presupuesto debe responder a la planificación institucional de corto plazo y ésta a su vez a la de mediano y largo plazo que se deriven de la estrategia institucional y que los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos.

En consonancia con lo señalado, se colige que de la totalidad de los recursos probables en un período determinado, sólo serían objeto de inclusión en el presupuesto institucional aquellos que se vinculen directamente con objetivos y metas concretos para un ejercicio económico específico. Los remanentes de recursos derivados de la gestión institucional y que no están presupuestados, solo podrán incluirse en el presupuesto institucional, mediante un presupuesto extraordinario, con el fin de reforzar una meta existente o para el financiamiento de nuevas metas, producto de ajustes en el plan anual operativo.

² Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

DFOE-SOS-0651

6

17 de octubre de 2025

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo con la literalidad de la norma, se desprende con claridad que el porcentaje a transferir al INDER del 0,5% corresponde al presupuesto total anual de la DESAF, de tal manera que en atención del principio de legalidad establecido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, no es legalmente procedente aplicar ese porcentaje al presupuesto del Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares, pues si ello hubiera sido lo que el legislador pretendía, así se hubiera consignado expresamente.

Por otra parte, se aclara que conforme a los principios presupuestarios indicados, la DESAF solo incluirá en su presupuesto total anual, aquellos recursos que se vinculen a objetivos y metas en un periodo determinado y no la totalidad de recursos disponibles para gastos administrativos.

De esta manera, queda atendida su consulta.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

EAM/pmt

Ce: Expediente
G: 2025003963-1
NI: 19534-2025