

Al contestar refiérase

al oficio n.º **01840**

16 de febrero, 2026
DFOE-LOC-0259

Señor
Geiner Calderón Umaña
Auditor Interno
gcalderon@municiparrita.go.cr
MUNICIPALIDAD DE PARRITA

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el auditor interno de la municipalidad de Parrita sobre los recursos contenidos en el inciso b) del artículo 59 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre

Se procede a dar respuesta al oficio n.º DAMP-Nº 006-2026 de 13 de enero de 2026, 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- Desde una interpretación sistemática y finalista de la norma, ¿Cuáles son los criterios generales que deben considerarse para delimitar el concepto de “obras de mejoramiento”, así como de “servicios de asesoría y gastos de administración requeridos para los fines de la ley”, previstos en el inciso b) del artículo 59 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre?

2- ¿Cuáles son los parámetros jurídicos y presupuestarios de carácter general que deben observar las administraciones públicas para determinar si una erogación puede catalogarse como gasto administrativo o como inversión necesaria, cuando se trata de recursos con destino específico establecidos en leyes especiales?

3- Desde un enfoque general, ¿Cómo debe armonizarse el principio de especialidad del gasto con los principios de eficiencia, eficacia y economía en la administración de recursos públicos de destino específico, particularmente en el ámbito de competencias municipales reguladas por legislación especial?

4- En términos generales, ¿Qué consideraciones jurídicas deben tomarse en cuenta para determinar la procedencia del financiamiento de costos operativos,

DFOE-LOC-0259

2

16 de febrero, 2026

mantenimiento o gestión de bienes utilizados para el cumplimiento de fines públicos definidos en una ley especial, cuando dichos bienes forman parte de la gestión institucional ordinaria?

El Órgano Contralor determinó en un primer momento, que la consulta planteada por la auditora interna de la municipalidad de Parrita, no cumplía con el inciso 3) del artículo 8 del [Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República](#) (Reglamento de Consultas)¹; por lo que mediante el oficio n.º 00572 (DJ-0098) de 20 de enero de 2026, y de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de marras, se le previno aclarar el objeto de la consultado y los aspectos que ofrecen duda con relación a las interrogantes 3 y 4.

Al respecto, mediante el oficio n.º DAMP-Nº 011-2026 de 21 de enero de 2026, el auditor interno indicó lo siguiente:

(...) La duda jurídica surge ante la eventual tensión interpretativa entre una lectura estrictamente literal del destino legal del recurso específico, y una interpretación sistemática y finalista orientada al logro efectivo de los fines públicos previstos por el legislador.

Es decir, la incertidumbre se relaciona con la delimitación del alcance con el cual los principios de eficiencia, eficacia y economía pueden ser considerados en la adopción de decisiones administrativas que involucren recursos de destino específico, sin que ello implique una desviación de la finalidad legal ni una infracción al principio de legalidad presupuestaria, particularmente cuando dichas decisiones se orientan al cumplimiento efectivo de los objetivos públicos previstos en la normativa especial aplicable.

(...) La duda se origina en la delimitación conceptual entre gasto ordinario institucional y gasto financiable con recursos de destino específico, cuando existe una relación instrumental directa entre el bien y los fines legalmente asignados.

En particular, la incertidumbre técnica y normativa radica en determinar si, bajo un enfoque general de control y administración financiera pública, resulta jurídicamente procedente que los costos asociados a la operación, conservación o uso de dichos bienes, puedan ser cubiertos con los recursos de una ley especial.

Además, es criterio de la Auditoría Interna que (...) *bajo criterios de control interno adecuados, resulta jurídicamente viable que cada Gobierno Local analice la vinculación funcional entre el uso de los bienes y los fines establecidos en las leyes especiales, a efectos de determinar, en abstracto, la procedencia del financiamiento de costos operativos y de mantenimiento con recursos de destino específico, siempre que se garantice la trazabilidad, proporcionalidad y finalidad del gasto.*

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

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

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre³

El artículo 59 establece que:

(...) Los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones en la zona restringida se distribuirán en la forma siguiente:

- a) Un veinte por ciento se destinará a formar un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en esta ley;*
- b) Un cuarenta por ciento será invertido en obras de mejoramiento en las correspondientes zonas turísticas, incluyendo en aquellas todas las inversiones necesarias en servicios de asesoramiento y gastos de administración requeridos para los fines de la presente ley.*

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

³ Ley n.° 6043 de 2 de marzo de 1977.

DFOE-LOC-0259

4

16 de febrero, 2026

Asimismo, se podrá utilizar para cubrir costos de implementación y operación de las unidades de guardavidas.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 11 de la Ley Implementación de unidades de guardavidas en las playas nacionales, N° 9780 del 19 de diciembre de 2019)

c) El cuarenta por ciento restante será invertido en obras de mejoramiento del cantón.

Por otra parte, los artículos 77 y 78 del Reglamento a la Ley de Zona Marítimo Terrestre (RLZMT)⁴, desarrollan lo indicado en los incisos a) y b) del artículo recién transcrito, en los siguientes términos:

Artículo 77.- Con relación a la utilización del veinte por ciento de los ingresos que perciban las municipalidades por concepto de concesiones, las municipalidades darán prioridad al pago de aquellas mejoras que se encuentren dentro de la zona pública y a las que se requiera eliminar para construir vías de acceso a esa zona.

Artículo 78.- Las obras de mejoramiento de las zonas turísticas a que se refiere el inciso b) del artículo 59 de la Ley incluyen la compra o expropiación de terrenos de propiedad privada ubicados en la zona marítimo terrestre, además de las obras de infraestructura y cualquiera otra que determinen el ICT y el INVU. Las municipalidades darán prioridad a la compra o expropiación de terrenos sometidos a dominio privado ubicados en la zona pública bajo su jurisdicción.

b) Atención de las consultas planteadas

En cuanto a la primera de las consultas, el concepto de “obras de mejoramiento” se refiere a la compra o expropiación de terrenos de propiedad privada ubicados en la zona marítimo terrestre, además de obras de infraestructura y cualquier otra que determinen el ICT y el INVU, así definido en el artículo 78 del RLZMT antes citado.

Con respecto a la definición de “servicios de asesoría”, el diccionario de la Real Academia Española define asesorar como: dar consejo o dictamen. Dicho lo anterior, el servicio de asesoría podría entenderse de dos formas.

La primera relacionada con el servicio que presta el gobierno local a la ciudadanía con sus funcionarios de planta para velar por el cumplimiento de las normas referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales como lo establece el numeral 3 de la LZMT.

⁴ Decreto Ejecutivo n.° 7841 de 16 de diciembre de 1977 y sus reformas.

DFOE-LOC-0259

5

16 de febrero, 2026

La segunda, y conforme a lo contenido en el Clasificador por Objeto del Gasto⁵ emitido por el Ministerio de Hacienda, la contratación que haga la municipalidad de servicios de gestión y apoyo (cuenta 1.04) entendidos como (...) *consultorías y honorarios que comprenden la contratación transitoria para la prestación de servicios técnicos, profesionales y otros*. Lo anterior, relacionado con la materia de Zona Marítimo Terrestre.

En cuanto al concepto de “gastos de administración”, estos podrían incluir los gastos necesarios en que incurren los gobiernos locales para la administración de la Zona Marítimo Terrestre. Incluye, entre otros, gastos por servicios básicos, papelería, alquileres, salarios del personal administrativo, viáticos relacionados con funciones de gestión y cualquier otro gasto estrictamente vinculado con la administración de la Zona Marítimo Terrestre.

Por otra parte, en la consulta 2 se solicitan los parámetros para determinar si una erogación se puede catalogar como gasto administrativo o como inversión.

Al respecto, el Clasificador Económico del Gasto del Sector Público⁶ emitido por el Ministerio de Hacienda, el cual consiste en la identificación y agrupación de los egresos del sector público en categorías homogéneas definidas según las características económicas de la transacción establece algunas definiciones que traemos a colación.

Dicho Clasificador define gasto corriente como (...) *Comprende las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y prestación de servicios que son propias del sector público*.

También define gasto de capital como (...) *Comprende las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital*.

A su vez, dicho Clasificador contiene una tabla de equivalencia con el Clasificador por Objeto del Gasto. Así las cosas, le corresponde a la Administración determinar conforme a lo establecido en dichos Clasificadores, si una erogación realizada es un gasto corriente o de capital.

⁵ Decreto Ejecutivo n.º 31459 de 5 de octubre de 2003 y sus reformas.

⁶ Decreto Ejecutivo n.º 31877 de 19 de julio de 2004 y sus reformas.

DFOE-LOC-0259

6

16 de febrero, 2026

En cuanto a la interrogante 3, el Órgano Contralor hizo una solicitud de aclaración del objeto de la consulta -oficio n.º 00572 (DJ-0098) citado-; la cual fue atendida mediante la nota n.º DAMP-Nº 011-2026. No obstante, sigue sin quedar claro los aspectos normativos que generan la incertidumbre jurídica; por lo que, con el afán de colaborar se hacen las siguientes observaciones.

Mediante el [oficio n.º 16050 \(DFOE-LOC-1431\)](#) de 8 de octubre de 2024, se le indicó que los recursos provenientes de la LZMT tienen un destino específico; por lo que, (...) *los recursos en cuestión tienen un destino establecido por ley, por lo que su disposición y uso diferente, deviene en improcedente. Igualmente resulta si se dispone del personal, bienes, servicios, maquinaria o equipo adquiridos con esos recursos, dado que tienen como destino específico cumplir el objetivo y propósitos que la ley de cita determinó con respecto a la actividad de la zona marítimo terrestre, por lo que es improcedente utilizarlos o asignarlos en otras actividades del gobierno local.*

Por otra parte el artículo 5 inciso b) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁷ contiene el principio de gestión financiera, el cual implica que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

A su vez las [Normas Técnicas sobre Presupuesto Público \(NTPP\)](#)⁸ define economía, eficacia y eficiencia en los siguientes términos:

Economía: Obtención de bienes y servicios al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.

Eficacia: Logro de los resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas.

Eficiencia: Aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.

Así las cosas, la Administración Municipal debe utilizar los recursos de la Ley de ZMT conforme a los fines que la norma establece; procurando producir un resultado evaluable al menor costo posible.

⁷ Ley n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001.

⁸ Resolución n.º R-DC-24-2012 de 26 de marzo de 2012 y sus reformas.

DFOE-LOC-0259

7

16 de febrero, 2026

Por otra parte, con relación a la consulta 4, tampoco queda claro (pese a la aclaración solicitada por el Órgano Contralor) los aspectos normativos que generan la incertidumbre jurídica. No obstante, se recalca que los recursos provenientes de la LZMT tienen un destino específico para su uso; por lo que, un uso distinto deviene en improcedente.

Dicho lo anterior, y considerando que en la nota n.º DAMP-Nº 011-2026 citada, se indica entre otras cosas que (...) *ante la eventual tensión interpretativa entre una lectura estrictamente literal del destino legal del recurso específico, y una interpretación sistemática y finalista orientada al logro efectivo de los fines públicos previstos por el legislador*; así como, (...) *La delimitación conceptual entre gasto ordinario institucional y gasto financiable con recursos de destino específico, cuando existe una relación instrumental directa entre el bien y los fines legalmente asignados*; se sugiere valorar el planteamiento de , dichas inquietudes a la Procuraduría General de la República, en su carácter de órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, en su función interpretativa del ordenamiento jurídico.

IV. CONCLUSIONES

1. Los ingresos por concesiones y permisos de uso en la zona marítimo terrestre tienen destino específico, de conformidad con los artículos 59 de la LZMT, 77 y 78 de su Reglamento, por lo que las municipalidades están obligadas a presupuestarlos de acuerdo con los fines dispuestos en esas normas.
2. El Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República han emitido normativa técnica que se utiliza en el proceso presupuestario en procura de la sana administración de los recursos públicos.
3. La Administración debe utilizar sus recursos disponibles para satisfacer el interés general, atendiendo el marco legal y técnico vigente, conforme a los principios de eficiencia, eficacia y economía y promoviendo una adecuada transparencia de su gestión.

DFOE-LOC-0259

8

16 de febrero, 2026

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

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

ci: Expediente

NI: 480,1155 (2026)

G: 2026000833-4