Al contestar refiérase

al oficio N.° 00386

DFOE-LOC-0054

R-DFOE-LOC-00002-2022. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización para el Desarrollo Local**. San José, en la hora y fecha que consta en la firma digital.----------

Recurso de reconsideración interpuesto por el Máster José Manuel Ulate Avendaño, en su condición de Alcalde Municipal de Heredia, en contra de lo resuelto en el punto 2.2.1 inciso a) del oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) de 10 de diciembre de 2021, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, de aprobación parcial del presupuesto inicial para el año 2022 de la Municipalidad de Heredia.----------

RESULTANDO

I. La División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, por medio del Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, emitió el oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) de 10 de diciembre de 2021, con el cual se aprobó parcialmente el presupuesto inicial para el período 2022, de la Municipalidad de Heredia; documento que fue notificado al Alcalde Municipal y a la Secretaria del Concejo Municipal a las 14:45 horas, de 10 de diciembre de 2021, a las direcciones de correo electrónico alcalde@heredia.go.cr y aarguedas@heredia.go.cr, y falvarez@heredia.go.cr, respectivamente.----------

II.- El oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) de 10 de diciembre de 2021, indica en lo de interés lo siguiente: (…) ***2.2 IMPROBACIONES/ (…) 2.2.1 Gastos/*** *a) El contenido presupuestario incluido en la partida de Remuneraciones en lo que corresponde a la* ***previsión anual para los aumentos salariales por encima del 1,4%,*** *por cuanto no se aportaron elementos adicionales que justifiquen un incremento de los salarios superior al comportamiento de la inflación, según la proyección de la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el año 2022 realizada por el Banco Central de Costa Rica en la Revisión del Programa Macroeconómico 2021-2022 (*BCCR, Julio 2021. Revisión del Programa Macroeconómico 2021-2022). (El resaltado corresponde al original).----------

III.- El 16 de diciembre de 2021, el Alcalde de la Municipalidad de Heredia, interpuso ante la Contraloría General de la República, una reconsideración contra lo dispuesto en el punto 2.2.1 inciso a) del oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457); mediante el oficio n.° AMH-1308-2021 de 16 de diciembre de ese mismo año, enviado vía correo electrónico de las 15:08 horas.----------

CONSIDERANDO

I. Sobre la admisibilidad del recurso de reconsideración. De conformidad con los artículos 175 y 184 inciso 2) de la Constitución Política; 18, 19 y 34 inciso c) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), n.° 7428 de 7 de setiembre de 1994, 100 y 111 del Código Municipal (CM), n.° 7794 de 30 de abril de 1998, y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE (NTPP) y sus reformas, resolución n.° R-DC-24-2012, publicada en el Alcalde Digital n.° 39 a La Gaceta n.° 64 de 29 de marzo de 2012, reformada por la Resolución n.° R-DC-064-2013, publicada en La Gaceta n.° 101 de 28 de mayo de 2013 y por la resolución n.° R-DC-073-2020, publicada en el Alcance Digital n.° 266 de La Gaceta n.° 245 de 7 de octubre de 2020; los actos definitivos que emite la Contraloría General de la República (CGR), relacionados con la materia presupuestaria, quedan firmes desde que se dictan, sin posibilidad de recurrir administrativamente; es decir, que no están sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos de modo que no es posible conocer ningún tipo de recurso, pues no es factible habilitar vías recursivas que no están establecidas expresamente por la legislación aplicable. ----------

II. Sobre la legitimación del recurrente. Del análisis y la revisión del oficio n.° AMH-1308-2021 citado, no se observa un acuerdo del Concejo Municipal de Heredia donde autorice al Alcalde a presentar la solicitud de reconsideración de aprobación parcial del presupuesto ordinario del año 2022; ya que el Concejo Municipal, a la luz del artículo 13 incisos b) y l) del CM es el que tiene la potestad de acordar los presupuestos, aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las

municipalidades, ello de conformidad también con el artículo 105 del CM; mientras que según el artículo 17 inciso i) del CM, al Alcalde lo que le corresponde es presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación; y en este caso no hay una voluntad expresa por parte del Concejo Municipal de Heredia, quien es el legitimado para esos propósitos en caso de existir la necesidad de presentar una solicitud como la pretendida; por lo que, atender la solicitud del Alcalde, sería desconocer la voluntad del Órgano Colegiado Municipal, ya que la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la Municipalidad es una competencia exclusiva del Concejo Municipal que nace por acuerdo del órgano deliberante (Criterio n.° 210-2020 de cuatro de junio de dos mil veinte, emitido por la Procuraduría General de la República). En virtud de lo anterior, no queda más que rechazar de plano por falta de legitimación la solicitud de reconsideración planteada.-------

III. Sobre el recurso de reconsideración. Dado que en el presente asunto se recurre a la interposición de un recurso de reconsideración, se estima pertinente indicar que al no ser procedente ningún tipo de recurso -entre ellos el de reconsideración- en contra de actos administrativos de naturaleza presupuestaria (según lo dispuesto en el considerando I de la presente resolución), y no siendo factible habilitar vías recursivas no establecidas expresamente por la legislación aplicable; se aborda la presente gestión, para todos los efectos, como una revisión, actuación que sí se encuentra prevista en la normativa costarricense.----------

IV.- Sobre la gestión de revisión. El artículo 153 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), n.° 6227 de 2 de mayo de 1978, establece la posibilidad de revisar los actos administrativos por aparición de nuevas circunstancias de hecho no conocidas al momento de dictarse el acto originario o porque se haga una distinta valoración de las mismas circunstancias que originaron el acto. De conformidad con esto, los actos de aprobación o improbación de los documentos presupuestarios sujetos a aprobación (DPSA), pueden ser revisados por la Contraloría General de la República (CGR). Por lo anterior, de manera resumida, se procederá a conocer los argumentos presentados por el gestionante: **1)** En la documentación remitida a la Contraloría General para la revisión y

aprobación del Presupuesto Ordinario 2022, específicamente en la sección de justificaciones de egresos, se realizó una justificación técnica y amplia del porqué se estaba considerando realizar la previsión de un 3% como posible aumento salarial por ajuste en el costo de vida. **2)** Bajo el principio previsorio el Gobierno Local de Heredia (...) *realizó un ejercicio técnico razonado y razonable mediante el cual consideró las situaciones económicas que estaban presentes en su momento en la economía local y externa y además las que se preveía que podrían presentarse, de suerte tal que actualmente el escenario previsto por la Corporación Municipal, es justamente el que previó la Municipalidad, pues basta con revisar el índice del IPC del Banco Central de Costa Rica para los meses de setiembre, octubre y noviembre del presente año para ver que la inflación definitivamente cerrará muy por encima del 1.4% que considera la Contraloría como índice para realizar la improbación de la reserva realizada por ese Gobierno Local.* **3)** Considera importante para la reconsideración valorar y reconocer que el Gobierno Local en un sano ejercicio previsorio, de planificación financiera y visión plurianual, sí consideró todos los factores existentes en la economía como la **"…política monetaria expansiva y contracíclica que busca impulsar la actividad económica a través de la reducción de algunos instrumentos que le permiten operacionalizar su política monetaria…"**, *tal y como se mencionó en la justificación que les fuese remitida, lo cual debía valorarse técnicamente y no haberla solo contrapuesto en una valoración con el informe del BCCR de junio, que no previó esas situaciones. Llama la atención que incluso para la improbación no se revisaran los indicadores actuales de la inflación para darse cuenta de que un índice de la inflación del 1.4% al cierre del 2021 no es real, incluso los pronósticos actuales del BCCR estiman la inflación por encima de la meta, pero dentro del rango de tolerancia de +/-1% y se estima que ésta se moderaría hacia la segunda mitad del año 2022; sin embargo, reconoce que los riesgos alrededor de estas proyecciones están inclinadas al alza.* (El resaltado corresponde al original). **4)** Expone además que de no realizarse la reconsideración, el (...) *Gobierno a pesar de haber hecho su mejor esfuerzo profesional y técnico para prever los escenarios económicos bajo una visión plurianual, lo habrá hecho en vano, pues además de tener que ajustar su presupuesto ahorita, deberá hacerlo el año entrante una vez más, volviendo ajustar lo*

que el Gobierno Local si previó correctamente, pero le fue improbado por una supuesta falta de motivación, cuando lo cierto es que la justificación como se señaló líneas atrás si considero todo el escenario económico nacional e internacional y que prevé que la inflación cierre por el orden del 3%, en consecuencia, no son nuevos elementos los que se aportan para la reconsideración sino que se valore realmente la aplicación técnica y profesional que sí realizó este Gobierno Local cuando previó un posiblemente incremento por el orden el 3% por concepto de ajuste por costo de vida según el IPC.----------

V. Criterio del Área de Fiscalización para el Desarrollo Local: 1) La Municipalidad de Heredia mediante el oficio n.° AMH-1308-2021 del 16 de diciembre de 2021, no presentó nuevos hechos no conocidos al momento de la emisión del oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) del 10 de diciembre de 2021 citado. Al respecto, véase los folios 0000037, 0000039, 0000043 y 0000047 del acta de la sesión extraordinaria n.° 117-2021 celebrada el 15 de setiembre de 2021, en donde se indica la provisión anual del 3% para los aumentos salariales del periodo 2022. Además, de acuerdo a lo expuesto en el considerando I de esta resolución, los actos definitivos que dicta la CGR, relacionados con la materia presupuestaria, quedan firmes desde que se dictan, sin posibilidad de recurrir administrativamente. **2)** En la Revisión del Programa Macroeconómico 2021-2022, publicado el 30 de julio de 2021, el Banco Central de Costa Rica (BCCR), indicó que “aunque existen factores que podrían presionar los precios al alza, como el aumento en el precio internacional de las materias primas (en especial, el petróleo) y la mayor inflación registrada recientemente en algunos países (entre ellos Estados Unidos, nuestro principal socio comercial), los modelos macroeconómicos del Banco Central indican que en el bienio 2021-2022 la inflación se mantendría por debajo de la meta de inflación, e incluso del rango de tolerancia alrededor de esa meta (3% ± 1 punto porcentual (p.p.)) (BCCR, Julio 2021. Revisión del Programa Macroeconómico 2021-2022, pág.3.). **3)** Tomando en consideración lo indicado en el punto 2, el BCCR proyectó para el año 2022 una variación interanual del 1,4%, datos que la Contraloría General tomó en consideración al momento del análisis del presupuesto inicial para el 2022. **4)** En concordancia con el proceso presupuestario, se le recuerda que una vez iniciada la fase de ejecución presupuestaria y de control, es la Administración la que

determina si debe realizar variaciones al presupuesto mediante los mecanismos legales y técnicos establecidos, de conformidad con el punto 4.2.3 de las NTPP, lo que la faculta a realizar las inclusiones, los aumentos, o las disminuciones de ingresos y gastos del presupuesto, que considere pertinentes, acatando para ello el bloque de legalidad aplicable, lo cual queda bajo exclusiva responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, quienes deben ajustarse a la programación previamente establecida y realizarse con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas en ese tema. Además, el contenido presupuestario de la partida de Remuneraciones se aprueba hasta el límite máximo dispuesto en el Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (LFFP), n.° 9635 de 3 de diciembre de 2018, y sus normas transitorias; por lo que la ejecución de esos recursos se deberá dar en estricto apego a dicha norma. A su vez, corresponde exclusivamente a la Administración realizar los ajustes que considere pertinentes en la fase de ejecución presupuestaria para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la mencionada Ley, sin detrimento de las acciones de fiscalización posterior que pueda efectuar el Órgano Contralor y sin perjuicio de las responsabilidades que su eventual incumplimiento pueda originar. **5)** Se indica que esa Administración Municipal debe sujetarse a lo indicado en el oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) de 10 de diciembre de 2021, en donde el Órgano Contralor señaló, la improbación de la previsión anual para los aumentos salariales por encima del 1,4%, por lo que las sumas resultantes de las improbaciones de gastos deberán trasladarse a la partida de Cuentas especiales, grupo, sumas sin asignación presupuestaria. En consecuencia, y por las razones antes expuestas, y en aplicación del artículo 153 de la LGAP, se determina que no es procedente acoger la gestión de revisión formulada, por lo que se mantiene en todos sus extremos lo señalado en el punto 2.2.1, inciso a) del oficio n.° 22319 (DFOE-DL-1457) del 10 de diciembre de 2021.----------

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y lo regulado con los artículos 175, 184 inciso 2) de la Constitución Política; 18, 19 y 34 inciso c) de la LOCGR; 153 y 229 de la LGAP; 220 del Código Procesal Contencioso-Administrativo (CPCA), n.° 8508 de 28 de abril de 2006; 63 del Código Procesal Civil (CPC), n.° 9342 de 3 de febrero de 2016; 100 y 111 del Código

Municipal y las NTPP; se resuelve: **1) RECHAZAR DE PLANO** por improcedente y falta de legitimación para actuar en contra del acto administrativo dictado, el recurso de reconsideración presentado. **2) DECLARAR SIN LUGAR** la revisión gestionada por el Alcalde de la Municipalidad de Heredia, en contra de lo resuelto en el punto 2.2.1 inciso a) del oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) de 10 de diciembre de 2021, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, en el que se aprobó parcialmente el presupuesto inicial para el periodo 2022 de la Municipalidad de Heredia. **3) ANÓTESE** al margen superior del oficio n.° 22319 (DFOE-LOC-1457) de 10 de diciembre de 2021, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, que consta en los archivos institucionales del Órgano Contralor, la referencia de esta resolución.**NOTIFÍQUESE**.-------

Firmado digitalmente por
VIVIAN GARBANZO NAVARRO
Fecha: 2022-01-11 09:23

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA * COSTA RICA *

JBQ/FARM/GSL/mgr

ce: Expediente CGR-APRI-2021005996

NI: 37398-2021

G: 2021003503-2