

Al contestar refiérase

al oficio n.º **07861**

07 de abril, 2025  
DFOE-LOC-0609

Señor  
Geiner Calderón Umaña  
Auditor Interno  
**MUNICIPALIDAD DE PARRITA**  
[gcalderon@muniparrita.go.cr](mailto:gcalderon@muniparrita.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por el Auditor Interno Municipal de Parrita, sobre la posibilidad de cancelar remuneraciones de distintos programas.

Se atiende el oficio n.º DAMP-Nº 072-2025 de 24 de febrero de 2025, relativo a si un Gobierno Local, puede cancelar el salario de un funcionario, con dos o más programas presupuestarios distintos.

### 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 un Gobierno Local cancelar el salario de un funcionario que ejerce sus funciones en un puesto en específico, pero remunerado de dos o más programas presupuestarios distintos, sin que ello violente el principio de legalidad y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público?(...).*

Al respecto, el gestionante, establece su posición indicando:

*(...) Sobre la precitada interrogante, esta Auditoría Interna considera que, en aplicabilidad del principio de legalidad, se torna imposible utilizar distintos programas presupuestarios, como por ejemplo: programa de gastos administrativos, deportivos, recreativos, entre otros, para cancelar el salario de un funcionario municipal, ya que dicha autorización no se encuentra contemplada dentro del ordenamiento jurídico costarricense y tampoco dentro de la jurisprudencia patria. / Ello, aunque el funcionario realmente puede que ejerza labores pertenecientes a mismos programas presupuestarios de donde se le está remunerando, y las funciones estén establecidas en el Manual Descriptivo de Puestos (...).*

DFOE-LOC-0609

2

07 de abril, 2025

## 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)<sup>1</sup>, 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 sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (*Reglamento de Consultas*)<sup>2</sup>, 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.

## III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Resulta oportuno, primeramente indicar que, de conformidad con los artículos 175, 184 inciso 2) de la Constitución Política; 18, 19 y 34 inciso c) de la LOCGR; 100 y 111 del Código Municipal (CM)<sup>3</sup>; y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público n.º N-1-2012-DC-DFOE (NTPP)<sup>4</sup>, los actos definitivos que emite la CGR, relacionados con la materia presupuestaria, quedan firmes desde que se dictan, sin posibilidad de recurrir al régimen común de impugnación, por lo que cualquier tema presupuestario que ya haya sido discutido y atendido, no es pertinente para ser revisado por la vía consultiva.

---

<sup>1</sup> Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994.

<sup>2</sup> Emitido según la resolución n.º R-DC-197-2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 244, de 20 de diciembre de 2011.

<sup>3</sup> Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

<sup>4</sup> 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-0609

3

07 de abril, 2025

Entrando en materia, efectivamente, en relación con el uso de los recursos por parte de las instituciones y órganos públicos, debe tenerse presente que estos, se encuentran sometidos al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado también en el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública (LGAP)<sup>5</sup>, que, como es sabido, constituye un principio orientador para toda la actuación administrativa.

*La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*

Desde esta premisa las instituciones que conforman la Administración Pública, sólo pueden realizar aquellos actos o prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les autorice, y desde el punto de vista presupuestario, todos los recursos que les sean asignados para financiar sus actividades deben destinarse al cumplimiento de sus fines. Esa finalidad corresponde a las actividades sustantivas que el Estado ha querido encomendar en forma particular a la institución, como parte de toda la gestión pública y que constituyen la razón principal que justifica la existencia de la entidad en particular.

Para poder atender esa finalidad -su función pública asignada-, se requiere que cada entidad, ejecute toda una gama de gastos operativos propios tanto de la actividad sustantiva, en beneficio directo de la población meta a la que se debe la institución, así como, de las actividades de apoyo necesarias para que las primeras puedan realizarse. La realización de ambas actividades, implica necesariamente que la institución cuente con recursos permanentes en el tiempo, de tal forma que no esté en riesgo su continuidad y se evite el deterioro en la prestación de los servicios a la población que eventualmente podría llevar a un crecimiento en la problemática económica, social o ambiental que se pretende atender.

En razón de ello, el legislador ordinario al acordar la creación de una institución pública, o al otorgarle personalidad jurídica instrumental a algunos órganos para que administren sus presupuestos en forma independiente, establece las fuentes de recursos para su funcionamiento u operación. Como es sabido, dichas fuentes obedecen desde la imposición tributaria en beneficio de la institución, hasta el cobro de los servicios que presta, la posibilidad de obtener financiamiento o de recibir aportes o transferencias de otros sujetos, entre otras.

Considerar que los recursos que reciba una institución pública, que como ya se indicó se establecen por norma legal y para el financiamiento de su operación o funcionamiento, constituyen por esas condiciones, recursos con finalidad específica, implicaría que todo remanente proveniente de ellos, al final del periodo se constituiría en superávit específico. Sin embargo, no puede ser un recurso específico, ni generar un superávit específico, aquellos ingresos en los cuales la Administración tiene plena discrecionalidad para utilizarlo en diversos tipos de gastos, dentro de las competencias institucionales y respetando el principio de legalidad que rige la Administración Pública.

Entonces, un elemento fundamental que justifica desde una visión técnica y jurídica la existencia de un superávit libre, como resultado de la no ejecución de determinados recursos que administra un ente u órgano, es precisamente la libertad o discrecionalidad que tienen los jefes y titulares subordinados de la institución para administrar su presupuesto en aras de atender la función pública que se les ha encomendado y para lo cual la ley le asegura los recursos necesarios para su *operación o funcionamiento*.

---

<sup>5</sup> Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978.

En cualquier caso, la ley especial, el contrato de préstamo o el convenio institucional, así como los principios de servicio al costo, principio de continuidad y regularidad del servicio público, principio de obligatoriedad de la Administración Pública de prestar servicios con calidad -todos ellos reconocidos como principios constitucionales rectores de los servicios públicos-, se constituyen en la base que define el fin que debe dársele a los recursos y por lo tanto, viene a ser la normativa que limita su disponibilidad para otra finalidad. El uso de los fondos públicos con finalidades diferentes a aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, eventualmente puede generar responsabilidad administrativa, según lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos<sup>6</sup>.

A su vez, estos principios, llevan implícito lo relacionado con el financiamiento de obras y servicios, actuales y futuros; es decir, los costos indispensables para la prestación de los servicios en términos de calidad, continuidad, regularidad, eficiencia y adaptación, lo que incluye la creación de las reservas o fondos necesarios para hacer frente a esta obligación. Asimismo, que de producirse un excedente debe dársele el destino que legalmente corresponda.

Ahora bien, en el caso particular de las municipalidades, además de tener que cumplir como toda institución, con el bloque de legalidad vigente en relación con la etapa de formulación, aprobación interna y ejecución, de los presupuestos ordinarios y extraordinarios -los cuales son de responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, y requieren que se realice un ejercicio de análisis serio, desde la perspectiva de la planificación, sobre la inversión de los recursos públicos con los que se cuenta-; para atender de la mejor forma las necesidades del cantón y lograr una distribución adecuada de los recursos, de conformidad con los objetivos, metas y prioridades contenidas en el plan operativo institucional, deben cumplir con lo que les ordena de manera específica, el CM al indicar:

*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.*

*Artículo 109. - Dentro de un mismo programa presupuestado, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros. / 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 convenciones 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. / Los reajustes producidos por la concertación de convenciones o convenios colectivos de trabajo o cualesquiera otros que impliquen modificar los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones pertinentes, que el costo de la vida ha aumentado sustancialmente según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica y la Dirección General de Estadística y Censos.*

---

<sup>6</sup> Ley n.º 8131 del 18 de setiembre de 2001.

DFOE-LOC-0609

5

07 de abril, 2025

El artículo 131 del CM también establece claramente que, para la determinación de sueldos y salarios, se deben tomar en cuenta las condiciones presupuestarias de las municipalidades. Es decir, que el alcance de la ejecución presupuestaria debe tener en cuenta, que las asignaciones presupuestarias aprobadas, constituyen el límite de acción para el uso y disposición de los recursos, y que aun cuando, la asignación presupuestaria autorice a la institución a realizar los gastos, no puede considerarse por su existencia como una validación para la actuación administrativa, sino que debe ejecutarse considerando las posibilidades de la institución.

Dentro de estas posibilidades de ejecución, también debe tomarse en consideración instrumentos que deben acatarse de manera obligatoria desde la fase de planificación y formulación de los presupuestos, como lo son las NTPP o las Indicaciones para la formulación y remisión a la Contraloría General de la República del plan operativo anual, el presupuesto inicial y sus variaciones<sup>7</sup>, dentro de las cuales, se establece como un punto de importancia la realización de un análisis de viabilidad financiera, que garantice que se consideró que los posibles ingresos van a poder cubrir la plaza en la fase de ejecución.

Por lo tanto, ante la interrogante de si un Gobierno Local puede (...) *cancelar el salario de un funcionario que ejerce sus funciones en un puesto en específico, pero remunerado de dos o más programas presupuestarios distintos, sin que ello violente el principio de legalidad y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público* (...), eso solo lo puede determinar la misma Institución, ya que el proceso presupuestario es de planificación y construcción interna, con exclusiva responsabilidad de los jerarcas y los titulares subordinados; quienes a su vez están en la obligación de acatar todas las regulaciones atinentes y que correspondan dentro de nuestro ordenamiento jurídico vigente como un todo, para determinar si el ingreso permite realizar los ajustes del gasto que pretender realizarse, para el pago de esa remuneración.

#### IV. CONCLUSIONES

1. Efectivamente el principio de legalidad rige el uso de recursos en todas las instituciones públicas de Costa Rica.
2. Los recursos deben destinarse a los fines específicos de cada institución, aun cuando los jerarcas tengan cierta discrecionalidad en la administración del presupuesto, y deben siempre respetar el ordenamiento jurídico vigente.
3. La planificación y la ejecución presupuestaria son fases de responsabilidad exclusiva de los jerarcas y los titulares subordinados, así como el cumplimiento de normas específicas, especialmente en el caso de las municipalidades.
4. La responsabilidad en el uso adecuado de los fondos públicos y el analizar la viabilidad financiera son aspectos indispensables para que una Administración determine cómo gestionar los gastos, aun más si constituyen gastos fijos operativos como las remuneraciones.

<sup>7</sup> <https://drive.google.com/file/d/138YLaw9DHd2Q9EuHTgrcceS8biLg4g6-/view>

DFOE-LOC-0609

6

07 de abril, 2025

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**

Licda. María del Milagro Rosales Valladares  
**Fiscalizadora**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

ci: Expediente

NI: 4207 (2025)

G: 2025001449 - 1