

Al contestar refiérase

al oficio N.º 13871

25 de setiembre, 2015
DFOE-DL-1120

Licenciada
Olga Marta Corrales Sanchez
Alcaldesa Municipal
alcaldesa@naranjo.go.cr
MUNICIPALIDAD DE NARANJO
Alajuela

Estimada señora:

Asunto: *Emisión de criterio sobre la aplicación del principio de universalidad e integridad en la formulación de los presupuestos municipales.*

Se procede a dar respuesta a su consulta efectuada mediante el oficio MN-ALC-4950-15 de 6 de agosto de 2015, en el que solicita el criterio de la Contraloría General sobre la aplicación del principio de universalidad e integridad en la formulación de los presupuestos municipales.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

Específicamente la consulta de la Señora Alcaldesa versa sobre lo siguiente:

“Se puede aplicar en la formulación de Presupuestos Municipales Ordinarios el Principio Presupuestario de Universalidad e Integridad establecidos en la Ley N° 8131 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos en el Título II. Art. 5 Inc. A) Principios y Disposiciones Generales de Administración Financiera?”.

La consulta en cuestión es acompañada del criterio legal suscrito por la licenciada Rosibel Monge Castillo, emitido mediante el oficio MN-LEGAL-21-2015 de 6 de agosto de 2015.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica, N.º 7428 de 4 de setiembre de 1994 y en el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N.º R-DC-197-2011), publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 244 de 20 de diciembre de 2011.

Según lo dispuesto en la normativa citada, el Órgano Contralor emitirá criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) La temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

b) La consulta la hayan planteado los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el artículo 4 de la Ley N.º 7428. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Ahora bien, por cumplir la presente consulta con los criterios anteriores, procede formular las siguientes consideraciones y observaciones, mediante la emisión del presente criterio vinculante, para que sea utilizado en el análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por la autoridad competente, a quien corresponde finalmente tomar las decisiones que considere ajustadas a derecho.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

La consulta trata sobre el tema de la universalidad e integridad en los presupuestos municipales, definido por la Ley N.º 8131 como principio presupuestario. De esta manera, a efecto del desarrollo de la respuesta, inicialmente se definirá el concepto de principio presupuestario.

Un principio, en “stricto sensu”, es un estándar que ha de ser observado, en este caso particular, porque es una exigencia nacida por disposición de ley, eso es, un mandato de regulación y optimización y una necesidad de técnica formal, en función de la eficiencia en el logro del interés público mediante una sana administración financiera.

En el elenco de los principios presupuestarios, estos no deben considerarse de manera aislada, sino como un conjunto de regulaciones aplicable en las diferentes etapas del proceso presupuestario, según corresponda. Esto, en el tanto el presupuesto es un componente fundamental del sistema de administración financiera institucional, el cual a su vez se orienta hacia la atención de los fines públicos tutelados por el ente de que se trate, acá referido a una entidad municipal.

Por su parte, el conjunto de principios sobre la materia de presupuesto busca darle rigurosidad a la Administración Financiera institucional. De forma tal, que si bien el presupuesto es un instrumento que por su propia naturaleza requiere de una visión a futuro –previsión del escenario hacia adelante en el tiempo–, no debe desarrollarse al azar o sin orden. Por el contrario, está sujeto a una disciplina y rigurosidad para que constituya un instrumento útil para una sana gestión financiera y administrativa.

El bloque de legalidad atinente a los presupuestos públicos ha incorporado estos principios de manera expresa a partir de su origen en la doctrina presupuestaria. Precisamente, la Ley N.º 8131 citada indica, en lo que interesa, lo siguiente:

“ARTÍCULO 4.- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.

e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

g) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.” (el subrayado no corresponde al original).

A su vez, estos principios y otros necesarios o derivados de ellos, son parte de los fundamentos de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, las cuales sobre el particular indican lo siguiente:

“2.2.3 Principios presupuestarios. En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan:

a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro. No podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

b) Principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional. 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, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes como los sectoriales, regionales y municipales como marco orientador global, según el nivel de autonomía de la institución.

c) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

d) **Principio de anualidad.** El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.

e) **Principio de unidad.** El presupuesto es un documento único, aun cuando es comprensivo de una pluralidad de elementos referentes a la previsión de ingresos, autorización de gastos y la ejecución de las diferentes fases del proceso presupuestario, todo en el marco de una única política presupuestaria, definida por los órganos competentes.

f) **Principio de especificación.** El presupuesto, en materia de ingresos y gastos debe responder a una clasificación generalmente aceptada que identifique tanto las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de los ingresos, así como aquellas que identifican las características del gasto.

g) **Principio de equilibrio presupuestario.** El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los gastos y las fuentes de financiamiento.

h) **Principio del presupuesto como instrumento para la medición de resultados.** El presupuesto debe contener los elementos y criterios necesarios para medir los resultados relacionados con su ejecución, para lo cual debe basarse en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y la planificación anual, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución del plan.

i) **Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.** Las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

j) **Principio de gestión financiera.** La administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

k) **Limitación en el presupuesto institucional para el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital.** No podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.

l) **Principio de sostenibilidad.** Se deben establecer las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución.

m) **Principio de claridad.** Sin omitir las reglas técnicas esenciales, el presupuesto debe ser comprensible para las diferentes personas que utilizan la información presupuestaria de la institución.

n) **Principio de publicidad.** El presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

o) **Principio de integralidad.** Todos los elementos relacionados con el proceso presupuestario deben ser considerados de manera armoniosa, oportuna y coordinada.

p) **Principio de divulgación.** Los elementos y las actividades de las fases del proceso presupuestario deben ser comunicados oportuna y permanentemente entre el personal de la institución y así procurar el compromiso requerido para su desarrollo.

q) **Principio de participación.** En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de las personas que conforman la organización y de la ciudadanía.

r) **Principio de flexibilidad.** Las premisas básicas que sustentan las fases del proceso presupuestario deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su validez ante los cambios en el ambiente interno y externo y asegurar su aporte al cumplimiento de los objetivos y la misión institucional.”

En este punto, cabe considerar que el artículo 5 de la Ley N.º 8131 referida resulta aplicable a las municipalidades conforme lo establecido en el numeral 1º de ese mismo cuerpo legal: “Artículo 1º-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: (... d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios.” (el subrayado no es del original). En todo caso, dicho principio resulta incorporado en la normativa aplicable a los gobiernos locales por disposición expresa del artículo 91 del Código Municipal y del numeral 2.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Precisamente, el mismo Código Municipal dispone:

“Artículo 91. - Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos. “.

En este marco normativo, y sin dejar de lado la relación sistémica entre todos los principios, es que se debe establecer el alcance del principio de universalidad e integridad en cada caso e ingreso concreto. Asimismo, se deberá tomar en cuenta el carácter ordinario o extraordinario del rubro de ingreso, dado que los primeros: “...son aquellos que provienen de fuentes perennes, reaparecen en cada presupuesto y obedecen a factores de regularidad y constancia, por ejemplo, los fondos provenientes de los diversos tributos, tasas, explotación de bienes de dominio privado, etc. Dichos recursos deben estar incorporados en el presupuesto ordinario de acuerdo con lo señalado en el artículo 176 de la Constitución Política antes referido, por lo que dichos recursos no pueden excluirse del monto final del presupuesto ordinario, para efectos de cálculo de todos aquellos aportes y pagos que tengan como referencia ese monto o el concepto de ingresos ordinarios.”¹. Por su parte, los ingresos extraordinarios no participan de las características de regularidad y constancia, dado su carácter excepcional, tales como el Superávit libre y específico o bien los ingresos por concepto de endeudamiento.

Por consiguiente, en la estimación y aprobación de los ingresos probables la Administración municipal no solamente debe considerar el saldo de la morosidad, elemento este que se considera en el informe jurídico adjunto a su consulta, sino también que parte de ese pendiente de cobro es previsiblemente recuperable acorde con el comportamiento histórico de la gestión de cobro. Asimismo, las municipalidades pueden recaudar

¹ Oficio N.º 15521 de 16 de octubre de 2003 de la Contraloría General de la República.

extraordinariamente ingresos adicionales en la recuperación de la morosidad producto de acciones concretas o hechos coyunturales que no extienden en el tiempo, y para los cuales una perspectiva integral de sana administración financiera apunta a que su aplicación no sea en gastos fijos ordinarios.

En este sentido, y en relación con lo indicado en el informe jurídico citado en el párrafo precedente, debe cada Administración realizar un ejercicio previo de determinar las características del ingreso adicional que se estima probable de recaudar y que se incorpora en el presupuesto, ya sea el inicial como en presupuestos extraordinarios. Esto, por cuanto podría estar sujeto a los preceptos del principio contenido en el artículo 101 del Código Municipal, el cual establece que: "Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad./---".

IV. CONCLUSIONES

1. Los principios presupuestarios deben ser observados en todas las fases del proceso presupuestario, a efecto de darle al presupuesto, por su naturaleza misma de previsión, la sujeción a una disciplina y rigurosidad que lo conviertan en un instrumento útil para una sana gestión financiera y administrativa.

2. El principio de universalidad e integridad, de obligatoria aplicación ya sea en el presupuesto inicial, en los presupuestos extraordinarios o en sus modificaciones, pretende que los datos financieros considerados en el presupuesto obedezcan a un examen exhaustivo de todas las fuentes de ingresos y de los requerimientos de egresos.

3. En la estimación y aprobación de los ingresos probables la Administración municipal no solamente debe considerar el saldo de la morosidad, sino también que parte de ese pendiente de cobro es previsiblemente recuperable acorde con el comportamiento histórico de la gestión de cobro. Asimismo, las municipalidades pueden recaudar extraordinariamente ingresos adicionales en la recuperación de la morosidad producto de acciones concretas o hechos coyunturales que no extienden en el tiempo, y para los cuales una perspectiva integral de sana administración financiera apunta a que su aplicación no sea en gastos fijos ordinarios (artículo 101 del Código Municipal).

Se da por atendida de esta manera su consulta.

Atentamente,

Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área



Lic. Ricardo Arias Camacho
Fiscalizador

AAS/zwc

ce Concejo Municipal de Naranjo mgonzalez@naranjo.go.cr

NI: 20722 (2015)

G: 2015002595-1