



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 27 de julio de 2021  
MIDEPLAN-DM-OF-0766-2021

Señora  
Jeannette Solano García  
Directora General de Contabilidad Nacional  
Ministerio de Hacienda

Estimada señora:

En relación al oficio DCN-ARP-0678-2021 del 06 de julio de 2021, mediante la cual indican que la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central. Ley 9524, y según lo indicado en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos Ley 8131 en su artículo 94- Las entidades y los órganos comprendidos en el Artículo 1 de esta Ley, estarán obligados a atender los requerimientos de información de la Contabilidad Nacional para cumplir con sus funciones y con base en la reunión sostenida el día viernes 16 de julio entre los funcionarios de la Contabilidad Nacional y el Fondo de Preinversión de MIDEPLAN, me permito hacer las siguientes consideraciones:

El Fondo de Preinversión tiene como antecedente el Contrato de préstamo N° 569/OC-CR que establece condiciones básicas de operación, el mismo fue suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aprobado mediante ley N°7376 de 23 de febrero de 1994, y constituye un contrato administrativo internacional, siendo que el carácter de bilateralidad no permite a las partes hacer modificaciones sobre el contenido de éste, bajo la premisa de que “el contrato es ley entre las partes” deben respetarse todas las cláusulas en el contenidas. De lo contrario, las partes se exponen a incurrir en responsabilidades a nivel internacional.

Es este marco normativo el que hace recaer sobre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en cabeza de su titular, la competencia para llevar a cabo los actos de administración del Fondo de Preinversión, así como su representación judicial y extrajudicial (artículos 3 y 8 de la Ley del Fondo de Preinversión)

**ARTICULO 3. *Confírese al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica* o a quien él designe, la competencia para llevar a cabo los actos de administración del fondo de Preinversión a que se refiere el Contrato que por esta Ley se aprueba, quien gozará de la representación judicial y extrajudicial del Estado. La actividad del Fondo se considerará como ordinaria de la administración, para los efectos de**



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

*la Ley de la Administración Financiera de la República. En virtud de ello, el Fondo podrá contratar préstamos con los beneficiarios o con las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI), definidas en el Reglamento de la presente Ley. (El suplido no es del original)*

**ARTICULO 8. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la representación del Fondo** *y será el encargado de la ejecución de los acuerdos o decisiones del Comité Directivo, pero podrá delegar funciones cuando la ley así se lo permita. Durante sus ausencias temporales, la persona que lo sustituya tendrá las mismas atribuciones. (El suplido no es del original).*

En el artículo 2 del Reglamento del Fondo de Preinversión, Decreto Ejecutivo N°24658-PLAN de 21 de setiembre de 1995 se establecen con claridad los objetivos del Fondo:

*(...)*

*El objetivo fundamental del Programa de Preinversión y de su instrumento financiero el FONDO es fomentar la realización de estudios destinados a promover el desarrollo económico y social de acuerdo con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo del país; contribuir a aumentar el número y calidad de los proyectos específicos de inversión con el fin de facilitar y agilizar el financiamiento crediticio y de capital social; promover la realización de estudios sectoriales y regionales de desarrollo para identificar los proyectos de mayor prioridad, tanto en el Sector Público como en el Privado; contribuir a mejorar la organización, el funcionamiento y la capacidad técnica de los organismos públicos y alentar a la empresa privada a generar un mayor número de oportunidades de inversión, participando en el Programa de Preinversión.”*

Siendo el Fondo de Preinversión parte de la estructura organizacional de MIDEPLAN, como Unidad perteneciente al Área de Inversiones y ejecutora del fondo especial proveniente del Contrato de Préstamo N°569/OC-CR y sus recuperaciones, el cual se administra de forma independiente de los recursos presupuestarios de MIDEPLAN, en virtud de lo que prescribe la Ley que aprueba dicho Contrato, que a su vez es ley especial. Se debe considerar que la Ley N°7376 al establecer que la actividad del Fondo se considera como ordinaria de la administración, para efectos de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley N°8131 publicada en La Gaceta N°168 del 16/10/2001, vigente desde esa misma fecha). Le aplica el dictamen C-098-2003 del 07 de abril de 2003 emitido por la Procuraduría General de la República, mediante el cual fue analizada la naturaleza y particularidades del Convenio y del Contrato que regulan el accionar del Fondo de Preinversión, concluyendo en lo que interesa:



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

“El contrato de préstamo N° 569/OC-CR de 16 de noviembre de 1989, suscrito por el Gobierno de la República de Costa Rica con el Banco Interamericano de Desarrollo, es un contrato administrativo. **Esa naturaleza no autoriza, empero, al Estado costarricense para modificar unilateralmente sus cláusulas y estipulaciones.**” (el destacado es suplido).

Las funciones de la Dirección y del Director del Fondo de Preinversión, son otorgadas al definírsele como Unidad Ejecutora del Programa de Preinversión, empero dejando constancia de la pertenencia a la estructura organizacional de MIDEPLAN y de la subordinación jerárquica de la Dirección de dicho Fondo al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, así como de las funciones presupuestarias inherentes a dichas funciones (artículos 2 y 10 de la Ley del Fondo de Preinversión y 11 y 12 del Reglamento del Fondo de Preinversión)

Asimismo, es importante tomar en consideración que la desconcentración es el traslado de competencias dentro de un mismo ente público; en algunas ocasiones el legislador considera necesario crear un órgano dentro de otro órgano y trasladarle competencias, ello es desconcentración, y está definida en la Ley General de la Administración Pública, de la siguiente manera:

- “Artículo 83.- 1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.*
- 2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:*
- a) Avocar competencia del inferior; y*
  - b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.*
- 3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.*
- 4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.*
- 5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.”*

De lo expuesto anteriormente, respecto a la naturaleza jurídica del Fondo de Preinversión se desprende como un inequívoco que no es un órgano desconcentrado, nótese que la Ministra de planificación si puede avocarse todas las competencias del Director del Fondo de Preinversión, ejerciendo su atribución como superior jerarca del Fondo de Preinversión, precisamente porque este ente no posee personalidad jurídica propia, ya que es claro que esta Unidad es representada judicial y extrajudicialmente por



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, de quien depende su Director; además es parte de la estructura organizacional de MIDEPLAN, como Unidad perteneciente al Área de Inversiones y ejecutora del fondo especial proveniente del Contrato de Préstamo N°569/OC-CR y sus recuperaciones, el cual se administra de forma independiente de los recursos presupuestarios de MIDEPLAN, en virtud de lo que prescribe la Ley que aprueba dicho Contrato. Siendo MIDEPLAN el centro de imputación de derechos y obligaciones que le pudieran corresponder, el cual ya cuenta con tal documento como persona jurídica de derecho público, cuyo número unívoco de identificación asignado es el 2-100-045230.

Aunado a lo anterior el artículo 1 de la Ley Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, establece:

*“ARTÍCULO 1- Aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados del Gobierno central.*

*Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.*

*El Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos antes indicados y brindará, a solicitud del órgano respectivo, el apoyo técnico para facilitar el análisis y la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación legislativa del presupuesto de la República.”*

Sin embargo, como se ha demostrado el Fondo de Preinversión no es un Órgano desconcentrado, en abundancia de lo expuesto el anexo B, punto IX se desarrollan las "condiciones especiales del convenio", y en el artículo 5 se indica expresamente que:

*"Artículo 5.- Los recursos obtenidos según se establece en el artículo 4 anterior, serán depositados en una cuenta especial, en el Banco Central de Costa Rica, denominada "Fondo de Preinversión del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). El manejo de los recursos de esta cuenta se regirá por lo establecido en esta Ley y Reglamento".*

Por lo tanto, lo dispuesto en la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central", no es aplicable al Fondo de Preinversión de MIDEPLAN, según la normativa que lo rige la Ley N°7376 de 23 de febrero de 1994, y el Reglamento N°24658-PLAN.



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

Tampoco corresponde a la Contraloría General de la República la aprobación del presupuesto del Fondo de Preinversión al tratarse de una unidad organizacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, que no pertenece al sector descentralizado institucional o territorial ni es empresa pública, ni existe ley especial al respecto que así lo disponga.

Debe considerarse, que el Reglamento del Fondo de Preinversión, Decreto Ejecutivo N°24658-PLAN, establece en su artículo 9 inciso c) que es una función del Comité Directivo la aprobación del presupuesto anual del Fondo, tal como se indica:

*“Artículo 9.- Funciones del COMITÉ.*

*Corresponde al COMITÉ DIRECTIVO:*

*c. Aprobar el Presupuesto de operación anual del FONDO, así como sus modificaciones, todo lo cual será preparado y presentado por la DIRECCIÓN;”*

La Contraloría General se había referido al tema en oficio DAJ-2346 del 06 de noviembre de 1998, que si bien es cierto es un criterio emitido hace varios años, no demerita su contenido ya que el mismo se refiere a una consulta respecto a si el Fondo de Preinversión debe presentar su presupuesto para aprobación a esta Contraloría General, en lo que interesa se realiza un análisis jurídico del Fondo legislación atinente al funcionamiento del Fondo de Preinversión, y determina, siendo que en lo que interesa determinó:

*“...corresponde a este Órgano Contralor aprobar los presupuestos de la Administración, conforme lo determina el artículo 184 citado y el de los entes que por ley deban cumplir con tal requisito. De modo que, siendo el Fondo de Preinversión un órgano de MIDEPLAN -según lo expresado por la Procuraduría General de la República en el dictamen No. C-120-95- estimamos que el mismo no se encuentra obligado a someter su presupuesto a nuestra aprobación.*

*En efecto, la Procuraduría General de la República mediante el dictamen citado, dirigido al Licenciado Leonardo Garnier Rímolo -Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en ese entonces-, señaló en cuanto a la naturaleza jurídica del Fondo de Preinversión, lo que sigue:*

*“...Por otro lado, importa disipar cualquier duda que pudiere existir en cuanto a la naturaleza y régimen jurídico aplicable a los recursos económicos administrados por el Fondo de Preinversión; como la que podría originarse en el hecho de que éstos se manejan con cierta independencia de las oficinas encargadas del Presupuesto Nacional, en virtud de normas específicas de la propia ley de su creación.*



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

Ciertamente, esa duda queda superada por mandato de la reciente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (No. 7428 de 7 de setiembre de 1994) donde se resuelve esta cuestión al disponerse en su artículo 9, que: "Fondos Públicos son los recursos, valores, bienes y derechos del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos".

Y siendo que no existe duda tampoco en cuanto a que el Fondo de Preinversión es un órgano del Estado, perteneciente al Ministerio de Planificación; le son aplicables las leyes y principios que regulan la Hacienda Pública, en aquellos aspectos no regulados expresamente por su propia ley, como sucede en lo relativo a la recuperación de los créditos vencidos".

Bajo este orden de ideas, se desprende que por así disponerlo algunas normas específicas en su Ley de creación, el Fondo de Preinversión tiene cierta independencia en el manejo de su presupuesto. No obstante, al ser éste un órgano del Estado perteneciente a MIDEPLAN, le resultan aplicables las leyes y principios que regulan la Hacienda Pública, salvo norma expresa. (El suplido no es del original).

Es por esta razón, que concluimos luego del análisis de las normas citadas, que el Fondo de Preinversión no debe presentar ante esta Contraloría el presupuesto para su aprobación. Sin embargo, esto no obsta, para que en cualquier momento este Órgano Contralor ejerza su competencia sobre el referido Fondo."

Por lo tanto, el presupuesto del Fondo de Preinversión no pueden ser incorporados al presupuesto del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica debido a que la Ley 7376 en los artículos 4 y 5, establecen expresamente que los recursos de dicho Fondo serán depositados en una cuenta especial en el Banco Central de Costa Rica, quien funge como agente financiero y cajero de MIDEPLAN, cuyo manejo (mantenimiento y administración) debe realizarse separadamente de cualesquiera otros bienes, de donde se colige que los recursos del Fondo son independientes de los de MIDEPLAN

Aunado a lo anterior tiene diferentes fuentes de recursos para sus operaciones y funcionamiento, que de conformidad con el artículo 4 de la Ley y del Reglamento de Preinversión son:

- a) Los que contrate el Gobierno de la República, con organismos de financiamiento, nacionales e internacionales.
- b) Los aportes que se destinen en el Presupuesto Nacional para sus fines.
- c) Las recuperaciones y otros ingresos provenientes de las operaciones propias del Fondo.
- d) Los ingresos provenientes del cobro de los correspondientes derechos de inscripción en el Registro de Consultores.



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

- e) *Cualquier otra clase de aportes, reembolsables o no, que el Fondo reciba, inclusive legados y donaciones.*
- f) *Para cada una de las fuentes de recursos, el Fondo de Preinversión podrá definir en forma conjunta con las partes involucradas, las Normas de Ejecución adecuadas para su funcionamiento.).*

Es importante además la regulación del artículo 10 de la Ley del Fondo, referente a las restricciones en el uso de los recursos del Fondo de Preinversión entre las que se establecen:

- a) *Gastos generales y de administración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, ni de las Instituciones Financieras Intermediarias ni de los beneficiarios. (El suplido no es del original)*
- b) *Refinanciamiento o refundición de deudas. (El suplido no es del original)*
- c) *Salarios ordinarios o extraordinarios de quienes integren, en forma permanente o temporal, el personal del citado Ministerio, de IFI (Instituciones Financieras Intermediarias) o de los beneficiarios. Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores podrán financiarse, con cargo a los recursos para la operación del Fondo, los gastos de promoción, papelería, materiales y equipos necesarios para el buen funcionamiento de este; los aportes a organismos internacionales de preinversión; los gastos inherentes a la participación y la asistencia de funcionarios y de asesores del Fondo a los eventos que promuevan dichos organismos; los honorarios y gastos por servicios profesionales de una firma de contadores públicos independientes necesarios para realizar las auditorías externas del Fondo, así como de los consultores especiales que se contraten a fin de efectuar los estudios e informes requeridos por el Fondo para el cumplimiento de su gestión y de los compromisos con el Banco Interamericano de Desarrollo y con otros organismos nacionales e internacionales.*

Ahora bien, es importante que se esclarezca que, aunque el presupuesto del Fondo de Preinversión corresponde a su instancia máxima, el Comité Directivo dichos recursos son fiscalizados mediante auditoría interna, como una auditoría externa que se realiza una vez al año.

Dentro de la legislación del Fondo de Preinversión el artículo 49 Reglamento N° 24658-PLAN, establece en lo que interesa “...*Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores... podrán financiarse, con cargo a los recursos para la operación del Fondo, los honorarios y gastos por servicios profesionales de una firma de contadores públicos independientes necesarios para realizar las auditorías externas del Fondo, así como de los consultores especiales que se contraten a fin de efectuar los estudios e informes requeridos por el Fondo para el cumplimiento de su gestión y de los compromisos con el*”



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

*Banco Interamericano de Desarrollo y con otros organismos nacionales e internacionales.” (El suplido no es del original).*

La Auditoría externa que se indica en el artículo 49 se realiza anualmente por una firma de consultores públicos independientes, y es revisada por el Área de Auditoría de MIDEPLAN que también realiza una auditoría anual al Fondo de Preinversión.

Además, el artículo 11 de la Ley del Fondo (7376) dispone que *“Durante los primeros ciento veinte (120) días de cada año, la Contraloría General de la República deberá realizar una auditoría del Fondo y propondrá las recomendaciones que estime convenientes para el mejor manejo de sus recursos.”*

En conclusión, los Recursos del Fondo de Preinversión no pueden incorporarse al presupuesto del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica debido a su naturaleza jurídica, y que la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central", no puede aplicarse porque se estaría dando al Fondo de Preinversión, como Unidad perteneciente al Área de Inversiones una calificación jurídica incorrecta, al clasificarlo como órgano desconcentrado; razón por la cual, la información contable específica solicitada en el oficio DCN-ARP-0678-2021, no puede ser remitida.

Cualquier consulta técnica adicional que requieran, favor comunicarse con el señor Mario Carvajal Chaves, Coordinador a.i del Fondo de Preinversión al correo electrónico: [mario.carvajal@mideplan.go.cr](mailto:mario.carvajal@mideplan.go.cr), teléfono: 8923-3060.

Cordialmente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

- C. Sr. Mario Carvajal Chaves, Coordinador a.i. Fondo de Preinversión MIDEPLAN  
Sra. Ana Graciela Alvarado Granados; Contadora, Fondo de Preinversión MIDEPLAN  
Sr. Marco Jiménez Rodríguez; Auditoría Interna, Fondo de Preinversión MIDEPLAN  
Archivo