

Al contestar refiérase
al oficio n.º **08422**

23 de abril, 2025
DFOE-LOC-0656

Señora
Giselle Hernández Aguilar
Jefe de Área
Comisiones Legislativas VIII
Asamblea Legislativa
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
ghernandez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado “Ley para la modernización del trámite presupuestario municipal por medio de la reforma a los artículos 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal, Ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998, artículos 30 y 33 de la Ley n.º 7509, de 9 de mayo de 1995 y artículo 16 de la Ley n.º 10.475 de 18 de julio de 2024 (anteriormente Ley para la modernización del trámite presupuestario municipal por medio de la reforma a los artículos 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal, Ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998 y artículo 2 de la Ley n.º 7509, de 9 de mayo de 1995)”, expediente legislativo n.º 24.447

Nos referimos al oficio n.ºAL-CPEMUN-0368-2025 de 7 de abril de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado “Ley para la modernización del trámite presupuestario municipal por medio de la reforma a los artículos 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal, Ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998, artículos 30 y 33 de la Ley n.º 7509, de 9 de mayo de 1995 y artículo 16 de la Ley n.º 10.475 de 18 de julio de 2024 (anteriormente Ley para la modernización del trámite presupuestario municipal por medio de la reforma a los artículos 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal, Ley n.º 7794, de 30 de abril de 1998 y artículo 2 de la Ley n.º 7509, de 9 de mayo de 1995)”, expediente legislativo n.º 24.447, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones iniciales

Mediante el oficio n.º [19229 \(DFOE-LOC-1665\)](#) de 13 de noviembre de 2024, el Órgano Contralor emitió criterio con relación a dicha iniciativa. Ahora se presenta a consulta el texto dictaminado del proyecto de ley, con diversos ajustes.

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley busca modificar el proceso presupuestario de las municipalidades porque muchas han enfrentado dificultades para lograr la aprobación total de sus presupuestos. Estas dificultades están relacionadas con problemas técnicos, como la sobreestimación de ingresos, falta de respaldo en la recaudación, deficiencias en la planificación plurianual y omisiones en gastos esenciales. Como resultado, la alta tasa de improbaciones ha limitado la capacidad de los gobiernos locales para ejecutar sus planes financieros y cumplir con la prestación de servicios de manera eficiente.

Para enfrentar estos problemas, el proyecto propone cambios que buscan reducir el riesgo de improbación presupuestaria y agilizar la planificación, construcción y tramitación de los presupuestos municipales.

II. Observaciones

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que se exponen las observaciones identificadas, con el fin de proporcionar información al Legislador sobre los posibles riesgos y consideraciones técnicas de la propuesta.

El artículo 1 de la iniciativa propone la reforma de los artículos 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal (CM)¹.

a. La finalidad del proceso de aprobación presupuestaria

Al analizar la propuesta inicial con este texto dictaminado, se observa un ajuste (o *extraordinarios, observando el plan de desembolsos y atención de la deuda, (...) así como el gasto correspondiente en esa fuente de financiamiento*), pero el tema de fondo se mantiene por lo que es necesario insistir en cuanto a su ajuste, ya que como se había señalado en el criterio vertido en el oficio n.º 19229 (DFOE-LOC-1665) antes citado (...) *la redacción actual del citado artículo como la reforma propuesta al efecto, utilizan incorrectamente el proceso de aprobación presupuestaria externa, ya que se busca garantizar el cumplimiento de obligaciones financieras por parte de los gobiernos locales mediante este mecanismo, cuando su finalidad es realizar un control legal y técnico sobre el presupuesto institucional como instrumento de gestión.*

¹ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

Dicho lo anterior, (...) se recomienda que el artículo 99 se enfoque exclusivamente en establecer la obligación de que las municipalidades diseñen planes de pago y atención adecuados para cumplir con todas sus obligaciones financieras. Deben incluir en sus presupuestos ordinarios partidas suficientes para atender estos compromisos, cumpliendo con los principios de universalidad e integridad presupuestaria establecidos en la Ley n.º 8131. Esto debe hacerse sin condicionar el proceso de aprobación presupuestaria, permitiendo que las municipalidades asuman su responsabilidad en la gestión financiera y fortalezcan su sistema de control interno.

Al ajustar el artículo 99, se promueve una gestión financiera municipal más sólida y transparente, evitando los riesgos asociados con la propuesta. Las municipalidades podrán equilibrar sus presupuestos, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, asegurar la prestación continua de servicios públicos y fortalecer la confianza en su administración. (...).

b. Plazo fijo para la actualización de la normativa técnica

El texto dictaminado del artículo 104 busca que el presupuesto ordinario de las municipalidades se presente de acuerdo con los lineamientos de la Contraloría General, estableciendo como fecha máxima para su emisión, ahora al 30 de julio de cada año; sin embargo, tal y como se había señalado, en el oficio n.º 19229, ello no considera que los lineamientos presupuestarios requieren actualización continua, según nueva normativa técnica y legal, lo que podría provocar que las municipalidades presenten presupuestos desactualizados respecto a esos cambios, y resultar en una improbación y afectar negativamente la gestión financiera municipal, contrario al objetivo del proyecto de ley en análisis.

Se reitera además que la Contraloría General sin necesidad de norma legal expresa, y en un ejercicio austero de los escasos recursos públicos, realiza procesos periódicos para fortalecer el conocimiento en el ámbito técnico presupuestario dirigidos a todo el sector público costarricense; ejemplo de lo anterior es que en los últimos cinco años, se han organizado 14 actividades masivas para los gestores presupuestarios del sector público, abordando mejoras en la gestión presupuestaria, cambios normativos y el uso del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Además, ante el cambio de nuevas autoridades municipales, la Contraloría ha realizado actividades informativas sobre gestiones relevantes, como la aprobación presupuestaria, y ha puesto a disposición del personal materiales complementarios, como infografías, videos y webinars de fácil acceso².

² De acceso público en las siguientes direcciones electrónicas:

<https://www.cgr.go.cr/04-servicios/capacitacion/nuevas-autoridades/ucc-nuevas-autoridades.html>
<https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuesto/5-capacitaci%C3%B3n>

DFOE-LOC-0656

4

23 de abril, 2025

Conforme a lo anterior, se sugiere que dicha reforma (...) *no sería necesaria en virtud de las acciones que ya se ejecutan en la materia, y además en cada Administración Municipal se debe velar por establecer mecanismos de control que les permitan garantizar el cumplimiento de la normativa así como la aplicación de las últimas herramientas y la participación en las actividades que se convoquen para cada ciclo presupuestario.*

En lo relativo al numeral 105, no se tienen observaciones en virtud de que se tomaron en cuenta los comentarios rendidos para el texto base.

c. Fecha límite para presentar los presupuestos extraordinarios

La propuesta de ajuste del numeral 106 atiende las observaciones realizadas en la nota n.º 19229 citada, relacionadas con mantener la fecha límite del 30 de setiembre para la remisión del presupuesto ordinario; así como, la obligación de adjuntar el PAO, el PDM y la certificación de respaldo presupuestario.

Dicho lo anterior, la propuesta del texto dictaminado agrega que (...) *La fecha máxima para la presentación de los presupuestos extraordinarios será el 30 de setiembre de cada año, salvo supuestos de excepción que la Contraloría General de la República determine.*

Sobre este aspecto, se sugiere que la fecha límite para la presentación de presupuestos extraordinarios sea el 31 de agosto del ejercicio económico del año en curso. Esta medida busca evitar la coincidencia de dichos trámites con el proceso de elaboración y aprobación interna de los presupuestos iniciales del ejercicio económico del año siguiente. Tal coincidencia puede generar confusión, desgaste operativo y pérdida de oportunidad para las unidades encargadas de la formulación presupuestaria, al tener que gestionar ambos procesos de manera simultánea, lo que puede aumentar el riesgo de confusiones, errores u omisiones. Además, puede entorpecer el análisis técnico legal que el Concejo Municipal debe realizar previo a emitir el acto de aprobación interna de dichos documentos.

Al observar el comportamiento histórico de los períodos entre 2020 y 2024 se muestra que entre el 48% y 54% (140 documentos aproximadamente) del total de presupuestos extraordinarios anuales, ingresan durante el mes de setiembre, sin contar los que ingresan entre octubre y diciembre, los cuales suman cerca de 20 presupuestos y se tramitan bajo las excepciones que permiten las Normas Técnicas de Presupuesto Público (NTPP).

Adicionalmente, esta medida tiene como objetivo ordenar y regular el procedimiento de tramitación tanto de presupuestos iniciales como extraordinarios, asegurando la continuidad de los servicios públicos municipales y el cumplimiento de la planificación anual. Una mejor calendarización también permite optimizar la ejecución presupuestaria, garantizar el valor público de los recursos y promover una adecuada implementación de proyectos durante la época seca, que es especialmente crítica para obras de infraestructura.

Cabe destacar que en los últimos cinco años, se han presentado para trámite hasta 31 presupuestos extraordinarios n.º 1 en el segundo semestre (julio-agosto), lo que representa aproximadamente el 29% del total de presupuestos extraordinarios. Esta concentración en el segundo semestre refuerza la necesidad de establecer una fecha límite clara, que contribuya al orden y eficiencia del proceso presupuestario municipal.

Finalmente, es importante señalar que, a la fecha de emisión de este documento, las municipalidades han tramitado únicamente 30 presupuestos extraordinarios para el ejercicio presupuestario 2025, de un total de 276 que se tramitan las municipalidades anualmente para la aprobación externa de la Contraloría General, situación que refuerza argumentación planteada.

No se tienen comentarios sobre el ajuste propuesto al artículo 111 considerando que se tomaron en cuenta las observaciones indicadas en el oficio n.º 19229 citado.

d. Recursos para el Catastro Nacional y su consecuencia en la aprobación del presupuesto

Por otra parte, los artículos 2 y 3 de la iniciativa proponen modificar los artículos 30 y 33 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles³; y el artículo 16 de la Ley de Prevención de la violencia en personas menores de edad y personas jóvenes⁴, respectivamente.

El artículo 30 de la Ley n.º 7509, señala que las municipalidades deberán girar, a la Junta Administrativa del Registro Nacional, el dos por ciento (2%) del ingreso anual que recauden por concepto del impuesto de bienes inmuebles. Luego, el artículo 16 de la Ley n.º 10475, establece que ese giro será del uno por ciento (1%) a partir del 1º de enero de 2027.

³ Ley n.º 7509 de 9 de mayo de 1995.

⁴ Ley n.º 10475 de 18 de julio de 2024.

DFOE-LOC-0656

6

23 de abril, 2025

La reforma introduce, para ambos casos, el término “al menos”; de modo que, las municipalidades giren al menos un 2% del ingreso anual recaudado por el impuesto sobre bienes inmuebles a la Junta Administrativa del Registro Nacional, y a partir del 1° de enero de 2027 al menos un 1%. Al respecto se sugiere consultar a la Junta Administrativa del Registro Nacional sobre dicha situación.

Con relación al numeral 33 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, éste menciona que la Contraloría General de la República improbará el presupuesto municipal anual que no contemple el porcentaje para la Junta Administrativa del Registro Nacional.

Así las cosas, la reforma plantea que el Órgano Contralor apruebe parcialmente (...) el presupuesto municipal que no contemple lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley, debiendo la Administración Municipal ajustar el plan de gastos con el fin de garantizar dicho destino. Dicho ajuste no requerirá aprobación del Concejo Municipal.

Es importante considerar que bajo la técnica presupuestaria no es viable una aprobación parcial en este caso. Las aprobaciones parciales implican la improbación de una partida presupuestaria específica por su monto íntegro o la improbación de una parte de la misma, si se presupuestan recursos sin el respaldo técnico o legal necesario.

El artículo propuesto establece que se debe presupuestar al menos el 2%. Ante el caso que una municipalidad incluya recursos menores al 2%, por ejemplo un 1% o no incluya recursos en lo absoluto por este concepto, no se dispondría de saldo presupuestario para improbar, por lo que no es posible realizar una aprobación parcial. En el ejemplo del caso de una presupuestación de solamente el 1%, procedería la improbación de la subpartida por completo. En ambas situaciones, la consecuencia sería la imposibilidad de aprobar la transferencia que las municipalidades deben otorgar al Registro Nacional, lo que limitaría el cumplimiento del financiamiento de dicha entidad según lo contemplado en la Ley del IBI.

Dicho lo anterior, y retomando lo ya señalado en la nota n.° 19229, mantener la norma implica una utilización incorrecta de la competencia de aprobación presupuestaria, ya que es una sanción desproporcionada en comparación con el incumplimiento.

Así las cosas, y atendiendo la finalidad que busca la propuesta para reducir el riesgo de improbación y agilizar el proceso presupuestario municipal, se sugiere (...) modificar el artículo 33 para reemplazar la sanción de improbación total por un mecanismo de cumplimiento proporcional. Este podría consistir en ajustes específicos sobre la partida destinada al Catastro Nacional o en sanciones financieras relacionadas directamente con el rubro incumplido. Este enfoque permitiría a las municipalidades cumplir con sus obligaciones financieras sin afectar la totalidad de su presupuesto ni comprometer la continuidad de los servicios que brindan a la ciudadanía.

DFOE-LOC-0656

7

23 de abril, 2025

III. Conclusión

Por consiguiente, la Contraloría General considera que el texto dictaminado del proyecto de ley n.º 24.447 aún precisa de ajustes legislativos, tal como se ha detallado previamente y en el oficio n.º 19229 (DFOE-LOC-1665), con el propósito de asegurar que la reforma, si bien busca simplificar y optimizar el proceso presupuestario municipal, no menoscabe principios fundamentales como la planificación, el control financiero, la transparencia, la buena gestión pública y la legalidad, ofreciendo estas observaciones como guía para la toma de decisiones legislativas, con miras a fortalecer la capacidad institucional y la gestión presupuestaria de las municipalidades, además de agilizar los procedimientos.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de área

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/SME/mgr

Ci: Despacho Contralor, CGR
Gerente de División
Expediente

NI: 8181 (2025)

G: 2025000895-16