

Al contestar refiérase
al oficio n.º **00282**

13 de enero, 2026
DFOE-LOC-0018

Licenciada
Gioconda Oviedo Chavarría
Auditora Interna
auditoria@concejopaquera.go.cr
CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE PAQUERA

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la auditora interna del Concejo Municipal de Distrito de Paquera sobre la obligatoriedad de que los Concejos Municipales de Distrito envíen sus presupuestos a la municipalidad madre

Se procede a dar respuesta al oficio n.º CMDP-AI-OF-120-11-2025 de 21 de noviembre de 2025, registrado en esa fecha.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General en relación con lo siguiente:

- 1. Cuál norma jurídica específica (sea de rango legal, reglamentario o lineamiento técnico emitido por esa Contraloría) establece la obligación de que los presupuestos de los Concejos Municipales de Distrito deban ser enviados a la municipalidad madre para su consolidación.*
- 2. Si dicha obligación deriva de lo dispuesto en el artículo 106 del Código Municipal, el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República o, de alguna disposición contenida en las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (NTPP).*
- 3. En caso de que tal obligación no se encuentre expresamente regulada en la normativa citada, mucho agradecería contar con el fundamento jurídico que respalda esta práctica administrativa, considerando además la afectación que genera en la gestión de los Concejos Municipales de Distrito.*

El Órgano Contralor determinó en un primer momento, que la consulta planteada por la auditora interna del Concejo Municipal de Distrito (CMD) de Paquera, no cumplía con el inciso 7) del artículo 8 del [Reglamento sobre la recepción y atención de consultas](#)

DFOE-LOC-0018

2

13 de enero, 2026

[dirigidas a la Contraloría General de la República](#) (Reglamento de Consultas)¹; por lo que mediante el oficio n.º 23209 (DJ-2460) de 5 de diciembre de 2025, y de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de marras, se le previno remitir el criterio legal completo.

Al respecto, mediante el oficio n.º CMDP-AI-OF-120-11-2025 de 5 de diciembre de 2025, la auditora interna concluyó lo siguiente:

(...) Asimismo, la Ley de Concejos Municipales de Distrito, Ley N° 8173, reconoce autonomía administrativa y presupuestaria, sin prever consolidación en la municipalidad madre y, por su parte, las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos (NTPP) regulan la formulación y presentación de los presupuestos, pero no contemplan esta práctica.

En consecuencia, es criterio de la suscrita que la práctica señalada responde a una interpretación histórica de la relación entre municipalidades y concejos de distrito; sin embargo, carece de fundamento normativo vinculante y vulnera principios de seguridad jurídica y reserva de ley.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica (LOCGR)² 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 de Consultas, 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*, la Contraloría General 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 a la Auditoría Interna, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de

¹ Resolución n.º R-DC-197-2011 de 13 de diciembre de 2011.

² Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

DFOE-LOC-0018

3

13 de enero, 2026

los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) Concejos Municipales de Distrito

El artículo 172 de la Constitución Política, establece lo siguiente:

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.

La Sala Constitucional³ al referirse a los Concejos Municipales de Distrito determinó que:

El legislador les otorgó autonomía funcional con el objeto de que puedan utilizar las herramientas administrativas básicas para funcionar de manera eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la municipalidad madre. La idea del legislador fue que tales concejos sirvieran como “punto de apoyo en su gestión municipal”, en aquellos sitios que por su lejanía tuvieran dificultades de comunicación con la cabecera del cantón.

Sin embargo, carecen de cualquier otro tipo de autonomía. 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.

Los concejos no pueden actuar en forma autónoma más allá de los límites que esa autonomía les impone, teniendo claro que son “órganos adscritos a la respectiva municipalidad”, que carecen de personalidad jurídica y están sujetos a la relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa.” (criterio reiterado en sentencias 2006-13381 de las 09:00 horas del 8 de setiembre de 2006; 2007-4428 de las 16:50 horas del 28 de marzo de 2007 y 2018-20799 de las 12:10 horas del 12 de diciembre de 2018).

³ Ver la resolución n.º 10848-2024 de 26 de abril de 2024.

DFOE-LOC-0018

4

13 de enero, 2026

En línea con lo anterior, el numeral 10 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (LGCMD)⁴ indica que (...) *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.*

En virtud de lo anterior, el Órgano Contralor⁵ ha señalado que (...) *el presupuesto en su totalidad es la base sostenible transparente y responsable, dentro de la cual se debe conducir la gestión pública de toda Administración -en cuenta la de los entes municipales-, quienes deben utilizar la técnica presupuestaria y contable recomendada por la CGR, al incluir todos los ingresos y egresos probables y seguir los principios presupuestarios que rigen la materia, especialmente el de universalidad e integridad. Pero además, que estas mismas disposiciones son aplicables a los CMD, al ser órganos adscritos a la respectiva municipalidad, excepcionalmente creados, y cuyo presupuesto, debe incluirse en el de la municipalidad madre, debiendo el ente, ajustar la estructura programática de los presupuestos para incluir las asignaciones correspondientes de recursos del órgano adscrito, ya que de lo contrario, se llevaría al absurdo de dejar sin contenido presupuestario su propio órgano adscrito y desprotegido su distrito.*

Por otra parte, el numeral 5 inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)⁶ y la norma 2.2.3 inciso a) de las [Normas Técnicas sobre Presupuesto Público \(NTPP\)](#)⁷, se refieren al principio de universalidad e integridad, el cual menciona 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.

Asimismo, el Código Municipal (CM)⁸ en los artículos 100, 103, 104, 105, 106 y 111 establecen que el presupuesto de los gobiernos locales deben incluir todos los ingresos y egresos probables; utilizar la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República; ser aprobado internamente en el mes de setiembre de cada año por el Concejo Municipal y remitido al Órgano Contralor -a más tardar el 30 de setiembre- para su aprobación externa (presupuesto ordinario).

En cuanto a los presupuestos extraordinarios, del ejercicio en curso, estos deberán ser remitidos dentro de los quince días naturales siguientes a su aprobación en firme por parte del Concejo Municipal.

⁴ Ley n.º 8173 de 7 de diciembre de 2001.

⁵ Oficio n.º [12763 \(DFOE-LOC-1683\)](#) de 22 de setiembre de 2023. Ver además las notas n.ºs [11341 \(DFOE-LOC-1452\)](#) de 24 de agosto de 2023 y [00239 \(DFOE-LOC-0046\)](#) de 15 de enero de 2024.

⁶ Ley n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001.

⁷ Resolución n.º R-DC-24-2012 de 26 de marzo de 2012 y sus reformas.

⁸ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

Dicho lo anterior, la Contraloría General emitió las [Indicaciones para la formulación y remisión a la Contraloría General de la República del plan operativo anual, el presupuesto inicial y sus variaciones](#). El apartado III contiene los requerimientos para las municipalidades que cuentan con CMD, donde se indica que los documentos presupuestarios tienen que tener de forma consolidada, los ingresos y egresos de la municipalidad y sus CMD correspondientes.

b) Atención de las consultas planteadas

Dado que las tres consultas giran en torno al fundamento jurídico para consolidar los presupuestos de los CMD con los de su municipalidad madre, y considerando lo indicado en el aparte anterior; queda claro que conforme a lo establecido en los artículos 172 de la Constitución Política y 10 de la LGCMD, los recursos presupuestarios de los CMD deben incluirse en el presupuesto de la municipalidad madre para su aprobación por parte del Órgano Contralor.

Esta postura ha sido ampliamente desarrollada por la Sala Constitucional⁹ al señalar que 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.*

Así las cosas, tanto la municipalidad madre como el respectivo CMD, deben atender la normativa emitida por la Contraloría General para la aprobación externa de los presupuestos.

IV. CONCLUSIONES

1. Los Concejos Municipales de Distrito, al constituir órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, carecen de personalidad jurídica, están sujetos a una relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa.
2. El artículo 10 de la LGCMD establece que las municipalidades, deben integrar en su estructura programática las asignaciones de los recursos correspondientes al CMD, para que pueda someterse a la aprobación externa de la Contraloría General de la República, según lo estipulado en el artículo 8 de la LOCGR; por cuanto, en caso de que no se consolide el presupuesto, la Municipalidad madre (al no incluirlo dentro de su proyecto de presupuesto), dejaría sin contenido presupuestario a su propio órgano adscrito y desprotegido su distrito.

⁹ Ver los votos n.ºs 20799-2018 de 12 de diciembre de 2018 y 21271-2019 de 30 de octubre de 2019.

DFOE-LOC-0018

6

13 de enero, 2026

3. Para el presupuesto ordinario el gobierno local (que regirá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año) está en la obligación de incluir los recursos para todo el periodo económico de la Municipalidad madre y del CMD, según contempla el principio de universalidad e integridad, establecido en el artículo 5 inciso a) de la LAFRPP y a la norma 2.2.3 inciso a) de las NTPP; por lo que, no puede someter para aprobación interna del Concejo Municipal y externa de la Contraloría General, los presupuestos separados -debe hacerlo en forma consolidada- tal como lo ha sostenido la Sala Constitucional en su jurisprudencia al señalar que los CMD dependen de la municipalidad que los creó.

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

Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/emg
ci: Expediente
NI: 26704, 27694 (2025)
G: 2025005511-2