

Al contestar refiérase
al oficio n.° **10985**

02 de julio, 2024
DFOE-LOC-0933

Señores
Yenory Ramos Salazar
Regidora
yramos@hotmail.es

Johnny Alberto Moya Umaña
Regidor
johnniemoya@hotmail.com

María Elena Ordoñez Villalobos
Regidora
orvi221@gmail.com

Gerardo Jesús Ortega Fonseca
Regidor
gortegafonseca2428@gmail.com

Andres Alvarado Rodríguez
Regidor
aalro17@hotmail.com

Gabriela Vargas Aguilar
Secretaria del Concejo Municipal
concejo@munisantodomingo.go.cr

Jorge Luis Fonseca Fonseca
Alcalde
alcaldia@munisantodomingo.go.cr
MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO
Heredia

Estimados señores:

Asunto: Advertencia relacionada con la incorporación de contenido presupuestario para plazas por servicios especiales a través de las modificaciones presupuestarias

DFOE-LOC-0933

2

02 de julio, 2024

La Contraloría General conforme a lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y el artículo 22 de su Ley Orgánica se encuentra atendiendo una denuncia relacionada con la incorporación de plazas por servicios especiales mediante una modificación presupuestaria en el periodo 2024.

Sobre el tema, considera necesario el Órgano Contralor -desde un enfoque preventivo-, advertir a ese Concejo Municipal algunos aspectos aplicables a la incorporación de plazas por servicios especiales mediante una modificación presupuestaria, según se procede a desarrollar.

El presente oficio se le remite a los regidores, así como a la secretaria del Concejo de la Municipalidad de Santo Domingo, para que se haga del conocimiento de ese órgano colegiado, y se someta a discusión en la sesión inmediata posterior a su notificación, para los efectos de la atención de lo advertido en este documento. Igualmente, se le dirige al alcalde, para que proceda de acuerdo con sus competencias y responsabilidades como administrador general de ese gobierno local.

I. Antecedentes de interés

1. El 29 de setiembre de 2023, a través del oficio n.º CRC-MSDH-ALM-OF-0459-2023 la Municipalidad de Santo Domingo presentó para la aprobación del Órgano Contralor, el presupuesto inicial para el periodo 2024.
2. El 20 de diciembre de 2023, mediante el oficio n.º 18698 (DFOE-LOC-2494), la Contraloría General aprobó parcialmente el presupuesto inicial para el periodo 2024 de la Municipalidad de Santo Domingo.

En lo que respecta a las responsabilidades de la Administración durante la fase de ejecución presupuestaria, en el referido oficio se indicó que (...) *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. (...)*

3. El 30 de enero de 2024, en el acta de la sesión ordinaria n.º 07-2024, el Concejo Municipal en uso de sus atribuciones procedió a aprobar por unanimidad y de manera definitiva y en firme la Modificación Presupuestaria n.º 01-2024¹, según los siguientes alcances y términos:

¹ De conformidad con información extraída del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIP), la modificación presupuestaria 01-2024 incorpora contenido en la subpartida de 0.01.03--Servicios especiales por un monto de ₡10,57 millones.

(...) 1) **SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA N°01-2024, POR UN MONTO TOTAL DE ¢ 32.002.981.94 (TREINTA Y DOS MILLONES DOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN COLONES CON NOVENTA Y CUATRO CÉNTIMOS) / 2) EN REFERENCIA A LA CONTRATACIÓN DE LA PLAZA DE SERVICIOS ESPECIALES, SOLICITADA POR PARTE DEL ACUEDUCTO MUNICIPAL, (ING. ELECTROMECAÁNICO) QUE SE INCLUYE Y APRUEBA EN ESTA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA. SE ACUERDA RECOMENDAR A LA ALCALDÍA MUNICIPAL, QUE PARA EFECTOS DE QUE SE CUMPLA CON LOS REQUERIMIENTOS DE LA LEY DE EMPLEO PÚBLICO Y SE INCORPOREN Y CUENTE CON LOS INSTRUMENTOS SALARIALES QUE ALLÍ ESTABLECE, SE PROCEDA A REALIZAR EL CONTRATO POR SERVICIOS ESPECIALES (INGENIERO ELECTROMECAÁNICO), POR UN PLAZO INICIAL DE SEIS MESES, ESTO CON EL OBJETIVO DE QUE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, PROCEDA A CUMPLIR CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS QUE ESTABLECE DICHA LEY, Y SEAN INCORPORADOS EN LA AMPLIACIÓN O CONFECCIÓN DE LOS 6 MESES RESTANTES DEL CONTRATO. QUEDA BAJO LA RESPONSABILIDAD DE DICHA ADMINISTRACIÓN LA VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE IDONEIDAD Y EL RESPETO GENERAL DE LO QUE ESTABLECE LA NORMATIVA CITADA. (...)** (El destacado es nuestro).

II. Consideraciones normativas

El artículo 175 de la Constitución Política establece que las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, de la aprobación de la Contraloría General. A su vez, los artículos 184 de la Constitución y 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), ley n.º 7428, mencionan que es potestad del Órgano Contralor examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades.

En línea con lo anterior, el numeral 100 del Código Municipal (CM), ley n.º 7794, señala que las municipalidades utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto, el cual deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos. Además, de acuerdo a los artículos 13 inciso b), 104, 105 y 106 de dicho Código, los presupuestos deben ser aprobados internamente por el Concejo Municipal.

Así las cosas, los gobiernos locales deben cumplir con el bloque de legalidad vigente tanto en la etapa de formulación y aprobación interna de sus presupuestos, como en las demás fases del ciclo presupuestario; lo cual, es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados. Esto implica, realizar un ejercicio de análisis, desde la perspectiva de la planificación, sobre la inversión de los limitados recursos públicos con los que se

DFOE-LOC-0933

4

02 de julio, 2024

cuenta, para atender de la forma más efectiva las necesidades del cantón y lograr una distribución adecuada de los recursos disponibles de conformidad con los objetivos, metas y prioridades contenidas en el plan operativo institucional.

Por otra parte, las municipalidades tienen la posibilidad de incluir contenido presupuestario, mediante los mecanismos de variación al presupuesto, los cuales corresponden a los presupuestos extraordinarios y las modificaciones.

En lo que respecta a las modificaciones presupuestarias, la norma 4.3.10 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), n.º N-1-2012-DC-DFOE y sus reformas², menciona que éstas corresponden a ajustes de gastos, para la disminución de subpartidas aprobadas, para aumentar la asignación presupuestaria de otra subpartida de gastos, ya sea dentro de un mismo o diferente grupo, partida o programa. También, se pueden incorporar nuevos gastos, tomando recursos de otras subpartidas, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado. Las modificaciones presupuestarias, serán remitidas por el Alcalde Municipal al Concejo Municipal, para que éste órgano colegiado proceda a su aprobación y le otorgue la validez y eficacia jurídica para su ejecución, según los artículos 104 y 109 del Código Municipal y la norma 4.2.3 de las NTPP.

Asimismo, para realizar este tipo de movimiento presupuestario, la administración debe considerar lo dispuesto en las normas 4.3.12 y 4.3.13 de las NTPP, que al efecto señalan:

4.3.12. Sujeción de los presupuestos extraordinarios y de las modificaciones presupuestarias al bloque de legalidad y a la normativa técnica presupuestaria. *Los presupuestos extraordinarios y las modificaciones presupuestarias deberán ser formulados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados, con estricto apego al bloque de legalidad y con la normativa técnica establecida en esta resolución.*

4.3.13 Sobre las modificaciones presupuestarias. *El jerarca institucional, por medio de actos debidamente fundamentados, deberá regular con respecto a las modificaciones presupuestarias, lo siguiente:*

(...) b) El procedimiento a seguir para realizar la aprobación interna incluyendo el nivel de detalle requerido, según corresponda al jerarca o a la instancia interna que se designó al efecto, así como aquellas partidas, subpartidas o gasto en particular que sólo podrán ser ajustadas por medio de modificación presupuestaria aprobada por el Jerarca, todo con base en lo dispuesto en la norma 4.2.3.

(...) d) Los mecanismos que aseguren que las modificaciones presupuestarias se ajustan a las regulaciones establecidas en esta

² Resolución n.º R-DC-24-2012 de 29 de marzo de 2012.

DFOE-LOC-0933

5

02 de julio, 2024

resolución y al resto del bloque de legalidad aplicable. Asimismo, que los cambios en el contenido presupuestario de los diferentes programas, partidas y subpartidas, se justifiquen suficientemente, indicando entre otras cosas, los efectos que tienen sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas definidos en el plan respectivo. (...)

(...) f) Los controles que garanticen que el procedimiento empleado en la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de las modificaciones presupuestarias genere información confiable y oportuna. (...).

Así las cosas, es responsabilidad de la Administración aprobar las modificaciones presupuestarias atendiendo lo señalado en el bloque de legalidad.

En ese sentido, en cuanto a la posibilidad de variar el presupuesto ordinario para crear nuevas plazas, corresponde recapitular lo regulado por los artículos 102, 109 y 110 del Código Municipal, de los cuales se colige, que no existe una prohibición absoluta de crear nuevas plazas, sino que ello está condicionado a la comprobación de ciertas condiciones.

El artículo 109 indica que las modificaciones de los presupuestos vigentes sólo procederán cuando así lo acuerde el Concejo Municipal con la votación de las dos terceras partes de sus miembros. Además, en el caso de crear nuevas plazas, éstas podrían aprobarse siempre que se requieran de nuevos empleados con motivo de la ampliación de los servicios ya existentes o ante la prestación de un nuevo servicio municipal.

Así, la norma pretende que el acto por el que el Concejo Municipal crea nuevas plazas, deba necesariamente estar fundamentado en estudios que demuestren que la mejora en la prestación de un determinado servicio requiere más personal o porque las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un nuevo servicio.

Estas condiciones constituyen hasta cierto punto requisitos de validez de los acuerdos municipales en esta materia, y son un mecanismo de control ideado por el legislador para concentrar los ya de por sí reducidos recursos municipales, y direccionarlos hacia obras y servicios públicos.

Asimismo, el artículo 110 presenta un elemento condicionante sobre la posibilidad de creación de nuevas plazas, y es que los gastos fijos ordinarios sólo pueden financiarse con ingresos ordinarios; adicionando el hecho de que el artículo 102 impone como límite para el gasto ordinario general de la Administración Municipal, el 40% en relación con el total del presupuesto. Es decir, que no podrán crearse nuevas plazas si los gastos administrativos ordinarios fijos ya han llegado al tope del 40% respecto del presupuesto total, y si no han aumentado los ingresos ordinarios de la Municipalidad.

DFOE-LOC-0933

6

02 de julio, 2024

También, con la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), ley n.º 10159, se tiene que tener presente lo normado en el artículo 46 que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 46.- Relaciones de servicio temporales o por períodos. Se podrán contratar, de forma temporal, nuevas personas servidoras públicas para realizar:

- a) Labores extraordinarias.
- b) Labores justificadas en procesos productivos temporales o por perfiles que dependan de los estándares y el alto desempeño de una determinada familia de puestos.
- c) Labores que requieran determinadas destrezas físicas, cognitivas o afines requeridas para actividades específicas.
- d) Labores originadas por la atención de emergencias o fuerza mayor, las cuales mantendrán una relación laboral por el plazo que establezca cada administración.

No procederá la contratación temporal de servidores públicos para la atención de actividades ordinarias de las entidades y los órganos incluidos, a excepción de las contrataciones efectuadas por el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Comisión Nacional de Emergencias o cuando por razones de conveniencia nacional, por inopia o por razones de emergencia, sea necesario acudir a esta vía para garantizar la continuidad de los servicios brindados por la respectiva institución.

Por lo anterior, es responsabilidad de las Administraciones que este tipo de modificaciones estén sustentadas de manera suficiente con los respectivos análisis técnicos, legales y de viabilidad financiera actualizados; en estricto apego al principio de legalidad que rige a la Administración Pública, so pena de la aplicación de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico en caso de comprobarse su incumplimiento.

III. Advertencia

La Contraloría General, como órgano rector del sistema de fiscalización que contempla los numerales 183 y 184 de la Constitución Política y su ley orgánica, así mismo, en el ejercicio de su labor de control superior de la Hacienda Pública, y con fundamento en las consideraciones supra indicadas; procede a advertir al Concejo Municipal de Santo Domingo, lo siguiente:

1. Las modificaciones presupuestarias que se realicen o se hayan realizado para incorporar plazas por servicios especiales, deben contar con los estudios técnicos, de viabilidad financiera y legales actualizados que acrediten el cumplimiento de lo establecido en los artículos 102, 109 y 110 del Código Municipal, el artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público y las normas 4.2.3, 4.3.12 y 4.3.13 de las NTPP;

DFOE-LOC-0933

7

02 de julio, 2024

en estricto apego al principio de legalidad y sostenibilidad que rige a la Administración Pública, así como proceder a realizar los ajustes presupuestarios pertinentes en el ciclo actual y futuro, so pena de la aplicación de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico en caso de comprobarse su incumplimiento.

En línea con lo anteriormente indicado, resulta necesario que las decisiones que se adopten, y las medidas de ejecución, estén debidamente documentadas y sustentadas desde el punto de vista técnico y jurídico en respeto del marco constitucional y legal vigente. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de fiscalización concomitante o futura que pueda efectuar la Contraloría General al respecto.

Atentamente,

Licda. Yessenia Soto Salazar
Fiscalizadora

Lic. Jorge Barrientos Quriós
Fiscalizador

Mag. Sujey Montoya Espinoza
Asistente Técnica

Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín
Asistente Técnica

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

mgr

Ce: Señora Susana Brenes Casas, Auditora Interna, susybreca1@gmail.com, **Municipalidad de Santo Domingo**

Ci: Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana
Expediente

NI: 3047 (2024)

G: 2024001217-2

DFOE-LOC-0933

8

02 de julio, 2024