

**Al contestar refiérase
al oficio N° 21786**

05 de noviembre, 2025
DFOE-DEC-8914

Señora
Dayana Soto Víquez
Secretaria del Concejo Municipal

Señor
Eder Jose Ramírez Segura
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE FLORES

Estimados señores:

Asunto: Advertencia sobre el cumplimiento del artículo 109 del Código Municipal en relación con las modificaciones presupuestarias.

Para que lo haga de conocimiento del Concejo Municipal en la sesión inmediata siguiente al recibo de este oficio, sometiéndose a discusión y resolución de todos los miembros propietarios.

De igual forma, este oficio se le comunica al Alcalde, señor Eder José Ramírez Segura, para lo que proceda de acuerdo a sus competencias y responsabilidades como administrador general de ese Gobierno Local.

La advertencia contenida en el oficio es resultado de una investigación instruida sobre supuestas irregularidades en la aprobación de las modificaciones presupuestarias 02-2024, 03-2024 y 04-2024, por parte del Concejo Municipal.

Seguidamente se presentan los antecedentes del asunto en cuestión y las consideraciones fácticas y jurídicas correspondientes, producto de los resultados obtenidos en la investigación.

1. Antecedentes

1.1 El 16 de julio de 2024, en la sesión ordinaria n.º 018-2024, el Concejo Municipal de Flores adoptó el acuerdo 323-24, cuya transcripción se presenta a continuación:

“El Concejo Municipal en atención al dictamen 001-2024 presentado por la Comisión de Hacienda y Presupuesto en la sesión ordinaria 018-2024 del 16 de julio del 2024, una vez analizado el Oficio AMF-CE-126-2024 suscrito por el Lic. Eder José Ramírez Segura, mediante el cual remite el oficio AF-MF-CI-026-2024 del Lic. Wilberth Apú Sánchez, Administrador Financiero, con modificaciones presupuestarios (sic) 02-2024 v.2 - 03-2024 v.2 y 04-2024 v.2 presentadas mediante Oficio AMF-CE-126-2024 suscrito por el Lic. Eder José Ramírez Segura, mediante el cual remite oficio AF-MF-CI-026-2024 del Lic. Wilberth Apú Sánchez, Administrador Financiero, tal y como se transcribe a continuación (...)”

DFOE-DEC-8914

2

05 de noviembre, 2025

Con respecto a la votación de dicho acuerdo, es importante dejar constancia de las observaciones realizadas por la señora Presidenta Municipal.

“vamos a proceder hacer (sic) la votación del dictamen, alguna observación o comentario antes de la votación, proceden a votar el dictamen, quedando aprobado con 3 votos positivos 2 negativos de los Regidores Harlen Barrantes y Luis Gmo. Barquero, se procede a declarar la firmeza no perdón, si disculpen no hay firmeza porque solo tenemos 3 votos (...)”

1.2 El 23 de julio de 2024, en la sesión ordinaria n.º 019-2024, artículo segundo, en el Concejo Municipal de Flores se presentó un recurso de revisión al acuerdo 323-24, adoptado en la sesión ordinaria 018-2024 del 16 de julio de 2024. Dicho recurso solicitaba la remisión de la modificación presupuestaria 02-2024 v.2 a la Comisión de Hacienda y Presupuesto para su análisis. Respecto a la resolución de dicho recurso, la Secretaría del Concejo Municipal de Flores, a solicitud de esta Contraloría General, manifestó mediante oficio MF-CM-SEC-016-2024 del 05 de setiembre de 2024, lo siguiente:

“(...) Respecto a lo resuelto con el recurso de revisión planteado contra el acuerdo Nro. 323-2024, por la Regidora propietaria Barrantes Rojas y el Regidor propietario Barquero Víquez, le informo que el Recurso de Revisión fue presentado en la sesión ordinaria 019-2024 de fecha 23 de julio 2024 en el artículo de Aprobación del acta anterior, sometido a votación quedando con 3 votos negativos y 2 positivos, razón por la cual no se generó ningún acuerdo al respecto (...)”

Por consiguiente, en esta sesión se ratificó el acta 018-2024 del 16 de julio de 2024.

1.3 El 29 de noviembre de 2024, mediante oficio MF-CM-SEC-031-2024, la Secretaría Municipal de Flores, a solicitud de esta Área de Investigación, dejó constancia de lo siguiente:

“(...) En relación con el punto no.1, me permito indicar que el acuerdo No. 323-2024 de la sesión ordinaria 018-2024 celebrada el 16 de julio 2024, no fue aprobado en firme el mismo se aprobó con 3 votos positivos y 2 votos negativos de los regidores Harlen Barrantes Rojas y Luis Guillermo Barquero Víquez. Dicho acuerdo adquiere firmeza mediante la ratificación del acta 018-2024 la semana siguiente. (...) En atención al punto no.3, le indico que, según su solicitud, posterior a la sesión ordinaria no.019-2024 no existe registro de discusiones relacionadas al acuerdo no. 323-2024 sostenidas por el Concejo Municipal de Flores.”

2. Consideraciones fáctico-jurídicas

El 16 de julio de 2024, en la sesión ordinaria n.º 018-2024, el Concejo Municipal aprobó mediante acuerdo n.º 323-2024 las modificaciones presupuestarias 02-2024 v.2, 03-2024 v.2 y 04-2024 v.2, destinadas principalmente a reforzar subpartidas presupuestarias vinculadas con ajustes salariales y la implementación del esquema de salario global.

Esta Área de Investigación analizó los movimientos presupuestarios propuestos por la Administración y aprobados por el Concejo Municipal, determinando que las modificaciones 02-2024 v.2 y 03-2024 v.2 correspondieron a aumentos y disminuciones realizados dentro de un mismo programa presupuestario.

DFOE-DEC-8914

3

05 de noviembre, 2025

En contraste, la modificación 04-2024 v.2 introdujo traslados entre distintos programas, según se detalla a continuación:

| Programa | Aumento | Disminución | Saldo |
|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| I | ₡30.617.312,38 | ₡25.757.029,87 | ₡ 4.860.282,51 |
| II | ₡18.578.241,57 | ₡18.578.241,57 | ₡ 0.00 |
| III | ₡ 2.882.268,82 | ₡ 7.742.551,33 | (₡4.860.282,51) |
| Totales | ₡52.077.822,77 | ₡52.077.822,77 | ₡ 0.00 |

Fuente: Modificación presupuestaria 04-2024 v.2

Como puede observarse, se trasladaron ₡4.860.282,51 del Programa III al Programa I. Este tipo de movimiento presupuestario, al implicar la redistribución de recursos entre programas distintos, requería para su aprobación la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo, conforme al artículo 109 del Código Municipal, el cual establece en lo que interesa, lo siguiente:

“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. (...)”.

A pesar de lo anterior, el acuerdo 323-2024 fue aprobado con el voto afirmativo de tres de los cinco miembros que integran el Concejo Municipal, lo que representa una mayoría simple. Posteriormente, el 23 de julio de 2024, en el artículo II de la sesión ordinaria n.º 019-2024, quedó ratificada el acta ordinaria n.º 018-2024 de la sesión celebrada el dieciséis de julio de dos mil veinticuatro.

Por su parte, de acuerdo con el oficio MF-CM-SEC-016-2024 del 5 de setiembre de 2024, emitido por la Secretaría Municipal, el recurso de revisión interpuesto por los regidores Barrantes Rojas y Barquero Víquez fue rechazado con tres votos en contra y dos a favor, sin que se adoptara acuerdo alguno. La misma Secretaría del Concejo informó que, tras la sesión n.º 019-2024, no se registraron nuevas discusiones sobre el acuerdo en cuestión.

En consecuencia, la aprobación de la modificación 04-2024 v.2 se efectuó sin observar la exigencia legal de mayoría calificada, lo cual resulta contrario al bloque de legalidad.

Se observa que, en la modificación 04-2024, no se verificó el requisito legal, que obligaba a contar con una aprobación calificada. Esta situación contraviene lo estipulado en el artículo 109 del Código Municipal, que establece los requisitos para este tipo de aprobaciones.

En este sentido, resulta preciso transcribir lo estipulado en los apartados 4.2.3, 4.2.16 y 4.3.13 de las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos, las cuales se exponen, en lo que interesa, a continuación.

DFOE-DEC-8914

4

05 de noviembre, 2025

“4.2.3. Aprobación interna. El presupuesto inicial y sus variaciones serán aprobados a lo interno de la institución por el jerarca, mediante el acto administrativo establecido al efecto, otorgándoles validez jurídica a los citados documentos. (...) Al aprobarse internamente el presupuesto institucional se ejercen las potestades de decisión en cuanto a la asignación de los recursos públicos de la institución, según las orientaciones, los objetivos y las metas establecidos en la planificación institucional aprobada, la visión plurianual de la gestión y la disponibilidad de los recursos financieros que se estiman. Dicha decisión deberá enmarcarse dentro del bloque de legalidad aplicable.” (El resaltado corresponde al original)

“4.2.16 Presunciones y responsabilidad de la Administración en relación con el cumplimiento del bloque de legalidad atinente a los documentos presupuestarios. El análisis de legalidad que realiza la Contraloría General de la República en la aprobación externa, se circunscribe a los aspectos detallados en la norma 4.2.13. Por lo tanto, bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración se presume la legalidad de los demás aspectos no abordados en el análisis descrito, los cuales están sujetos a la fiscalización posterior facultativa y en general a las vías ordinarias de impugnación de los actos, tanto en sede administrativa como judicial. Para la verificación del cumplimiento de la legalidad de los demás aspectos no incluidos dentro del análisis de aprobación presupuestaria, la cual es responsabilidad del jerarca al ejecutar la aprobación interna y en acatamiento de sus deberes como responsable del sistema de control interno, la Administración podrá apoyarse en instrumentos que la Contraloría General ponga a disposición en su página electrónica, tales como certificaciones y guías sobre el cumplimiento de los requisitos del bloque de legalidad aplicables al presupuesto inicial y sus variaciones así como al plan anual a que se hace referencia en la norma 4.2.14, inciso c) ii. Estos instrumentos no contienen una identificación integral de la totalidad del bloque de legalidad aplicable a cada uno de los sujetos sometidos a fiscalización presupuestaria, por lo que cada Administración es responsable de revisarlos, completarlos y actualizarlos en concordancia con su realidad institucional, de tal forma que garantice que lo incorporado en el documento presupuestario se ajusta a dicho bloque de legalidad.” (El resaltado corresponde al original)

“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. / h) El sistema para evaluar y revisar periódicamente los mecanismos y procedimientos empleados en la formulación y la aprobación interna de las modificaciones, con el fin de retroalimentar el proceso presupuestario.” (El resaltado corresponde al original)

DFOE-DEC-8914

5

05 de noviembre, 2025

Es preciso señalar que la Municipalidad de Flores cuenta con normativa interna para la gestión de las modificaciones a su presupuesto institucional. Los artículos nn.º 1 y 7 del Reglamento para regular el trámite y aprobación de modificaciones presupuestarias¹, establecen, en lo que es pertinente, lo siguiente:

*“Artículo 1º-Las siguientes definiciones se tomarán en cuenta en este reglamento. / **Aprobación presupuestaria interna:** Proceso por medio del cual el jerarca superior u órgano colegiado con la competencia necesaria, conoce y estudia el contenido del presupuesto formulado o de las variaciones que se le presenten, en función de los objetivos y metas institucionales, de igual forma deberán verificar el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que le son aplicables. Como resultado de este proceso, el jerarca superior u órgano colegiado o a quien designen, emite mediante el acto administrativo establecido para el efecto, su aprobación o improbación, total o parcial al presupuesto inicial y sus variaciones. Esta aprobación otorgará validez y eficacia jurídica, permitiendo su ejecución para el periodo respectivo, únicamente en aquellos casos en que se requiera de la aprobación presupuestaria externa. (...)”* (El resaltado no corresponde al original)

*“Artículo 7º-**Responsabilidades relacionadas con la aprobación presupuestaria interna.** El jerarca u órgano con la competencia necesaria, deberá de manera oportuna conocer, verificar y pronunciarse mediante acto razonado sobre el cumplimiento del bloque de legalidad aplicable a las modificaciones presupuestarias.”* (El resaltado no corresponde al original)

En relación con lo expuesto, el incumplimiento de la normativa concerniente a las modificaciones presupuestarias acarrea el riesgo de vicios de nulidad, ejecución de gastos sin contenido en los actos ejecutados, exponiendo a los funcionarios responsables a responsabilidades administrativas.

3. Advertencia

De acuerdo con lo expuesto, la Contraloría General como parte de su labor de control superior de la hacienda pública, y como órgano rector del sistema de fiscalización superior que contempla los numerales 183 y 184 de la Constitución Política y nuestra Ley Orgánica², advierte a la Municipalidad de Flores, lo que se indica seguidamente:

3.1 Al Concejo Municipal de Flores:

a) Asegurar, en futuras aprobaciones internas presupuestarias, el cumplimiento del requisito de mayoría calificada, exigible para los casos en que se realicen traslados de recursos entre diferentes programas; requisito impuesto en el artículo 109 del Código Municipal.

3.2 Al Alcalde Municipal de Flores:

a) Verificar que en lo sucesivo, de previo a la implementación de los acuerdos del Concejo Municipal relacionados con las variaciones presupuestarias, se garantice el cumplimiento de lo regulado en el artículo 109 del Código Municipal, informando oportunamente al Concejo Municipal cuando proceda, para que tomen las acciones correspondientes.

¹ Publicado en la Gaceta 230 del 29 de noviembre de 2007..

² Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428 de 07 de setiembre de 1994.

DFOE-DEC-8914

6

05 de noviembre, 2025

Para verificar que esta advertencia fue sometida a conocimiento y amplia discusión del Concejo Municipal, se solicita remitir copia del acta y de los acuerdos adoptados al respecto.

Atentamente,

Rafael Picado López
Gerente de Área

Gretel Calderón Herrera
Asistente Técnica

Luis Alberto Gamboa Cabezas
Fiscalizador

Esmeralda Méndez Gutierrez
Asesora Legal

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

SACH/hefg

Ce: Expediente
G: 2024003265-3
C: 785-2025
NI: 16893 - 2024