

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05885**

18 de mayo, 2026
DFOE-LOC-0604

Señor
Randal Black Reid
Alcalde Municipal
alcaldia@siquirres.go.cr
MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Municipalidad de Siquirres, sobre la aplicación del Decreto Ejecutivo n.º 32452 y el uso de superávit libre institucional

Se atiende el oficio n.º DA-174-2025 de 19 de marzo 2026, mediante el cual, solicita criterio de la Contraloría General de la República (CGR), sobre el alcance y aplicación de los *Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley n.º 8131, considerando la clase de Ingresos del Sector Público denominada Financiamiento* (en adelante *Lineamientos*)¹, que regulan lo establecido en la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* (LAFRPP)², y la normativa aplicable sobre la utilización de recursos de superávit libre en la gestión municipal.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita el criterio de la CGR en relación con cuatro interrogantes específicas vinculadas al marco legal para el uso de recursos del superávit libre y la viabilidad de utilizar dichos fondos para financiar gastos necesarios como contrapartida en el desarrollo de convenios y proyectos de obra pública municipal; indicando lo siguiente:

1) *¿Que establece la legislación municipal sobre el uso de recurso de superávit libre?*

2) *¿Los decretos ejecutivos pueden regular las competencias constitucionales asignadas a las Municipalidades en materia financiera?*

¹ [Decreto Ejecutivo n.º 32452 de 29 de junio de 2005 y sus reformas.](#)

² [Ley n.º 8131 de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas.](#)

DFOE-LOC-0604

2

18 de mayo, 2026

3) *¿El decreto ejecutivo N° 32452 de 29 de junio de 2005, “Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 8131, considerando la clase de Ingresos del Sector Público denominada Financiamiento”, debe aplicarse en el Superávit Libre de la Municipalidad, aún cuando limita de manera específica el uso de recursos propios gestionados por el Gobierno Local?*

4) *¿En caso de ser aplicable el decreto ejecutivo N° 32452 de 29 de junio de 2005, “Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 8131, considerando la clase de Ingresos del Sector Público denominada Financiamiento” al superávit libre, como puede la Municipalidad sufragar gastos necesarios de contrapartida de proyectos u otras inversiones, si el superávit específico debe ser aplicado para obligaciones específicas establecidas previamente en la normativa?*

El criterio del consultante, se presenta con el oficio n.° ASL-007-2026 de 18 de marzo de 2026, emitido por el Departamento Legal de esa Municipalidad, el cual indica lo siguiente:

(...) las municipalidades gozan de autonomía financiera conferida por la Constitución Política, por lo cual un Decreto Ejecutivo no puede limitar dicha autonomía al amparo del Principio de Reserva de Ley. Además, señalan que el superávit libre se cataloga como Financiamiento y no como Ingreso de Capital, habilitando el artículo 115 del Código Municipal su uso para obligaciones ordinarias e inversiones sin las restricciones del Decreto Ejecutivo de marras (...)

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)³, 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 sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (*Reglamento de Consultas*)⁴, 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.

³ Ley n.° 7428 del 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

⁴ Emitido según la [resolución n.° R-DC-197-2011](#), publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.° 244, de 20 de diciembre de 2011.

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.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

1. Regulación de la legislación municipal sobre el uso del recurso de superávit libre

En el régimen municipal, la utilización del superávit está regida principalmente por el Código Municipal (CM)⁵. El artículo 115 establece imperativamente que el superávit libre debe dedicarse en primer término a conjugar el déficit del presupuesto ordinario:

Artículo 115. - El superávit libre de los presupuestos se dedicará en primer término a conjugar el déficit del presupuesto ordinario y, en segundo término, podrá presupuestarse para atender obligaciones de carácter ordinario o inversiones. / El superávit específico de los presupuestos extraordinarios se presupuestará para el cumplimiento de los fines específicos correspondientes. / El superávit de partidas consignadas en programas inconclusos de mediano o largo plazo, deberá presupuestarse para mantener el sustento económico de los programas.

Únicamente si no existe déficit, autoriza que en segundo término se presupuesten para atender obligaciones de carácter ordinario o inversiones. Sin embargo, esta potestad no es absoluta y debe interpretarse armónicamente con el artículo 110 del mismo CM, el cual dispone tajantemente que los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad:

Artículo 110. - Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad. / Los ingresos extraordinarios solo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos. Estos presupuestos podrán acordarse en sesiones ordinarias o extraordinarias.

⁵ [Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.](#)

Siendo el superávit libre un recurso originado en vigencias anteriores, de carácter extraordinario⁶, no resulta legalmente procedente utilizarlo para el pago de gastos operativos recurrentes o fijos institucionales, en tanto estos últimos corresponden a gastos permanentes. En ese sentido, si estos recursos dejan de existir, quedarían sin el financiamiento para poder cubrir estos gastos, contrario a lo establecido en el principio de sostenibilidad.

2. Vinculatoriedad de la Ley n.º 8131 y el alcance de los Lineamientos del artículo 6 de esa norma, en el marco de la autonomía municipal

Las municipalidades gozan de autonomía política, administrativa y financiera reconocida en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y los artículos 4 y 100 del CM.

Debido al Principio de Reserva de Ley, regulado en el artículo 19 de la Ley General de Administración Pública (LGAP)⁷, las limitaciones sustanciales a las competencias fundamentales de los gobiernos locales deben estar contenidas en una ley formal dictada por el legislador y no pueden imponerse mediante reglamentos autónomos o decretos ejecutivos que vayan surgiendo.

No obstante, las municipalidades forman parte del Estado y deben someterse a las disposiciones legales de orden público y control financiero establecidas válidamente por el legislador para todo el sector público, siempre que estas no vacíen de contenido su autonomía institucional.

En esa línea de pensamiento, la LAFPP, establece explícitamente en su artículo 1, inciso d), que las municipalidades están sujetas de forma obligatoria al cumplimiento de los principios rectores contenidos en su Título II. Precisamente, el artículo 6 de dicha ley, que prohíbe financiar gastos corrientes con ingresos de capital, forma parte de esos "Principios Rectores" de acatamiento imperativo para el sector municipal.

Asimismo, el artículo 100 del CM, regula que las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario y que para tal fin utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República.

Por consiguiente, los *Lineamientos* contenidos en el Decreto n.º 32452 resultan aplicables para el régimen municipal, por cuanto operativizan un mandato legal superior que busca preservar la sostenibilidad y equilibrio financiero, lo cual es coincidente con la prohibición del artículo 110 del CM, que impone materialmente la misma prohibición: los recursos extraordinarios -como el superávit libre- no pueden destinarse a financiar gastos

⁶ Artículo 5 del Decreto Ejecutivo n.º 32452-H y sus reformas, así como la norma A.4 de las "Normas y Criterios Operativos para la utilización de los Clasificadores Presupuestarios del Sector Público".

⁷ [Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas.](#)

DFOE-LOC-0604

5

18 de mayo, 2026

corrientes de carácter permanente ni utilizarse para asumir obligaciones que requieran financiarse a través del tiempo.

En concordancia con esto, las normas 2.2.3 inciso k) y 2.2.9 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP)⁸, señalan como principio presupuestario la limitación para el financiamiento de gasto corriente con ingresos de capital, así como las “Normas y Criterios Operativos para la utilización de los Clasificadores Presupuestarios del Sector Público”⁹. En virtud de lo anterior, el mandato que busca asegurar el sano equilibrio financiero y evitar el endeudamiento o el consumo de ahorro para el pago de operatividad diaria sí es de acatamiento obligatorio para el sector municipal.

Si bien los *Lineamientos* fueron emitidos por el Poder Ejecutivo y la clasificación estricta de ingresos del Ministerio de Hacienda ubica al superávit libre como *Financiamiento* y no como *Ingreso de Capital*, el espíritu subyacente de la LAFRPP y el mandato propio del artículo 110 del CM, sujetan a las municipalidades a la obligación de velar por el cumplimiento del artículo 7 del Decreto Ejecutivo n.º 32452-H y sus reformas, en relación con las restricciones en la aplicación del superávit libre.

3. Financiamiento de contrapartidas para proyectos y obra pública mediante superávit libre

Al amparo del artículo 115 del CM, la legislación habilita a las municipalidades, la posibilidad de financiar contrapartidas utilizando superávit libre, con la condición que quede debida y explícitamente justificado dentro del marco del proyecto de inversión y, que dichos gastos sean debidamente justificados y vinculados al proyecto y que no correspondan a gastos propios de la actividad ordinaria de la municipalidad bajo una clasificación de gastos de inversión que no corresponde.

Al respecto, conviene precisar que la naturaleza de un gasto debe determinarse conforme a su finalidad material y no exclusivamente a partir de su clasificación presupuestaria formal. Por ello, aquellos gastos que, aún registrados en partidas corrientes, sean indispensables y estén directamente vinculados a la ejecución, habilitación o puesta en funcionamiento de proyectos de inversión pública - exceptuando aquellas subpartidas relacionadas con la fase de preinversión-, podrán considerarse parte integral del proceso de formación de capital, siempre que no constituyan gastos ordinarios, recurrentes o propios de la operación institucional permanente.

⁸ Resolución n.º R-DC-24-2012 del 29 de marzo de 2012 y sus reformas.

⁹ Vigentes: Decreto Ejecutivo n.º 44101-H, publicado en La Gaceta n.º 132 del 20 de julio de 2023. Aplicables a partir de la formulación de los presupuestos ordinarios del ejercicio presupuestario del 2028: Decreto Ejecutivo n.º 45291-H, publicado en el Alcance n.º 154 a La Gaceta n.º 226 del 02 de diciembre de 2025, y su reforma mediante Decreto Ejecutivo n.º 45682-H, publicado en el Alcance n.º 43 a La Gaceta n.º 76 del 27 de abril de 2026.

Asimismo, el Decreto 32452-H establece que los recursos de financiamiento que provienen de vigencias anteriores -superávit libre- son parte del patrimonio de los órganos y las entidades y pueden utilizarlo en períodos subsiguientes para financiar gastos que no tengan el carácter permanente o generen una obligación que requiera financiarse a través del tiempo, como lo son los gastos relacionados a proyectos de inversión¹⁰.

En línea con lo anterior, el Clasificador económico del sector público vigente, establece que las cuentas de clasificación económica se deben relacionar con la estructura programática de las instituciones, de modo que los gastos de proyectos de inversión sean considerados como gastos de capital. Por consiguiente, el superávit libre puede utilizarse para gastos de capital, entendiéndolos como gastos no recuperables para la adquisición o producción de bienes. Dichos gastos no recuperables comprenden 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.

Finalmente, es importante aclarar que el presente criterio se emite en consonancia con las regulaciones establecidas por el ente rector en materia de clasificación, vigentes. No obstante, dado que a partir de 2028 entrarán en vigencia nuevos clasificadores, esta posición podría ser objeto de revisión y ajuste conforme a las disposiciones que emita el ente rector en relación con dicha materia.

IV. CONCLUSIONES

1. El artículo 115 del Código Municipal autoriza a las municipalidades a destinar el superávit libre a cubrir déficit, y en su defecto, para inversiones y obligaciones de carácter ordinario; esto en concordancia con lo señalado en el artículo 110 del mismo Código, que impide financiar gastos fijos operativos con ingresos de índole extraordinaria.

2. Los Decretos Ejecutivos no pueden suplantar a la ley formal para limitar las competencias constitucionales de las corporaciones municipales; sin embargo, los municipios deben acatar imperativamente las leyes generales sobre hacienda pública, como el *Código Municipal*, la *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos* y los *Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley n.º 8131*.

¹⁰ En ese sentido, las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos en la norma 1.1. **Definiciones básicas utilizadas en esta normativa** define **Proyectos de inversión pública** de la siguiente forma: *Conjunto de procedimientos y actividades planificadas y relacionadas entre sí, con un inicio y un fin, que permiten ejecutar una inversión pública, y cuyos componentes están vinculados como una unidad funcional, el cual permite dar una solución a una necesidad o exigencia social, promover el desarrollo o mejorar la prestación de un servicio o actividad pública. Se incluyen dentro de estos proyectos tanto los de desarrollo como los de obra pública, que se caracterizan por no ser recurrentes en el corto plazo, estar asociados al cumplimiento de la misión y objetivos institucionales y en su ejecución se desarrollan las fases de formulación de perfil, prefactibilidad, factibilidad, contratación, financiamiento, ejecución, operación y su evaluación.*

DFOE-LOC-0604

7

18 de mayo, 2026

3. El principio plasmado en el artículo 6 de la Ley n.º 8131, obliga a las municipalidades a no financiar gastos operativos que tengan el carácter permanente o generen una obligación que requiera financiarse a través del tiempo con recursos por Financiamiento. La limitación funcional en el uso del superávit libre no proviene aisladamente de los *Lineamientos que regulan la aplicación del artículo 6 de la Ley n.º 8131*, sino de la armonización del principio establecido en este artículo de la Ley, con la restricción expresa dictada por el artículo 110 de la legislación municipal vigente.

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

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/SME/MMMC/MSMG/NCJ/mgr

ci: Expediente

NI: 6179 (2026)

G: 2026001720 - 1