

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **11227**

19 de junio del 2025  
**DFOE-LOC-1049**

Licda.  
Carolina Zúñiga Retana  
Secretaria Municipal  
[czuniga@aserri.go.cr](mailto:czuniga@aserri.go.cr)  
[carozunigaretana@aserri.go.cr](mailto:carozunigaretana@aserri.go.cr)  
**MUNICIPALIDAD DE ASERRI**

Estimada señora:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por el Concejo Municipal con relación a la posibilidad de que los gobiernos locales reciban donaciones dinerarias de sujetos privados

Para que lo haga de conocimiento del Concejo Municipal **en la sesión próxima inmediata al recibo de este oficio**, se procede a dar respuesta al oficio n.º SMA-0737-05-2025 de 29 de mayo de 2025, registrado en esa fecha.

## I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General en relación con lo siguiente:

- Enviar consulta a la Contraloría General de la República, sobre la competencia de este Concejo Municipal para aprobar, improbar o recibir donaciones dinerarias de terceros (personas físicas o jurídicas), así como el procedimiento a seguir en caso ésta sea una competencia de los Concejos Municipales. (El subrayado corresponde al original)

Es criterio de la consultante que:

*(...) **TERCERO:** Que el artículo 76 del Código Municipal solo autoriza al Estado, a las instituciones públicas y a las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas para donar a las municipalidades toda clase de servicios, recursos y bienes, así como para colaborar con ellas. No obstante, la jurisprudencia ha establecido que este artículo no faculta a las empresas privadas a realizar donaciones a las municipalidades.*

**CUARTO:** *Que la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República han reiterado que las municipalidades pueden recibir donaciones de terceros, siempre que éstas sean idóneas, proporcionales y adecuadas para la satisfacción de un fin público, que no sean condicionadas y que cumplan con las reglas presupuestarias y de control interno.*

**(...) SÉPTIMO:** *Que, en cuanto a donaciones dinerarias, no existe una regulación expresa en la jurisprudencia revisada, lo que obliga a analizar su viabilidad jurídica bajo el marco de convenios y acuerdos municipales, asegurando la transparencia y correcta ejecución de los fondos donados. (La negrita 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)<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>, 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 Administración, 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.

---

<sup>1</sup> Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

<sup>2</sup> Resolución n.º R-DC-197-2011 de 13 de diciembre de 2011.

DFOE-LOC-1049

3

19 de junio del 2025

### III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

#### a) Sobre las donaciones

En primera instancia, es necesario retomar el concepto de donación, sobre el cual la Sala Primera ha indicado lo siguiente:

*(...) se basa en un acto de liberalidad el cual implica una reducción del patrimonio del donante, en beneficio de un tercero, con quien no lo liga ninguna deuda. El donante decide trasladar una porción de su patrimonio en forma gratuita, esto es, no recibe a cambio ninguna contraprestación, y el convenio requiere para su perfeccionamiento, la aceptación del donatario dentro de las condiciones previstas en el canon 1399 del Código Civil (...)<sup>3</sup>.*

La Contraloría General de la República en el oficio n.º [08585 \(DJ-1003-2011\)](#) de 9 de setiembre de 2011, se refirió al tema de donaciones por parte de sujetos privados y señaló lo siguiente:

*(...) la posibilidad de los entes públicos para recibir donaciones deriva de su carácter de persona jurídica y la doble capacidad de derecho público y privado que ostentan la Administraciones Públicas, de conformidad con el artículo 1º de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978, por lo que –en el tanto no haya ley expresa que lo prohíba– todo ente público se encuentra autorizado, per se, para recibir donaciones./ No obstante, ésta capacidad jurídica general para recibir donaciones, no exime a las Administraciones Públicas –incluidas las municipalidades– de tomar las previsiones del caso, con el fin de asegurar que tales bienes se reciban y administren conforme los principios y normas que rigen la sana gestión pública.*

Asimismo, en dicha nota se enumeran una serie de consideraciones (sin constituir una lista taxativa) que las administraciones públicas deben tomar en cuenta para recibir una donación de un sujeto privado, las cuales son:

- La donación debe ser para el cumplimiento de los fines públicos del ente que la recibe.
- La donación debe ser incondicionada.
- La Administración receptora debe realizar las diligencias necesarias para acreditar la procedencia y la licitud del bien.
- El bien donado debe estar en buen estado.
- Se debe verificar la capacidad de disposición del donador sobre el bien donado.

<sup>3</sup> Citada en los oficios n.ºs 18413 (DFOE-DL-2069) de 25 de noviembre de 2019 y 03083 (DFOE-LOC-0610) de 15 de marzo de 2023, sentencia n.º 547 de 12 de julio de 2002, emitida por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

DFOE-LOC-1049

4

19 de junio del 2025

- Se debe verificar el animus que mueve a un particular a donar un bien.
- Cumplimiento del deber de probidad.

Además, señaló que (...) *toda donación que reciba una entidad pública, ya sea en especie o en dinero en efectivo, debe someterse a los respectivos procedimientos de formalización, registro contable, presupuesto y de administración y control de bienes.*

En línea con lo anterior, la norma 4.5.5 de las [Normas de Control Interno para el Sector Público](#)<sup>4</sup> establece:

*Control sobre bienes y servicios provenientes de donantes externos: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, mantener, perfeccionar y evaluar las actividades de control necesarias en relación con los bienes y servicios provenientes de donantes externos, sean estos obtenidos bajo la modalidad de donación, cooperación técnica o cooperación financiera no reembolsable. Lo anterior, de manera que sobre esos bienes o servicios se ejerzan los controles de legalidad, contables, financieros y de eficiencia que determina el bloque de legalidad. Como parte del control ejercido, deben velar porque tales bienes y servicios cumplan con la condición de satisfacer fines públicos y estén conformes con los principios de transparencia, rendición de cuentas, utilidad, razonabilidad y buena gestión administrativa.*

Por otra parte, la Procuraduría General de la República (PGR)<sup>5</sup> ha indicado con relación a la posibilidad de que los entes públicos reciban donaciones de sujetos privados, lo siguiente:

- a) Las entidades públicas se encuentran facultadas en términos generales para recibir donaciones de sujetos públicos o privados, en ejercicio de su capacidad de derecho privado, a menos de que por disposición legal se les prohíba o restrinja de manera expresa.*
- b) La donación es un acto jurídico que se caracteriza por ser a título gratuito, sin contraprestación del donatario. Los entes públicos no pueden aceptar ofrecimientos en carácter de donación que se presenten condicionados o sujetos a un resultado.*
- c) La facultad de los entes públicos de aceptar donaciones no es irrestricta, está sujeta a una serie de condiciones en resguardo del interés general, entre ellas, el respeto del ordenamiento jurídico de la ética pública, en el principio*

<sup>4</sup> Resolución n.º R-CO-9-2009 de 26 de enero de 2009.

<sup>5</sup> Ver los pronunciamientos n.ºs C-052-2021 de 25 de febrero de 2021 y PGR-C-246-2023 de 27 de noviembre de 2023.

*constitucional de imparcialidad y el deber de probidad que exigen asegurar la imparcialidad en las decisiones públicas.*

*d) Los conflictos de intereses son un fenómeno muy propio de la dinámica de interacción entre los sectores público y privado, lo que hace que el tema cobre relevancia cuando se trata de donaciones, dirigidas a favor de entes públicos, provenientes de personas privadas y, en particular, si los donantes son empresas comerciales.*

*e) La existencia de asuntos pendientes de resolución o vínculos contractuales vigentes de la empresa privada donante en el ente público potencialmente receptor de la donación, son circunstancias que pueden provocar conflictos de intereses, por la capacidad de generar dudas razonables sobre la imparcialidad e integridad de las decisiones del ente público e, incluso, eventualmente, poner en riesgo la imparcialidad de la actuación institucional, según las particularidades de la situación en concreto de que se trate.*

*f) Dado que la actividad de las administraciones podría afectar de muy distintas maneras al sector comercial, en el caso de las donaciones provenientes de empresas privadas a favor de entes estatales, la valoración para efectos de determinar eventuales conflictos de intereses tendría que ampliarse a cualquier otra circunstancia que pueda comprometer o poner en riesgo la imparcialidad e integridad de la gestión administrativa institucional.*

*g) En la valoración de las donaciones ofrecidas por empresas comerciales de frente a los conflictos de intereses, es importante ponderar aspectos tales como, la existencia de un interés de la empresa comercial –sea directo o indirecto– respecto de la actividad institucional vinculada con la donación, la posibilidad de que la empresa obtenga como resultado de la donación un provecho directo o indirecto para su giro comercial y la relevancia de éste, si la donación puede comprometer el desempeño de las labores y responsabilidades a cargo del ente público donatario, e, incluso, el riesgo de una aparente asociación indebida con el donante, los cuales pueden servir de parámetro para tomar la decisión sobre la conveniencia de aceptar o no la donación, según corresponda en cada caso concreto.*

*h) Finalmente, nos permitimos apuntar que, en los casos de donaciones de empresas comerciales a favor de entes estatales, resulta muy conveniente implementar medidas para dar transparencia a los términos de los procesos y decisiones que se adopten al respecto, así como respecto a la utilización de los bienes entregados por el donante.*

DFOE-LOC-1049

6

19 de junio del 2025

### **b) Sobre las competencias de los gobiernos locales**

El artículo 2 del Código Municipal (CM)<sup>6</sup> señala que la municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

El gobierno municipal, de acuerdo al numeral 12 está compuesto por el Concejo y el alcalde, es decir, una diarquía<sup>7</sup>.

Al Concejo Municipal, según el artículo 13 le corresponde, entre otras funciones, dictar los reglamentos de la municipalidad y celebrar los convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad.

Por su parte, el alcalde, conforme al numeral 17, tiene la potestad de ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.

### **c) Atención de la consulta planteada**

Considerando lo indicado en este memorial, los gobiernos locales sí pueden recibir donaciones de sujetos privados, dado el carácter de persona jurídica y la doble capacidad de derecho público y privado que ostentan.

Dicho lo anterior, corresponde al gobierno municipal (Concejo y Alcaldía según sus competencias) analizar la pertinencia, legalidad, necesidad y oportunidad de la donación. Dicho estudio, no debe dejar de lado el deber de probidad contenido en el artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito de la función pública<sup>8</sup> que obliga a que la gestión del funcionario público esté orientada a la satisfacción del interés público, asegurándose de guardar objetividad e imparcialidad en sus actuaciones.

Asimismo, toda donación que se reciba debe someterse a los respectivos procedimientos de formalización, registro contable, presupuesto y de administración y control de bienes, según sean definidos por el jerarca.

---

<sup>6</sup> Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

<sup>7</sup> En los gobiernos locales existe una diarquía, es decir, existen dos órganos -Concejo Municipal y Alcalde-, que en grado de igualdad jerárquica y regidos por el principio de coordinación, conforman la cúspide de la estructura orgánica municipal, según lo indicado en la resolución n.º 00508-2014 de 22 de octubre de 2014 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>8</sup> Ley n.º 8422 de 6 de octubre de 2004.

DFOE-LOC-1049

7

19 de junio del 2025

#### **IV. CONCLUSIONES**

1. La facultad de la Administración Pública de recibir donaciones no puede considerarse ilimitada, sino que debe valorar diversas situaciones previo a su aceptación.
2. Cuando la Administración determina que puede recibir la donación, lo donado tiene como destino el patrimonio del ente y como tal puede ser considerado fondo público en los términos del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

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**

Jorge Barrientos Quirós  
**Fiscalizador**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

FARM/evmg

ci: Expediente

NI: 11571 (2025)

G: 2025002628-1