

Al contestar refiérase
al oficio n.º **19229**

13 de noviembre de 2024
DFOE-LOC-1665

Licenciada
Ericka Ugalde Camacho
Jefa de Área Comisiones Legislativas III
Departamento de Comisiones Legislativas
gbernandez@asamblea.go.cr
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Ley para la modernización del trámite presupuestario municipal por medio de la reforma a los artículos 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal, Ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998 y artículo 2 de la Ley n.º 7509, de 9 de mayo de 1995”. Expediente n.º 24.447

En atención al oficio n.º AL-CPEMUN-0618-2024 de 25 de setiembre de 2024, mediante el cual se solicitó el criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley de referencia, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El proyecto de ley busca modificar el proceso presupuestario de las municipalidades porque, según la exposición de motivos, muchas han enfrentado dificultades para lograr la aprobación total de sus presupuestos. Estas dificultades están relacionadas con problemas técnicos, como la sobreestimación de ingresos, falta de respaldo en la recaudación, deficiencias en la planificación plurianual y omisiones en gastos esenciales. Como resultado, la alta tasa de improbaciones ha limitado la capacidad de los gobiernos locales para ejecutar sus planes financieros y cumplir con la prestación de servicios de manera eficiente.

Para enfrentar estos problemas, el proyecto propone cambios que buscan reducir el riesgo de improbación presupuestaria y agilizar la planificación, construcción y tramitación de los presupuestos municipales. Entre las modificaciones se plantea homologar criterios de improbación, establecer una fecha límite para la definición y publicación de aspectos técnicos por parte de la Contraloría General, impulsar la capacitación y divulgación al respecto, variar la exclusividad de las sesiones del Concejo Municipal para la aprobación de presupuestos, la simplificación de los requisitos que los Gobiernos Locales deben observar para la aprobación de sus presupuestos ante el Órgano Contralor, así como ajustes de fechas establecidas al efecto en el Código Municipal.

DFOE-LOC-1665

2

13 de noviembre, 2024

II. OBSERVACIONES

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias y por lo que se exponen las observaciones identificadas, con el fin de proporcionar información al Legislador sobre los posibles riesgos y consideraciones técnicas de la propuesta.

1. El resultado del proceso de aprobación presupuestaria es definido por Ley

La propuesta de modificación del artículo 99 del Código Municipal plantea que, en caso de que las municipalidades no incluyan partidas suficientes para atender sus compromisos vigentes, se impruebe únicamente el monto del ingreso por financiamiento propuesto, en lugar de la improbación total del presupuesto, como se regula actualmente¹.

Al respecto, tanto la redacción actual del citado artículo como la reforma propuesta al efecto, utilizan incorrectamente el proceso de aprobación presupuestaria externa, ya que se busca garantizar el cumplimiento de obligaciones financieras por parte de los gobiernos locales mediante este mecanismo, cuando su finalidad es realizar un control legal y técnico sobre el presupuesto institucional como instrumento de gestión.

La atención de las obligaciones financieras es una responsabilidad directa de los jerarcas municipales, quienes, como responsables primarios del sistema de control interno y en observancia de los principios presupuestarios señalados en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos n.º 8131, deben garantizar que el presupuesto contenga todos los ingresos y todos los gastos de la institución, cumpliendo con los principios de universalidad e integridad.

La limitación del análisis presupuestario a la improbación del ingreso por financiamiento del gasto, sin considerar los gastos relacionados, genera un desequilibrio presupuestario. Una improbación de ingresos sin abordar los gastos que se financian con esos ingresos conduce a la existencia de presupuestos con gastos sin respaldo, aumentando el riesgo de déficits y una gestión ineficiente de los recursos. Esto afecta negativamente la capacidad de las municipalidades para cumplir con sus obligaciones y prestar servicios adecuados a la comunidad.

Mantener la propuesta tal como está planteada tendría efectos negativos en las municipalidades. Se incrementa el riesgo de desequilibrios financieros y déficits presupuestarios, se podría fomentar una gestión financiera ineficiente al no incluir todas las obligaciones en el presupuesto, y se comprometería la prestación de servicios públicos esenciales. Además, se afectaría la transparencia y la rendición de cuentas.

Por lo tanto, se recomienda que el artículo 99 se enfoque exclusivamente en establecer la obligación de que las municipalidades diseñen planes de pago y atención adecuados para cumplir con todas sus obligaciones financieras. Deben incluir en sus presupuestos ordinarios partidas suficientes para atender estos compromisos, cumpliendo con los principios de universalidad e integridad presupuestaria establecidos en la Ley n.º 8131. Esto debe hacerse sin condicionar el proceso de aprobación presupuestaria, permitiendo que las municipalidades asuman su responsabilidad en la gestión financiera y fortalezcan su sistema de control interno.

Al ajustar el artículo 99 de esta manera, se promueve una gestión financiera municipal más sólida y transparente, evitando los riesgos asociados con la propuesta original. Las municipalidades podrán equilibrar sus presupuestos, mejorar la eficiencia en

¹ En caso de un nuevo ingreso por financiamiento bancario, se revisan los gastos asociados a dicho ingreso, tales como intereses, comisiones y amortizaciones. Si el contenido presupuestario incorporado de gasto no es suficiente o se omite su incorporación, procede la improbación total del presupuesto municipal.

DFOE-LOC-1665

3

13 de noviembre, 2024

el uso de los recursos, asegurar la prestación continua de servicios públicos y fortalecer la confianza de la ciudadanía en su administración.

2. Plazo fijo para la actualización de la normativa técnica, con su respectiva divulgación y capacitación

La propuesta de modificación al artículo 104 busca que el presupuesto ordinario de las municipalidades se presente de acuerdo con los lineamientos de la Contraloría General, estableciendo como fecha máxima para su emisión el 30 de junio de cada año. Adicionalmente, se encomienda al Órgano Contralor la tarea de divulgar y capacitar al personal de las Municipalidades sobre esos lineamientos.

Sin embargo, establecer un plazo fijo al 30 de junio no considera que los lineamientos presupuestarios deben actualizarse continuamente conforme a los cambios normativos, legales y técnicos que pueden surgir en cualquier momento del año. Esta rigidez podría llevar a que las municipalidades presenten presupuestos desactualizados respecto a esos cambios, lo que podría resultar en su improbación y afectar negativamente la gestión financiera municipal, contrario al objetivo del proyecto de ley en análisis.

Es importante destacar que la Contraloría General realiza procesos periódicos para fortalecer el conocimiento en el ámbito técnico presupuestario dirigidos a todo el sector público, incluidas las 84 municipalidades. En los últimos cinco años, se han organizado 14 actividades masivas para los gestores presupuestarios del sector público, abordando mejoras en la gestión presupuestaria, cambios normativos y el uso del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Además, ante el cambio de nuevas autoridades municipales², la Contraloría ha realizado actividades informativas sobre gestiones relevantes, como la aprobación presupuestaria, y ha puesto a disposición del personal materiales complementarios, como infografías, videos y webinars³.

Dado lo anterior, se considera que la norma no sería necesaria en virtud de las acciones que ya se ejecutan en la materia, y además en cada Administración Municipal se debe velar por establecer mecanismos de control que les permitan garantizar el cumplimiento de la normativa así como la aplicación de las últimas herramientas y la participación en las actividades que se convoquen para cada ciclo presupuestario. De mantenerse, se sugiere agregar que para el proceso de divulgación y capacitación sobre materia presupuestaria, se contará con el apoyo del IFAM para la ejecución de las diferentes actividades.

3. Condiciones para la aprobación del plan anual operativo y el presupuesto ordinario

El artículo 105 del Código Municipal actualmente establece que el presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin, durante el mes de setiembre. La modificación propone que el presupuesto sea aprobado "en firme" durante el mes de setiembre, con prioridad sobre cualquier otro tema en las sesiones extraordinarias del Concejo. Además, se introduce la posibilidad de que el plan anual operativo (PAO) sea aprobado en cualquiera de las sesiones del Concejo municipal celebradas en dicho mes, sin requerir que coincida con la aprobación del presupuesto.

² <https://www.cgr.go.cr/04-servicios/capacitacion/nuevas-autoridades/ucc-nuevas-autoridades.html>

³ <https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuesto/5-capacitaci%C3%B3n>

DFOE-LOC-1665

4

13 de noviembre, 2024

Esta modificación presenta una inconsistencia al permitir que el presupuesto sea aprobado antes que el PAO, lo cual rompe el principio de vinculación entre ambos documentos. El presupuesto debe reflejar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos del PAO. Sin esta vinculación, se corre el riesgo de asignar recursos sin una planificación clara, afectando la coherencia y efectividad de la gestión pública.

Tanto el Código Municipal como las Normas Técnicas de Presupuesto Público establecen que la planificación debe ser la base del proceso presupuestario. Esto asegura que la asignación de recursos se alinee con la planificación a corto, mediano y largo plazo. Aprobar el presupuesto antes del PAO podría resultar en una desconexión entre los recursos y la estrategia institucional, limitando la efectividad de las decisiones financieras.

Para preservar la vinculación entre el plan y el presupuesto, se recomienda ajustar el artículo para que el PAO sea aprobado previamente al presupuesto, incluso si esto se realiza en una sesión distinta. Si no se cumple con este requisito, el presupuesto ordinario deberá ser improbadado. Aunque la Contraloría General no presenta objeciones a tratar otros temas en las sesiones extraordinarias donde se discuta el presupuesto, esto no debe comprometer el tiempo dedicado al análisis exhaustivo del presupuesto.

Además, es fundamental mantener la obligación de que las sesiones de discusión presupuestaria sean públicas, ya que su eliminación limita la participación ciudadana y afecta la transparencia del proceso. Para garantizar un proceso participativo, el artículo 106 debe alinearse con los numerales 4, 5, 37, 37 bis, 41 y 103 del Código Municipal, que promueven la construcción de presupuestos participativos.

4. Eliminación de la fecha límite para presentar los presupuestos ordinarios y el requisito de las actas

La modificación al artículo 106 plantea cambios en la remisión y documentación de los presupuestos municipales. Se elimina la fecha límite del 30 de setiembre para el envío del presupuesto ordinario a la Contraloría General de la República, sustituyéndola por un nuevo plazo de tres días hábiles a partir de la aprobación en firme. Además, se reemplaza el requisito de adjuntar las actas firmadas, que contienen la transcripción íntegra del presupuesto, por una certificación del acuerdo de aprobación emitida por el Concejo Municipal. Se elimina la obligación de incluir el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y la certificación del tesorero sobre el respaldo presupuestario, limitándose el requisito a una certificación del acuerdo de aprobación del Plan Operativo Anual (PAO).

Eliminar la fecha límite del 30 de setiembre introduce incertidumbre en el proceso presupuestario municipal, ya que dificulta la organización de las municipalidades en sus ciclos presupuestarios y en la coordinación del tiempo disponible para realizar ajustes y revisiones sin afectar sus operaciones. Contar con una fecha fija permite a las municipalidades planificar y alinear su presupuesto anual con los objetivos establecidos en el PAO y el PDM, asegurando un ciclo presupuestario ordenado y reduciendo riesgos en la gestión administrativas. Esta claridad en el marco temporal es esencial para que las municipalidades inicien el año fiscal con sus programas y servicios en marcha, respondiendo de manera eficiente a las necesidades de la comunidad. Asimismo, se debe contar con una fecha cierta que establezca el plazo necesario para el análisis técnico por parte de la Contraloría, de forma que se cumpla con lo requerido en el marco legal presupuestario.

DFOE-LOC-1665

5

13 de noviembre, 2024

El PAO y el PDM son instrumentos de planificación fundamentales para la coherencia y sostenibilidad de la gestión municipal. El PAO define los objetivos anuales específicos, mientras que el PDM establece una visión de desarrollo a mediano y largo plazo. Exigir ambos documentos junto con el presupuesto garantiza que las asignaciones de recursos se basen en una planificación integral, permitiendo a las municipalidades actuar en función de metas estratégicas y de desarrollo local establecidas. La certificación del respaldo presupuestario es igualmente crucial, ya que asegura la viabilidad financiera de los compromisos asumidos, garantizando que los recursos estén debidamente asegurados para cumplir con las obligaciones presupuestarias.

Por otro lado, la eliminación de las actas como un requisito inicial para la remisión puede simplificar el proceso al reducir la cantidad de documentación que debe presentarse. Esto, sin embargo, no afecta el control de la Contraloría, ya que esta institución conserva la facultad de solicitar las actas en casos en que se necesiten para completar su revisión.

Así las cosas, se sugiere mantener la fecha límite del 30 de setiembre para la remisión del presupuesto ordinario, así como la obligación de adjuntar el PAO, el PDM y la certificación de respaldo presupuestario.

5. Establecimiento de una fecha límite para la aprobación o la improbación de los presupuestos ordinarios

El artículo 111 del Código Municipal establece actualmente que la Contraloría General debe aprobar o improbar los presupuestos municipales en el plazo de un mes a partir de su recepción, emitiendo una resolución razonada. La modificación propuesta introduce un plazo improrrogable de un mes que comenzaría a contarse a partir de la recepción de toda la información necesaria para el análisis, conservando las disposiciones sobre la anuencia del Concejo Municipal y las razones para la aprobación o improbación.

La introducción de un plazo improrrogable de un mes para la aprobación o improbación de presupuestos municipales presenta limitaciones técnicas que afectan el proceso de revisión y la flexibilidad de esas entidades para cumplir con los requisitos necesarios. Este plazo restrictivo implica que las municipalidades no contarán con suficiente tiempo para corregir errores u omisiones, lo que podría derivar en improbaciones parciales o totales y afectar la ejecución de sus actividades en el periodo fiscal siguiente. El mantener este tipo de limitación, obliga a las municipalidades a atender solicitudes en un marco de tiempo que podría no adaptarse a la complejidad y especificidad de cada presupuesto, especialmente en casos donde existan requerimientos de subsanación de información.

Además, condicionar el inicio del plazo a la recepción de toda la información requerida introduce incertidumbre respecto al momento en que se considera completo el trámite, ya que la definición de "información completa" puede variar según las necesidades del análisis. Esta falta de claridad puede generar demoras en la revisión y dificultar un análisis integral y razonado por parte de la Contraloría, dado que las municipalidades pueden no tener certeza del punto de partida del plazo.

Desde el punto de vista técnico, un plazo improrrogable también contraviene el objetivo de mejorar la eficiencia y certidumbre en el proceso presupuestario, ya que reduce el margen para una revisión adaptada a las características y necesidades de cada municipalidad. La diversidad de las estructuras y contextos municipales hace que un enfoque rígido pueda resultar inadecuado y dificultar una planificación financiera coherente con las capacidades y los objetivos locales.

DFOE-LOC-1665

6

13 de noviembre, 2024

Por tanto, eliminar el plazo improrrogable de un mes permitiría un proceso de revisión presupuestaria más flexible y ajustado a las particularidades de cada municipalidad. Esto facilitaría la corrección de errores y promovería una planificación financiera integral, asegurando que los presupuestos municipales puedan alinearse adecuadamente con los objetivos de desarrollo local y las capacidades operativas de cada entidad.

6. Ajuste al porcentaje de contribución que deben girar las municipalidades al Registro Nacional y la improbación total del presupuesto

El proyecto propone modificar el artículo 30 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, n.º 7509, introduciendo el término "al menos" para que las municipalidades giren a la Junta Administrativa del Registro Nacional un mínimo del dos por ciento (2%) del ingreso anual recaudado por el impuesto sobre bienes inmuebles, permitiendo así que, de ser posible, las municipalidades puedan destinar más recursos al Catastro Nacional.

Sobre este tema, aunque no es parte del proyecto de ley propuesto, se considera relevante emitir una observación sobre el artículo 33 de la misma ley, el cual establece que la Contraloría General debe improbar el presupuesto anual municipal si este no contempla el porcentaje correspondiente de este impuesto. Este mecanismo busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones financieras de las municipalidades hacia la Junta Administrativa del Registro Nacional, pero implica una utilización incorrecta de la competencia de aprobación presupuestaria, ya que una improbación total del presupuesto es una sanción desproporcionada en comparación con el incumplimiento.

En virtud de lo anterior, se sugiere modificar el artículo 33 para reemplazar la sanción de improbación total por un mecanismo de cumplimiento proporcional. Este podría consistir en ajustes específicos sobre la partida destinada al Catastro Nacional o en sanciones financieras relacionadas directamente con el rubro incumplido. Este enfoque permitiría a las municipalidades cumplir con sus obligaciones financieras sin afectar la totalidad de su presupuesto ni comprometer la continuidad de los servicios que brindan a la ciudadanía.

7. Omisión de la definición de plazos para la implementación de los cambios propuestos

La propuesta omite establecer plazos para la implementación de los cambios en consonancia con el ciclo presupuestario de las municipalidades, lo cual podría generar dificultades para su adaptación a las nuevas disposiciones. Esta falta de claridad en los tiempos de entrada en vigor podría afectar la planificación y ejecución presupuestaria de los gobiernos locales, al no disponer de un marco temporal adecuado para ajustar sus procesos. En ese sentido, se sugiere que los cambios pretendidos entren a regir a partir del 1º de enero del periodo siguiente a la eventual aprobación del proyecto, o con los primeros presupuestos extraordinarios de ese periodo. Esto permitiría a las municipalidades contar con el tiempo necesario para preparar sus procesos internos y cumplir adecuadamente con las nuevas disposiciones.

III. CONCLUSIÓN

La reforma al Código Municipal tiene como objetivo agilizar y modernizar los procesos presupuestarios de las municipalidades, lo cual se reconoce como relevante desde una perspectiva técnica, en procura de analizar esos procesos y realizar ajustes para mejorar la gestión financiera municipal. Sin embargo, el texto planteado requiere modificaciones que permitan su viabilidad y coherencia con el marco normativo vigente, en procura de los fines que se proponen.

DFOE-LOC-1665

7

13 de noviembre, 2024

En ese sentido, aunque se plantea eliminar la fecha límite del 30 de setiembre para la presentación de presupuestos con la intención de hacer más flexible el proceso, mantener esa fecha es indispensable para asegurar la consistencia y coordinación en la revisión presupuestaria del sector descentralizado. Además, permitir que el presupuesto se apruebe antes del PAO provoca una desconexión entre la planificación y la ejecución de recursos. Asimismo, establecer un plazo improrrogable de un mes para aprobar o improbar los presupuestos, podría limitar el análisis técnico y afectar directamente a las municipalidades y los servicios públicos que prestan.

En conclusión, aunque la reforma planteada busca simplificar y mejorar el proceso presupuestario en las municipalidades, son necesarios ajustes para garantizar que no se comprometan principios como la planificación, control financiero y transparencia. Estas observaciones buscan orientar al Legislador en la toma de decisiones, de manera que, además de simplificar los procedimientos, se fortalezca la capacidad institucional y la gestión presupuestaria de las municipalidades.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/SME/ AGCH/emg
Ce: Despacho Contralor, CGR.
G: 2024000469-18
NI: 20459 (2024)