

Al contestar refiérase
al oficio n.º **00714**

22 de enero, 2026
DFOE-LOC-0091

Licenciada
Yansy Córdoba Fallas
Auditora Interna
yansycordoba@municotobrus.go.cr
auditoriainterna@municotobrus.go.cr
MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS
Puntarenas

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditoría Interna de la Municipalidad de Coto Brus, sobre la aplicación de la figura del endeudamiento para cubrir gastos corrientes y sentencias judiciales.

Se atiende el oficio n.º AIM-242-2025-CGR de 27 de noviembre de 2025, recibido mediante un correo electrónico en la Contraloría General de la República (CGR), relativo a la aplicación de la figura del endeudamiento para cubrir gastos corrientes y sentencias judiciales.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la gestión, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor, de la siguiente manera:

(...) 1. ¿Puede un gobierno local utilizar la figura de endeudamiento para cubrir gastos corrientes como lo son las remuneraciones (aumentos salariales retroactivos)?

2. ¿Puede un gobierno local utilizar la figura de endeudamiento cuando en sentencia judicial condenatoria se resuelve condenarlo al pago retroactivo de aumentos salariales y demás costas procesales? (...).

Adicionalmente, la gestionante, indica que su criterio es:

(...) no resulta procedente comprometer fondos municipales para aprobar un incremento salarial con efectos retroactivo (sic.); además, dicho gasto no debería financiarse mediante un eventual endeudamiento (artículo N° 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131). /

Es preciso indicar que el endeudamiento público debe destinarse exclusivamente a proyectos de inversión y no a cubrir gastos ordinarios de carácter permanente, como las remuneraciones o aumentos salariales. Por lo tanto, las Municipalidades no pueden planificar egresos de esa naturaleza sin contar con ingresos sostenibles que los respalden. / Siguiendo con esa línea argumentativa, el ordenamiento jurídico prohíbe utilizar el endeudamiento para financiar gastos corrientes y exige que las actuaciones de los funcionarios públicos se ajusten estrictamente al marco regulatorio aplicable, a fin de evitar afectaciones a la Hacienda Pública Municipal. / Bajo esa perspectiva, debe recordarse que el uso de los recursos por parte de las instituciones y órganos públicos, 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, N° 6227, que, como es sabido, constituye un principio orientador para toda la actuación administrativa (...).

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la CGR se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de República (LOCGR)¹, 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 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.

¹ Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. Sobre la utilización del endeudamiento para cubrir gastos corrientes como remuneraciones (aumentos salariales retroactivos)

En el ámbito jurídico, el endeudamiento² se define como el estado de tener obligaciones de pago (deudas) con terceros, ya sea por haber recibido un préstamo o crédito, implicando la responsabilidad de devolver esos fondos o cumplir con una prestación, y que da lugar a una relación jurídica obligacional entre el deudor y el acreedor.

Entonces, para responder a la primera interrogante planteada, es imperativo analizar la naturaleza del ingreso (préstamo o crédito del que se trate) frente a la naturaleza del gasto (remuneraciones, en este caso se consulta específicamente sobre aumentos salariales retroactivos), y las prohibiciones técnicas expresas en el ordenamiento jurídico costarricense.

La naturaleza de los recursos provenientes de operaciones de crédito público, se clasifican como ingresos de capital o ingresos extraordinarios, dado que no obedecen a factores de regularidad y constancia, a diferencia de los ingresos ordinarios como por ejemplo los tributos o las tasas que cobran los Gobiernos Locales a sus administrados. Por su parte, las remuneraciones y los aumentos salariales se clasifican como gastos corrientes y fijos, los cuales se presentan como necesarios para la operación ordinaria de la institución.

Por su parte, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP)³, emitidas por la CGR, establecen una limitante explícita en el principio presupuestario contenido en la norma 2.2.3, inciso k). Esta disposición señala textualmente (...) **Limitación en el presupuesto institucional para el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital. No podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital (...)**. (El destacado corresponde al original).

Siendo que, los recursos provenientes del crédito son finitos y extraordinarios, su propósito es financiar inversiones que generen valor público a largo plazo (infraestructura, maquinaria, o similares). En cambio, los salarios y sus ajustes retroactivos son gastos operativos, recurrentes y de consumo. Financiar consumo presente con deuda futura viola el principio de equidad intergeneracional y sostenibilidad.

Es decir, dado que el endeudamiento genera ingresos de capital y las remuneraciones constituyen gastos corrientes, existe una imposibilidad técnica y legal para utilizar préstamos con el fin de pagar salarios o aumentos retroactivos.

² [Endeudamiento](#): Fenómeno financiero consistente en emitir deuda o contraer crédito, por personas físicas o jurídicas, RAE.

³ Emitidas mediante la resolución n.º R-DC-24-2012, publicada en el Alcance Digital n.º 39 a La Gaceta n.º 64, de 29 de marzo de 2012, y sus reformas.

DFOE-LOC-0091

4

22 de enero, 2026

La gestión financiera, también debe apegarse al principio de sostenibilidad, establecido en la norma 2.2.3, inciso l) de las NTPP, el cual exige establecer medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los gastos:

Se deben establecer las medidas que aseguren el financiamiento durante todo el periodo de desarrollo de los proyectos y gastos que tienen un horizonte de ejecución que rebasa el ejercicio económico. Así, todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución.

Utilizar un préstamo o crédito público que son ingreso de una sola vez, para crear o aumentar una base salarial, que es un gasto permanente y recurrente, genera un desequilibrio financiero estructural, ya que se adquiere una obligación de pago permanente sin una fuente de ingresos ordinaria (permanente) que la respalde en el tiempo.

Por lo anterior, adquirir obligaciones salariales, que son permanentes, mediante el financiamiento crediticio, que es finito y genera deuda, pone en riesgo la sostenibilidad financiera, especialmente en situaciones comprometidas como las que tienen algunas municipalidades.

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico costarricense impone otras prohibiciones específicas para evitar que los Gobiernos Locales pierdan su financiamiento operativo. Así, en el Código Municipal (CM)⁴, en el artículo 110, se establece una regla en las finanzas locales (...) *Los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad (...).*

Los salarios son, la definición por excelencia, de los gastos fijos ordinarios; por lo tanto, deben cubrirse con ingresos ordinarios como por ejemplo impuestos o tasas, y no con recursos extraordinarios como el crédito. Aunado a que en el artículo 109 del CM, se estipula que en materia de aumentos salariales, los reajustes que modifiquen presupuestos ordinarios sólo proceden cuando se pruebe un aumento sustancial en el costo de la vida. Esto refuerza que la materia salarial es de naturaleza ordinaria y debe ajustarse a la realidad económica existente de la municipalidad, y no, a su capacidad de endeudamiento potencial.

Inclusive, la obligatoriedad de cumplir con los principios de anualidad, equilibrio presupuestario y de sostenibilidad, previstos en el artículo 176 de la [Constitución Política](#), el artículo 100 del CM y en la demás normativa aplicable⁵, obligan a que las Administraciones,

⁴ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

⁵ Numeral 2.2.5 de las NTPP: **Visión plurianual en el presupuesto institucional.** El presupuesto institucional, de conformidad con el principio de anualidad, únicamente debe incluir los ingresos y gastos que se produzcan durante el año de su vigencia, no obstante éstos deben estar acordes con proyecciones plurianuales de la gestión financiera que realice la institución, en procura de la sostenibilidad y la continuidad de los servicios y bienes que presta, así como del valor público que la institución debe aportar a la sociedad. Lo anterior con la finalidad de vincular el aporte anual de la ejecución del presupuesto, al logro de los resultados definidos en la planificación de mediano y largo plazo y la estabilidad financiera institucional. Para lo anterior, las instituciones deben establecer los mecanismos e instrumentos necesarios que permitan realizar las proyecciones de las fuentes de financiamiento y de los gastos relacionados con el logro de esos resultados, para un periodo que cubra al menos

DFOE-LOC-0091

5

22 de enero, 2026

previo a tomar decisiones, considerar con especial atención la posibilidad de que pueda caer en déficit, si no les llega a ser sostenible los aumentos que determinen en el tiempo.

Aunado a que, ninguna Administración, puede desconocer las otras disposiciones normativas que le son de aplicación general obligatoria, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional vigente, como son los artículos 131 del CM, el Título III de la [Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas](#) (LFFP)⁶ o los artículos del 51 a 56 de la [Ley de Salarios de la Administración Pública](#) (LSAP)⁷; ni tampoco emitir regulación interna que los contradiga.

De acuerdo con este desarrollo, un gobierno local no podría utilizar la figura del endeudamiento para cubrir gastos corrientes como remuneraciones o aumentos salariales. Hacerlo contravendría, la prohibición expresa de financiar gastos corrientes con ingresos de capital establecida en las NTPP y violaría específicamente el artículo 110 del CM, que obliga a cubrir gastos fijos ordinarios exclusivamente con ingresos ordinarios.

2. Sobre la utilización del endeudamiento para el pago de sentencias judiciales condenatorias por conceptos salariales retroactivos

Además de lo ya establecido, es importante destacar, que la naturaleza del gasto, aunque medie una sentencia judicial que ordene su pago, no transforma la cancelación de sumas remunerativas, en un gasto de inversión o capital; su naturaleza sigue siendo una obligación originada en una relación de servicio que es un gasto corriente, cuyo pago se ha tornado exigible por orden judicial.

Entonces, de estar ante un escenario así, es responsabilidad de la Administración Municipal, planificar la atención de todas las obligaciones derivadas de sus operaciones, incluidas las resoluciones jurisdiccionales, en el marco de su capacidad financiera a corto y mediano plazo. La existencia de una sentencia no exime al Gobierno Local, de respetar el bloque de legalidad financiera.

A pesar de que el artículo 95 del CM permite a las Municipalidades y a otras formas de asociaciones municipales, (...) *celebrar toda clase de préstamos (...)*, dicha potestad no es irrestricta y debe someterse a los principios de gestión financiera establecidos en las NTPP. Entonces, siendo que el objeto de la condena puede ser de "pagos retroactivos de aumentos salariales" y las costas de esa declaratoria en sede judicial, nos encontraríamos nuevamente ante un gasto de naturaleza corriente, remuneraciones; y por ende, les aplica la misma restricción citada en el primer acápite de este oficio, y no pueden financiarse gastos corrientes con ingresos de capital, como el de un préstamo que deje endeudada a la Municipalidad.

los tres años siguientes al ejercicio del presupuesto que se formula. La Contraloría General podrá solicitar la presentación de dichas proyecciones en el momento y condiciones que lo requiera para el ejercicio de sus competencias.(El destacado corresponde al original).

⁶ Ley n.º 9635, de 03 de diciembre de 2018 y sus reformas.

⁷ Ley n.º 2166, de 09 de octubre de 1957 y sus reformas.

DFOE-LOC-0091

6

22 de enero, 2026

Los informes de fiscalización emitidos por la CGR⁸, han demostrado, que la práctica administrativa del endeudamiento, en el sector municipal, tiende a tener un comportamiento incremental, y se evidencia que los ingresos por financiamiento como los préstamos, que se utilizan legítimamente para proyectos de inversión, tales como obras viales, acueductos, edificios municipales, mercados y sistemas informáticos, y no para gastos operativos o salariales; pero que lamentablemente el endeudamiento, implica obligaciones significativas para el pago de los intereses, comisiones y la amortización de los créditos tramitados.

Por lo tanto, no sería procedente utilizar el endeudamiento para el pago de sentencias judiciales por conceptos salariales. Aunque existe un mandato judicial de pago, el financiamiento de dicha erogación debe respetar la norma técnica que prohíbe cubrir gastos corrientes con ingresos de capital.

IV. CONCLUSIÓN

El ordenamiento jurídico costarricense estructura las finanzas municipales bajo principios rígidos que separan los gastos de operación (corrientes) de los gastos de inversión (capital). El endeudamiento es un instrumento exclusivo para la inversión y el desarrollo de obras. Utilizar crédito para pagar salarios, aún bajo la presión de una sentencia judicial, violenta el principio de sostenibilidad financiera y las normas técnicas de control interno y presupuesto público de acatamiento obligatorio.

Finalmente, les informamos que la Contraloría General 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,

Licdo. Francisco Hernández Herrera
Gerente de Área a.i.

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

ci: Expediente
NI: 27167 (2025)
G: 2025005612 - 1

⁸ Ver los informes n.ºs [DFOE-DL-SGP-00002-2020](#) de 29 de julio de 2020, y [DFOE-LOC-SGP-00002-2023](#) de 19 de julio de 2023, emitidos por la CGR.