

**Al contestar refiérase
al oficio N° 14445**

16 de setiembre, 2024
DFOE-DEC-4484

Señores
Carlos Vega Núñez
Presidente Concejo Municipal

Elvia Herra Sirias
Regidora

Lydia Madrigal Ulate
Regidora

Isaías Chavarría Álvarez
Regidor

Cristian Palma Salguero
Regidor

Nayla Galagarza Calero
Secretaria del Concejo Municipal

Alexander Elizondo Duarte
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE CAÑAS

Estimados señores:

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

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 creación de plazas en la Municipalidad de Cañas.

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

DFOE-DEC-4484

2

16 de setiembre, 2024

El presente oficio se le remite a los regidores, así como a la secretaria del Concejo de la Municipalidad de Cañas, 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 también al Alcalde de ese municipio, para que proceda de acuerdo con sus competencias y responsabilidades como administrador general de este gobierno local.

I. Antecedentes de interés

1. El 28 de setiembre de 2023, a través del oficio Nro. OFC-ALC-511-2023 la Municipalidad de Cañas presentó para la aprobación del Órgano Contralor, el presupuesto inicial para el periodo 2024.

2. El 20 de diciembre de 2023, mediante el oficio Nro. 18690 (DFOE-LOC-2491), la Contraloría General aprobó parcialmente el presupuesto inicial para el periodo 2024 de la Municipalidad de Cañas. En dicha nota se indicó en el punto 2.2 inciso d) del rubro de "IMPROBACIONES" lo siguiente:

"d) El contenido presupuestario en la partida "Remuneraciones" para la creación de 6 (seis) plazas por cargos fijos 2 (dos) plazas por servicios especiales (ocasionales), 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, dado que el estudio de viabilidad financiera remitido, no corresponde al análisis previo que sustente la aprobación de las plazas, 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)". (La mayúscula corresponde al original)

3. El 8 de enero de 2024, en el acta de la Sesión Ordinaria Nro. 188-2024, acuerdos Nro. 2-188-2024 y Nro. 3-188-2024, el Concejo Municipal de Cañas determinó lo siguiente:

"ACUERDO 2-188-2024 El Concejo Municipal de Cañas **ACUERDA** la aprobación y creación de las siguientes plazas por servicios especiales: / 1. Auxiliar de Contabilidad. / 2. Auxiliar de Recursos Humanos. / 3. Analista de Tecnologías de información, Publicidad, Mercadeo. / **APROBADO POR UNANIMIDAD Y EN FIRME CON CINCO VOTOS DE LOS DE LOS REGIDORES (AS), ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, BOLÍVAR JIMÉNEZ, CHAVES MEZA, LEDEZMA VARGAS, RAMOS CHACÓN. SE DISPENSA DEL TRÁMITE DE COMISIÓN.**

ACUERDO 3-188-2024 El Concejo Municipal de Cañas **ACUERDA** aprobar modificación presupuestaria número 1-2024 y su ajuste al plan anual operativo por un monto de 61.738.301.69. **APROBADO POR UNANIMIDAD Y EN FIRME CON CINCO VOTOS DE LOS DE LOS REGIDORES (AS), ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, BOLÍVAR JIMÉNEZ, CHAVES MEZA, LEDEZMA VARGAS, RAMOS CHACÓN. SE**

DFOE-DEC-4484

3

16 de setiembre, 2024

DISPENSA DEL TRÁMITE DE COMISIÓN.” (La mayúscula y el resaltado corresponden al original)

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 Nro. 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 Nro. 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 cuenta, para atender de la forma más eficiente y eficaz 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), Nro. N-1-2012-DC-DFOE y sus reformas¹, 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 lo siguiente:

¹ Resolución Nro. R-DC-24-2012 del 29 de marzo de 2012.

“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 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. (...).” (El resaltado corresponde al original)

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 del referido Código, 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.

DFOE-DEC-4484

5

16 de setiembre, 2024

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 del Código Municipal 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.

En línea con lo anterior, y atendiendo lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política sobre la necesidad de que la gestión pública se conduzca de forma sostenible, transparente y responsable; los principios de universalidad e integralidad y sostenibilidad mencionados en el artículo 5 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley Nro. 8131, y los numerales 2.2.3 incisos a) y l) y 4.2.14 inciso b), subinciso iii) apartado "Remuneraciones" de las NTPP; las municipalidades deben acreditar (para la creación de plazas y aumentos salariales) que cuentan con la viabilidad y sostenibilidad financiera para adquirir dichos compromisos de gasto permanente que tendrán efecto, no solo en las finanzas institucionales del periodo para el que se proponen, sino también en períodos subsiguientes.

Por otra parte,, con la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP), ley Nro.10159, se tiene que tener presente lo normado en el artículo 46 -con relación a las plazas por servicios especiales- 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.". (El resaltado corresponde al original)

DFOE-DEC-4484

6

16 de setiembre, 2024

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 Cañas, lo siguiente:

1. Las modificaciones presupuestarias que se realicen 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, el artículo 5 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, así como las normas 2.2.3 incisos a) y I), 4.2.3, 4.3.12, 4.3.13 y 4.2.14 inciso b), subinciso iii) de las NTPP; 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,

Lic. Rafael Picado López
Gerente de Área

Jerson Masís Rodríguez
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

aab

Ce: Expediente
Licda. Yamileth Morun Calvo, auditora interna, Municipalidad de Cañas
G: 2024000931-3
C: 49-2024
Ni: 807-2024