

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 07438**

27 de marzo. 2025
DFOE-IAF-0089

Señora
Maureen Chacón Segura
Área Comisión Legislativa II
ASAMBLEA LEGISLATIVA
maureen.chacon@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “*REFORMA A LOS ARTÍCULOS 11 Y 18 Y ADICIÓN DE UN NUEVO TRANSITORIO A LA LEY DE FUNDACIONES LEY N.º 5338, DE 28 DE AGOSTO DE 1973 Y SUS REFORMAS*”, expediente legislativo n.º24.472.

Nos referimos a su oficio n.ºAL-CPASOC-0215-2025 del 6 de marzo de 2025, mediante el cual solicita la asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley citado, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.472. Al respecto, y dentro del ámbito de competencias asignadas a este Órgano Contralor, se emite la presente asesoría.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

La iniciativa legislativa propone modificar el régimen aplicable a las fundaciones reconocidas como entes privados de utilidad pública, distinguiendo entre aquellas que reciben fondos, bienes o recursos públicos, y las que no lo hacen. En particular, contempla:

- Que la participación de representantes del Poder Ejecutivo y de las municipalidades en la Junta Administrativa de las fundaciones sea obligatoria únicamente cuando éstas reciban recursos públicos.
- Que las fundaciones, aun sin representación estatal, cuenten obligatoriamente con auditoría interna y se encuentren sujetas a las disposiciones de las leyes n.º 7786 y n.º 9699.
- Que se incorporen requisitos adicionales para recibir fondos públicos, incluyendo la integración de la Junta Administrativa conforme al nuevo artículo 11.
- Que las fundaciones existentes puedan optar entre mantener su régimen actual o acogerse a nueva normativa, mediante el procedimiento del artículo 16 de la ley.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

En primer lugar, interesa destacar que las fundaciones, conforme al artículo 1 de la Ley n.º 5338, son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, constituidas con el objeto de realizar actividades de interés social. La utilidad pública que se les reconoce no les confiere naturaleza de entes públicos, ni las incorpora a la Administración Pública, ni las sujeta a un régimen jurídico propio de los órganos estatales.

No obstante, esa condición de utilidad pública conlleva implicaciones jurídicas y fiscales relevantes, al otorgar beneficios como exoneraciones tributarias, posibilidad de recibir donaciones públicas y otras facilidades administrativas. Estas prerrogativas justifican, en términos de legalidad y resguardo del interés general, una intervención estatal mínima pero estratégica, orientada a verificar que las fundaciones efectivamente cumplan con los fines sociales que motivaron su reconocimiento legal.

En efecto, como parte del modelo actual de supervisión, a diciembre de 2023 se encontraban inscritas 3.848 fundaciones en el país. De conformidad con la normativa vigente, tanto el Poder Ejecutivo como la municipalidad del cantón correspondiente deben designar un representante en la Junta Administradora de cada una de ellas. Este esquema busca no solo fiscalizar la utilización de recursos públicos, sino también salvaguardar que las actuaciones de estas organizaciones se mantengan alineadas con sus fines fundacionales y con el interés público que justifica su existencia.

La incorporación de representantes del Poder Ejecutivo y del gobierno local en las Juntas Administradoras tiene como finalidad velar por el cumplimiento de los fines fundacionales, fiscalizar su actuación y reportar irregularidades que puedan lesionar los intereses del Estado¹. Este criterio ha sido respaldado reiteradamente por la Procuraduría General de la República, la cual ha señalado que resulta comprensible que el legislador haya impuesto a estas entidades la obligación de contar con representación estatal, para garantizar que su gestión sea acorde con los planes y políticas de los gobiernos locales y del gobierno nacional.²

En ese contexto, la eliminación de la participación obligatoria del Estado en la Junta Administradora de las fundaciones que no reciban recursos públicos —como propone el proyecto de ley— podría debilitar los controles institucionales vigentes y limitar la capacidad del Estado para supervisar a organizaciones que, aunque no manejen fondos estatales directamente, sí se benefician de incentivos derivados de su condición de utilidad pública. La

¹ Ley de Fundaciones y Decreto Ejecutivo n.º 36363 “Reglamento al artículo 11 de la Ley de Fundaciones”.

² Procuraduría General de la República, Opinión jurídica OP-071 del 15 de junio de 2004.

DFOE-IAF-0089

3

27 de marzo, 2025

propuesta parte de una separación estricta entre control y financiamiento estatal, sin considerar que el solo hecho de ostentar el carácter de utilidad pública justifica la existencia de mecanismos básicos de supervisión, como la representación institucional, que permitan asegurar la legalidad y alineación de estas entidades con sus fines declarados.

Por tanto, esta Contraloría General recomienda revisar cuidadosamente la eliminación de dicha representación, a fin de evitar vacíos de control que puedan resultar incompatibles con el interés público y con los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben regir toda actividad amparada bajo el marco de utilidad pública.

Ahora bien, en caso de que el legislador considere procedente suprimir la participación estatal en las juntas administradoras de fundaciones que no reciban recursos públicos, correspondería establecer mecanismos de control sustitutos que garanticen una adecuada supervisión. Entre estos podrían contemplarse auditorías externas obligatorias, la presentación periódica de informes bajo estándares definidos y la implementación de sistemas públicos de información actualizada sobre la gestión de estas entidades. Estas herramientas deberían permitir verificar el cumplimiento de los fines públicos que justifican los beneficios otorgados por el Estado. Adicionalmente, podría valorarse eliminar el carácter automático de “utilidad pública” actualmente conferido a todas las fundaciones, sustituyéndolo por un régimen de declaratoria expresa de utilidad pública, similar al aplicable a las asociaciones, condicionado a un análisis técnico previo a cargo del Poder Ejecutivo.

III. Conclusiones

La propuesta contenida en el expediente legislativo n.º 24.472 modifica el modelo vigente de supervisión sobre las fundaciones, al desvincular la representación estatal de su carácter de utilidad pública y condicionarla únicamente a la recepción de recursos públicos. Este cambio altera el fundamento jurídico que ha sustentado históricamente la participación del Estado en estas organizaciones, el cual responde a la necesidad de tutela del interés público derivado de los beneficios que conlleva dicha condición, más allá del financiamiento estatal.

Desde la perspectiva del control público, la eliminación de dicha representación sin establecer mecanismos sustitutos sólidos podría debilitar la capacidad institucional para verificar el cumplimiento de los fines sociales que justifican los beneficios otorgados por el Estado. En ese sentido, cualquier reforma debe garantizar condiciones mínimas de supervisión que permitan preservar la trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas en el marco de la utilidad pública.

Por tanto, esta Contraloría General recomienda valorar con rigor los efectos del proyecto sobre el sistema de control vigente y asegurar que, de aprobarse la reforma, se incorpore un conjunto de medidas que permitan mantener la supervisión efectiva de estas entidades, resguardando así el interés general y la legalidad en el uso de los beneficios públicos.

DFOE-IAF-0089

4

27 de marzo, 2025

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas se presentan con carácter orientador, conforme al principio de legalidad y con el propósito de contribuir a una legislación que armonice el respeto a la autonomía privada con la garantía del buen uso de los beneficios públicos otorgados por el ordenamiento jurídico.

Atentamente,

Jessica Víquez Alvarado
Gerente de Área

María Salomé Murillo González
Asistente Técnica

María Fernanda Madrigal Salas
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

MFMS/SMG/mmd

Ce: Despacho Contralor, CGR
Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Expediente

G: 2025001579-2

Ni: 5420-2025, 6426-2025

P: 2025008517