

Al contestar refiérase

al oficio n.º **09559**

16 de mayo, 2025
DFOE-LOC-0855

Señor
Juan José Vargas Fallas
Alcalde Municipal
alcaldia@santaana.go.cr
pablo.mora@santaana.go.cr
MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA
San José

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el el Alcalde Municipal de Santa Ana, sobre la transferencia de fondos a sujetos privados

Se atiende el oficio n.º MSA-ALC-02-181-2025 de 03 de marzo de 2025, recibido mediante correo electrónico en la Contraloría General de la República (CGR) el 25 de marzo de 2025, relativo a consultas referentes a transferencias de fondos a sujetos privados.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la gestión, se solicita el criterio por parte del Órgano Contralor, de la siguiente manera:

- (...) 1) *¿Es jurídicamente viable que el Gobierno Local de Santa Ana le transfiera los fondos a fundaciones, asociaciones y figuras similares, aunque éstos sean para pagar cargas sociales y laborales de los funcionarios de tales organizaciones?*
- 2) *Una vez que los gobiernos locales transfieren dineros en calidad de donación a organizaciones sin fines de lucro, ¿éstas pueden destinarlo a lo que requieran aunque ello implique pagar salarios a sus propios funcionarios?*
- 3) *Si para un futuro próximo, el Gobierno Local de Santa Ana decide disminuir o aumentar justificadamente los montos que se les transfieren a organizaciones sin fines de lucro, y estos fondos son utilizados para pagar cargas laborales de esas organizaciones, ¿podrían éstas organizaciones en alguna suerte, reclamar que se les perjudica la situación laboral a sus funcionarios con esas variaciones en los montos?(...).*

DFOE-LOC-0855

2

16 de mayo, 2025

Adicionalmente, el gestionante, adjunta al documento de consulta, únicamente, el proyecto de Convenio con la Fundación Santa Ana Valle de Oportunidades (FUSAVO) para el año 2024, a manera de ejemplo, y la personería del Alcalde; e indica brevemente:

(...) Si bien, esta Alcaldía tiene claridad en cuanto a que mediante el artículo 71 del Código Municipal, los ayuntamientos pueden subvencionar o financiar a entidades sin fines de lucro y que la Ley de Fundaciones en su postulado 18 permite a esas agrupaciones recibir donaciones y subvenciones, surgen (...) preguntas (...).

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El ejercicio de la potestad consultiva de la CGR se encuentra regulado, en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de República (LOCGR)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 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 de Consultas*, la CGR no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo, para que junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Resulta oportuno, primeramente iniciar señalando que, en relación con el uso de los recursos por parte de las instituciones y órganos públicos, debe tenerse presente que estos, se encuentran sometidos al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado también en el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública

¹ Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994 y sus reformas.

² Emitido según la resolución n.º R-DC-197-2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 244, de 20 de diciembre de 2011.

DFOE-LOC-0855

3

16 de mayo, 2025

(LGAP)³, que, como es sabido, constituye un principio orientador para toda la actuación administrativa.

(...) La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes (...).

También es importante precisar, algunos aspectos generales sobre los sujetos privados y su vinculación en el manejo de los fondos públicos o de fondos de origen público.

En reiteradas ocasiones⁴, el Órgano Contralor ha señalado que de acuerdo con lo dispuesto en la LOCGR, efectivamente existen al menos dos formas en que los sujetos privados pueden participar en la utilización de fondos de naturaleza pública, correspondiéndole a cada una de éstas un ámbito de control y fiscalización determinado.

Así, en el artículo 4 inciso b) de la citada Ley, se regula a los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicas que indica la LOCGR. Mientras que el supuesto contemplado en el numeral 5 de la LOCGR, se refiere, al otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna y a toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado.

En cada caso, deberá entonces ser valorado por las Administraciones en particular, tomando en consideración lo señalado por el Órgano Contralor, y analizar frente a qué tipo de sujeto privado se encuentran, para determinar el régimen aplicable.

Respecto al primer escenario de participación de los sujetos privados en la Hacienda Pública, establecido en numeral 4 inciso b) de la LOCGR, se les considera como custodios o administradores, por cualquier título, de fondos y actividades públicas; es decir, los recursos aportados por las instituciones nunca dejan de ser fondos públicos. En este tipo de control, corresponde verificar los medios que el sujeto privado utiliza, para administrar o custodiar los fondos públicos que se le confían.

El artículo 4 de la LGCI, establece que los sujetos de derecho privado que, por cualquier título, sean custodios o administradores de fondos públicos, deberán aplicar en su gestión los principios y las normas técnicas de control interno que al efecto emita la CGR; y al respecto el Órgano Contralor, ha señalado:

³ Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978 y sus reformas.

⁴ Oficios n.ºs [13164 \(DJ-1698\)](#) de 10 de octubre de 2016, [6166 \(DFOE-PG-0213\)](#) de 31 de mayo de 2017, [13158 \(DFOE-DL-0903\)](#) de 01 de noviembre de 2017, emitidos por la CGR.

(...) en la interpretación expuesta por este órgano contralor se ha establecido que el primer párrafo de este numeral, cuando indica que a los sujetos privados le son aplicables los principios y las normas técnicas de control interno solo se mencionan a los particulares que figuran como custodios o administradores de fondos públicos por cualquier título. Es decir, que la norma alude, en cuanto a la aplicación de estos principios y normas, a los sujetos que considera el artículo 4 inciso b), de la Ley Orgánica de la Contraloría, pues en ese supuesto los fondos nunca pierden su naturaleza de fondos públicos. Es decir, quienes figuran como administradores o custodios de fondos públicos, en el sentido al que alude el artículo 4 inciso b), antes señalado, tienen sobre sí una responsabilidad de administración o custodia de fondos que sí pertenecen al Estado, no se trata aquí de su propio patrimonio. En consecuencia, son ellos, por su especial participación de frente a un patrimonio que sigue siendo público, quienes estarían obligados en los términos del artículo 4 de la Ley N.º 8292⁵.

El segundo escenario posible, se refiere a los sujetos privados que están bajo el régimen del artículo 5 de la LOCGR, los que por así disponerlo una ley, reciben beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, o una liberación de obligaciones, por parte de los componentes de la Hacienda Pública. En los artículos siguientes de esa Ley, se establecen regulaciones a las cuales deben sujetarse los sujetos privados a los que se refiere el párrafo anterior. Por ejemplo, el artículo 6 de la LOCGR, regula lo concerniente en materia del alcance del control sobre los fondos y actividades privadas, y el artículo 7, establece para la Administración otorgante, una serie de responsabilidades y sanciones por el uso indebido de los fondos o por la falta de controles que le corresponde instaurar.

De igual manera, la LGCI, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos⁶, la Ley General de Contratación Pública⁷, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública⁸, contienen normas para los sujetos privados, cuyo acatamiento es obligatorio en la medida en que ahí lo indiquen; y además deben verificarse otras leyes como la Ley de Asociaciones⁹, la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad¹⁰ o la Ley de Fundaciones¹¹, según sea el sujeto privado del que se trate.

⁵ Oficio n.º [08218 \(DFOE-DL-0579\)](#) de 18 de julio de 2017 en el que se cita el oficio n.º [9323-\(DJ-1074\)](#) de 28 de setiembre de 2011, emitido por la CGR.

⁶ Ley n.º 8131, de 18 de setiembre de 2001.

⁷ Ley n.º 9986, de 27 de mayo de 2021.

⁸ Ley n.º 8422, de 6 de octubre de 2004.

⁹ Ley n.º 218 de 8 de agosto de 1973.

¹⁰ Ley n.º 3859 de 07 de abril de 1967.

¹¹ Ley n.º 5338 de 28 de agosto de 1973.

DFOE-LOC-0855

5

16 de mayo, 2025

Es en ese sentido, que la CGR emitió *las Normas Técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del Sector Público a Sujetos Privados*¹², las cuales regulan los elementos básicos para la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los presupuestos de los beneficios patrimoniales, tanto los otorgados por medio de transferencia presupuestaria gratuita o sin contraprestación a sujetos privados, con base en una habilitación legal, cuyo destino está previamente definido por la legislación, o bien, aquellas propuestas formuladas por el sujeto privado, a la entidad concedente de los recursos, en virtud de la afinidad o congruencia de ese destino con los objetivos o los fines públicos a cargo de la institución pública respectiva.

De esta manera, se establece un régimen particular y competencias específicas, tanto para la CGR, como para las entidades concedentes, con el fin de que se establezcan mecanismos de control particulares en el cumplimiento del destino legal de los recursos, pues de otra manera se podría desvirtuar el fin público para el cual se realizan las transferencias.

No obstante, que las obligaciones de control establecidas en las normas, son referidas al sujeto público concedente, lo cierto es que existe una cuota de responsabilidad por parte del sujeto privado, en el sentido de facilitar a la entidad pública lo necesario para ejecutar los controles que le exige la normativa, en cumplimiento de velar por la finalidad legal para la cual se realiza el giro de los recursos, según se indicó líneas atrás.

Por lo tanto, es importante que los controles que se establezcan deban ser razonables, proporcionales y que logren un equilibrio entre la libertad de iniciativa del sujeto privado beneficiario -para la elección y el empleo de los medios, y métodos para la consecución del fin asignado-, y el espíritu de la norma -que pretende crear una institución pública concedente, que sea vigilante del destino legal de la transferencia, evitando abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos-. De forma que no se confunda la libertad de iniciativa del sujeto privado beneficiario, con la inexistencia de controles efectivos para los fines indicados, que se supone deben de estar destinados al fin público que a la Municipalidad le interesa proteger, por ejemplo la ayuda y protección a las poblaciones vulnerables.

En consecuencia, y en respuesta a las interrogantes planteadas por el gestionante:

- La viabilidad jurídica para transferir fondos públicos a fundaciones, asociaciones y figuras similares, por parte de una Municipalidad, como se indicó en los párrafos anteriores, debe analizarla la misma Administración municipal para cada situación, determinando cuál régimen de control aplicar. En ambos escenarios, se aplica el principio de legalidad, requiriéndose de una norma legal que habilite la transferencia de los fondos públicos que se trate –sea por administración, donación o cualquier otro motivo–, ya que es responsabilidad de toda Administración concedente verificar y cumplir con los controles que la LOCGR exige.

¹² Ver la resolución n.º [R-D C-00122-2019](#) de 2 de diciembre de 2019 y sus reformas.

DFOE-LOC-0855

6

16 de mayo, 2025

- Si hecho el análisis, una Municipalidad determina que el sujeto privado no ejerce como un brazo auxiliar de su administración, no encaja en el supuesto de administradores y custodios de fondos públicos; y por lo tanto, esa Municipalidad puede decidir hacer la transferencia de fondos gratuitos y sin contraprestación, como una donación por ejemplo, en cuyo caso, el sujeto privado es quien tiene la posibilidad de definir los proyectos específicos que se van a ejecutar con los recursos públicos transferidos, los cuales pasan a integrar el patrimonio del sujeto privado.
- De igual forma, si se determina dentro del análisis, que de no existir el sujeto privado, la Municipalidad concedente, no tendría que asumir directamente las funciones que éste realiza, estaría realizando una transferencia sin contraprestación alguna, por lo que no constituye un gasto fijo para la Administración, ni un derecho adquirido para ningún sujeto privado.

IV. CONCLUSIONES

1. Toda transferencia de fondos públicos debe estar habilitada por una norma legal y la administración pública debe someterse al ordenamiento jurídico.
2. Existen dos posibilidades por las que un sujeto privado puede recibir fondos públicos: como custodios o administradores de fondos públicos, donde estos fondos no pierden su naturaleza pública y el sujeto privado debe aplicar las normas de control interno; y como beneficiarios de transferencias gratuitas o sin contraprestación alguna, donde los fondos pasan a integrar el patrimonio del sujeto privado, quien define los proyectos a ejecutar.
3. La administración municipal debe analizar cada situación para determinar el régimen de control aplicable y si el sujeto privado actúa como un brazo auxiliar o si la transferencia es un beneficio gratuito y sin contraprestación.
4. La administración es responsable de verificar y cumplir con los controles exigidos por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
5. Si el sujeto privado no actúa como un brazo auxiliar, la municipalidad puede realizar una transferencia de fondos como por ejemplo, con una donación, y la transferencia se considera gratuita o sin contraprestación y no constituye un gasto fijo para el concedente ni un derecho adquirido para el sujeto privado.

DFOE-LOC-0855

7

16 de mayo, 2025

Finalmente, les informamos que la Contraloría se encuentra en un proceso de mejora continua para ofrecer productos y servicios de calidad, implementando procesos ágiles, flexibles y centrados en el cliente. Por esta razón, pone a disposición un medio sencillo para la presentación de documentos, que será el medio oficial de correspondencia ante la institución en el corto plazo. Puede acceder a este medio en el siguiente enlace: [Presentación de documentos](#). Les invitamos a utilizarlo para enviar sus comentarios y observaciones a la citada propuesta de reforma.

Atentamente,

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/AGCH/MSMG/mgr

ci: Expediente

NI: 7181 (2025)

G: 2025001860 - 1