

Al contestar refiérase  
al oficio No. **21281**

19 de diciembre, 2024  
**DFOE-LOC-1959**

Señora  
Karen Porras Arguedas  
Directora Ejecutiva  
[kporras@unql.or.cr](mailto:kporras@unql.or.cr)  
[jchaves@unql.or.cr](mailto:jchaves@unql.or.cr)  
**UNIÓN NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES**

Estimada señora:

**Asunto:** Aprobación parcial del presupuesto inicial para el año 2024 de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Se comunica la aprobación parcial del presupuesto inicial de esa Entidad por ₡1.133,64 millones, para que sea comunicado al Superior Jerarca y se emitan las instrucciones correspondientes.

## **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 y otras leyes conexas.

El presupuesto inicial fue enviado a la Contraloría General mediante el oficio n.º DE-E-283-09-2024 del 26 de setiembre de 2024 en atención a lo dispuesto en el artículo 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).

DFOE-LOC-1959

2

19 de diciembre, 2024

La aprobación interna efectuada por el Consejo Directivo como requisito de validez del documento aportado, consta en la certificación del acuerdo tomado en el acta de la sesión extraordinaria N.º 27-2023 celebrada el 11 de setiembre de 2024. 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 los documentos presentados, siendo la veracidad de su contenido responsabilidad de quienes los suscribieron<sup>1</sup>. 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 correspondiente<sup>2</sup>. 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 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

<sup>1</sup> La información del archivo denominado "NI 21017-2024 19-Acta de Aprobación y NI 21017-2024 34-ESTUDIO TECNICO DEL SALARIO GLOBAL EN LA UNGL", suministrada mediante el SIPP, no fue considerada en el análisis del DPSA.

<sup>2</sup> 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.

DFOE-LOC-1959

3

19 de diciembre, 2024

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.

Las modificaciones presupuestarias<sup>3</sup> 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 capital<sup>4</sup>.

## **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) Los ingresos correspondientes a transferencias corrientes de gobiernos locales por la suma de ¢363,59 millones, con base en el artículo 51 del Estatuto<sup>5</sup> de la UNGL, relacionado con el aporte por concepto de cuotas de afiliación por parte de 45 afiliadas que deben girar a la UNGL. Ver apartado improbaciones.
- b) La transferencia corriente de Instituciones Descentralizadas no Empresariales, proveniente del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal -IFAM- por la suma de ¢329,34 millones, con base en el artículo 40 de la Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico, n.º 9047<sup>6</sup> y a la suma incluida en el presupuesto inicial 2025 de ese Instituto.
- c) Las transferencias corrientes de Organismos Internacionales por parte de la Unión Europea por la suma de ¢130,00 millones, para el proyecto denominado mUEve – Movilidad sostenible, urbanismo, equipamiento, valoración del espacio público y enverdecimiento y equidad, según contrato de subvención acciones exteriores de la Unión Europea.
- d) Los ingresos incorporados en la clase “Financiamiento”, correspondientes al superávit libre por un monto de ¢100,71 millones y al superávit específico por un monto de ¢210,00 millones, se aprueban con base en la estimación

<sup>3</sup> Norma 4.2.3 de las NTPP.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Estatuto publicado el 19 de octubre del 2020 en el diario oficial La Gaceta n.º 253.

<sup>6</sup> Publicada en La Gaceta n.º 152 de 8 de agosto de 2012.

DFOE-LOC-1959

4

19 de diciembre, 2024

suscrita por el Director Administrativo Financiero de esa entidad, mediante adjunto al oficio N.º DE-E-283-09-2024 del 26 de setiembre del 2024 y DE-E-338-11-202 del 20 de noviembre del 2024. De previo a su ejecución, la Administración deberá verificar que la suma aprobada no exceda el resultado de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2024 y que su asignación presupuestaria esté acorde con la finalidad de esos recursos. Ver apartado improbaciones.

### 2.1.2 Gastos

- a) Se aprueba el contenido presupuestario para financiar los gastos a nivel de programa y partida<sup>7</sup>, que se hayan incluido en el documento presupuestario sometido a aprobación, 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 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

- a) El monto de ₡94,52 millones por concepto de Transferencias corrientes de gobiernos locales, por cuanto:
  - i. El monto de ₡59,97 millones dado que el presupuesto inicial 2025 de las Municipalidades de Alajuelita, Aserrí, Jiménez ( incluye el Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique), Naranjo, Santa Cruz, Los Chiles, Poás y Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMTRON); fue improbadado en forma total por el Órgano Contralor<sup>8</sup>.
  - ii. El monto de ₡22,59 millones de las Municipalidades de Garabito y Parrita, y la Federación de Municipalidades de Guanacaste, Federación de Municipalidades y Concejos de Distrito del Pacífico y Federación Municipal del Caribe Costarricense y Asociados, ya que no incorporaron los recursos respectivos en el presupuesto inicial 2025 para girar a la UNGL.

<sup>7</sup> Norma 4.2.10 de las NTPP

<sup>8</sup> DFOE-LOC-1600 (18687), DFOE-LOC-1598 (18679), DFOE-LOC-1603 (18693), DFOE-LOC-1601 (18688), DFOE-LOC-1879 (20887), DFOE-LOC-1839 (20686), DFOE-LOC-1599 (18685) y DFOE-LOC-1878 (20886)

DFOE-LOC-1959

5

19 de diciembre, 2024

- iii. El monto de **¢4,95 millones** dado que las Municipalidades de Buenos Aires, Flores, Liberia, Oreamuno, San Pablo de Heredia, Sarapiquí y Tilarán, incorporaron en el presupuesto inicial 2025, un monto inferior al presupuestado por la UNGL.
  - iv. El monto de **¢7,00 millones** de la Municipalidad de Tibás, debido a que el ingreso que financia la transferencia a dicha entidad, fue improbadado por el Órgano Contralor<sup>9</sup>.
- b) El ingreso correspondiente al Superávit libre por un monto de **¢19,95 millones**, debido a que excede en ese monto el posible resultado de la liquidación presupuestaria 2024, según lo comunicado en la estimación suscrita por el Director Administrativo Financiero de esa entidad, mediante adjunto al oficio n.º DE-E-283-09-2024 del 26 de setiembre del 2024<sup>10</sup>.

Las situaciones descritas incumplen 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 antes indicados implicará un ajuste en los gastos presupuestarios por el mismo monto.

### **2.2.2 Gastos**

- a) El contenido presupuestario previsto en las subpartidas 01.07.02 Actividades protocolarias y sociales por la suma **¢4,00 millones** y 2.02.03 Alimentos y bebidas por la suma **¢1,1 millones** de los programas I y III, 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 y pertinencia.

Adicionalmente, este tipo de erogaciones debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en el principio de razonabilidad y proporcionalidad<sup>11</sup>, los cuales

<sup>9</sup> DFOE-LOC-1942 (21192)

<sup>10</sup> Documento denominado en el SIPP "NI 21017-2024 39-Estimación de superávit libre"

<sup>11</sup> 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 1º 158, párrafo 4º y 160). Sobre las reglas unívocas de la ciencia y la técnica en palabras del profesor

DFOE-LOC-1959

6

19 de diciembre, 2024

pretenden que la administración adopte medidas sostenibles y equilibradas entre los recursos disponibles.

- b) El contenido presupuestario incluido en la partida de Remuneraciones en lo que corresponde a la previsión anual para los aumentos salariales, por cuanto no se aportó la viabilidad financiera de dicho movimiento de acuerdo con las indicaciones para la formulación y presentación de presupuestos institucionales del año 2025 emitidas y publicadas por este ente Contralor. Las situaciones indicadas en los puntos a) y b), incumplen 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).
- c) El contenido presupuestario de la partida "Remuneraciones", correspondiente a la reasignación de 2 plazas, por cuanto la viabilidad aportada<sup>12</sup> no incluye los elementos necesarios tales como: proyección de cada uno de los ingresos ordinarios y permanentes así como de los gastos para un periodo mínimo de tres años, en el que se detallen los supuestos y el cálculo matemático o financiero utilizados.

Esta situación, 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 legalidad, universalidad e integridad, así como el principio de sostenibilidad<sup>13</sup>, los cuales pretenden asegurar que los ingresos y gastos sean probables, garantizando la estabilidad financiera de la municipalidad en el mediano y largo plazo.

Las sumas resultantes de las improbaciones de gastos indicadas anteriormente, deben ser trasladadas a la partida de "Cuentas especiales".

---

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).

<sup>12</sup> NI 21017-2024 32-Viabilidad financiera y sostenibilidad

<sup>13</sup> Dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, el artículo 100 del Código Municipal, el artículo 5 inciso a) de la Ley n.º 8131, numerales 2.2.3 inciso a) 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-1959

7

19 de diciembre, 2024

### 2.3 OTROS ASPECTOS

- a) En lo que respecta al SIPP, las cuentas de ingresos y gastos improbadas 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 todas las cuentas de gastos afectadas con la improbación aquí señalada, 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**.

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

### 3. CONCLUSIÓN.

La Contraloría General aprueba parcialmente el presupuesto inicial 2025 de la Unión Nacional de Gobiernos Locales por ₡1.133,64<sup>14</sup> millones.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**Gerente de Área**

Lic. Greivin Porras Rodríguez  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

SME/mgr

ce Expediente CGR-APRI-2024006790

Ni: 21017, 22686, 25305, 25691, 26607 (2024)

G: 2024004131-1

---

<sup>14</sup> Monto exacto ₡1.133.646.856,70.