

Guía de criterios MUNICIPALES en materia de Hacienda Pública

2016



Guía de criterios Municipales en materia de Hacienda Pública

Contraloría General de la República

Elaboración y Coordinación General:

División Jurídica

Edición:

Francella Navarro Moya

Diseño y diagramación:

Publicaciones,
Contraloría General de la República

Otros colaboradores:

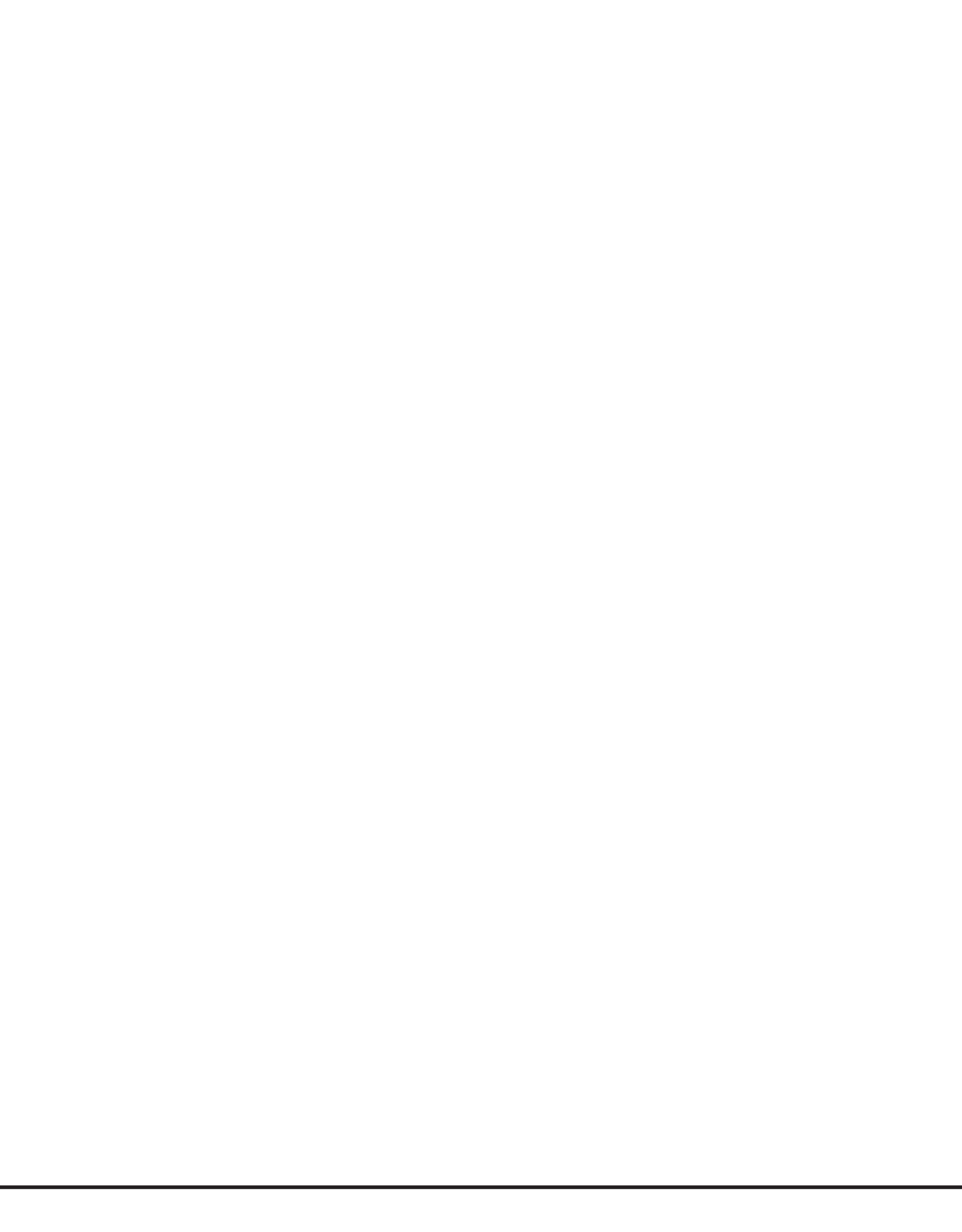
División de Contratación Administrativa
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
- Área de Desarrollo Local -





ÍNDICE

Presentación	5
Criterios jurídicos sobre remuneraciones, beneficios y pluses salariales en el ámbito municipal.....	7
Criterios jurídicos en materia de Contratación Administrativa.....	17
Otros criterios jurídicos relevantes en el ámbito municipal.....	35





En tutela de los más altos intereses de la Hacienda Pública, la Contraloría General de la República (CGR) ha efectuado esta recopilación de criterios jurídicos de interés sobre temas municipales de Hacienda Pública, que consideramos constituyen insumos relevantes para la toma de decisiones a lo interno de cada Gobierno Local.

Los criterios referidos giran en torno a remuneraciones, beneficios y pluses salariales, tanto para el cargo de Alcaldes y Vicealcaldes municipales, como para los funcionarios municipales en general; en lo que corresponda. Asimismo, se aporta una recopilación de criterios relevantes en materia de contratación administrativa, así como otros criterios relacionados con diversos asuntos en materia municipal emitidos por este órgano contralor.

A efectos de procurar un manejo adecuado de esta información, consideramos importante aclarar, que los criterios aquí considerados no incluyen en todos los casos la totalidad de pronunciamientos emitidos por la CGR sobre estas materias, pues se trata de una selección de algunos criterios que se estiman relevantes, tampoco la síntesis que se hace para efectos de este documento debe considerarse necesariamente como cita textual de los correspondientes criterios. En este sentido, aunque se apegan en lo esencial a lo indicado en cada supuesto, debe tenerse siempre como recomendación la lectura integral, tanto del contenido de la síntesis que se expone sobre los diferentes temas como de los respectivos oficios o resoluciones que se citan como referencias al efecto, con el fin de considerar la información de una manera completa y adecuada para la toma de decisiones.

En caso de que exista interés por ubicar otros criterios emitidos por el órgano contralor, los usuarios tienen a su disposición el buscador de contenidos y documentos de la CGR, al que podrán tener acceso mediante la página web www.cgr.go.cr. Del mismo modo, en caso de existir consultas que puedan ser formuladas a la Contraloría en ejercicio de dicha potestad, se les recuerda que pueden hacerlo utilizando las herramientas que aparecen disponibles en el Sistema de la Potestad Consultiva (SPC), que se encuentra accesible a través de dicho sitio electrónico.

Finalmente, esperamos que esta compilación de información constituya una base de información útil y pertinente para la tutela efectiva de la Hacienda Pública, coadyuvando y propiciando procesos de mejora continua sobre la gestión institucional en los Gobiernos Locales, para atender de la mejor forma el interés público y satisfacer las necesidades y requerimientos de la ciudadanía, garantizando especialmente los derechos fundamentales de todas las personas.

Lic. Luis Diego Ramírez González
Gerente
División Jurídica

A black and white photograph showing a hand in a dark suit sleeve dropping a stack of coins into another hand that is holding a larger pile of coins. The background is plain white.

1

Criterios
Jurídicos sobre
Remuneraciones,
Beneficios y
Pluses Salariales
en el Ámbito
Municipal

FÓRMULA DE CÁLCULO DEL SALARIO DEL ALCALDE Y VICEALCALDE MUNICIPAL

Artículo 20 del Código Municipal

- El artículo 20 del Código Municipal establece las fórmulas de cálculo para el salario del Alcalde Municipal, la primera ajustada a los cánones presupuestarios establecidos y cuyo aumento anual se hará hasta en un 10% cuando el presupuesto ordinario de la municipalidad haya aumentado respecto del año anterior en una proporción igual o superior al porcentaje fijado en el 20% -ver artículo 30 del Código Municipal-. Adicionalmente, en virtud del criterio condicionante dispuesto por la norma de cita, en el sentido de que los alcaldes municipales no devengarán menos del salario máximo pagado por la municipalidad más un diez por ciento (10%), la base de cálculo será la del mayor pagado y sobre ésta se calculará el aumento indicado.

Las bases de cálculo -presupuesto o mayor pagado- son excluyentes, asimismo, los aumentos que dichas bases disponen son igualmente excluyentes.

- Si se toma como base la del mayor pagado, el incremento salarial del mayor pagado implicará necesariamente un aumento en el salario del Alcalde Municipal. En este escenario no aplica el incremento anual dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal, en tanto, la base no es el canon presupuestario sino, como se señaló, el salario del mayor pagado.

- En cuanto al salario de quien ocupe el cargo de Vicealcalde, el artículo 20 dispone que su salario base será equivalente a un 80% del salario base del Alcalde Municipal. De manera tal que, si se toma como base la tabla del presupuesto, es sobre dicha base que se calculará el 80% del salario de Vicealcalde; o bien, si es el salario del mayor pagado, ésta será la base sobre la cual se calculará el porcentaje del salario correspondiente.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 04590-2011](#), [N° 04480-2011](#), [N° 05254-2011](#), [N° 8996-2011](#), [N° 09045-2012](#) y [N° 1442-2014](#), entre otros.



NO PROCEDE EL PAGO DE ANUALIDADES A LOS ALCALDES MUNICIPALES

- En ausencia de norma legal que así lo disponga, resulta improcedente el pago de anualidades al cargo de Alcalde Municipal. De ahí que, la Ley de Salarios de la Administración Pública N° 2166 reformada por la ley N° 6835 del 22 de diciembre de 1982 no es aplicable al cargo de Alcalde Municipal ya que esta se aplica a una relación de empleo público solamente.
- En la relación del Alcalde Municipal con el Gobierno Local no se configuran los diversos presupuestos que permitan tenerle como una relación de empleo o laboral, lo cual supone que el beneficio referido en el artículo 12 inciso d) de la Ley N° 6835 no le resulta aplicable y no puede obtener válidamente los efectos de reconocimiento de tiempo servido que esa norma presupone.
- La naturaleza jurídica de la relación que mantiene el Alcalde Municipal con el Gobierno Local se puede definir como un funcionario singular cuyo ingreso no se ampara al régimen estatutario. Si bien debe ser considerado funcionario público, para los efectos del numeral 111 de la Ley General de la Administración Pública, es uno de índole especial, lo que motiva y constituye la razón de haber sido abstraído del régimen estatutario y de la carrera administrativa municipal.
- La determinación salarial del Alcalde, dada la especial naturaleza del cargo, es un aspecto que viene regulado de manera expresa por norma especial -artículo 20 del Código Municipal-, por ende, las demás regulaciones que buscan precisar aspectos inherentes a la remuneración de los funcionarios municipales no le son aplicables, por la especialidad que supone el citado mandato 20, las condiciones propias de su cargo y forma de designación, lo que incluye lo relacionado a los aumentos salariales.

Ver circulares emitidas por la CGR [N° 10502-2009](#) y [N° 7173-2010](#) y oficio emitido por la CGR [N° 01980-2011](#); en el mismo sentido, resoluciones de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia N° 2010-000698, N° 2010-000884 y N° 2010-000885 de las 14:48 horas del 20 de mayo de 2010, 08:55 horas del 18 de junio de 2010 y 09:00 horas del 18 de junio del 2010, respectivamente.



PAGO DEL SALARIO ESCOLAR

- El mecanismo de retención mensual y pago diferido de un porcentaje del salario total, para conformar el denominado “Salario Escolar” de quien ocupe el cargo de Alcalde Municipal no está contemplado en el artículo 20 del Código Municipal.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 3738-2010](#), [N° 3697-2012](#) y [N° 3528-2013](#).

- En cuanto a los funcionarios municipales ordinarios, a partir de lo dispuesto en el artículo 122 del Código Municipal y siendo que las corporaciones municipales forman parte del Sector Público, nada impide que el componente salarial denominado “salario escolar” pueda serle retribuido a los servidores municipales, dado que no se establece una limitación legal en este

sentido; lo anterior siempre que se lleve a cabo la retención mes a mes por dicho concepto del salario de cada servidor municipal y el correspondiente pago diferido en el mes de enero de cada año con observancia de lo previsto en el artículo 122 antes señalado. Importa destacar, dicho pago no responde a un decimocuarto mes o monto extraordinario retribuido a los servidores municipales.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 3528-2013](#), [N° 5164-2013](#) y [N° 1092-2015](#), entre otros.

NO PROCEDE EL PAGO DE PREAVISO Y AUXILIO DE CESANTÍA A LOS ALCALDES MUNICIPALES

- Los extremos de preaviso y cesantía no se reconocen al Alcalde Municipal, en virtud de tratarse de un funcionario que no se encuentra bajo el régimen de empleo público y estar nombrado en una relación a plazo definido como funcionario de elección popular; en cuyo caso al vencer su nombramiento no recibe ningún extremo de esta naturaleza.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 4373-2011](#).

APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROHIBICIÓN

- La prohibición al ejercicio liberal de la profesión constituye una restricción impuesta legalmente a quienes ocupen determinados cargos públicos, con la finalidad de asegurar una dedicación completa del servidor a las labores y responsabilidades públicas que le han sido encomendadas, evitando que su interacción con el ámbito privado ponga en riesgo su atención efectiva, merced al surgimiento de conflictos de intereses reales o potenciales. Esta restricción está dirigida a asegurar la prevalencia del interés público sobre cualquier interés privado sea personal o de un tercero.



- Por implicar una limitación a una libertad fundamental, la prohibición y su respectiva compensación corresponden a un régimen legal, de manera que quien ocupe un cargo público tendrá prohibición cuando una norma legal así lo establezca de manera expresa. Adicionalmente a la existencia de una norma legal y que el cargo respectivo se encuentre alcanzado por la prohibición -requisito funcional-, también deben verificarse los requisitos académicos y profesionales que correspondan a cada caso, todos los cuales deben cumplirse de manera simultánea como requisito indispensable para que el eventual reconocimiento resulte conforme con el bloque de legalidad.

- En cuanto al régimen de dedicación exclusiva y las diferencias de este con respecto a la prohibición, se tiene que fundamentalmente, el primero tiene un carácter contractual, y por ende voluntario y renunciable, de tal suerte que el funcionario tiene la posibilidad de decidir si se acoge o no a éste, y de no hacerlo, se compromete a no ejercer liberalmente su profesión, a cambio de la retribución económica pactada; en el caso de la prohibición, su naturaleza viene dispuesta por norma legal, y en consecuencia, no existe posibilidad para el funcionario de negociar sus términos ni tampoco de renunciar a tal régimen, justamente por ser de acatamiento obligatorio.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 10455-2008](#), [N° 106-2009](#), [N° 11620-2010](#), [N° 2465-2010](#), [N° 2651-2012](#), [N° 8709-2013](#), [N° 8125-2015](#), entre otros.

- En punto a los cargos de Alcalde y Vicealcalde, las reglas aplicables al régimen de prohibición son las dispuestas en los artículos 14 y 15 de la Ley N° 8422 "Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública", siempre que el funcionario respectivo reúna tres tipos de requisitos cuya configuración debe verificarse de manera simultánea, como son el funcional, el académico, y el profesional. El primero apunta al nombramiento y desempeño de uno de los cargos alcanzados por prohibición, mientras que los dos últimos atañen, respectivamente, al cumplimiento de los requerimientos académicos y de incorporación profesional que así correspondan.



- La compensación por concepto de prohibición dispuesta en el artículo 15 de la Ley N° 8422 se limita al Alcalde Municipal cuya fijación salarial responda al mecanismo del salario mayor pagado por la municipalidad más un 10%; constituyéndose este en la base sobre la cual se calcula la compensación salarial referida.

- En el supuesto que el Alcalde Municipal no tenga derecho a que se le pague prohibición pero el primer Vicealcalde sí, es posible que luego de aplicarle a este último el 65% correspondiente a título de prohibición su salario supere al fijado previamente al Alcalde. En dicho supuesto no podría interpretarse, el salario del primer Vicealcalde pasa a convertirse en el "salario máximo pagado por la municipalidad" en los términos del artículo 20 del Código Municipal, al punto que haya que realizar una suerte de "re cálculo" al salario del Alcalde. El salario del Alcalde Municipal se calcula por una única vez con base en el salario máximo pagado por la corporación al momento de su fijación, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 20 del Código Municipal; si bien el salario del primer Vicealcalde estaría superando al del Alcalde Municipal, esto sucedería única y exclusivamente en razón de condiciones personales, particulares y profesionales que este último no tiene y de las cuales, en consecuencia, no podría beneficiarse del recálculo.

- El artículo 14 de la Ley N° 8422 no contempla el puesto de "intendente de concejo municipal de distrito" como uno de los cargos sujetos a prohibición.

*Ver oficios emitidos por la CGR [N° 10455-2008](#), [N° 14617-2014](#), [N° 1522-2014](#),
[N° 1523-2014](#), [N° 8125-2015](#).*

NO PROCEDE EL PAGO DE PROHIBICIÓN A LOS CARGOS DE CONTRALORES DE SERVICIOS

- Los cargos de “contralor y subcontralor internos” refiere específicamente a quienes ocupen los cargos de auditor y subauditor internos; por lo que el cargo de contralor de servicios no se encuentra incorporado en el listado de cargos públicos alcanzado por dicha prohibición establecida en la Ley N° 8422 “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública” y su reglamento.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 1901-2009](#), [N° 7929-2009](#), [N° 1858-2016](#) y [N° 4996-2016](#), entre otros.

RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES – REGIDORES CONCEJOS MUNICIPALES

- En el caso de los regidores de los Concejos Municipales no les alcanzan las restricciones que contempla el numeral 18 de la Ley N° 8422, que regula un régimen de incompatibilidades. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 inciso b), de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, independientemente del régimen de prohibición o dedicación exclusiva a que esté sometido el funcionario, tendrá responsabilidad en caso de que ofrezca o desempeñe actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de intereses o favorezcan el interés privado en detrimento del público, por lo que deberá siempre abstenerse de participar en la toma de aquellas decisiones en las que se pueda dar lugar a un conflicto de intereses, con motivo de su cargo. En el mismo sentido, resulta de aplicación lo establecido respecto del deber de probidad que impone el numeral 3 de la Ley N° 8422. Finalmente, debe tenerse en cuenta que los regidores municipales propietarios, tienen prohibición para participar -ya sea en forma directa o indirecta- como oferentes en los procedimientos de contratación que tramite la Municipalidad de cuyo Concejo Municipal forman parte, conforme a lo estipulado en los numerales 22 y 22 bis de la Ley de la Contratación Administrativa, y solo puede ser objeto de levantamiento en los supuestos previstos en el artículo 23 de la misma ley, lo que no aplica para el propio servidor sobre quien pesa el impedimento.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 7030-2016](#), [N° 7458-2016](#).

NO PROCEDE EL PAGO SIMULTÁNEO DE PENSIÓN Y SALARIO A LOS ALCALDES MUNICIPALES

- Los Alcaldes Municipales que perciban pensión o jubilación según el artículo 20 del Código Municipal, en tanto no hubiera suspendido tal beneficio, lo que percibirá será un pago del 50% mensual de la totalidad de la pensión; por concepto de gastos de representación. En este supuesto, el alcalde pensionado puede optar por suspender el pago de la pensión y es en este escenario que puede percibir el salario ordinario que le corresponde o bien, mantener el monto que percibe por concepto de pensión y solicitar al gobierno local que le retribuya un 50% del monto de la pensión por concepto de gastos de representación.

- Según el artículo 20 del Código Municipal, ambas remuneraciones son excluyentes, es decir, si percibe gastos de representación -50% del monto de la pensión- no podrá recibir el salario ordinario –mayor pagado más el 10% o el monto fijado mediante el canon presupuestario-.

Ver resolución de la Sala Constitucional N° 4108 de las 14:30 horas del 27 de marzo de 2012 y oficios emitidos por la CGR [N°1442-2014](#) y [N° 2115-2015](#).

NATURALEZA SINGULAR DE LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN SEGÚN ARTÍCULO 20 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

- Los gastos de representación dispuestos en el artículo 20 del Código Municipal poseen una naturaleza sui generis no salarial, en tanto, tal y como lo señala la norma, está referenciado al monto de la pensión percibida.

- El Alcalde que perciba -en lugar del salario ordinario – el 50% por concepto de gastos de representación– ; dicho porcentaje no se podrá contabilizar para el cálculo del aguinaldo o cualquier otra prestación legal de naturaleza salarial; tampoco está sujeto, dicho porcentaje, al régimen de cotizaciones de la Caja Costarricense del Seguro Social.

- Los Alcaldes Municipales que decidan no suspender el monto que perciben por concepto de pensión y a su vez perciban el 50% de la pensión por concepto de gastos de representación, pese a que por disposición legal –artículo 14 de la Ley N° 8422- se encuentran impedidos del ejercicio liberal de su profesión, no poseen autorización legal a fin de compensar económicamente esa restricción.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 2115-2015](#).

SOBRE EL USO DE VEHÍCULO DISCRECIONAL

- En relación con el tema de la asignación de vehículos a funcionarios públicos para uso discrecional o semi discrecional, dicha posibilidad sólo se encuentra autorizada en favor de los funcionarios y puestos que expresamente indica el artículo 238 de la Ley N° 9078 "Ley de Tránsito por Vías Terrestres y Seguridad Vial". Resulta improcedente que instituciones o cargos que no se incluyan en dicho numeral utilicen vehículos discrecionales.

- Ni los gobiernos locales, ni sus autoridades -incluyendo Alcaldes y Vicealcaldes municipales-, se encuentran dentro del artículo 238 de la Ley N° 9078 "Ley de Tránsito por Vías Terrestres y Seguridad Vial", de ahí que, quedan imposibilitados, con fundamento en el principio de legalidad, para el uso discrecional de dichos vehículos.

Ver oficio emitido por la CGR [N°11593-2013](#).



2

Criterios
jurídicos en
materia de
Contratación
Administrativa



INICIO DE UN PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Todas las compras que se efectúen con fondos públicos para suplirse de bienes y servicios necesarios a efectos de cumplir con los fines y objetivos institucionales, deben realizarse mediante los procedimientos ordinarios establecidos al efecto en razón del monto.

- En cuanto al sujeto competente para tomar la decisión de iniciar un proceso de contratación administrativa, el numeral 7 de la Ley N° 7494, señala que ese acto debe ser emitido por el jerarca de la Administración o por un titular subordinado competente. En el caso de las municipalidades, el Código Municipal en el inciso e) del artículo 13 determina como una atribución del Concejo Municipal la de celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del Alcalde Municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento. Por otra parte el artículo 17 inciso h) de ese mismo cuerpo normativo, define como atribución de quien ejerza la alcaldía municipal, autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de ese Código. Se desprende de ambas normas que, el Concejo Municipal sería, en principio, el responsable de iniciar los procesos de contratación de la administración, salvo las contrataciones que le competan al Alcalde Municipal, en los términos que se llegue a reglamentar.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 9701-2012](#) y [N° 0162-2015](#).

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 107 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

- El artículo 107 del Código Municipal permite que los compromisos efectivamente adquiridos por las municipalidades que queden pendientes del período que termina, se puedan liquidar o reconocer dentro de un término de seis meses, sin que la autorización deba aparecer en el nuevo presupuesto vigente, al respecto, el órgano contralor ha establecido una serie de supuestos que se deben ponderar para que pueda entenderse que resulta aplicable el artículo



107 del Código Municipal, dentro de los cuales se encuentran: 1) concepto de compromiso presupuestario -obligación que asume la Administración con terceros, en un determinado período, de pagar una suma de dinero, imputable, por su monto y concepto, al presupuesto de ese mismo período-, 2) requisitos que debe reunir el compromiso presupuestario: contraído por funcionarios legalmente autorizados, observar las disposiciones legales y los procedimientos (jurídicos, administrativos y técnicos) vigentes, que al momento de ser contraído exista partida presupuestaria debidamente aprobada, según la legislación vigente y la reglamentación emitida por la Contraloría General de la República, partida presupuestaria con asignación disponible, formalizado por medio de documentos de la Administración y en lo que a obras se refiere, además el compromiso presupuestario se establecerá dependiendo de su avance; y de lo que se haya establecido en el contrato respectivo, aunado a las excepciones de lo que se entiende como compromiso presupuestario al 31 de diciembre, derivado de contrataciones administrativas y 3) liquidación de compromisos presupuestarios.

- Cuando las contrataciones se ejecutan en varios periodos presupuestarios, para iniciar el trámite, solo se requiere del presupuesto correspondiente del año en que se apruebe e inicie su ejecución, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 9 de su Reglamento. Más adelante, en los siguientes periodos presupuestarios, la administración está obligada a asignar los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones contraídas. Cabe aclarar que en el caso de las contrataciones de objeto continuo, sucesivo o periódico celebradas por un plazo determinado, la estimación se calculará sobre el valor total del contrato durante su vigencia; lo anterior de conformidad con lo que establece el artículo 31 de la Ley de Contratación Administrativa. De no ser este el caso, solamente será requerido que se cuente con presupuesto suficiente para la ejecución durante el primer



año, es decir, durante el periodo presupuestario en que se inicia el contrato, y la continuidad de este estará condicionada a la asignación de presupuesto en los subsiguientes periodos, lo cual debe estar debidamente estipulado tanto en el cartel de licitación como en el contrato a firmar una vez adjudicado.

Ver oficios emitidos por la CGR [N° 14713-2014](#), [N° 14771-2014](#).

PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Los procedimientos ordinarios, a saber, la licitación pública y la licitación abreviada constituyen la regla, y su empleo se determina en razón del monto de la contratación y a través de ellos es que la Administración debe aprovisionarse de bienes y servicios. Ambos implican concurso y concurrencia de varios proveedores a fin de seleccionar la oferta que brinde la mejor solución para la necesidad que enfrenta la Administración, así como ciertas formalidades, cumplimiento de plazos específicos, régimen recursivo, y principios tales como publicidad, igualdad, libre competencia; todo lo cual conduce a que se constituyan en los procedimientos más garantistas. Sin embargo, ante las particularidades y dinamismo propio que reviste la materia de compras públicas, el legislador ha establecido excepciones a la aplicación de los procedimientos ordinarios, lo cual es replicado a nivel reglamentario (Ley N° 7494 y Decreto N° 33411). Bajo esta óptica se sustentan una serie de supuestos que requieren de autorización de esta Contraloría General tales como los contemplados en los artículos 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa y 138 y 139 de su reglamento, en los cuales se analiza el interés público inmerso, razones de conveniencia, eficiencia, entre otros aspectos.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 2601-2014](#).

LÍMITES DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA PARA OBRAS PÚBLICAS

- Se pueden distinguir contratos de obra pública aquellos puramente referidos a obras materiales destinadas a construcción, ampliación, remodelación, demolición y mejoras de infraestructura entendida ésta en un sentido amplio. Aunado a ello, se encuentran otras obras materiales que se incorporan a la obra principal y que se podrían denominar secundarias en función de la obra principal, pero que se adhieren a ella, es decir actividades tales como reparaciones de techos, ventanas; pintura de los inmuebles, demarcación de vías, por ejemplo, estarían incluidas dentro de los contratos de obra pública según lo que la resolución de este órgano contralor figuró al momento de su emisión, siempre que no se trate de la contratación de servicios técnicos o profesionales para efectuar dichas labores.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 9950-2013](#).

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Las contrataciones con la Administración Pública, ya sea central o descentralizada que es el caso de las Municipalidades, las empresas públicas, los entes públicos no estatales, los fideicomisos o las entidades privadas que administren o custodien fondos públicos; los proveedores deben estar al día con las obligaciones con la CCSS para no incurrir en un incumplimiento contractual. La Ley de Contratación Administrativa determina en su artículo 20 que el contratista tiene el deber de cumplir con lo pactado, por ende, de la obligación de estar al día con sus obligaciones, siendo que, es parte de las condiciones legales que se exige en el ordenamiento costarricense para quienes le proporcionen bienes y servicios a las Administraciones. Por otra parte, la Administración que fiscaliza el proceso de ejecución para garantizar que la contratación realizada se dé dentro de los parámetros técnicos y legales que delimitan el marco de acción de cada contrato, puede velar para que el contratista respete sus obligaciones obrero patronal.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 14763-2014](#).

DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS RELACIONADAS CON LA MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- El artículo 221 del reglamento a la Ley de Contratación Administrativa determina que es posible que el máximo Jefe de la Institución, delegue la decisión final de adoptar en los procedimientos de contratación administrativa, así como la firma del pedido u orden de compra, lo anterior, siguiendo al efecto las disposiciones del reglamento interno que se dicte al efecto. En el caso del sector municipal se puede considerar que el marco jurídico aplicable permite que se delegue en el Alcalde Municipal las competencias del Concejo Municipal de realizar los procedimientos de contratación administrativa. No obstante, eso requiere que se emita un reglamento en el que se definan las condiciones de esa delegación. De la redacción del inciso e) del artículo 13 del Código Municipal, no pareciera que basta con que el Concejo respectivo emita un acuerdo en el que realice la delegación de las competencias en comentario, sino, que exige la reglamentación para ello. Lo anterior resulta importante, para el correcto control y fiscalización sobre el uso de la Hacienda Pública, ya que la reglamentación podría definir parámetros para determinar aquellas contrataciones que por su importancia deban ser decididas por el máximo jefe institucional.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 12859-2015](#).

PROHIBICIÓN A LOS REGIDORES SUPLENTE Y SÍNDICOS MUNICIPALES

- Conforme al artículo 28 del Código Municipal, los regidores suplentes pueden suplir con ejercicio del derecho del voto a los propietarios, por tanto, en esa situación les resulta aplicable el régimen de prohibición de la Ley de Contratación Administrativa. De acuerdo al inciso h) del artículo 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa, el régimen de prohibición cubre al cónyuge, el compañero o la compañera en la unión de hecho, de los regidores que ejerzan la suplencia, así como sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive. Respecto a la conformación de una Comisión de Recomendación de Adjudicaciones se deberá respetar lo dispuesto en el artículo 223 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Respecto a las consultas sobre responsabilidad, se debe ponderar el régimen sancionatorio previsto en la Ley de Contratación Administrativa.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 1581-2015](#).



PROCEDIMIENTO PARA EL ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES

- El contenido del artículo 41 inciso b) de la Ley de Contratación Administrativa indica que para el arrendamiento de bienes públicos es el de la licitación pública. Esa disposición se encuentra recogida también en el artículo 92 inciso b) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que básicamente recoge la misma disposición legal, para el arrendamiento de bienes públicos. Así las cosas, como regla de principio se debe seguir la licitación pública. No obstante, con sustento en el artículo 2, bis, inciso c), de la misma Ley de Contratación Administrativa esa entidad podrá plantear ante el órgano contralor, si así lo estimara necesario, una solicitud para que se le autorice a contratar en forma directa un proyecto determinado, siempre que se acrediten en la solicitud los requisitos que prevé esa disposición y el artículo 139 del reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 1361-2013](#).

PROCEDIMIENTO PARA LA VENTA DE INMUEBLES

- La Ley de Contratación Administrativa establece en el artículo 41 como uno de los supuestos en los que resulta obligatorio el procedimiento de la licitación pública, el de la venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate. En el mismo sentido, establece el artículo 68 de dicho cuerpo legal que para enajenar los bienes inmuebles, la Administración deberá acudir al procedimiento de licitación pública o al remate, según convenga al interés público, y por su parte, el numeral 158 del Reglamento a dicha Ley dispone que en el expediente respectivo debe incorporarse la resolución debidamente motivada que justifique la enajenación y el procedimiento por el que se ha optado, así como el inventario y clasificación del bien o los bienes objeto de la enajenación.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 5080-2013](#).

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Al amparo del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa, la Administración puede realizar contrataciones directas sin tener que recurrir a los procedimientos ordinarios de contratación regulados en esta misma Ley y su Reglamento, específicamente en lo que respecta a los numerales del a) al g). En cuanto al monto de las contrataciones, la Administración debe proceder a estimar las mismas de previo a la realización de la compra, ello a efectos de considerar el presupuesto que tiene para adquirir determinados bienes o servicios y poderlo comparar al momento de recibir cotización por parte de los oferentes que llegaren a ofrecer sus servicios o bienes en determinada compra de excepción, en la línea de lo regulado en el artículo 12 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que puede servir de guía en el tanto al efectuarse las contrataciones de excepción del artículo 2 de cita, se excluyen las regulaciones propias de los procedimientos establecidos en esas normativas citadas y cuando la misma obedece a un asunto de naturaleza de la contratación y no a un tema de monto o cuantía. La estimación con relación a lo cotizado, podrá permitir la decisión de adquisición o no del objeto o servicios que se pretenden contratar por vía de excepción. Por otro lado, en cuanto a lo las denominadas contrataciones directas de escasa cuantía que puede hacer la Administración, ello será viable según el "estrato" en que se encuentre de conformidad con el presupuesto de bienes y servicios no personales y la actualización de los límites de contratación administrativa vigentes al momento de la contratación.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 0909-2013](#).

APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 131, INCISO I) DEL REGLAMENTO A LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Para la compra de inmuebles en forma directa únicamente se requiere de la autorización de la Contraloría General de la República cuando la Administración se fundamente en el supuesto regulado en el artículo 131 inciso j) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, por así disponerlo expresamente dicha norma; y no se requiere dicha autorización cuando la Administración utilice como fundamento de la compra el artículo 131 inciso i) del mismo reglamento, toda vez que dicha norma no contempla tal requisito. En todo caso, la Administración debe tener presente lo establecido en el artículo 127 del mismo reglamento, en el sentido de que la determinación de los supuestos de prescindencia de los procedimientos ordinarios, es responsabilidad exclusiva del Jefe de la Institución o del funcionario subordinado competente, el cual en la decisión inicial deberá hacer referencia a los estudios legales y técnicos en los que se acredita la aplicación del régimen de excepción.

- Para la determinación del valor real mínimo de mercado, la Administración debe ineludiblemente acudir a realizar un estudio de mercado del bien o servicio a contratar, el cual dependerá de las características propias del objeto producto de las necesidades que tenga la Administración. En este sentido, la metodología empleada para llevar a cabo dicho estudio dependerá de las circunstancias particulares que rodean a cada caso en específico. Por ejemplo, la norma en cuestión hace referencia a que este estudio de mercado sea elaborado por parte de peritos idóneos, cuando la naturaleza del objeto a contratar lo permita, y por otro lado se indica que tratándose de bienes inmuebles la valoración deberá hacerla un funcionario de la propia entidad o en su defecto de la Dirección General de Tributación. Es así como, la Administración en cada caso particular deberá realizar el análisis individualizado con el fin de concluir cuál es la metodología apropiada para realizar el estudio de mercado y de esta manera llegar a establecer el valor real mínimo de mercado del bien o servicio a contratar y por ende concluir si se cumple con el porcentaje -30%- señalado en la normativa, el cual es uno de los requisitos para la aplicación de esta excepción de contratación. Asimismo, deberá la Administración sujetarse a lo indicado en el artículo 127 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 6762-2012](#).



APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 131 INCISO P) DEL REGLAMENTO A LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Así las cosas, se extrae del citado numeral que dicha posibilidad de contratación puede ser realizada tanto con sujetos de derecho privado como con sujetos de derechos público, dado que la norma no hace distinción alguna. Esta última excepción de contratación directa, tiene como objetivo el resguardo de las labores encomendadas a dichas unidades - auditorías internas u órganos de control interno - cuando la divulgación de la tramitación de esas asesorías profesionales pueda poner en riesgo la labor de investigación o cuando la confidencialidad o agilidad sea indispensable para el trámite. Así las cosas, los trabajos que realicen las auditorías podrían contraponerse con trabajos de otras unidades que tramitan procedimientos de contratación administrativa, en cuyo caso la norma confiere un nivel de autonomía o independencia en la tramitación de este tipo de contratación de servicios.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 1787-2012](#).



CONTRATACIONES DE URGENCIA

- En los supuestos de urgencia, la norma impone una circunstancia de tal magnitud, que requiere una atención inmediata y para ello los plazos, formalidades y controles ordinarios (recursos, refrendo o aprobación interna), resultan en principio incompatibles con la atención de esa circunstancia. La Administración, en estos supuestos podría tomar previsiones en atención al objeto contractual y el riesgo que se visualice en la ejecución.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 3380-2013](#).

CONTRATACIÓN DE PROVEEDOR INHABILITADO

- La sanción prevista en el inciso f) del artículo 100 de la Ley de Contratación Administrativa, no impediría la contratación de un sujeto sancionado por esta causal, en el tanto la Administración se encuentre ante alguna de las referidas excepciones al régimen de prohibiciones contenidas en el numeral 22 bis de la LCA, aclarando que por tratarse de un régimen de excepción, únicamente podría aplicarse en los supuestos que se contemplan en ese artículo 22 bis de la ley, y no se requeriría de nuestra autorización. De ahí entonces, que la responsabilidad de la Administración en la acreditación de esas excepciones resulta fundamental, no sólo porque significa la aplicación de un régimen de excepción de los procedimientos ordinarios, sino porque una errónea configuración del supuesto, también desconocería la regla general dispuesta en el artículo 100 bis de la LCA.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 4031-2013](#).

CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

- La contratación de servicios profesionales se concibe como el medio legal idóneo para atender necesidades que por su especificidad, permiten verificar el cumplimiento y resultados con las especificaciones del cartel, y en general, con las condiciones previamente pactadas, derivadas tanto del pliego como de la oferta. Ello implica que este tipo de contrataciones de servicios requieren de resultados concretos, tales como informes, encuestas, diseños, etc., por lo que no pueden estar referidas a informes genéricos de labores, propios de una relación jurídico-laboral de empleo público. Por otra parte, y de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 163 del Reglamento a la ley, tenemos que la contratación de servicios profesionales propios de una relación de empleo público se excluyen de la aplicación de las citadas normas, y más bien lo procedente es contratar dichos servicios por medio del régimen ordinario de nombramiento de funcionarios de la respectiva institución. En este sentido, hemos manifestado que por la vía de la contratación administrativa no es procedente que se lleven a cabo contrataciones para atender necesidades de servicios que sean continuas y de carácter permanente, ya que necesidades de este tipo corresponde atenderlas mediante el establecimiento de una relación jurídica laboral.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 4125-2013](#).

RENDICIÓN DE GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO Y CANCELACIÓN DE ESPECIES FISCALES EN CONTRATOS DERIVADOS DE PROCEDIMIENTOS ESPECIALES ESTABLECIDOS POR EL BID

- Según el oficio N° 9201 (DCA-85) del 24 de setiembre de 2010, debe considerar la Administración que en materia recursiva, este órgano contralor ostenta la competencia, cuando por monto corresponda. Así, contra el acto final de los procedimientos –adjudicación, declaratoria de desierto o de infructuoso- aplicarán las formalidades y plazos de la licitación



abreviada. En el caso de objeciones al cartel, procederá el recurso de objeción ante la propia Administración, observando los plazos y formalidades propios de la citada licitación abreviada. Tal posibilidad recursiva debe ser indicada en los pliegos cartelarios. Por otra parte, en relación con la garantía de cumplimiento, no debe olvidarse que ésta tiene como finalidad proteger a la Administración de eventuales incumplimientos por parte del contratista, y será obligación de cada entidad establecer los mecanismos de control a efectos de verificar que su vigencia y monto se mantengan acorde con lo establecido en el cartel y el contrato. Conforme con lo dispuesto en los artículos 42 y 45 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y 40 del RLCA, dicha caución debe exigirse en las licitaciones públicas y abreviadas y facultativamente en los restantes procedimientos. Ahora, a pesar que nuestro ordenamiento jurídico regula el tema de la garantía de cumplimiento, lo cierto es que la normativa del BID también tiene su propia regulación. (...) / De lo que viene dicho se concluye entonces, que en el caso de obras, la garantía de cumplimiento resulta obligatoria, en tanto que en consultorías y adquisición de bienes será facultativa. El monto de tal caución será responsabilidad de la entidad, la cual en todo caso deberá ser razonable, tomando en cuenta la naturaleza y estimación de la contratación. Se advierte, que en el caso de las contrataciones de consultorías y bienes, será responsabilidad de la Administración dejar constancia mediante acto motivado de las razones para exigirla o no y en este último caso establecer los mecanismos idóneos para garantizar una adecuada ejecución contractual. La Administración deberá observar lo indicado por la Administración Tributaria en cuanto a la cancelación de las especies fiscales, ya sea que la relación se formalice en un contrato escrito u orden de compra.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 9998-2012](#).

REAJUSTE DE PRECIOS

- Toda relación contractual administrativa involucra la prestación o entrega de un bien o servicio a cambio del pago correspondiente y justo como contraprestación, el cual podría resultar afectado durante la ejecución contractual por causas no imputables al contratista, en cuyo caso es deber de la Administración reajustar el valor económico de esa contratación a efectos de evitar un perjuicio a un contratista que ha actuado de buena fe. Al amparo del principio constitucional de Intangibilidad Patrimonial, de los artículos 18 de la Ley de Contratación Administrativa y 31 de su Reglamento, se establecen las condiciones generales relacionadas con el mantenimiento del equilibrio económico del contrato administrativo.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 6027-2013](#).

REAJUSTE DE PRECIOS DE CONTRATOS PACTADOS EN DÓLARES

- Tratándose de servicios pactados en dólares lo cierto es que pueden emplearse medidas para reestablecer el equilibrio económico del contrato, siendo este un derecho reconocido incluso constitucionalmente; tales como conversión de la moneda – colonización-, aplicación del reajuste o reclamos en sede administrativa; lo cual deberá ser analizado frente a las circunstancias particulares acaecidas durante la ejecución y al amparo de ciertos supuestos. No obstante, no resulta factible aplicar las figuras del reajuste o la colonización del contrato por circunstancias que deben ser asumidas por el contratista bajo su propio riesgo como lo es precisamente el riesgo por diferencial cambiario, al cotizar y convenir en moneda extranjera.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 10523-2012](#).

RECONOCIMIENTO DE REAJUSTES EN UN CONTRATO ADICIONAL EFECTUADO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 201 DEL REGLAMENTO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- Un contrato adicional suscrito sobre la base de un precio reajustado anteriormente producto de un contrato inicial, podrá ajustarse durante su curso de ejecución utilizando los índices vigentes al momento en que el contratista dirige a la Administración su aceptación de suscribir precisamente ese contrato adicional, manifestación que equiparamos a la fecha de presentación de la oferta tratándose de una contratación tramitada y ejecutada conforme las reglas ordinarias de concurso. Ahora bien, podría suceder que la aceptación de ese contratista coincida con la suscripción del mismo contrato sin que exista previa manifestación documentada de su parte, situación que si bien no debería ser usual, podría presentarse sin que ello invalide la relación contractual. En estos casos, es criterio de este órgano fiscalizador, que el momento a tomar en cuenta para efectos de la aplicación de los respectivos índices de precios, sería entonces el de la fecha de suscripción del documento contractual, dado que sería esta la fecha cierta y determinada en que el contratista ha expresado su voluntad de contratar. Por lo que será de acuerdo con lo expresado en el presente oficio, en que la Administración determinará el índice aplicable para atender y resolver las solicitudes de reajustes que un contratista presente al amparo de un contrato adicional, siendo oportuno destacar la importancia que estas gestiones se acompañen de la debida documentación que respalde el reclamo, para su valoración por la Administración.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 0358-2012](#).

GARANTÍAS, MULTAS, SANCIONES

- Conforme con los artículos 42 y 45 de esa Ley, así como el 40 de su Reglamento (RLCA), dicha caución debe exigirse en las licitaciones públicas y abreviadas y facultativamente en los restantes procedimientos, lo cual supone una diferencia significativa con la garantía de participación. Esta garantía va orientada a proteger a la entidad licitante de eventuales incumplimientos por parte del contratista, y será su responsabilidad establecer los mecanismos de control interno a efectos de verificar que su vigencia y monto se mantengan acorde con lo establecido en el cartel y el contrato.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 2472-2012](#).

CONTRATACIONES IRREGULARES

- El artículo 15 de la Ley de Contratación Administrativa señala que la Administración debe realizar todos los compromisos, adquiridos válidamente, en la contratación administrativa y a prestar colaboración para que el contratista ejecute en forma idónea el objeto pactado. Por su parte, el artículo 20 de esa Ley, le exige al contratista cumplir, cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato. Ambas partes tienen la obligación de atender sus compromisos en el tiempo contractual. Se tiene que tener presente que las contrataciones de la Administración deben ajustarse a las disposiciones contenidas en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, de manera que no resulta procedente la adquisición de servicios, aunque los mismos resulten fundamentales, sin apearse a las disposiciones que rigen la materia, ni utilizar contrataciones fenecidas, para seguir recibiendo los objetos contratados cuando estaban vigentes.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 12194-2015](#).



FRAGMENTACIÓN DE CONTRATACIONES

- Como puede verse, para que la fragmentación ilícita se configure resulta necesario que se trate del mismo objeto, así como que haya un propósito de evadir el procedimiento más riguroso, que las contrataciones se realicen en el mismo período presupuestario, y que las necesidades fueran previsibles oportunamente. No obstante lo anterior, constituye responsabilidad exclusiva de la Administración la verificación de las reglas expuestas en forma general frente a las circunstancias acaecidas en cada situación que deba conocer, siendo su deber analizarlas en cada caso a la luz del contenido del artículo 13 RLCA, determinando así para cada caso si la conducta encaja en fragmentación ilícita y si es susceptible de ocasionar efectos sobre las contrataciones llevadas a cabo.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 6205-2013](#).

PROCEDIMIENTO PARA OBTENER UNA AUTORIZACIÓN A LA CGR QUE, EN SU OPORTUNIDAD NO FUE SOLICITADA. COMPRA DE BIEN INMUEBLE. POSIBILIDAD DE SANEAMIENTO

- Para obtener la autorización que se echa de menos, se deben acreditar las condiciones requeridas por el artículo 71 de la Ley de Contratación Administrativa para que este órgano contralor valore la solicitud de frente a las disposiciones jurídicas pertinentes.../ Ahora bien, en cuanto a la compra de bienes inmuebles, el artículo 71 de la Ley de Contratación Administrativa dispone que la Administración efectuará el procedimiento de licitación pública, salvo que se utilice las facultades de expropiación o de compra directa. En este último supuesto (adquirir directamente del propietario el inmueble), se establece que la Administración deberá disponer de autorización de la Contraloría General. Para ello, se deberá acreditar que el inmueble es único para la finalidad propuesta, y que la adquisición no podrá hacerse por un monto superior al avalúo.../ Ahora bien, en un caso en que esa autorización se hubiera omitido, el caso sería susceptible de saneamiento, siempre que, de acuerdo con las circunstancias que acredite la Administración a posteriori, la Contraloría General siempre hubiera concedido su autorización y se esté en presencia de un acto relativamente nulo y no ante un acto absolutamente nulo. Ese saneamiento es posible efectuarlo con arreglo a las disposiciones del artículo 187 y siguientes de la LGAP./ De lo que viene dicho se observa que conforme al ordenamiento jurídico, la compra de una finca efectuada directamente sin la autorización de esta Contraloría, es posible sanearla,



siempre que el acto presente una nulidad relativa, por cuanto si fuera un acto absolutamente nulo, ello no sería factible en modo alguno, como se indicó anteriormente. En esa situación, de nulidad absoluta, estaría una compra en la cual la entidad no lograra demostrar que el inmueble es apto para el fin propuesto o que se pretenda adquirir por un precio superior al avalúo./ Conclusiones: Es posible sanear un acto, siempre que se esté en presencia de una nulidad relativa. El acto absolutamente nulo no puede ser arreglado a derecho ni por saneamiento ni por convalidación./Para obtener la autorización que se echa de menos, se deben acreditar las condiciones requeridas por el artículo 71 de la Ley de Contratación Administrativa para que este órgano contralor valore la solicitud de frente a las disposiciones jurídicas pertinentes.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 2568-2013](#).

APLICACIÓN DE LAS FIGURAS DE RESCISIÓN Y RESOLUCIÓN CONTRACTUAL EN CASO DE UN CONVENIO ADMINISTRATIVO

- Específicamente la Administración podrá resolver unilateralmente los contratos por motivo de incumplimiento imputable al contratista, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Por otra parte, la Administración podrá rescindir unilateralmente los contratos, no iniciados o en curso de ejecución, por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente acreditadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 206 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Asimismo podrá operar una rescisión por mutuo acuerdo cuando existan razones de interés público y no concurra causa de resolución imputable al contratista, de conformidad con lo establecido en el artículo 207 del Reglamento de cita./ En el caso de los convenios administrativos los mecanismos de extinción anormal, resolución y rescisión, deberán fijarse los mecanismos dentro del propio texto del convenio, por acuerdo de partes, siendo la utilización de la Ley de Contratación Administración únicamente de forma supletoria. Esto por cuando la potestad de imperio de la Administración no se ve limitada aun cuando se trate de un convenio suscrito con un particular./ Asimismo resulta pertinente señalar que los convenios pueden estar sujetos a la aplicación de leyes especiales, cuyo contenido deberá ser tomado en consideración dentro de la letra del mismo./ Por su parte, en el caso de los contratos administrativos, los mecanismos de extinción anormal de la contratación, rescisión y resolución, deberán ser acordes con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa./ Ahora bien, tanto en los contratos como en los convenios se deberá seguir un procedimiento de resolución o rescisión que respete el debido proceso, garantizando el derecho de defensa del contratista./ Sobre el particular, y atendiendo la consulta puntual, ya sea dentro de un contrato o un convenio, si las razones para dar por terminada la relación convencional entre las partes obedece a causas de incumplimiento de cláusulas del contrato o convenio, y estas son imputables a la otra parte distinta a la administración, la figura que opera es la resolución.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 4654-2012](#).

UTILIZACIÓN DE BIENES DEMANIALES. CONCESIÓN DE INSTALACIONES PÚBLICAS Y PERMISO DE USO

- Para que proceda un traslado de derechos o beneficios a un contratista o particular debe existir una norma habilitante/ En ese sentido, es posible señalar que nuestro ordenamiento jurídico establece distintas figuras jurídicas, cuando de la disposición de bienes inmuebles se trata por parte de la Administración, según la naturaleza del bien respectivo./ Bajo esa línea, resulta de importancia señalar que las figuras de la concesión de instalaciones públicas y del permiso de uso, reguladas por los ordinales 160 y 161 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), son modalidades habilitadas para que los sujetos privados puedan acceder a los bienes del Estado, entendido en sentido amplio, para su explotación. / Situación que motiva a que el primer aspecto a tomar en consideración por parte de la Administración corresponda a determinar si los bien respectivos se clasifican como de dominio público o demaniales o bien, son patrimoniales./ Ahora bien, en cuanto a las modalidades de contratación antes indicadas, ya este órgano contralor se ha referido y en el oficio N° 8055 (DCA-2201) del 29 de agosto del 2011. Tratándose de bienes demaniales del Estado la única forma en que pueden ser utilizados en forma privativa es mediante el régimen de la concesión de instalaciones públicas o a través del permiso de uso, por lo que para la aplicación de esas figuras la Administración debe estarse a lo regulado por el ordenamiento jurídico que las regula.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 12071-2012](#).



3

Otros criterios jurídicos relevantes en el ámbito municipal



CORRECTA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

- La municipalidad que goce del usufructo y administración de la zona mencionada le corresponde disponer de los dineros recibidos por las concesiones en ese lugar, lo que debe hacer siguiendo lo dispuesto en el artículo 59 ibídem. De los incisos a) y b) de este se vislumbra, en primer lugar, la creación de un fondo para el pago de mejoras según lo previsto en la ley, lo que implica en principio que en ese mismo cuerpo normativo debe buscarse las mejoras a que se refiere la norma y por otra parte, se define que en caso de no ser necesarios los recursos total o parcialmente del fondo en cuestión, con la autorización del INVU e ICT, la municipalidad respectiva podría destinarlos a otras necesidades del cantón. Una de las normas que considera el “pago de mejoras” es el artículo 55 de la ley en referencia, así, las concesiones referidas son en principio las otorgadas en la zona restringida, que tuvieron lugar dentro de lo permitido por el ordenamiento jurídico aplicable y que llegado el momento de su extinción, implica el pago de las mejoras ocurridas, pago que precisamente se realizaría con recursos del fondo creado mediante el inciso a) del artículo 59. Otra norma que tiene relación con el “pago de mejoras” es el artículo 73 del Reglamento a la ley en estudio. Por otra parte, en el artículo 77 del Reglamento refiere a dos tipos de mejoras que se encuentran dentro de la zona marítimo terrestre: a) las que están dentro de la zona pública y, b) las que se requiera eliminar para construir vías de acceso a la zona pública, que al referirse a mejoras se supone que se localizan dentro de la zona restringida. Así, de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) in fine del numeral 59 de la Ley N.º 6043, mientras se cumpla con los presupuestos jurídicos previstos, se puede concluir que eventualmente podrían destinarse recursos del fondo establecido mediante el inciso a) del artículo 59 citado, a obras de mejoramiento del cantón, sin que la norma legal aplicable condicione a que dichas obras deban tener lugar dentro de la zona pública.

Ver oficio emitido por la CGR Oficio [Nº 1737-2014](#).

LEGALIDAD DE TRASLADAR EL 10% DE LOS INGRESOS POR SERVICIOS COMUNITARIOS A GASTOS ADMINISTRATIVOS

- El cobro por los servicios comunitarios que brindan las municipalidades (tasas) se regula, entre otras normas, en el artículo 74 del Código Municipal, el cual establece que la Municipalidad cobrará tasas por los servicios que preste, las que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de prestarlos más un 10% de utilidad para desarrollarlos; porcentaje que no es equivalente a la contribución que cada servicio debe hacer al Programa de Dirección y Administración General de la Municipalidad. La aplicación del artículo 74 citado implica que cada servicio municipal debe tener su estructura de costos, por lo que es necesario el establecimiento de centros de costos en los departamentos municipales que prestan servicios públicos, así como una metodología para la fijación de tasas. Dicha estructura deberá considerar la determinación objetiva del porcentaje de contribución de cada servicio al citado Programa de Dirección y Administración General.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 1878-2016](#).

INSTANCIA A LA QUE DEBE LA AUDITORÍA INTERNA SOLICITAR LA CREACIÓN DE UNA PLAZA

- En aplicación del principio de integración de normas (artículo 13, inciso f) del Código Municipal, el 24 de la Ley General de Control Interno y el apartado 1.3 de las Directrices para la solicitud y asignación de recursos a las Auditorías Internas), el superior jerárquico de la Auditoría Interna es el Concejo Municipal y es ante éste que debe solicitar todo lo atinente a la dotación de recursos, entre ellos, los de personal.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 2132-2016](#).

PAGO DE DIETAS A MIEMBROS DEL CONCEJO MUNICIPAL CUANDO SE REALIZA MÁS DE UNA SESIÓN ORDINARIA POR SEMANA

- Las municipalidades están sujetas al principio de legalidad que se deriva de los artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública, por lo que actuarán sometidas al ordenamiento jurídico. El artículo 30 del Código Municipal le dispone a la Administración Municipal a pagar la dieta correspondiente a una sesión ordinaria por semana y dos extraordinarias por mes, por lo que no procede el pago de dietas de otras sesiones adicionales que efectúe el Concejo Municipal.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 2364-2016](#)

RECURSOS DE LA LEY N° 8114 PARA CONTRATAR PERSONAL, PAGAR AJUSTES SALARIALES Y ANUALIDADES, TODO EN RELACIÓN CON LA UNIDAD DE GESTIÓN VIAL

- En la ley N° 8114 y el “Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la red vial cantonal”, Decreto N° 34624-MOPT, se reitera el destino de los recursos que reciben las municipalidades por concepto de la Ley citada, se define con el rigor necesario el destino de los recursos de interés y en el artículo 13 del decreto se indican las plazas que al menos debe tener la Unidad Técnica de Gestión Vial permitiendo deducir que pueden haber otras plazas siempre y cuando mantengan relación con el servicio de gestión vial. Además, se establece la conformidad legal presente entre el pago de los salarios de los trabajadores pertenecientes a esa Unidad con la finalidad que tienen los recursos otorgados. En tono con lo anterior, de requerirse para cumplir con la finalidad establecida por el legislador y que también recoge el reglamento sobre la materia, y siempre y cuando se cumpla con los presupuestos administrativos y legales definidos para crear plazas (artículo 100 del Código Municipal), nada obsta para que las municipalidades que así lo estimen necesario cuenten con más personal del que se menciona en el artículo 13 citado.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 4010-2014](#)

USO DE RECURSOS DEL FONDO DEL PLAN DE LOTIFICACIONES

- Los recursos recibidos por las municipalidades del denominado “plan de lotificación” y que no se utilizaron antes de la reforma legal con la que se eliminó el destino originalmente asignado, les sobreviene la prioridad de uso señalada en el numeral 182 del Código Municipal; una vez cumplida esa finalidad, pueden utilizarse en otros usos prioritarios que defina la municipalidad, eventualmente relacionados con la finalidad originaria de esos recursos, sean el desarrollo urbano y rural de la localidad. Los gobiernos locales tienen competencia para desarrollar proyectos de lotificación semejantes a los que disponía el inciso 4), artículo 4 del Código Municipal que derogó el Código vigente, Ley N°. 7794. Determinar y valorar los mecanismos legales y técnicos que se deben cumplir y aplicar en un proyecto de lotificación, es en primera instancia responsabilidad de las autoridades municipales que lo asumen; no obstante, la venta de lotes por los gobiernos locales se debe realizar en aplicación a los procedimientos concursales de licitación pública o remate, de conformidad con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Un gobierno local puede donar y traspasar un bien inmueble de su propiedad a una asociación constituida bajo los términos de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), N° 3859, según el numeral 19 de esa norma legal. Lo anterior, en tanto el bien no sea demanial, o esté afecto a un fin en particular legalmente establecido y que se utilice para los fines de la asociación respectiva. El desarrollo de un proyecto como el “plan de lotificación” por parte de las asociaciones de desarrollo, es una actividad independiente de la donación y traspaso de un bien inmueble propiedad de la Municipalidad, cuya ejecución dependerá de las finalidades y potestades de dichas asociaciones, según lo establecido en sus respectivos estatutos.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 3435-2016](#).



ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RESPECTO DE LAS ASOCIACIONES DE DESARROLLO

- Según lo dispuesto en la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, la Dirección Nacional es un órgano desconcentrado y esa desconcentración está referida a las distintas competencias que dicho cuerpo normativo le confiere. De conformidad con el artículo 35 de la referida ley, DINADECO tiene la competencia de inspección y auditoría financiera sobre las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, facultad que abarca todas las actividades económicas de estos sujetos, sin que proceda distinción alguna basada en la naturaleza jurídica del recurso. Las Administraciones a las que se dirigen las circulares 14298, 14299 deben cumplir con las regulaciones ahí establecidas cuando otorguen beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna a sujetos privados.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 3610-2016](#).

JERARQUÍA Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL COMITÉ CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN

- El Comité Cantonal de Deportes y Recreación es un órgano adscrito a la Municipalidad correspondiente y con personalidad jurídica instrumental, en virtud de lo dispuesto en el artículo 164 del Código Municipal, motivo por el cual forman parte integrante de la corporación municipal. La relación entre el Concejo Municipal y el Comité Cantonal de Deportes y Recreación es de superioridad jerárquica del órgano colegiado municipal sobre el Comité, de conformidad con lo expuesto en el Título VII del Código Municipal, principalmente. El Concejo Municipal como superior jerárquico ostenta la potestad sancionatoria sobre todos los miembros de la Junta Directiva del Comité Cantonal de Deportes y Recreación, de conformidad con el artículo 102 incisos c) de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227. Las Auditorías Internas podrán remitir al Concejo Municipal las relaciones de hechos para la eventual determinación de responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva del Comité Cantonal de Deportes y Recreación respectivo.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 5220-2016](#).

REFORMA A LA LEY GENERAL DE CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO

- Con respecto al grado de autonomía de esos Concejos se observa que se mantienen como "(...) órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo" -artículo 1, Ley N.º 8173-; asimismo, con la reforma legal contenida en la Ley N.º 9208 se establece que los concejos tienen personalidad jurídica instrumental, con todos los atributos derivados de la personalidad jurídica. En cuanto a la vigencia y el procedimiento para hacerle cambios a los convenios firmados, es el Transitorio IV que se agregó a la Ley General de Concejos Municipales de Distrito mediante el artículo 1 de la Ley N.º 9208, el que resuelve el punto al disponer que: "Se mantienen en vigencia los convenios suscritos a tenor del artículo 10 original de esta ley, hasta por el plazo establecido en estos o, en su defecto, hasta por dos años más a partir de la entrada en vigencia de la reforma de esta ley." (El subrayado no es del original). A pesar de la delimitación que plantea, nada obsta para que sobre otras materias (alianzas de interés común, convenios de cooperación, asignaciones de la Unidad Técnica Vial, etc.) convengan el Concejo Municipal de Distrito y la Municipalidad y en ese sentido revisar o replantear lo ya convenido. En relación con la materia presupuestaria, el artículo 10 vigente de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito dispone 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". Sobre este particular y para efectos del trámite de aprobación presupuestaria ante la Contraloría General, se interpreta que hay un solo presupuesto y que así debe presentarse para aprobación externa, esto es, un único presupuesto que incluye de manera consolidada los ingresos y los gastos de la Municipalidad y los del Concejo Municipal de Distrito. Por consiguiente, la Municipalidad deberá ajustar su sistema presupuestario, de manera que en las diferentes fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación) se considere la circunstancia de que en el presupuesto debe considerar las asignaciones correspondientes a todas las dependencias municipales, incluyendo el Concejo Municipal de Distrito, acorde con la estructura programática vigente. Al respecto, deberá aplicarse lo dispuesto sobre el particular en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, así como en el documento "Estructura de ingresos y gastos en el Sistema SIPP", el cual se encuentra disponible en la página Web de la Contraloría General ([www.cgr.go.cr/Tramites/Aprobación](http://www.cgr.go.cr/Tramites/Aprobacion)), entre otra normativa aplicable. Finalmente, la participación en los recursos asignados por ley encuentra regulación en el artículo 9 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito y para lo que corresponda debe considerarse en lo pertinente el transitorio IV que se agregó con la reforma legal mencionada.

Ver oficio emitido por la CGR [Nº 7783-2014](#).

CONCEPTO DE PRESUPUESTO MUNICIPAL ORDINARIO Y DETERMINACIÓN DEL AUMENTO DE DIETA A REGIDORES MUNICIPALES

- El monto a pagar por concepto de dietas a los regidores y síndicos y el incremento que proceda de un año con respecto al inmediato anterior, si así lo acuerda el Concejo, se incorpora en el presupuesto inicial, con base en lo dispuesto en el artículo 30 del Código Municipal. A efectos de que pueda acordarse el aumento de las dietas de los regidores y síndicos municipales, los Concejos Municipales deberán acreditar que la cifra porcentual que se disponga para tal incremento sea igual o inferior al porcentaje de aumento del presupuesto ordinario anual de la Corporación. Dicho aumento no podrá ser superior al 20 por ciento de la suma que venía pagándose por concepto de dietas. El concepto presupuesto municipal ordinario, presupuesto municipal y presupuesto ordinario que se utiliza en el Código Municipal, equivale al término presupuesto inicial definido en las Normas técnicas sobre presupuesto público.

Ver oficio emitido por la CGR [N° 8254-2014](#).



