

Al contestar refiérase
al oficio No. **18752**

20 de diciembre, 2023
DFOE-LOC-2511

Señora
Vivian Retana Zúñiga
Secretaria del Concejo Municipal
vretana@munilaunion.go.cr

Señor
Cristian Torres Garita
Alcalde Municipal
alcaldia@munilaunion.go.cr
rarronis@munilaunion.go.cr
MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN
Cartago

Estimados señores:

Asunto: Aprobación parcial del presupuesto inicial para el año 2024 de la
Municipalidad de La Unión

Con el propósito que lo haga de conocimiento del Concejo Municipal y se emitan las instrucciones a las instancias que resulten pertinentes, se le comunica la aprobación parcial del presupuesto inicial 2024 de la Municipalidad de La Unión por la suma de ₡16.218,77 millones.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA GESTIÓN

El acto de aprobación presupuestaria se efectúa con base en las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), n.º 7428; artículo 106 del Código Municipal, Ley n.º 7794 y otras leyes conexas.

DFOE-LOC-2511

2

20 de diciembre, 2023

El presupuesto inicial fue enviado a la Contraloría General mediante el oficio n.º MLU-DAM-1708-2023 de 27 de septiembre de 2023 en atención a lo dispuesto en los artículos 106 del Código Municipal y 19 de la Ley n.º 7428 antes citada, por medio del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de conformidad con lo preceptuado en la norma 4.2.12 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP).

La aprobación interna efectuada por el Concejo Municipal como requisito de validez del documento aportado, consta en el acta de la sesión extraordinaria n.º 268-2023 celebrada el 19 de septiembre de 2023. Esto de conformidad con lo regulado en la norma 4.2.3 de las NTPP.

1.2. ALCANCE DEL ACTO DE APROBACIÓN EXTERNA

La aprobación parcial se fundamenta en la documentación proporcionada y en las certificaciones remitidas por esa Municipalidad de acuerdo con lo establecido en la norma 4.2.14 de las NTPP; por lo que la veracidad de su contenido es de exclusiva responsabilidad del personal que las suscribió.

Por otra parte, se aclara que de acuerdo con la norma 4.2.16 de las NTPP el análisis de legalidad que realiza la Contraloría General en la aprobación presupuestaria externa, se circunscribe a los aspectos detallados en la norma 4.2.13 de ese mismo cuerpo normativo. Por lo tanto, bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración, se presume la legalidad de los demás aspectos no abordados en el análisis descrito, los cuales están sujetos a la fiscalización posterior facultativa y en general a las vías ordinarias de revisión de los actos, tanto en sede administrativa como judicial.

Los ajustes que se realizaron durante el año 2023 y que de acuerdo con la normativa vigente no requerían de la aprobación de la Contraloría General (por ejemplo ajustes de carácter salarial), son de entera responsabilidad de la Administración, así como el cumplimiento de los requerimientos legales y técnicos pertinentes.

Asimismo, de conformidad con el principio de anualidad dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, el inciso d) del artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y la norma 2.2.3 inciso d) de las NTPP, el presupuesto aprobado regirá durante cada ejercicio económico, que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.

Finalmente se aclara que lo resuelto con respecto a este presupuesto no constituye una limitante para el ejercicio de las potestades de fiscalización de la Contraloría General sobre los recursos y aplicaciones a los cuales se les da contenido presupuestario en este documento o en futuros presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

1.3. RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Las asignaciones presupuestarias aprobadas constituyen el límite máximo para el uso y disposición de los recursos durante la fase de ejecución. Aun cuando la asignación presupuestaria autoriza a la institución a realizar los gastos, esa asignación no puede considerarse por su existencia como una obligación para la actuación administrativa, sino que debe ejecutarse dentro de las posibilidades técnicas, jurídicas y financieras de la institución.

En tal sentido la institución debe establecer los mecanismos de control necesarios para que la ejecución presupuestaria se ajuste a las asignaciones aprobadas por la Contraloría General, se cumpla con el bloque de legalidad y se desarrolle de conformidad con los objetivos, metas y prioridades contenidas en el plan institucional.

De acuerdo con la norma 4.2.3 de las NTPP, las modificaciones presupuestarias no deben ser sometidas a la aprobación externa de la Contraloría General de la República, ya que el acto de aprobación interna les otorga la eficacia jurídica que requieren para su ejecución en el periodo respectivo. Sin embargo, en aplicación del principio de limitación para el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital, la institución no podrá efectuar durante la fase de ejecución, modificaciones presupuestarias que impliquen un aumento en el gasto corriente en detrimento de un gasto de capital que haya tenido como fuente de financiamiento tales ingresos.

La ejecución del presupuesto es de exclusiva responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, la cual debe ajustarse a la programación previamente establecida y realizarse con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas, dentro de las que se encuentran el título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635 y la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159.

En lo correspondiente a la presupuestación y ejecución de los gastos corrientes durante el ejercicio económico 2024, se deberán considerar los principios presupuestarios de sostenibilidad y gestión financiera, previendo que en el contexto actual un aumento de los gastos corrientes puede generar obligaciones permanentes, así como una limitación en el crecimiento de los gastos de capital disponibles para el desarrollo de proyectos de inversión y los compromisos contractuales adquiridos con terceros. Lo anterior debe preverse para asegurar la estabilidad financiera institucional necesaria para el cumplimiento de la planificación de los resultados de mediano y largo plazo, así como la continuidad de los servicios públicos.

2. RESULTADOS

Una vez analizada la información y las justificaciones aportadas, el Órgano Contralor resuelve **aprobar parcialmente** el citado documento presupuestario de conformidad con lo que se indica a continuación:

2.1 APROBACIONES

2.1.1 Ingresos

a) Los ingresos correspondientes a ₡11.469,67 millones por concepto de ingresos tributarios y no tributarios, así como de la transferencia corriente y la transferencia de capital provenientes del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), con base en las justificaciones y estimaciones presentadas en el documento presupuestario.

b) El ingreso por concepto de transferencia corriente proveniente del Patronato Nacional de la Infancia por un monto de ₡39,30 millones, con base en las justificaciones y estimaciones presentadas en el documento presupuestario.

c) Los aportes del Gobierno de la República, según registro presupuestario 60104 001 1310 2156 237 proveniente de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, n.º 9078 (Ministerio de Obras Públicas y Transportes -MOPT-) por la suma de ₡105,00 millones; registros presupuestarios 70104 280 2310 3120 437 y 70104 280 2310 3120 447 provenientes de la Ley de impuesto del cinco por ciento (5%) sobre la venta y el autoconsumo de cemento, producido en el territorio nacional o importado para el consumo nacional, n.º 9829 (Ministerio de Gobernación y Policía) por la suma de ₡55,17 millones; así como los registros presupuestarios 70104 001 2310 2151 237 y 70104 280 2310 2151 237 provenientes de la Ley de Simplificación y eficiencia tributarias, n.º 8114 (MOPT) por la suma de ₡707,17 millones, con base en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República aprobada por la Asamblea Legislativa, n.º 10427.

d) Los ingresos incorporados en la clase "Financiamiento", correspondientes al superávit libre y específico, por la suma de ₡1.608,89 millones y ₡2.233,58 millones, respectivamente, con fundamento en la estimación suscrita por el Director Financiero. De previo a su ejecución, esa Administración deberá verificar que la suma aprobada no exceda el resultado de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2023; además, en lo que respecta al superávit específico que su asignación presupuestaria esté acorde con la finalidad específica de esos recursos.

2.1.2 Gastos

a) El contenido presupuestario para financiar los gastos se aprueba a nivel de programa y partida que se hayan incluido en el documento presupuestario sometido a aprobación, según lo dispuesto en la norma 4.2.10 de las NTPP con excepción de lo indicado en el apartado de improbaciones.

b) Se aprueba el contenido presupuestario de la partida de Remuneraciones hasta el límite máximo dispuesto en el Título III de la Ley n.º 9635 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.

2.2 IMPROBACIONES

Una vez analizada la información y las justificaciones aportadas, el Órgano Contralor realiza las siguientes improbaciones:

2.2.1 Ingresos

a) Los ingresos corrientes por concepto del servicio de aseo de vías y sitios públicos y del servicio de mantenimiento de parques y obras de ornato, por la suma de ¢846,05 millones y ¢531,57 millones, respectivamente. Sobre estos ingresos la Municipalidad no aportó las justificaciones suficientes y sustentadas con métodos técnicos, estadísticos, matemáticos o financieros que permitan demostrar la factibilidad de la recaudación y la razonabilidad de la totalidad de los montos presupuestados.

Lo anterior, tomando en consideración el comportamiento de la recaudación histórica del ingreso (periodo 2019-2022), los datos de recaudación del periodo 2023 más actualizados disponibles a la fecha de cierre del análisis realizado (informe de ejecución al mes de octubre de 2023); así como el incremento en la suma presupuestada con respecto al periodo 2023, el cual es superior al porcentaje de crecimiento esperado según la situación macroeconómica actual.

Para estos casos la Municipalidad solamente remitió el desglose del costo de los servicios y el correspondiente cálculo de las tarifas; y no así, la justificación de los montos propuestos en la cual se evidenciaran en términos cuantitativos las variables consideradas en el cálculo del ingreso, para argumentar el incremento en los ingresos propuestos con respecto a los montos presupuestados en el 2023, entre ellos el efecto de la actualización tarifaria y la morosidad.

La situación descrita incumple el principio presupuestario de universalidad e integridad establecido en los artículos 176 de la Constitución Política, el 100 del Código Municipal, el 5 inciso a) de la LAFRPP y el numeral 2.2.3 inciso a) de las NTPP; principio que establece que el presupuesto se constituye de los ingresos probables y los gastos autorizados, lo que obliga a que la propuesta de gastos deba estar debidamente respaldada en recursos que sean factibles de recibir por parte de la institución que los propone.

La improbación de los ingresos presupuestarios¹ implicará un ajuste en los gastos presupuestarios por el mismo monto.

2.2.2 Gastos

a) El contenido presupuestario previsto en la subpartida 1.07.02 Actividades protocolarias y sociales por la suma ₡6,00 millones, por cuanto las justificaciones presentadas no son suficientes y detalladas, situación que no clarifica lo que se pretende realizar con los conceptos y montos presupuestados, según lo dispuesto en las NTPP, y en aplicación de los criterios, de oportunidad, economía, pertinencia y conveniencia.

Adicionalmente, este tipo de erogaciones debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en el principio de razonabilidad y proporcionalidad², los cuales pretenden que la administración adopte medidas sostenibles y equilibradas entre los recursos disponibles.

b) El contenido presupuestario por un total de ₡196,77 millones, correspondiente a las subpartidas 1.03.01 Información (₡0,50 millones), 1.04.01 Servicios en ciencias de la salud (₡0,43 millones), 1.04.02 Servicios jurídicos (₡12,49 millones), 1.04.03 Servicios de ingeniería y arquitectura (₡46,14 millones), 1.04.04 Servicios en ciencias económicas y sociales (₡46,75 millones), 1.04.05 Servicios de desarrollo de sistemas informáticos //(2019) Servicios informáticos (₡38,35 millones), 1.04.06 Servicios generales (₡14,23 millones), 1.04.99 Otros servicios de gestión y apoyo (₡23,72 millones)

¹ Se debe considerar lo indicado en el artículo 30 del Código Municipal, en cuanto a que el aumento en las dietas se encuentra asociado al aumento del presupuesto.

² En tal sentido la doctrina ha desarrollado que "... el principio de razonabilidad y proporcionalidad cumple un rol de primer orden en el Derecho Administrativo, al proyectarse en diversos ámbitos. Así es de vital importancia como límite al ejercicio de la discrecionalidad administrativa, al establecer la LGAP que no podrán dictarse actos administrativos discrecionales contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículo 16, párrafo 1° 158, párrafo 4° y 160). Sobre las reglas unívocas de la ciencia y la técnica en palabras del profesor Eduardo Ortiz Ortiz "...se alude a aquellas reglas que en la circunstancia del caso administrativo que se está decidiendo o sobre el cual se está resolviendo, tenga un sentido claro, inequívoca y preciso, incluso se puede eliminar la palabra "unívoca" y sustituirla por "reglas exactas de la ciencia o la técnica (...) estamos estableciendo que en los casos en que la Administración actúe en materias técnicas que tengan un significado claro y preciso en el caso, las reglas técnicas van a ser, en ese caso, como leyes, la violación de los aspectos técnicos de un acto administrativo de un servicio público, naturalmente va a ser una ilegalidad exactamente como si se estuviera violando un precepto legal (citado en el dictamen 329-2002 de la Procuraduría General de la República).

DFOE-LOC-2511

7

20 de diciembre, 2023

, 2.01.01 Combustibles y lubricantes (¢4,25 millones) y 2.99.04 Textiles y vestuario (¢9,91 millones), según el detalle visible en el cuadro n.º 2 “Aplicación de recursos de superávit” aportado por la Municipalidad.

Lo anterior, por cuanto dichos recursos no se ajustan a lo estipulado en el artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, así como a lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo n.º 32452-H y el numeral 2.2.3 inciso k) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, incumpliendo el bloque de legalidad al financiar gastos corrientes con ingresos de capital.

c) El contenido presupuestario incluido en la partida “Remuneraciones” para la creación de 15 plazas por cargos fijos, la reasignación de 1 plaza por cargos fijos, así como para la transformación de 6 plazas de servicios especiales a cargos fijos, por cuanto no demuestran razonablemente la sostenibilidad financiera para adquirir obligaciones salariales de carácter permanente a partir de la información remitida respecto a la viabilidad financiera, además este estudio no considera el análisis de todos los casos, sumado a que no se aportó la justificación de la reasignación propuesta; situación que incumple los principios de universalidad e integridad y de sostenibilidad previstos en el artículo 176 de la Constitución Política, el artículo 5 inciso a) de la Ley n.º 8131 y la demás normativa aplicable, así como de lo requerido en los numerales 2.2.3 inciso a) y l) y 4.2.14. b) iii de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE).

d) En la partida de “Remuneraciones” se imprueba el exceso del salario del Alcalde y la Vicealcaldesa. Lo anterior por cuanto incumple el principio de universalidad e integridad establecido en los artículos 176 de la Constitución Política, el 100 del Código Municipal, el 5 inciso a) de la Ley n.º 8131 y el numeral 2.2.3 inciso a) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público; así como lo estipulado en el artículo 20 del Código Municipal, el cual señala que “(...) Ninguno de los funcionarios regulados en este artículo podrá exceder el límite³ a las remuneraciones totales que establece la Ley n.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957.” y el artículo 30 inciso b) de la Ley Marco de Empleo Público n.º 10159 que indica “(...) b) El salario del presidente de la República será el salario más alto de la Administración Pública.(...)”.

Las sumas resultantes de la improbación de los gastos deberán trasladarse a la partida de “Cuentas especiales” grupo Sumas sin asignación presupuestaria, según su fuente de financiamiento.

³ De conformidad con la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, n.º 9635, para el tope de dichos salarios esa Administración debe considerar el salario base mensual de la categoría más baja de la escala de sueldos de la Administración Pública, que corresponde al salario base del Misceláneo de Servicio Civil 1 del II semestre de 2019, el cual asciende a ¢278.250,00. Cabe aclarar que si bien se publicó una escala salarial en el 2020, esta fue derogada por lo que se debe utilizar la escala vigente, que para los efectos corresponde a la del II Semestre de 2019 (Resolución n.º DG-160-2019 “Escala de Sueldos de la Administración Pública, rige a partir de 1º de julio de 2019).

2.3 OTROS ASPECTOS

a) Corregir la información digitada en el SIPP de las siguientes subpartidas de gastos del programa III “Inversiones”, de forma que los montos digitados coincidan con lo aprobado en el acta de la sesión extraordinaria n.º 268-2023 celebrada el 19 de septiembre de 2023.

- 1.01.04 Alquiler de equipo y derechos para telecomunicaciones
- 1.01.99 Otros alquileres
- 1.02.04 Servicio de telecomunicaciones
- 1.02.99 Otros servicios básicos
- 1.08.08 Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información
- 1.08.99 Mantenimiento y reparación de otros equipos

b) La transferencia a la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) conforme al artículo 43 de la Ley de Biodiversidad, n.º 7788 por ₡2,90 millones exactos, visualizada en el SIPP para el Fondo de Vida Silvestre (Sistema Nacional de Áreas de Conservación MINAE) debe ser reclasificada en el SIPP para la referida Comisión, según el Clasificador institucional del sector público vigente.

c) Se le recuerda a la Administración Municipal que de conformidad con las “Indicaciones para la formulación y remisión a la Contraloría General de la República del presupuesto institucional”, disponibles en el sitio web de la Contraloría General, el oficio de remisión de los documentos presupuestarios debe señalar expresamente que el documento se somete para la aprobación de la Contraloría General.

d) En el trámite de este presupuesto fue necesario solicitar información aclaratoria a la Municipalidad por la presentación de documentos con datos incompletos e incongruentes; por tanto, se le insta a tomar las medidas pertinentes para evitar que se repitan estas situaciones; de manera que se prevengan dilaciones innecesarias en el trámite de los presupuestos sometidos a la aprobación de la Contraloría General.

En lo que respecta al SIPP, las cuentas de ingresos y gastos improbadas, las que deben ser corregidas y reclasificadas, se pondrán a disposición de los usuarios que tienen la función de registrar y validar la información presupuestaria en dicho Sistema. Dado que no resulta posible para la Contraloría General conocer concretamente todas las cuentas de gastos afectadas con las improbaciones aquí señaladas, se requiere que se informe dichas cuentas mediante el SIPP, con el fin de proceder a su habilitación y la Administración pueda realizar los ajustes correspondientes. Para cumplir con todo lo indicado se concede un plazo de **cinco días hábiles**.

DFOE-LOC-2511

9

20 de diciembre, 2023

Asimismo deberá realizarse el ajuste de la información del plan anual en los casos que corresponda producto de las improbaciones realizadas en el presente documento presupuestario, en el plazo indicado anteriormente.

En atención al principio de sostenibilidad de los servicios públicos y del marco de presupuestación plurianual establecidos en el artículo 176 de la Constitución Política y en concordancia en los artículos 13 inciso I) , 17 inciso i) y del párrafo II del artículo 106 del Código Municipal, se le recuerda que la Institución debe contar con el Plan de Desarrollo Municipal vigente (plan de mediano plazo) debidamente aprobado por el Concejo Municipal, al cual deben estar vinculadas las proyecciones de ingresos y gastos presentadas en la información plurianual.

3. CONCLUSIÓN

El análisis que el Órgano Contralor llevó a cabo se fundamentó en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa legal vigente, que regulan la elaboración y contenido del plan-presupuesto de la Municipalidad de La Unión. En tal sentido, la Contraloría General aprueba parcialmente el presupuesto inicial para el año 2024 por la suma de ₡16.218,77 millones⁴.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Alexa Valle Valladare
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

Ce: Expediente CGR-APRI-2023006021

Ni: 21947, 23953, 27080, 27663, 28084, 28742 (2023)

G: 2023003528-1

⁴ Monto exacto ₡16.218.766.010,14.