

Al contestar refiérase
al oficio n.º **07532**

31 de marzo de 2025
DFOE-LOC-0586

Señora
Guiselle Hernández Aguilar
Comisiones Legislativas VIII
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
ghernandez@asamblea.go.cr
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado *Ley para la Eficiencia de las Solicitudes de Modificaciones Presupuestarias de los Concejos Municipales de Distrito*, expediente legislativo n.º 24.707

Nos referimos al oficio n.º AL-CPEMUN-0158-2025 de 17 de marzo de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *Ley para la Eficiencia de las Solicitudes de Modificaciones Presupuestarias de los Concejos Municipales de Distrito*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.707, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende adicionar una Sección I, al Capítulo IV: Presupuesto Municipal, del Código Municipal (CM)¹; para modificar el proceso presupuestario que llevan a cabo los concejos municipales de distrito (CMD), ya que actualmente, gestionan diferenciadamente las solicitudes de variaciones o modificaciones presupuestarias ante las municipalidades madre, a las que pertenecen, por ser órganos adscritos a ellas.

¹ Ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

Se hace un recuento de la normativa constitucional, del articulado perteneciente a la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (LGCMD)², y a la jurisprudencia nacional, respecto los CMD y su naturaleza, advirtiendo que existe un componente político, que esencialmente, dificulta la labor de estos órganos.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones relativas al contenido del proyecto de ley puesto bajo consideración.

En lo que respecta al tema de presupuestos públicos, el artículo 176 de la Constitución Política, establece:

La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta. El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables./ La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

Por otra parte, el artículo 100 del CM señala:

Artículo 100. - Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos.

La Sala Constitucional, en materia presupuestaria, ha generado conceptos que también son de utilidad en esta asesoría, pues se ha pronunciado indicando que (...) *presupuesto ordinario es la totalidad de las rentas provenientes de fuentes perennes, que no se agotan con el fin de un determinado ejercicio económico, sino que están -en situaciones normales- regular y constantemente a disposición de la Hacienda Pública (como por ejemplo, los fondos provenientes de los diversos tributos, tasas, explotación de bienes de dominio privado, etc.) En contrapartida, el presupuesto extraordinario se refiere a los ingresos probables que el Estado va a recibir por concepto de crédito público y otras fuentes de difícil proyección (endeudamiento interno o externo; donaciones a su favor; excedentes en la recaudación no previsibles; venta de activos producto de procesos de privatización, etc.) Podría entonces concluirse este punto señalando que el presupuesto*

² Ley n.º 8173, de 07 de diciembre de 2001 y sus reformas.

DFOE-LOC-0586

3

31 de marzo de 2025

siempre se refiere a la fuente de ingresos, no así al destino final que vayan a tener los recursos recibidos³.

En concordancia con lo anterior, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE (NTPP)⁴, definen el presupuesto como el instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos.

Asimismo, la norma 2.2.3 de las NTPP, señala que el presupuesto debe cumplir con los principios presupuestarios, entre ellos el principio de universalidad e integridad el cual señala que (...) *El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro. No podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.*

Además, la norma 2.2.6 de las NTPP explica que el presupuesto debe contener una sección de ingresos y otra de egresos. La sección de ingresos (...) *incluirá la estimación razonada, probable y con supuestos fundamentados, de todos los ingresos con los que contará la institución durante el período presupuestario, originados en su actividad financiera o recibidos por transferencias, financiamiento u otros motivos y que son necesarios para su operación y desarrollo.*

Por su parte las normas 4.3.11, 4.3.12 y 4.3.13 de las NTPP, establecen que las modificaciones presupuestarias deben ser formuladas, aprobadas, ejecutadas, controladas y evaluadas, con estricto apego al bloque de legalidad y la normativa técnica establecida en las mismas NTPP; entre las cuales tenemos preceptos como que (...) *Durante el año, el presupuesto institucional sólo podrá ser variado por medio de tres presupuestos extraordinarios aprobados o aprobados parcialmente, y por la cantidad máxima de las modificaciones presupuestarias posibles de aprobar que defina el jerarca de la institución por medio de las regulaciones internas que emita (...),* indicando que el monto máximo de recursos que se puede redistribuir sumando todas las modificaciones presupuestarias, no puede exceder el 25% del monto total del presupuesto inicial más los presupuestos extraordinarios aprobados.

³ Ver el voto n.º 481-2002 de 23 de enero de 2002.

⁴ 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.

En igual sentido, como las modificaciones presupuestarias, deben estar debidamente reguladas, mediante actos motivados, emitidos por los jefes institucionales, se reguló en esas NTPP, algunos puntos que necesariamente se deben considerar en esas normativas interna, como lo son (...) a) *La cantidad anual de modificaciones presupuestarias posibles de realizar que, de forma razonable, se ajuste a las necesidades institucionales.* 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.* c) *La periodicidad y medios para someter las modificaciones a la aprobación del jerarca de la institución o de la instancia designada.* 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.*

Por lo tanto, el presupuesto ordinario corresponde al formulado y aprobado durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, el cual debe incluir todos los ingresos y los egresos probables⁵. Y en el caso de las Municipalidades, de conformidad con los artículos 13 inciso c) y 17 inciso a) del CM, el presupuesto municipal unificado, debe asegurar el cumplimiento estricto del número anual de modificaciones presupuestarias que el Concejo Municipal del cantón estableció aprobar, y se tramitan de acuerdo con sus regulaciones internas, incluyendo la periodicidad y los medios para someter las modificaciones a la aprobación del jerarca.

Ahora bien, la aplicabilidad de estas normas y la jurisprudencia, a los presupuestos de los CMD⁶, se da, al concordarse con lo que establecen los artículos 172 de la Constitución Política, y 10 de la LGCMD, que preceptúan:

ARTÍCULO 172.- Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto. / Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.

⁵ Tener presente también, lo indicado en el artículo 116 del Código Municipal que señala: *Los compromisos efectivamente adquiridos que queden pendientes del periodo que termina pueden liquidarse o reconocerse dentro de un término de seis meses, sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente.*

⁶ Ver también el oficio n.° [06729 \(DFOE-LOC-0511\)](#) de 21 de abril de 2022, emitido por la CGR.

ARTÍCULO 10.- Para someterse a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, las municipalidades deberán ajustar la estructura programática de sus presupuestos para que se incluyan las asignaciones correspondientes a los recursos con los que contarán los concejos municipales de distrito.

La Sala Constitucional, ha determinado respecto a los CMD⁷, que estos poseen "una especie de autonomía funcional", destinada únicamente a utilizar las herramientas administrativas básicas para funcionar de manera eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la municipalidad a la que están adscritas, pero que carecen de cualquier otro tipo de autonomía y de personalidad jurídica, siendo que están sujetos a una relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa respecto al ente territorial correspondiente. Indica textualmente la Sala Constitucional:

Estos concejos (...) no tienen autonomía presupuestaria ni normativa por lo que, efectivamente, dependen de la Municipalidad que los creó y a la que se encuentran adscritos. No perciben impuestos de forma independiente, ni tampoco tienen iniciativa en materia presupuestaria, y son creados únicamente en casos calificados.

Los magistrados, al revisar la constitucionalidad de las normas de la LGCMD, han concluido incluso, que estos órganos, no constituyen "mini cantones" ni pueden fungir como pequeñas "municipalidades de distrito" con autonomía plena, de manera que perciban de manera independiente los impuestos destinados a las localidades, pues los CMD (...) *No tienen iniciativa en materia presupuestaria y no pueden intervenir en la recaudación e inversión de los ingresos de la Municipalidad "madre". Su presupuesto es el que les asigne la Municipalidad a la cual están adscritos y de la cual dependen orgánicamente, pues si bien el Intendente es el órgano ejecutivo, su Jerarca sigue siendo el Consejo Municipal, que se mantiene como superior.*

La Procuraduría General de la República, en criterios recientes⁸, también ha retomado lo establecido por la Sala Constitucional, al resolver la interpretación que debe dársele a la norma que regula lo concerniente a las competencias de los CMD en materia tributaria, indicando que, al ser estos, órganos de la Municipalidad "madre" y no entes, carecen de su propio presupuesto, y que su "personalidad jurídica instrumental" lo es para efectos del manejo y la ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de sus

⁷ Ver los votos n.ºs 20799-2018 de 12 de diciembre de 2018 y 2127 -2019 de 30 de octubre de 2019.

⁸ Ver los dictámenes n.ºs 159 de 03 de agosto de 2022 y 263 de 29 de noviembre de 2022.

tareas y competencias⁹.

Por lo que, si los CMD, gozan únicamente de personalidad jurídica instrumental, sus presupuestos deben incluirse en los presupuestos de las municipalidades respectivas a las que pertenecen, con las asignaciones correspondientes; su autonomía funcional, no les permite tener autonomía administrativa y tampoco cuentan con iniciativa presupuestaria. Por lo que ignorar su naturaleza jurídica, podría convertir toda la propuesta en inconstitucional, por lo que se sugiere realizar la consulta respectiva.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que, una reforma al texto legal para permitir a los CMD un manejo presupuestario separado de su Municipalidad “madre”, podría rozar el modelo constitucional vigente, que ha reafirmado la Sala Constitucional, tal como se expuso en el aparte anterior, lo que no hace viable la tramitación de un proyecto como el propuesto.

Debe considerarse que, es cada Gobierno Municipal¹⁰, en conjunto con los respectivos CMD adscritos, y en atención a las circunstancias que se generen en el propio cantón y distritos correspondientes, quienes deben analizar de manera previa y fundamentada, las posibilidades que les asigna la normativa aplicable citada en este documento, asegurando que la formulación del presupuesto, cumpla con una correcta programación presupuestaria y una adecuada estimación de los ingresos y gastos, conforme los principios presupuestarios aplicables, y también, con un apego adecuado al ordenamiento jurídico vigente y a la jurisprudencia atinente, garantizando que se dé, una asignación óptima de los recursos, atendiendo a la planificación y las necesidades institucionales y de la comunidad.

Los principios de coordinación, colaboración y cooperación deben imperar al gestionar esa proyección de recursos, que son necesarios para alcanzar los objetivos y las metas que se pretenden establecer en los programas presupuestarios, tanto por parte de los CMD como por las Municipalidades “madre”; garantizando, que la viabilidad técnica, legal y administrativa del presupuesto del CMD, haya sido concertada con anterioridad, para que el Concejo Municipal, pueda remitir a la CGR un documento presupuestario que incluya proyecciones hechas en concordancia con el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta todas las consideraciones legales y jurisprudenciales expuestas en este documento.

⁹ Artículo 9 de la LGCMD: *Las tasas y los precios de los servicios distritales serán percibidos directamente por los concejos municipales de distrito, así como las contribuciones especiales originadas en actividades u obras del mismo concejo. / El concejo también percibirá directamente los productos por multas, patentes o cualquier otro impuesto originado en el distrito. Por convenio entre partes podrá disponerse una participación de la municipalidad. / En las participaciones por ley de las municipalidades en el producto de impuestos nacionales se entenderá que los concejos participan directa y proporcionalmente, según los parámetros de reparto de la misma ley o su reglamento.*

¹⁰ Artículo 12 del CM.

DFOE-LOC-0586

7

31 de marzo de 2025

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

De la anterior manera, se dejan así rendidas las observaciones consideradas pertinentes por parte del Órgano Contralor.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Ma. del Milagro Rosales V.
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/DFSB/SME/emg

ci Despacho Contralor
Gerencia de División
Expediente

Ni: 6433 (2025)

G: 2025000895 - 8