

Al contestar refiérase
al oficio n.º **13069**

21 de julio, 2024
DFOE-LOC-1273

Señores
Monica Rebeca Hernández Segura
Presidente Concejo Municipal
monica.hernandez@munibarva.go.cr

Lilliana Hernández Castro
Regidora
lilliana.hernandez@munibarva.go.cr

Marlene Murillo Sánchez
Regidora
marlene.murillo@munibarva.go.cr

Eduardo Enrique Zamora Montero
Regidor
eduardo.zamora@munibarva.go.cr

Marvin Mora Ríos
Regidor
marvin.mora@munibarva.go.cr

Mercedes Hernández Méndez
Secretaria del Concejo Municipal
secretaria.concejo@munibarva.go.cr

Jorge Antonio Acuña Prado
Alcalde
jorge.acuna@munibarva.go.cr
MUNICIPALIDAD DE BARVA

Estimados señores(as):

Asunto: Remisión de orden n.º **DFOE-LOC-ORD-00001-2025** relacionada con la incorporación de contenido presupuestario para la creación de plazas, reclasificaciones y transformaciones a través de las modificaciones presupuestarias

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales de fiscalización superior de la Hacienda Pública —conforme a lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los artículos 10, 16 y 21 de su Ley Orgánica— realizó un informe de Seguimiento a la Gestión Pública sobre los

DFOE-LOC-1273

2

21 de julio, 2025

riesgos de integridad en los procesos de reclutamiento del personal de las Policías Municipales en la Municipalidad de Barva.

A continuación, se presentan los aspectos determinados en dicho seguimiento y las consideraciones que fundamentan la orden que se emite, la cual se refiere a la incorporación de contenido presupuestario para la creación de plazas, reclasificaciones y transformaciones por medio de modificaciones presupuestarias, según se detalla en los apartados siguientes.

El presente oficio se dirige tanto al Concejo Municipal como al Alcalde de la Municipalidad de Barva, en atención al modelo de gobernanza municipal que establece responsabilidades compartidas entre el órgano colegiado y la Alcaldía. En virtud de ello, se remite a los jefes respectivos para que, en el marco de sus competencias y deberes, adopten las decisiones coordinadas que correspondan. Asimismo, se remite copia a la Secretaría del Concejo Municipal, con el fin de que este documento sea puesto en conocimiento del órgano colegiado y se incorpore como punto de agenda en la sesión inmediata posterior a su notificación, para los efectos de lo aquí ordenado.

1. Antecedentes

1. El 16 de diciembre de 2024, con el oficio n.º [20928](#) (DFOE-LOC-1881), se aprobó parcialmente del presupuesto inicial 2025 de la Municipalidad de Barva, y según el apartado 2.2.2. Gastos, punto f), fue improbadado el contenido presupuestario para un total de 14 plazas fijas, de las cuales tres plazas eran para policía municipal y una para coordinador de seguridad ciudadana; además, se improbadó el contenido presupuestario de una plaza por servicios especiales para un operador de monitoreo; debido a inconsistencias en la documentación de sustento. Dicho oficio indicaba lo siguiente:

El contenido presupuestario de la partida "Remuneraciones", correspondiente a la creación 14 plazas fijas, por cuanto la viabilidad aportada no incluye los elementos necesarios, al respecto: carece de congruencia entre la proyección de cada uno de los ingresos ordinarios y permanentes que financian las plazas y la información plurianual para los años 2026-2028; no se proyectaron los gastos por las 14 plazas para un período mínimo de tres años, ni se indican los supuestos utilizados; no incluye el análisis del porcentaje del gasto correspondiente a las 14 plazas en relación con la partida de remuneraciones, el gasto corriente y el gasto total; no indica la variación en el porcentaje de gastos administrativos por el incremento del gasto por concepto de plazas, además la viabilidad no está firmada por el Alcalde.

2. El 2 de julio de 2024, la Contraloría General de la República remitió al Concejo Municipal de la Municipalidad de Barva, el oficio n.º [10978](#) (DFOE-LOC-0930), mediante el cual se emitió una advertencia en relación con la incorporación de contenido presupuestario para la creación de plazas, reclasificaciones y

DFOE-LOC-1273

3

21 de julio, 2025

transformaciones mediante modificaciones presupuestarias. En dicho oficio se indicó que, para incorporar plazas por servicios especiales a través de este tipo de modificaciones, se deben contar con estudios técnicos, legales y de viabilidad financiera actualizados, que acrediten el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 102, 109 y 110 del Código Municipal, el artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público y las normas 4.2.3, 4.3.12 y 4.3.13 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP). Asimismo, se recordó el deber de actuar en estricto apego a los principios de legalidad y sostenibilidad que rigen la gestión pública, así como de realizar los ajustes presupuestarios pertinentes en el ejercicio en curso y en los subsiguientes, so pena de incurrir en eventuales responsabilidades derivadas del incumplimiento del marco jurídico aplicable.

3. El 15 de julio del 2024, según el Acta de la sesión ordinaria n.º 39-2.024 (sic), el Concejo Municipal de Barva recibió el referido oficio n.º [10978](#) (DFOE-LOC-0930), el cual fue conocido por el Concejo Municipal según el acuerdo n.º 419-2024, en el cual se adoptó la decisión de dar por recibido y conocido el oficio de cita.
4. El 7 de noviembre de 2024, mediante el oficio n.º 18927 (DFOE-IAF-0713), la Contraloría General extendió una invitación a participar en proyectos para fortalecer los esfuerzos coordinados con las Auditorías Internas para el período 2025. Al respecto, la Auditoría Interna de la Municipalidad de Barva manifestó su anuencia a participar en el Seguimiento de la Gestión Pública de los riesgos de integridad en los procesos de reclutamiento de policías municipales.
5. El 16 de enero de 2025, en el acta de la sesión extraordinaria n.º 04-2.025 (sic), la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Concejo Municipal de Barva presentó un informe en el que se analiza y recomienda la aprobación de la modificación presupuestaria n.º 001-2025. En dicho informe se propuso la inclusión de 25 plazas bajo la modalidad de servicios especiales, entre ellas, tres para policías municipales, una para el puesto de coordinador de seguridad ciudadana y una para operador de monitoreo, las cuales habían sido previamente improbadas en el presupuesto ordinario 2025.

Según consta en el acta mencionada, el Concejo Municipal aprobó por unanimidad el informe presentado por la Comisión de Hacienda, mediante el acuerdo n.º 22-2025. Asimismo, con el acuerdo n.º 23-2025, también aprobado por unanimidad, se avaló la justificación técnica, jurídica, de viabilidad y valoración financiera de la citada modificación presupuestaria. Finalmente, en el acuerdo n.º 24-2025, se aprobó de forma definitiva la modificación presupuestaria n.º 001-2025, por un monto de ₡288.707.239,52, el cual incluye los recursos para la contratación de las plazas señaladas bajo la modalidad de servicios especiales.

6. El 21 de enero de 2025, se registró en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), bajo el número de ingreso 1024, el oficio n.º MB-AMB-0021-2025, en el cual la Municipalidad de Barva remitió la modificación

DFOE-LOC-1273

4

21 de julio, 2025

presupuestaria 001-2025, junto con sus respectivos anexos. Dicha modificación incluía el acuerdo del Concejo Municipal n.º 24-2025, mediante el cual se aprobaron ajustes al presupuesto ordinario 2025 para incorporar diversas plazas por servicios especiales, entre ellas, cuatro plazas para el servicio de policía municipal que habían sido improbadas en ese mismo presupuesto, según lo señalado en el oficio n.º 20928 (DFOE-LOC-1881). Lo anterior se tramitó a pesar de la advertencia emitida por la Contraloría General en el oficio n.º 10978 (DFOE-LOC-0930), a la que se hizo referencia en el antecedente n.º 2 del presente oficio.

7. El 24 de enero del 2025, con el oficio n.º 00838 (DFOE-LOC-0161), se comunicó a la Auditoría Interna el inicio del Seguimiento de la Gestión Pública de los riesgos de integridad en los procesos de reclutamiento de las Policías Municipales. Asimismo, se remitió copia al Alcalde Municipal para informarle sobre el inicio del proceso.
8. El 20 de junio de 2025, el Área de Fiscalización emitió el informe n.º DFOE-LOC-SGP-00001-2025, como resultado del Seguimiento de la Gestión Pública de los riesgos de integridad en los procesos de reclutamiento de las Policías Municipales, el cual contempla los datos aportados por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Barva. En el citado informe de Seguimiento a la Gestión Pública, se determinó que la Administración de Barva contrató a los funcionarios de la policía municipal en plazas por servicios especiales.

2. Criterio jurídico y técnico

El artículo 175 de la Constitución Política establece que las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, de la aprobación de la Contraloría General. A su vez, los artículos 184 de la Constitución y 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), ley n.º 7428, mencionan que es potestad del Órgano Contralor examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades.

En línea con lo anterior, el numeral 100 del Código Municipal (CM), ley n.º 7794, señala que las municipalidades utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República para la elaboración del presupuesto, el cual deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos. Además, de acuerdo a los artículos 13 inciso b), 104, 105 y 106 de dicho Código, los presupuestos deben ser aprobados internamente por el Concejo Municipal.

En este contexto, los gobiernos locales están obligados a respetar el bloque de legalidad aplicable a las fases de formulación y aprobación presupuestaria, lo cual exige de las autoridades municipales —jerarcas y titulares subordinados— un ejercicio serio de

DFOE-LOC-1273

5

21 de julio, 2025

planificación y priorización de los recursos públicos, con base en el plan operativo institucional y las necesidades del cantón.

Ahora bien, una vez aprobado el presupuesto ordinario, su contenido puede variar mediante dos mecanismos: los presupuestos extraordinarios y las modificaciones presupuestarias. En relación con estas últimas, la norma 4.3.10 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP, resolución n.º N-1-2012-DC-DFOE y sus reformas) establece que constituyen ajustes internos entre subpartidas, dentro del mismo o entre diferentes programas o grupos de gasto, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado. También pueden incorporarse nuevos gastos, siempre que se financien con recursos reasignados.

Estas modificaciones deben ser tramitadas por la Alcaldía y aprobadas por el Concejo Municipal, conforme a los artículos 104 y 109 del Código Municipal y la norma 4.2.3 de las NTPP, a fin de dotarlas de validez y eficacia jurídica.

Además, su aprobación debe observar lo dispuesto en las normas 4.3.12 y 4.3.13 de las NTPP, que imponen el deber de formular, ejecutar, controlar y evaluar estas modificaciones en estricto apego al bloque de legalidad, con procedimientos internos claros, justificación técnica y financiera, y mecanismos de control que aseguren su coherencia con los objetivos institucionales.

En particular, cuando se trata de modificaciones presupuestarias para la creación de nuevas plazas, es indispensable observar lo regulado en los artículos 109 y 110 del Código Municipal. Estos preceptos no prohíben de forma absoluta la creación de plazas, pero sí la supedita al cumplimiento de condiciones específicas.

El artículo 109 señala que las modificaciones presupuestarias deben aprobarse por mayoría calificada del Concejo Municipal (dos terceras partes), y que la creación de nuevas plazas procede únicamente cuando se requiere personal adicional por la ampliación de servicios existentes o por la prestación de nuevos servicios.

Estas condiciones deben acreditarse mediante estudios técnicos, jurídicos y financieros actualizados, que respalden la necesidad, viabilidad y sostenibilidad de las plazas propuestas. Se trata de requisitos de validez de los acuerdos municipales, orientados a garantizar el uso eficiente de los escasos recursos públicos y su alineamiento con los fines del servicio público.

Asimismo, el artículo 110 presenta un elemento condicionante sobre la posibilidad de creación de nuevas plazas, y es que los gastos fijos ordinarios sólo pueden financiarse con ingresos ordinarios.

En línea con lo anterior, y atendiendo lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política sobre la necesidad de que la gestión pública se conduzca de forma sostenible, transparente y responsable; los principios de universalidad e integralidad y

DFOE-LOC-1273

6

21 de julio, 2025

sostenibilidad mencionados en el artículo 5 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley n.º 8131, y los numerales 2.2.3 incisos a) y l) y 4.2.14 inciso b), subinciso iii) apartado “Remuneraciones” de las NTPP; las municipalidades deben acreditar (para la creación de plazas y aumentos salariales) que cuentan con la viabilidad y sostenibilidad financiera para adquirir dichos compromisos de gasto permanente que tendrán efecto, no solo en las finanzas institucionales del periodo para el que se proponen, sino también en períodos subsiguientes.

Adicionalmente, con la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público (Ley n.º 10159), se introdujeron límites específicos a las contrataciones por servicios especiales. El artículo 46 establece:

ARTÍCULO 46.- Relaciones de servicio temporales o por períodos. *Se podrán contratar, de forma temporal, nuevas personas servidoras públicas para realizar:*

a) Labores extraordinarias.

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.

En cuanto al servicio de policía municipal, el artículo 13 inciso s) del Código Municipal atribuye al Concejo la competencia para acordar su creación, reglamentación y financiamiento¹.

En virtud de todo lo anterior, es deber de la Administración Municipal garantizar que las modificaciones presupuestarias para la creación de plazas —incluidas las de servicios especiales— se respalden con análisis técnicos, jurídicos y financieros actualizados y suficientes, en estricto apego al principio de legalidad. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a la aplicación de las responsabilidades y sanciones previstas en el ordenamiento jurídico vigente.

¹ Ver dictamen de la Procuraduría General de la República, n.º [108-2021](#) de 21 de abril de 2021, según lo desarrollado por la Sala Constitucional respecto del servicio de policía municipal.

3. Análisis del caso concreto

La Ley Marco de empleo público, en su artículo n.º 46 establece la improcedencia de la contratación temporal de servidores públicos para la atención de actividades ordinarias de las entidades y los órganos incluidos, con la 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.

El servicio de policía municipal constituye, por su naturaleza jurídica, un servicio público esencial, destinado a satisfacer necesidades permanentes de la población en materia de seguridad ciudadana. De conformidad con los artículos 13 inciso s) y 61 al 69 del Código Municipal, su prestación debe asegurar continuidad, estabilidad y calidad, lo que requiere la existencia de personal permanente y calificado, cuyas condiciones de empleo favorezcan su profesionalización progresiva.

Dicho servicio, además, se encuentra expresamente catalogado como un **servicio ordinario** del Gobierno Local y no como un gasto general de administración, por lo que no se ajusta a ninguno de los supuestos habilitantes para la contratación temporal previstos en el artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente la utilización de plazas por servicios especiales para la atención del servicio de policía municipal.

En ese marco, la Contraloría General identificó que la Municipalidad de Barva aprobó, mediante la modificación presupuestaria n.º 001-2025, la incorporación de plazas por servicios especiales destinadas al servicio de policía municipal. Estas plazas ya habían sido improbadas por este Órgano Contralor en el presupuesto inicial del año 2025, debido a inconsistencias en la documentación de sustento. Además, desde julio de 2024, con el oficio n.º DFOE-LOC-0930, se había advertido a esa Municipalidad sobre las condiciones legales y técnicas que deben cumplirse para la utilización de plazas bajo esta modalidad.

Como resultado del informe sobre el Seguimiento de la Gestión Pública de los riesgos de integridad en los procesos de reclutamiento de las Policías Municipales, se constató que la Administración de Barva incorporó nuevamente contenido presupuestario para plazas por servicios especiales en el servicio de policía municipal, sin atender lo dispuesto en la normativa vigente, particularmente en cuanto a la naturaleza ordinaria y permanente de dicho servicio.

En consecuencia, las modificaciones presupuestarias que se realicen para incorporar plazas por servicios especiales, cargos fijos, reclasificaciones o transformaciones asociadas al servicio de policía municipal deben sustentarse en estudios

DFOE-LOC-1273

8

21 de julio, 2025

técnicos, jurídicos y de viabilidad financiera debidamente actualizados, que acrediten el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 109 y 110 del Código Municipal; el artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público; el artículo 5, inciso a), de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; así como las normas 2.2.3 incisos a) y l), 4.2.3, 4.3.12, 4.3.13 y 4.2.14 inciso b), subinciso iii), de las NTPP.

Todo lo anterior debe observarse en estricto apego a los principios de legalidad y sostenibilidad que rigen la actuación de la Administración Pública, y con la obligación de realizar los ajustes presupuestarios que resulten pertinentes, tanto en el ciclo actual como en los subsiguientes, bajo el entendido de que su incumplimiento podrá dar lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico.

4. Orden

De conformidad con lo anteriormente señalado, y en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, **se ordena a:** Jorge Antonio Acuña Prado, Alcalde y a los miembros del Concejo, Monica Rebeca Hernandez Segura, regidora y Presidente; Lilliana Hernández Castro, regidora; Marlene Murillo Sánchez, regidora; Eduardo Enrique Zamora Montero, regidor; y Marvin Mora Ríos, regidor; todos de la Municipalidad de Barva, o a quienes ocupen los cargos, lo siguiente:

- a) Asegurar que, a partir del ejercicio 2026, cualquier incorporación de contenido presupuestario para atender el servicio de Policía Municipal se ajuste a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, respetando la naturaleza permanente y ordinaria de dicho servicio. Para ello, deberán realizar previamente los estudios técnicos, jurídicos y de viabilidad financiera que correspondan, y garantizar que el presupuesto se estructure conforme a las reglas aplicables al gasto ordinario, en apego a los principios de legalidad y sostenibilidad.

Por lo antes dispuesto, se requiere que remita a la Contraloría General, a más tardar el **16 de setiembre de 2025**, copia de las acciones tomadas y los acuerdos dictados para atender lo ordenado, con indicación de las fechas previstas para su cumplimiento y los responsables de su ejecución; así como la evidencia de que fueron comunicados a las instancias competentes.

El envío de la información solicitada, puede ser remitida de manera directa en formato de documento portable (PDF por sus sílabas en inglés), en el servicio de "[Presentación de documentos](#)", el cual se encuentra habilitado en la página principal de nuestro sitio web.

En lo que respecta a la documentación adjunta, el nuevo servicio permite la carga máxima de 20 archivos que en conjunto no supere la carga de 400 MB. Para archivos de

DFOE-LOC-1273

9

21 de julio, 2025

mayor tamaño, deberá solicitar la habilitación de un repositorio electrónico mediante un formulario disponible en nuestro sitio web oficial.

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Mag. Marina Fernández-Cuesta Román
Fiscalizadora

Lic. Gustavo Picado Schmidt
Fiscalizador

Licda. Yildred Valladares Acuña
Fiscalizadora

Dra. Fabiola A. Rodríguez Marín
Asistente Técnico

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

sbt

Ce: Lic. Bernal Ramírez Herrera, auditor interno, auditoria@munibarva.go.cr bernal.ramirez@munibarva.go.cr
Expediente

Caso: 849-2025

G: 2025002902-2