

Al contestar refiérase

al oficio N° **21226**

19 de diciembre, 2024
DFOE-LOC-1953

Msc.
Marvin Urbina Jiménez
Auditor Interno
auditoria@munidegolfito.go.cr
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO

Estimado señor:

Asunto: Atención de consulta relacionada con el Comité Cantonal de Deportes y Recreación

Nos referimos al oficio n.° MG-AI-0319-2024 de 20 de noviembre de 2024, registrado en esa fecha, donde se solicita un criterio a la Contraloría General sobre el Comité Cantonal de Deportes y Recreación (CCDR).

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, específicamente, se plantea:

- 1. ¿Es legalmente factible la transferencia de fondos públicos provenientes de un Comité Cantonal de Deportes y Recreación (CCDR) a funcionarios públicos que integren dicho comité?.*
- 2. En caso de que funcionarios públicos hayan recibido fondos provenientes de un CCDR, ¿cuál es el proceso que debe seguirse para la debida liquidación de dichos fondos?*

Es criterio del consultante lo siguiente:

1. Transferencia de fondos públicos a funcionarios públicos del Comité Cantonal

Principio general: Los fondos públicos asignados a los CCDR son de carácter exclusivo para el cumplimiento de los fines del comité, que son la promoción del deporte y la recreación en el cantón. En este sentido, cualquier transferencia de fondos públicos a personas físicas, incluidos funcionarios públicos que integren el CCDR, debe estar debidamente justificada y documentada, además de cumplir con los principios de legalidad, probidad y eficiencia en el uso de recursos públicos.

Prohibición específica: Según la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, está prohibido utilizar fondos públicos para fines distintos a los establecidos por ley o

DFOE-LOC-1953

2

19 de diciembre, 2024

normativa. Cualquier transferencia a funcionarios públicos debe estar justificada bajo una relación contractual válida (por ejemplo, reembolso de gastos por viáticos, compra de materiales, etc.), y siempre debe rendirse cuenta de estos fondos.

Conflicto de intereses: *Si los miembros del CCDR son beneficiarios directos de estos fondos, es necesario analizar posibles conflictos de interés, según lo establece la Ley General de Control Interno.*

2. Proceso de liquidación de fondos públicos recibidos

Obligación de rendición de cuentas: *Los fondos públicos entregados deben ser objeto de una rendición de cuentas clara y transparente.*

Esto incluye la presentación de:

- *Un informe detallado de los gastos realizados.*
- *Documentación de respaldo (facturas, recibos, contratos, etc.).*
- **Supervisión y fiscalización:** *El CCDR está sujeto a auditorías por parte de la Contraloría General de la República (CGR), que puede requerir información adicional para verificar la correcta administración de los fondos.*
- **Devolución de saldos no utilizados:** *Según los principios de administración pública, cualquier saldo no utilizado de los fondos públicos asignados debe ser devuelto al ente que los otorgó, salvo que exista una disposición expresa que permita otro uso. (El resaltado corresponde al original)*

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)¹, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el el [Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República](#) (Reglamento de Consultas)², 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.

¹ Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

² Resolución n.º R-DC-197-2011 de 13 de diciembre de 2011.

DFOE-LOC-1953

3

19 de diciembre, 2024

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a. Sobre la naturaleza jurídica de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación

El artículo 173 del Código Municipal (CM)³ establece que los CCDR poseen dos características específicas a considerar; en primer término se encuentran adscritos a cada municipalidad y, en segundo lugar, que tienen personalidad jurídica instrumental. Al respecto, dicho numeral indica:

En cada cantón, existirá un comité cantonal de deportes y recreación, adscrito a la municipalidad respectiva; gozará de personalidad jurídica instrumental para desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración. Asimismo, habrá comités comunales de deportes y recreación, adscritos al respectivo comité cantonal.

El primero de los supuestos refiere a un carácter de pertenencia; es decir, que los CCDR entendidos como órganos, forman parte de una organización mayor, que en el caso particular, resulta ser la municipalidad respectiva. Lo anterior significa, que el CCDR no es una entidad independiente, sino más bien un órgano de la municipalidad.

El Órgano Contralor⁴, citando a la Procuraduría General de la República (PGR), ha mencionado que (...) *resulta evidente que el término adscrito significa pertenencia: el comité es un órgano colegiado que se integra dentro de la estructura de la Municipalidad.*

El otro aspecto relevante que caracteriza a los CCDR, es la competencia delegada por la municipalidad en materia de deporte y recreación, a raíz de la cual se le otorgó una personalidad jurídica instrumental, entendida como aquella que permite a la organización, entre otras cosas, gozar de un manejo independiente de fondos para la realización de determinados actos o contratos establecidos por el legislador previamente, sin que implique todo ello una separación absoluta de la estructura mayor, que para el caso particular resulta ser la municipalidad correspondiente:

El calificativo de "instrumental" que se hace a la personalidad significa que es una personalidad limitada al manejo de determinados fondos señalados por el legislador, que permite la realización de determinados actos y contratos con cargo a esos fondos, pero que no comporta una descentralización funcional verdadera. Su atribución supone una gestión presupuestaria independiente y, por ende, la titularidad de un presupuesto propio. (...)/ Como se ha indicado, la personalidad jurídica instrumental es por naturaleza limitada a la gestión de ciertos fondos. En relación con esos fondos, la persona instrumental realiza determinados actos de gestión, lo que permite contratar. No obstante, puesto que se trata de una personalidad instrumental, bien puede el legislador precisar, delimitando estrechamente, el ámbito de acción de la organización. Este es el caso del comité cantonal en cuanto se dispone que la personalidad instrumental lo que autoriza es a construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su

³ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

⁴ Ver el oficio n.º [14371 \(DFOE-LOC-1565\)](#) de 1º de setiembre de 2022 emitido por la CGR, en el que se cita el dictamen n.º 174 de 19 de junio de 2001 de la PGR.

DFOE-LOC-1953

4

19 de diciembre, 2024

*propiedad u otorgadas en administración. Ello implica que el comité está inhibido de realizar otras actividades que no estén en relación directa con las instalaciones deportivas de que es propietario o administrador. En ese sentido, su ámbito de acción es restringido. El respeto a ese ámbito determina la validez y eficacia de los actos y contratos que celebre el comité, según lo dispuesto en los artículos 128 a 140 y 158 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública y 3 de la Ley de la Contratación Administrativa./ De ello se desprende que el comité no puede realizar contratos que no tengan por objeto la construcción, mantenimiento o en su caso la administración de las citadas instalaciones (...)*⁵.

Por lo tanto, el CCDR forma parte de la municipalidad respectiva, la cual mantiene una relación de dirección y control sobre el Comité. Esa relación viene dada no solo por su naturaleza jurídica de órgano con personalidad jurídica instrumental adscrito a la municipalidad, sino también por la obligación de esta última de velar por las actuaciones del órgano desconcentrado (CCDR).

Adicionalmente, sobre el tema de los CCDR, el Órgano Contralor ha emitido, entre otros, los siguientes oficios: [1894 \(DFOE-LOC-212\)](#) de 23 de abril de 2024, [01894 \(DFOE-LOC-0212\)](#) de 19 de febrero de 2024, [08269 \(DFOE-LOC-1170\)](#) de 23 de junio de 2023, [6304 \(DFOE-LOC-962\)](#) de 18 de mayo de 2023, y [14322 \(DFOE-LOC-1560\)](#) de 1° de setiembre de 2022.

b. Sobre los recursos del CCDR

El CM en el artículo 179 dispone que las municipalidades deberán asignarles a los CCDR un mínimo de un tres (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales; y que de este porcentaje, un diez por ciento (10%), como máximo, se destinará a gastos administrativos y el resto, a programas deportivos y recreativos.

Es importante mencionar que se restringe el porcentaje de gastos administrativos a un diez por ciento (10%) con el fin garantizar el sostenimiento de la estructura administrativa de los CCDR sin que ello implique una afectación de su función esencial; la cual corresponde al desarrollo de programas, proyectos y planes deportivos y recreativos, así como construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración.

Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de Funcionamiento Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Golfito⁶ señala:

Las municipalidades deberán incluir en sus presupuestos anuales asignarles un mínimo de un tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios, que se distribuirá en un diez por ciento (10%) máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos, con la finalidad de que éste pueda organizar, dirigir, capacitar, promover y estimular los deportes y la recreación en todos sus aspectos. No podrán tomarse estos recursos para subvencionar instituciones, entidades deportivas, ni para gastos

⁵ Ídem.

⁶ Publicado en La Gaceta n.° 211 de 3 de noviembre de 2006.

DFOE-LOC-1953

5

19 de diciembre, 2024

administrativos que no sean los propios del comité. Para efectos de la administración de la subvención los comités cantonales llevarán registros contables, los que estarán sujetos a la fiscalización de la municipalidad y la Contraloría General de la República.

Respecto al concepto de gasto administrativo, este corresponde a aquellos gastos operativos que resultan necesarios para la organización y puesta en funcionamiento de la entidad, y que no se vinculan con los gastos directos para la prestación del servicio en el ejercicio de sus competencias; por lo que, la determinación de dichos gastos va a depender del tipo de entidad que se trate, de su actividad sustantiva y del fin que está llamada a cumplir.

Es importante mencionar que el CM restringe el concepto de gastos administrativos a un diez por ciento (10%) con el fin garantizar el sostenimiento de la estructura administrativa de los CCDR sin que ello implique una afectación de su función esencial; la cual corresponde al desarrollo de programas, proyectos y planes deportivos y recreativos, así como construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración.

Asimismo, en cuanto al presupuesto de los CCDR debe aplicarse lo dispuesto en el punto 4.2.3 de las [Normas Técnicas sobre Presupuesto Público](#) (NTPP)⁷, referente a la responsabilidad de la aprobación presupuestaria interna y sus variaciones, así como la obligación de velar por que los presupuestos que se emitan sean formulados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados con estricto apego al bloque de legalidad y a la normativa técnica establecida sobre la materia.

En atención a lo anterior, es importante además traer a colación lo indicado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)⁸ que consagran el principio de legalidad; según el cual la administración pública debe someter cualquier decisión a lo que expresamente le autorice el ordenamiento jurídico, sin que sea posible huir o flexibilizar este principio rector.

De manera que al dar un uso distinto, al definido por el legislador, a los recursos asignados a los CCDR en el artículo 179 del CM (90% para programas deportivos y recreativos, y un 10% para gastos administrativos), se podría incurrir en un hecho generador de responsabilidad que podría derivar en la imposición de sanciones (tanto administrativas, civiles y penales).

c. Atención de las consultas formuladas

La primera consulta plantea si es factible transferir recursos del CCDR a funcionarios que integran dicho Comité. Sobre el particular, considerando que los recursos destinados al CCDR se deben utilizar para gasto administrativo (10%) y programas deportivos y recreativos (90%), dicha auditoría interna debe investigar en qué circunstancias se giraron dichos recursos a los funcionarios del Comité, y si procede o no su uso de conformidad con lo establecido en el CM.

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

⁸ Ley n.º 6727 de 02 de mayo de 1978.

DFOE-LOC-1953

6

19 de diciembre, 2024

Dicha investigación, tiene que considerar lo normado en los [Lineamientos Generales para el análisis de presuntos hechos irregulares](#)⁹.

Con relación a la segunda consulta sobre el proceso para liquidar los fondos girados a un funcionario público por parte del CCDR, se entiende la misma en el supuesto de que no corresponde dicho giro y por ende, se deben recuperar dichos recursos.

Así las cosas, la Procuraduría General de la República¹⁰, se ha referido a la recuperación de sumas mal pagadas a los funcionarios públicos en los siguientes términos:

(...) 2) Para efectos de recuperación de sumas dinerarias pagadas en exceso o indebida o erróneamente reconocidas por parte de la Administración Pública, independientemente de que éstas sean o hayan sido giradas a favor de servidores públicos o ex servidores, con base en lo dispuesto por los numerales 198, 207 y 208 de la Ley General de la Administración Pública, se tendrá siempre un plazo de cuatro años como límite para gestionar la acción cobratoria respectiva, ya sea a través del cobro administrativo pertinente (arts. 308 y siguientes, en relación con el 148 y siguientes, todos de la Ley General de la Administración Pública) o bien, en caso de resultar infructuoso aquél, planteando el proceso ejecutivo correspondiente en sede jurisdiccional (Dictamen C-307-2004 de 25 de octubre de 2004. Y en sentido similar, los dictámenes C-376-2004 de 13 de diciembre de 2004, C-111-2002 de 7 de mayo de 2002, C-250-97 y C-226-97, respectivamente, de 24 y 1° de diciembre de 1997, C-124-97 de 8 de julio de 1997, C-061-96 y C-137-96 ambos de 6 de agosto de 1996, así como el C-068-2006 y el C-126-2008 op. cit.).

3) De previo a que la Administración decida iniciar cualquier gestión cobratoria, es aconsejable que analice y valore detenidamente, si aquél pago indebido o en exceso se fundamenta o no formalmente en un acto declaratorio de derechos, pues la existencia o no de aquella manifestación formal de la voluntad administrativa determinará la exigencia inexcusable de ejercer o no, de previo a la gestión cobratoria aludida en el párrafo anterior, la potestad de autotutela administrativa para revertir aquel acto administrativo, según corresponda en atención del grado de desconformidad sustancial con el ordenamiento jurídico que contenga, ya sea a través del instituto de la lesividad (numerales 183.1 de la Ley General de la Administración Pública, 10 inciso 5) y 34 del Código Procesal Contencioso Administrativo) o bien, de manera excepcional, de la potestad anulatoria administrativa (artículo 173 de la citada Ley General); procedimientos diferenciados[1] que deberán de seguirse con estricto respeto del principio constitucional de intangibilidad de los actos propios y siempre dentro del plazo de caducidad previsto por el ordenamiento (artículos 173.4 de la citada Ley General y 34.1 del Código Procesal Contencioso Administrativo). (Dictámenes C-068-2006 y el C-126-2008 op. cit.).

En estos supuestos, en tratándose eventuales actos administrativos emanados de las corporaciones municipales, el “órgano superior supremo” de esos entes territoriales es el Concejo Municipal; por lo que es dicho cuerpo colegiado el que tiene atribuida la competencia, y por ende, la legitimación para declarar la nulidad, en vía administrativa o

⁹ Resolución n.º R-DC-102-2019 de 14 de octubre de 2019.

¹⁰ Ver la resolución n.º PGR-C-309-2021 de 11 de noviembre de 2021.

DFOE-LOC-1953

7

19 de diciembre, 2024

judicial, de un acto favorable al Administrado, incluso aquellos relativos a la materia laboral o de empleo municipal (dictamen C-321-2011 de 19 de diciembre de 2011).

IV. CONCLUSIONES

1. Los CCDR son órganos desconcentrados adscritos a las municipalidades respectivas, con personalidad jurídica instrumental.
2. El artículo 179 del CM establece la forma en que el CCDR debe utilizar los recursos asignados.
3. Por gastos administrativos se deben entender aquellos que resultan necesarios para la organización y puesta en funcionamiento de la entidad, y que no se vinculan con los gastos directos para la prestación del servicio en el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, la Contraloría General de la República se encuentra en un proceso de mejora continua con el propósito de ofrecer productos y servicios de calidad, promoviendo para ello la implementación de procesos ágiles, flexibles, simples y con enfoque al cliente. Por tal razón, pone a disposición de las personas un medio de uso sencillo para la presentación de sus documentos. Le motivamos a hacer uso de este medio, el cual en el corto plazo se constituirá en el medio oficial de presentación de correspondencia ante la Contraloría General de la República, sustituyendo al correo electrónico. Este medio se encuentra en el siguiente link: <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/pres-docs-cgr.html>

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

ci: expediente

NI: 25298 (2024)

G: 2024005411-1