

Al contestar refiérase
al oficio N° **03930**

13 de marzo de 2025
DFOE-LOC-0512

Señor
Alexander Elizondo Duarte
Alcalde Municipal
MUNICIPALIDAD DE CAÑAS
notificaciones@municanas.go.cr
alcaldia@municanas.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Alcalde Municipal de Cañas, sobre la creación de plazas de confianza por medio de una modificación presupuestaria

Se atiende el oficio n.º OFC-ALC-048-2025 de 30 de enero de 2025, relativo a si una administración municipal, puede crear plazas de confianza, por medio de una modificación presupuestaria, según lo establecido en el artículo 109 del Código Municipal.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor, de la siguiente manera:

(...) ¿Puede la Administración Municipal, crear plazas de confianza, por medio del método de modificación presupuestaria, según el artículo 109 del código municipal? (...).

Al respecto, con el oficio n.º LEGAL-CTJ-003-2025 de 30 de enero de 2025, el Alcalde de la Municipalidad de Cañas remitió el criterio técnico de la Abogada y Notaria Municipal, donde se concluye:

(...) La creación de estos puestos de confianza, deben de cumplir con los principios de transparencia, equidad y eficiencia. Los puestos de confianza no deben ser utilizados de manera arbitraria para favorecer a personas, sin los méritos o competencias requeridas. Al crear nuevas plazas, para puestos de confianza, debe existir una aprobación formal del presupuesto municipal, por parte del concejo municipal y las modificaciones presupuestarias deben cumplir con los procedimientos legales. Esto implica que los recursos asignados, para estos puestos no generen un gasto innecesario o no previsto, lo cual podría generar observaciones o problemas legales si se consideran abusivos o inapropiados en el contexto del presupuesto municipal.

DFOE-LOC-0512

2

13 de marzo de 2025

Se podrán crear plazas de confianza, a través del artículo 109, siempre en cumplimiento a la normativa vigente, desde el artículo 46 de la Ley 10.159, y las normas técnicas presupuestarias públicas, en estricto apego a los principios de legalidad y sostenibilidad que rigen a la administración pública (...).

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República (CGR) se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de República (LOCGR)¹, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el *Reglamento de Consultas*, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado *Reglamento de Consultas*, la CGR no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo, para que junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

I. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Resulta oportuno, primeramente indicar que, pese a que la consulta se hace acompañar de un criterio legal, elaborado por la Abogada y Notaria de la Municipalidad de Cañas, que contesta la pregunta planteada, no se señala cuál interpretación o parte de ese criterio legal, es el que resulta insuficiente para el señor Alcalde Municipal, como para generarle algún cuestionamiento o polémica, y qué le limita, para tomar la decisión pertinente, o que justifica de alguna manera, activar el medio consultivo de la CGR.

¹ Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994.

DFOE-LOC-0512

3

13 de marzo de 2025

Se le reitera² que, señalar la duda razonable, la parte del dictamen que resulta incomprensible o que constituye una controversia, es necesario en el marco del mejor uso de los -muchas veces- escasos recursos públicos con que se cuenta, sin tener que entrar en suposiciones o reiteraciones, a lo mejor innecesarias.

En este preámbulo, es oportuno para resaltar la necesidad de erradicar, la práctica de cuestionar la labor que realizan los asesores legales (llámese directores o encargados jurídicos, abogados, etc.) de las instituciones, plasmada en un criterio o posición jurídica, al consultar a otra instancia u órgano, para que brinde un aval sobre el cuestionamiento ya respondido.

Lo anterior, no significa que no se pueden plantear consultas al Órgano Contralor, que cumplan con los requisitos vigentes. Por lo que, será cuando se discrepe del criterio legal emitido, previo a haber comentado y analizado lo pertinente con quien lo formuló, que se elevará la consulta a la CGR, en lo de su competencia, planteando la duda que no les permite llegar a un convencimiento total o a la solución necesaria y permitida por el ordenamiento jurídico; agilizando, por ende, el servicio público que nos corresponde brindar a todos.

En razón de lo anterior, se hará énfasis en puntos de interés que la CGR requiere adicionar; para pasar luego a contestar las preguntas, tomando en consideración que la consulta fue evacuada.

1. Creación de Plazas de Confianza

El artículo 127 del Código Municipal (CM)³ establece:

Los servidores municipales interinos y el personal de confianza no quedarán amparados por los derechos y beneficios de la Carrera administrativa municipal, aunque desempeñen puestos comprendidos en ella.

Para los efectos de este artículo, son funcionarios interinos los nombrados para cubrir las ausencias temporales de los funcionarios permanentes, contratados por la partida de suplencias o por contratos para cubrir necesidades temporales de plazo fijo u obra determinada y amparada a las partidas de sueldos por servicios especiales o jornales ocasionales.

Por su parte, son funcionarios de confianza los contratados a plazo fijo por las partidas antes señaladas para brindar servicio directo al alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal. (El resaltado no corresponde al original).

² Ya que esto mismo le fue ya señalado al Alcalde Municipal de Cañas, en el oficio n.º [20070 \(DFOE-LOC-1746\)](#) de 27 de noviembre de 2024, emitido por la CGR.

³ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

DFOE-LOC-0512

4

13 de marzo de 2025

Sobre el particular, la CGR⁴ ha indicado en otras oportunidades que:

El régimen de los funcionarios de confianza o contratados por servicios especiales, se encuentra regulado en el artículo 127 del CM, y se definen como aquellas personas que se contratan temporalmente para prestar servicios que, por las condiciones subjetivas u objetivas que poseen, ejercen su profesión en una relación de confianza con los jerarcas institucionales, por lo cual no son nombrados a base de idoneidad comprobada y pueden ser removidos discrecionalmente.

También, la Procuraduría General de la República (PGR)⁵ se ha referido al tema de los funcionarios de confianza en el ámbito municipal en varios pronunciamientos y los define como:

(...) “personal eventual” que interviene o colabora sustancialmente en funciones de dirección, fiscalización, vigilancia y formulación de las políticas públicas; están además íntimamente relacionados con los jerarcas institucionales, por un lado, porque éstos son quienes discrecional y libremente los nombran y remueven. No gozan del derecho a la inamovilidad, pues la confianza está referida a ellos, ya sea por condiciones subjetivas, de orden personal, u objetivas, como podrían ser atributos técnicos o profesionales o la simple comunidad ideológica que puedan hacerlos idóneos para el puesto.

Estos funcionarios tienen varias particularidades: son contratados a plazo fijo, su nombramiento y remoción se realiza de forma discrecional, se contratan con la finalidad de prestar un servicio al Alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal, y no están cubiertos por la carrera administrativa municipal.

No obstante lo anterior, los funcionarios de confianza se catalogan como empleados municipales, por lo que le resultan aplicables las disposiciones del CM, salvo en lo referente a la carrera administrativa. En ese sentido, el perfil de los puestos que la Administración desea nombrar bajo la modalidad de puestos de confianza debe incluirse en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad, tal como lo ha indicado la PGR:

El Código Municipal reguló, en sus artículos 129 y 130, lo concerniente a la obligación que tienen las municipalidades de adecuar y mantener actualizados sus propios Manuales Descriptivos de Puestos, pues son el instrumento que define las labores, funciones y requerimientos de los diferentes cargos que existen en la municipalidad, incluidos los puestos de confianza. Corresponde al Concejo Municipal acordar la inclusión, en ese

⁴ Ver los oficios n.ºs [19329 \(DFOE-DL-2369\)](#) de 8 de diciembre de 2020 y [06488 \(DFOE-LOC-0019\)](#) de 6 de mayo de 2021, emitidos por la CGR.

⁵ Ver los dictámenes n.º C-302-2021 de 28 de octubre de 2021, n.º C-422-2020 de 29 de octubre de 2020 y n.º C-281-2016 de 23 de diciembre de 2016.

instrumento, de los puestos de confianza que se estimen necesarios para el buen funcionamiento de cada municipalidad.⁶

3.- Para el nombramiento del personal de confianza al que hace referencia el artículo 127 del Código Municipal, si bien es cierto existe discrecionalidad, también lo es que se debe definir las funciones en razón de los requerimientos del cargo, se supone que su número está reducido al mínimo, ya que las funciones regulares de la municipalidad deben ser realizadas por el personal de carrera. 4.- Asimismo, es conveniente establecer los deberes, las responsabilidades, los requisitos mínimos y las condiciones laborales para ocupar el puesto de confianza. No obstante, cada caso en concreto debe ser analizado por esa municipalidad, toda vez que las especiales capacidades, las funciones de cada cargo, las relaciones de confianza y dependencia no son iguales en todos los casos⁷. (El resaltado no corresponde al original).

Por otra parte, estos funcionarios de confianza deben ser contratados mediante la partida de servicios especiales. Sobre este punto la CGR⁸ menciona que (...) *La creación de plazas por servicios especiales se ampara en las características mismas del servicio especial que se pretende contratar; en otras palabras, refiere a una remuneración para personal profesional, técnico o administrativo, contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal. Estas son características propias de toda contratación por servicios especiales.*

2. Consideraciones sobre la creación de nuevas plazas y las modificaciones presupuestarias

De conformidad con lo establecido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de Administración Pública (LGAP)⁹; así como, en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público n.º N-1-2012-DC-DFOE (NTPP)¹⁰, la Municipalidad de Cañas tiene que cumplir con el bloque de legalidad, en relación con la etapa de formulación y aprobación interna presupuestaria; lo cual, es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados.

En consecuencia, se requiere efectuar un ejercicio de análisis, desde la perspectiva de la planificación, sobre la inversión de los recursos públicos con los que se cuenta, para atender de

⁶ Ver el dictamen n.º C-422-2020 de 29 de octubre de 2020.

⁷ Ver el dictamen n.º C-302-2020 de 28 de octubre de 2021.

⁸ Ver el oficio n.º [08085 \(DFOE-LOC-0233\)](#) de 2 de junio de 2021, emitido por la CGR.

⁹ Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978.

¹⁰ Emitidas mediante la resolución n.º R-DC-24-2012 de las 09:00 horas de 26 de marzo de 2012, y reformadas por las resoluciones n.ºs R-DC-064-2013 de las 15:00 horas de 09 de mayo de 2013, publicada en la Gaceta n.º 101 de 28 de mayo de 2013; y R-DC-073-2020 de las 08:00 horas de 18 de setiembre de 2020, publicada en el Alcance n.º 266 de La Gaceta n.º 245, ambas emitidas por el Despacho Contralor.

DFOE-LOC-0512

6

13 de marzo de 2025

la mejor forma las necesidades del cantón y lograr una distribución adecuada de éstos, en cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades contenidas en el plan operativo municipal.

Ese producto de la planificación es lo que ingresa al proceso presupuestario en la fase de formulación, con las correspondientes cantidades a incluir en cada una de las partidas y subpartidas, según la asignación óptima de los recursos disponibles, a efecto de que su ejecución contribuya a cumplir con los objetivos y metas previamente establecidos.

Esto conlleva, a la obligación de contar con los estudios técnicos y legales necesarios, que permitan determinar la viabilidad financiera y legal de las plazas a crear. Además, del cálculo de las erogaciones que se demandarán en su totalidad, como lo informan los principios presupuestarios de programación, exactitud, especialidad y sostenibilidad.

Ahora bien, los artículos 102, 109, 110 y 129 del CM establecen lo siguiente:

Artículo 102. - Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración./ Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

Artículo 109. (...) El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenios o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso.

Artículo 110. - Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad./ Los ingresos extraordinarios solo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos. Estos presupuestos podrán acordarse en sesiones ordinarias o extraordinarias.

Artículo 129. - Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. (...)/ Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes. (El resaltado no corresponde al original)

Como ya ha indicado en otras oportunidades el Órgano Contralor¹¹ para la creación de plazas en el ámbito municipal, el legislador ha dispuesto dos elementos que necesariamente se deben de cumplir: que el perfil esté debidamente incorporado al manual descriptivo de puestos

¹¹ Ver los oficios n^{os} [16268 \(DFOE-DL-1985\)](#) de 19 de octubre de 2020 y [09396 \(DFOE-LOC-0935\)](#) de 09 de junio de 2022, emitidos por la CGR.

DFOE-LOC-0512

7

13 de marzo de 2025

(artículo 129 CM) y segundo que las plazas nuevas sean incorporadas vía presupuesto inicial, o de otra forma, como excepción para que se incorporen por medio de un presupuesto extraordinario debe de quedar debidamente acreditado que se crea porque se amplía la prestación de un servicio o se presta uno nuevo (artículo 109 CM).

Así, la norma pretende que el acto por el que el Concejo Municipal crea nuevas plazas, deba necesariamente estar fundamentado en estudios que demuestran, que la prestación de un determinado servicio es deficiente -lo prestan menos empleados de lo necesario-, o porque las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un servicio -algo que no se había llegado a prestar hasta ese momento-¹².

Adicionalmente, se debe tener presente que los gastos fijos ordinarios sólo pueden financiarse con el presupuesto ordinario (artículo 110 del CM) y que tratándose de plazas con cargo al programa I (incluye los puestos de confianza contratados a plazo fijo para brindar servicio directo al Alcalde, el Presidente y Vicepresidente Municipales y a las fracciones políticas que conforman el Concejo Municipal que se cancelan con la partida de servicios especiales), debe considerarse que no se supere el 40% de los ingresos ordinarios para atender los gastos generales de administración (artículo 102 CM). 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.

Estas condiciones constituyen hasta cierto punto requisitos de validez de los acuerdos municipales en esta materia¹³, y son un mecanismo de fiscalización ideado por el legislador para concentrar los ya de por sí reducidos recursos municipales, y direccionarlos hacia obras y servicios públicos.

3. La Ley Marco de Empleo Público y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público

Teniendo en claro que, es responsabilidad de la Administración aprobar las modificaciones presupuestarias, los Gobiernos Locales, para realizar este tipo de movimiento presupuestario deben tener presente la correcta verificación del cumplimiento de lo establecido en artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público (LMEP)¹⁴, 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.*

¹² Oficio n.º [05076 \(DFOE-DL-0473\)](#) de 12 de abril de 2021, emitido por la CGR.

¹³ Artículo 128 de LGAP.

¹⁴ Ley n.º 10159 de 08 de marzo de 2022 y sus reformas.

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.

Así como 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 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 (...).

Por lo anterior, también es responsabilidad de las Administraciones que este tipo modificaciones estén sustentadas de manera suficiente con los respectivos análisis técnicos, de viabilidad financiera y legales, los cuales deben ser completos y estar debidamente actualizados, realizados específicamente para sustentar las modificaciones presupuestarias; todo en respeto

del marco jurídico vigente, 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.

4. Respuesta a la interrogante planteada

El artículo 109 del Código Municipal establece la posibilidad de modificar el presupuesto ordinario para la creación de nuevas plazas. Sin embargo, esta facultad es limitada y está sujeta a ciertas condiciones. La norma indica que tales modificaciones deben estar justificadas por la ampliación de servicios existentes o la introducción de nuevos servicios.

Es crucial que cualquier modificación presupuestaria se realice en estricto cumplimiento de la normativa vigente, conjuntamente con los principios de transparencia, equidad y eficiencia en la gestión pública, y en concordancia con las NTPP, que indican que para realizar cualquier modificación presupuestaria a un presupuesto vigente, debe darse una aprobación interna del Concejo Municipal, especialmente, de conformidad con la norma 4.3.13, y su concordancia con la norma 4.2.3.

Por lo tanto, las Administraciones bajo su propia responsabilidad, podrían realizar modificaciones presupuestarias que les den contenido para crear plazas de confianza, realizando para ellos todos los nuevos estudios técnicos, de viabilidad financiera y jurídicos que sean necesarios, los cuales deben ser completos y estar debidamente actualizados, realizados específicamente para sustentar esas modificaciones, y que estén en estricto apego al bloque de legalidad vigente y aplicable para esta materia.

III. CONCLUSIONES

1. El artículo 109 del CM no establece una prohibición expresa que diga que no se puede modificar el presupuesto ordinario para crear nuevas plazas, sino que indica que esto puede hacerse si se comprueban ciertas condiciones que regula la misma norma, esto es si se aprueban nuevos servicios o estos se amplían. Empero, siempre hay que tener en cuenta el tope establecido para gastos administrativos, en el artículo 102 del CM.
2. Los recursos obtenidos extraordinariamente no pueden destinarse al financiamiento de gastos ordinarios, ya que el mismo CM en el artículo 110 establece que esos ingresos extraordinarios deben emplearse en obras específicas.
3. De conformidad con lo establecido en el artículo 109 del CM, o de otra forma, como excepción para que se incorporen por medio de un presupuesto extraordinario debe de quedar debidamente acreditado que se crea porque se amplía la prestación de un servicio o se presta uno nuevo.

DFOE-LOC-0512

10

13 de marzo de 2025

4. También, su aplicación debe ser interpretada y utilizada en armonía con otras leyes y regulaciones relevantes. Esto incluye el artículo 46 de la LMEP, que establece disposiciones sobre las relaciones de servicio temporales o por períodos, y las NTPP, que ofrecen lineamientos detallados sobre cómo realizar modificaciones al presupuesto.
5. Es fundamental que la administración municipal, al crear nuevas plazas, ya sea ordinarias o de confianza, se adhiera estrictamente a los principios de legalidad y sostenibilidad financiera que rigen la administración pública; deben estar debidamente incorporadas en el Manual Descriptivo de Puestos de la Municipalidad y justificarse en la planificación cuidadosa, la justificación técnica y el cumplimiento de los límites presupuestarios establecidos en el Código Municipal.

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín
Asistente Técnico

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

MMRV/emg

ci: Expediente

NI: 1836 (2025)

G: 2025001036 - 1