

Al contestar refiérase
al oficio n.º **21138**

18 de diciembre de 2024
DFOE-LOC-1927

Señora
Kattia Salas Castro
Secretaria del Concejo Municipal
ksalas@muniorotina.go.cr

Señora
Margot Montero Jiménez
Alcaldesa Municipal
mmontero@muniorotina.go.cr
MUNICIPALIDAD DE OROTINA
Alajuela

Estimadas señoras:

Asunto: Aprobación parcial del presupuesto inicial 2025 de la Municipalidad de Orotina

Se comunica la aprobación parcial del presupuesto inicial de esa Municipalidad por ₡4.637,80 millones, para que sea comunicado al Superior Jerarca y se emitan las instrucciones correspondientes.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA GESTIÓN

La Contraloría General de la República aprueba el presupuesto con base en las responsabilidades asignadas por el artículo 184 de la Constitución Política de Costa Rica, el artículo 18 de la Ley n.º 7428; artículo 106 del Código Municipal, Ley n.º 7794 y así como otras leyes conexas.

El presupuesto fue remitido mediante oficio n.º MO-A-0711-24-2024-2028 del 27 de septiembre de 2024, cumpliendo con el artículo 19 de la Ley n.º 7428 a través del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)¹. La aprobación interna del

¹ Norma 4.2.12 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, N-1-2012-DC-DFOE (NTPP).

DFOE-LOC-1927

2

18 de diciembre del 2024

Superior Jerarca como requisito de validez del documento aportado, consta en el acta de la sesión extraordinaria n.º 32, celebrada el 19 de septiembre de 2024².

1.2. ALCANCE DEL ACTO DE APROBACIÓN EXTERNA

La aprobación parcial se fundamenta en los documentos presentados, siendo la veracidad de su contenido responsabilidad de quienes los suscribieron. El análisis de la Contraloría se limita a los aspectos descritos en la norma 4.2.13 de las NTPP. Cualquier otro aspecto no revisado es responsabilidad de la Administración y podrá ser fiscalizado posteriormente.

Los ajustes realizados durante el 2024 que no requerían aprobación de la Contraloría (por ejemplo, ajustes salariales) son responsabilidad exclusiva de la Administración, así como el cumplimiento de las leyes aplicables.

El presupuesto aprobado regirá del 1 de enero al 31 de diciembre del año correspondiente³. Esta aprobación no impide que la Contraloría pueda revisar y fiscalizar los recursos de este presupuesto o cualquier ajuste futuro mediante presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

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

Las asignaciones presupuestarias aprobadas representan el límite máximo para el uso de los recursos. La institución deberá ejecutar los gastos de acuerdo con sus posibilidades técnicas, legales y financieras, y establecer mecanismos de control para que se ajusten a las asignaciones aprobadas, respetando la ley y cumpliendo con los objetivos del plan institucional.

La ejecución del presupuesto es responsabilidad exclusiva del jerarca y los titulares subordinados, quienes deben seguir la programación establecida y cumplir con las disposiciones legales y técnicas, como las contenidas en los títulos III y IV⁴ de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, n.º 9635 y la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159, según sea aplicable.

En la presupuestación y ejecución de los gastos corrientes para 2025, se deben tener en cuenta los principios de sostenibilidad y gestión financiera. Un aumento en estos gastos puede generar compromisos permanentes que podrían limitar los recursos disponibles para proyectos de inversión y otros compromisos. Es fundamental garantizar la estabilidad financiera de la institución para cumplir con la planificación a mediano y largo plazo, y asegurar la continuidad de los servicios públicos.

² De conformidad con lo regulado en la norma 4.2.3 de las NTPP.

³ Artículo 176 de la Constitución Política, el inciso d) del artículo 5 de la Ley N.º 8131 y la norma 2.2.3. inciso d) de las NTPP.

⁴ Es responsabilidad del máximo jerarca, asegurar el cumplimiento del parámetro de crecimiento de gasto corriente y gasto total en los presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias, dispuesto en el título IV de la Ley N.º 9635.

DFOE-LOC-1927

3

18 de diciembre del 2024

Las modificaciones presupuestarias⁵ no requieren aprobación externa de la Contraloría General, ya que la aprobación interna le otorga validez jurídica para su ejecución. Sin embargo, la institución no podrá realizar modificaciones que aumenten los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, si estos últimos fueron financiados con ingresos de capital⁶.

2. RESULTADOS

Una vez analizada la información y las justificaciones presentadas, se detallan a continuación los resultados obtenidos:

2.1 APROBACIONES

2.1.1 Ingresos

- a) Se aprueban los ingresos estimados por ¢3.637,85 millones, correspondientes a ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes de instituciones descentralizadas no empresariales, con base en las justificaciones y estimaciones presentadas en el documento presupuestario.
- b) El aporte del Gobierno Central, según registros presupuestarios 60104 001 1310 710900000 4280, proveniente de la Ley General de la Persona Joven, n.º 8261 (Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven), por la suma de ¢3,57 millones; 60104 001 1310 710200000 2050 proveniente de la Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, n.º 9188 (Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor), por la suma de ¢73,17 millones y 70104 280 2310 704510100 2280 proveniente de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, n.º 8114 (Ministerio de Obras Públicas y Transportes), por la suma de ¢923,21 millones, de conformidad con la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2025, publicada en el Alcance N.º 197 a La Gaceta N.º 230 de 6 de diciembre de 2024.

2.1.2 Gastos

- a) Se aprueba el contenido presupuestario para financiar los gastos a nivel de programa y partida⁷, 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 establecido en el Título III de la Ley N.º 9635 y sus normas transitorias. La Administración es responsable de realizar los ajustes pertinentes durante la fase de ejecución para cumplir con las disposiciones de

⁵ Norma 4.2.3 de las NTPP.

⁶ Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital, artículo 6 de la Ley N.º 8131.

⁷ Norma 4.2.10 de las NTPP

DFOE-LOC-1927

4

18 de diciembre del 2024

dicha Ley, sin perjuicio de la fiscalización posterior, ni de las responsabilidades que puedan derivarse en caso de incumplimiento.

2.2 IMPROBACIONES

2.2.1 Ingresos

Se imprueba el contenido presupuestario de los siguientes ingresos, por la suma de ₡193,01 millones:

- a) Los ingresos estimados por concepto del impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles por un monto de ₡47,27 millones; Venta de agua por ₡115,14 millones; Servicios de aseo de vías y sitios públicos por ₡8,00 millones; Mantenimiento de parques y obras de ornato por ₡21,28 millones, no pueden ser aprobados, ya que las estimaciones y justificaciones proporcionadas por la Municipalidad carecen de elementos suficientes para determinar la factibilidad de dicha recaudación. Esto se fundamenta en diversos factores, entre ellos, la información aportada, los niveles históricos de ejecución real, así como la información adicional solicitada.
- b) Se imprueba la suma de ₡0,12 millones por concepto de la transferencia corriente del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y su correspondiente aplicación en gastos, debido a que excede en ese monto la suma presupuestada por el concedente, de manera que no son recursos probables de recibir.
- c) Se imprueba la suma de ₡1,21 millones, por concepto de la Transferencia de Capital de Instituciones Descentralizadas no Empresariales y su correspondiente aplicación en gastos; por cuanto, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como institución concedente, no incorporó dentro de su presupuesto inicial 2025, la suma propuesta por ese gobierno local.

Lo anterior, incumple lo establecido en los artículos 176 de la Constitución Política, el 100 del Código Municipal; el artículo 5, inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131 y los numerales 2.2.3, inciso a) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, referentes al principio presupuestario de universalidad e integridad; así como la norma 4.1.4 de las NTPP, vinculada con la estimación de los ingresos.

La improbación de los ingresos presupuestarios implicará un ajuste en los gastos presupuestarios por el mismo monto.⁸

2.2.2 Gastos

⁸ 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.

DFOE-LOC-1927

5

18 de diciembre del 2024

- a) El contenido presupuestario previsto en la subpartida 01.07.02 Actividades protocolarias y sociales, por la suma ₡7,67⁹ millones, por cuanto las justificaciones presentadas no son suficientes y detalladas, situación que no permite clarificar lo que se pretende realizar con los conceptos y montos presupuestados, con lo cual no se acata lo dispuesto en las NTPP, y no se aplican criterios de oportunidad, economía y pertinencia.

Adicionalmente, este tipo de erogaciones debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en el principio de razonabilidad y proporcionalidad¹⁰, los cuales pretenden que la administración adopte medidas sostenibles y equilibradas, para el efectivo uso de los recursos disponibles.

- b) La suma de ₡1,00 millón en la subpartida Alimentos y bebidas, relacionada con el proyecto "Otros proyectos (programa 3)", por cuanto no se encuentra fundamento de legalidad que expresamente permita este tipo de gastos; asimismo, no se justificó que fueran destinados a la atención de los beneficiarios de los servicios que la institución brinda, ni que se pretendan utilizar para situaciones esporádicas y de carácter excepcional, respetando criterios de austeridad, racionalidad, necesidad y pertinencia¹¹.
- c) El contenido presupuestario de la partida "Remuneraciones", correspondiente a la creación de plazas fijas, por cuanto la viabilidad aportada¹² no incluye los elementos necesarios, tales como:

1. Análisis del porcentaje del gasto correspondiente a plazas en relación con la partida de remuneraciones, el gasto corriente y gasto total, presentado tanto en términos porcentuales como nominales.
2. Variación en el porcentaje de gastos administrativos por el incremento del gasto por concepto de plazas, en concordancia con lo establecido en el artículo 102 del Código Municipal.
3. Conclusión del análisis realizado, considerando los posibles ajustes o medidas a adoptar para asegurar la o las fuentes de ingresos ordinarios y permanentes que respalden el financiamiento de las nuevas obligaciones.

⁹ Para los proyectos: "Acueductos" por ₡0,50 mil; "Recolección de basura" por ₡0,50 mil; "Otros proyectos (programa 3)" por ₡1,57 millones; "Otros proyectos (programa 3)" por ₡5,00 millones; "Vías de comunicación terrestre" por ₡0,10 mil.

¹⁰ 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, inequívoco 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).

¹¹ Véase criterios de este Órgano Contralor emitidos mediante los oficios DJ-0504-2013 (06964) del 10 de julio de 2013 y DFOE-DL-0666 (09049) del 8 de agosto de 2017.

¹² Oficio n.º MO-A-0711-24-2024-2028.

DFOE-LOC-1927

6

18 de diciembre del 2024

En línea con lo anterior, se solicitó a la Municipalidad indicar en qué secciones del análisis de viabilidad presentado se cumplen los aspectos mínimos requeridos¹³; sin embargo, la respuesta proporcionada no demuestra, de manera clara y concluyente, que dicho análisis se haya realizado previamente.

- d) El contenido presupuestario incluido en la partida de "Remuneraciones", correspondiente al aumento salarial, por cuanto no se remitió la viabilidad financiera.

Las situaciones expuestas en el inciso **c)** y **d)** de este aparte, limita a la Contraloría General a emitir un acto razonable de aprobación, ya que la mencionada viabilidad carece de los elementos mínimos requeridos que justifiquen la sostenibilidad financiera para asumir las nuevas obligaciones salariales en el futuro. Lo anterior, incumple los principios de universalidad e integridad, así como el principio de sostenibilidad¹⁴, los cuales pretenden asegurar que los ingresos y gastos sean probables, garantizando la estabilidad financiera de la municipalidad en el mediano y largo plazo.

- e) El contenido presupuestario en lo que corresponde al exceso en el aumento de los gastos previsto en la subpartida "0.02.05--Dietas" (partida remuneraciones), debido a que el porcentaje de incremento en el valor de la dieta (11%) es mayor al porcentaje de aumento del presupuesto inicial para el 2025 con respecto del correspondiente al periodo 2024. Lo anterior, no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal.

La suma improbada del gasto deberá trasladarse a la partida de "Cuentas especiales", grupo "Sumas sin asignación presupuestaria".

2.3 OTROS ASPECTOS

- a) En lo que respecta al Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), las cuentas de gastos improbados del presupuesto se pondrán a disposición de los usuarios que tienen la función de registrar y validar la información presupuestaria en dicho sistema con el fin de que esa Administración realice los ajustes correspondientes. Dado que no resulta posible para la Contraloría General conocer concretamente cuáles son las cuentas de gastos afectadas con la improbación aquí señalada, se requiere que se informe dichas cuentas mediante el SIPP o por correo electrónico, con el fin de proceder a su habilitación y la Administración pueda realizar los ajustes correspondientes. Para cumplir con todo lo indicado anteriormente se concede un plazo de 5 días hábiles, contado a partir del recibido del oficio.

¹³ Oficio n.º 19926 (DFOE-LOC-1725).

¹⁴ Dispuestos en los artículos 176 de la Constitución Política, 100 del Código Municipal, el 5 inciso a) de la Ley n.º 8131, numerales 2.2.3 incisos a), m) y l) y 4.2.14. b) iii de las NTPP y demás normativa aplicable, por cuanto las justificaciones aportadas que sustentan el gasto no son suficientes y carecen de claridad, ya que no permiten determinar razonablemente la viabilidad de la aplicación.

DFOE-LOC-1927

7

18 de diciembre del 2024

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.

- b) En concordancia con la Ley Marco de Empleo Público n.º 10159, que establece el salario global como modalidad de remuneración para las personas servidoras que ingresaron a laborar a la institución una vez entrada en vigencia de este marco normativo, como es el caso del salario del alcalde, procede la ejecución de los recursos bajo esta figura.
- c) Se recuerda el deber de contar un Plan de Desarrollo Municipal vigente y aprobado por el Concejo Municipal para la ejecución del presupuesto. Este plan no solo cumple con las disposiciones constitucionales y legales¹⁵, sino una herramienta esencial para garantizar la estabilidad financiera y la sostenibilidad de los servicios públicos, al asegurar que las proyecciones de ingresos y gastos estén alineadas con las prioridades locales, garantizando un desarrollo sostenible y una gestión eficiente de los recursos municipales.

3. CONCLUSIÓN.

La Contraloría General aprueba parcialmente el presupuesto inicial 2025 de la Municipalidad de Orotina por un monto de ₡4.637,80 millones.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. María José Láscarez Granados
Fiscalizadora Asociada

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

GER/DVA/sbt

Ce: Expediente CGR-APRI-2024006648

Ni: 20797, 22482, 24960, 25825 y 26185 (2024)

G: 2024004002-1

¹⁵ Artículo 176 de la Constitución Política y artículos 13, 17 y 106 del Código Municipal.