

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 11935**

3 de julio, 2025  
**DFOE-CAP-1098**

Señor  
Pablo Sibaja Jimenez  
Diputado  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[pablo.sibaja@asamblea.go.cr](mailto:pablo.sibaja@asamblea.go.cr) / [yendry.espinoza@asamblea.go.cr](mailto:yendry.espinoza@asamblea.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado, sobre las competencias, rendición de cuentas y responsabilidades en el manejo de recursos públicos por parte de las asociaciones y federaciones de estudiantes de las Universidades públicas.

Se procede a dar respuesta a su consulta efectuada mediante oficio N.º AL-FPNR-28-OFI-055-2025, recibido en la Contraloría General de la República el 19 de mayo de 2025, en la cual solicita el criterio del Órgano Contralor sobre las competencias, rendición de cuentas y responsabilidades en el manejo de recursos públicos por parte de por las asociaciones y federaciones de estudiantes de las Universidades públicas.

## I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

El Diputado de la República consulta sobre el régimen que cubre a las federaciones y asociaciones de estudiantes en las Universidades Públicas, específicamente sobre los siguientes aspectos:

*“... indicar la naturaleza jurídica de los recursos que recaudan o perciben bajo la figura de ingresos propios por las asociaciones y federaciones de estudiantes de las Universidades públicas. / ¿Cuáles son las funciones, responsabilidades y deberes de las asociaciones de estudiantes de las Universidades públicas respecto al manejo que realizan de fondos públicos?/ ¿Ante quién responden por el mal uso o gestión de los recursos públicos que administran? ¿Cuáles son las sanciones que contempla la normativa? / ¿Cuáles requisitos formales deben contener la rendición de cuentas presupuestarias que realizan? / ¿Dichos informes de gestión y planes de trabajo anual deben cumplir requisitos de transparencia y acceso a la información para cualquier costarricense?”*

## II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de su Ley Orgánica N.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus

DFOE-CAP-1098

2

3 de julio, 2025

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*”, R-DC-0197-2011 de las ocho horas del trece de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta N.º 244 del 20 de diciembre de 2011, 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.

## **CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR**

### **1. Fondos públicos y sistema de control**

A partir de lo expuesto y en relación con la materia de consulta, debe contemplarse que el artículo 183 de la Constitución Política señala como competencia de la Contraloría General, la fiscalización y control de la Hacienda Pública. Del mismo modo, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, estipula su ámbito de competencia en los artículos 4, 5, 6 y siguientes, indicando que se ejerce sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública.

Adicionalmente, el artículo 9 de la precitada ley, dispone que son *fondos públicos* todos los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos. Es decir, son fondos públicos aquellos recursos (monetarios o no) que sean propiedad del Estado en un sentido amplio y, en ese tanto, destinados a la satisfacción de un interés público.

Consecuentemente, si un recurso es propiedad de un organismo público, existe fondo público independientemente de la forma en que el recurso ingresa al patrimonio del organismo<sup>1</sup>. En línea con lo anterior, la PGR<sup>2</sup> ha señalado que:

*“El origen público de los fondos determina que esos recursos continúen siendo parte de la Hacienda Pública, por lo que están sujetos a un régimen diferente del resto de los recursos que puede recibir la Asociación como sujeto privado. En*

<sup>1</sup> Oficio N.º DFOE-CAP-2325 del 18 de agosto de 2022.

<sup>2</sup> Opinión Jurídica N.º OJ-167-2003 del 8 de septiembre de 2003, reiterada en el Dictamen N.º C-043-14 del 11 febrero de 2014.

DFOE-CAP-1098

3

3 de julio, 2025

*efecto, en nuestro ordenamiento forman parte de la Hacienda Pública los dineros que el Estado transfiere a un particular mediante una partida presupuestaria.”*

Al ser fondos públicos, los mismos deben considerarse que son parte de la Hacienda Pública, razón por la cual se encuentran sujetos a los controles que el ordenamiento jurídico prevé. En ese sentido, *“el ordenamiento consagra una definición amplia tanto en cuanto a su objeto como respecto de los sujetos sobre los cuales se puede ejercer control”*<sup>3</sup>, considerando la conceptualización de Hacienda Pública<sup>4</sup> dispuesto en el artículo 8 de la Ley N.º 7428. Al respecto, la PGR<sup>5</sup> señaló que el sistema de control sobre la Hacienda Pública, se fundamenta en nuestra Constitución Política, la Ley N.º 7428 y la Ley General de Control Interno, N.º 8292, ampliando que:

*“... la definición amplia de Hacienda Pública comprende no sólo los fondos públicos a que hace referencia el artículo 9 antes transcrito, sino también las potestades públicas de contenido financiero y las normas jurídicas relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa y los controles sobre la Hacienda Pública. De esa forma, el sistema de control sobre la Hacienda Pública es parte de esta misma... Un sistema que procura el adecuado manejo de los recursos públicos y que su utilización se ajuste a las disposiciones de la ley pero también que sea eficaz y eficiente... El sistema de control sobre los fondos públicos se ejerce, entonces, no sólo sobre el "manejo" de éstos, sino también sobre su "uso", con el objeto precisamente de que los fondos sean destinados por el servidor responsable para el cumplimiento de los fines públicos.”*

En complemento a lo anterior, la Sala Constitucional<sup>6</sup> ha dicho que *“La función de control se ejerce en tanto existan fondos que jurídicamente deban ser considerados como públicos.”*. De ahí surge la relevancia de la rendición de cuentas en Costa Rica, siendo un deber de rango constitucional en la función pública<sup>7</sup>, al promover una gestión transparente y generar confianza en la ciudadanía por el uso de los recursos públicos. Lo anterior, responde a los principios de transparencia, evaluación y probidad que deben regir el comportamiento de todos los servidores públicos. Asimismo, se debe considerar que el principio de legalidad financiera prohíbe a las administraciones públicas el uso no autorizado expresamente por ley de los recursos públicos, pues únicamente la ley define la manera de disponer los recursos financieros del Estado<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Dictamen N.º PGR-C-130-2023 del 05 de julio de 2023.

<sup>4</sup> *“La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos...”*

<sup>5</sup> Dictamen N.º PGR-C-130-2023 del 05 de julio de 2023.

<sup>6</sup> Resolución de la Sala Constitucional N.º 04800-2010 de las 14:44 horas del 10 de marzo de 2010.

<sup>7</sup> Los artículos 9 y 11 de la Constitución Política, establecen el sentido y obligación de la rendición de cuentas en la función pública.

<sup>8</sup> Resolución de la Sala Constitucional N.º 03267-2012 de las 16:01 horas del 7 de marzo de 2012.

## 2. Recursos percibidos por las asociaciones y federaciones de estudiantes de las Universidades públicas

A partir de lo expuesto, conviene recordar que las universidades públicas **tienen la** potestad para gestionarse en el desempeño de sus funciones, la capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como, para darse su organización y gobierno propios<sup>9</sup>. Por lo anterior, dichos centros de enseñanza, en el ejercicio del poder reglamentario y la facultad para establecer su organización administrativa, han promulgado normativa interna, en la que se contempla a las organizaciones estudiantiles, tales como las federaciones y otras figuras, como órganos o entes de gobierno estudiantil, y se establecen diversas obligaciones para que las instituciones universitarias apoyen su financiamiento.

Ahora bien, se debe indicar que para poder clasificar los recursos percibidos por las federaciones de estudiantes de las Universidades públicas, así como otro tipo de organizaciones, es necesario determinar la figura jurídica designada en su constitución; lo anterior con la finalidad de identificar su naturaleza y el régimen jurídico aplicable. En esa misma línea, la Procuraduría General de la República<sup>10</sup> ha señalado que:

*“De acuerdo con la doctrina, una persona jurídica puede poseer una naturaleza jurídica pública o privada. Además, dentro de los entes públicos se encuentran los estatales y no estatales, y dentro de los privados, los de interés público. Para determinar la naturaleza jurídica pública o privada de un ente se han elaborado una serie de criterios, entre los cuales se encuentran: el origen, el fin, el de la función, el de la existencia o no de cláusulas exorbitantes de Derecho común, el de la fuente de los recursos, el de la existencia o no de controles estatales, etc.”.*

Complementario a lo anterior, se debe considerar que existen entes sin personalidad jurídica, lo que incide en la capacidad de una entidad para actuar en el ámbito legal así como en las responsabilidades que puede asumir. Al respecto la PGR<sup>11</sup> ha señalado:

*“En efecto, atribuir personalidad jurídica a un ente es crear un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones (persona)... La personalidad, además, determina que el ente no forma parte de una organización ministerial y que posea un ámbito de actuación propio... Además, en razón de la personalidad, el ente goza de un patrimonio propio, independientemente de cómo se constituya o se integre. La titularidad de un patrimonio propio implica una autonomía patrimonial y por ende, autonomía de gestión.”.*

<sup>9</sup> Artículo 84 de la Constitución Política.

<sup>10</sup> Dictamen C-111-99 del 02 junio 1999.

<sup>11</sup> Dictamen N° C-174-01 del 19 junio de 2001.

DFOE-CAP-1098

5

3 de julio, 2025

Ahora bien, respecto a las Federaciones Estudiantiles, esta Contraloría General había señalado<sup>12</sup> que:

*“...las federaciones estudiantiles se encuentran incorporadas dentro de los respectivos Estatutos Orgánicos de las Universidades Estatales, como parte de su estructura orgánica o como órganos de representación estudiantil.*

*... se determina que en las federaciones estudiantiles, se presentan situaciones jurídicas distintas, en cuanto a que algunas poseen personalidad jurídica propia, implicando a su vez, una capacidad de adquirir derechos y obligaciones a nombre y por cuenta propia.*

*Por otro lado, están aquéllas que no poseen personalidad jurídica, incluidas a su vez, como parte de la estructura orgánica de la Universidad, lo que implica una imposibilidad legal de adquirir derechos y obligaciones a nombre y por cuenta propia, quedando supeditadas sus actuaciones al accionar propio de la respectiva Universidad Estatal a la que pertenecen.”.*

Adicionalmente la Contraloría General<sup>13</sup> ha señalado que “... las instituciones de educación superior universitaria son competentes para establecer el procedimiento a seguir para la asignación de recursos a las federaciones de estudiantes, **dicho procedimiento debe respetar el bloque de legalidad**, el cual incluye entre otros, lo dispuesto en sus estatutos orgánicos, las obligaciones de control interno y la normativa presupuestaria”. (destacado intencional)

Por otra parte, en cuanto a las asociaciones estudiantiles<sup>14</sup>, resulta necesario determinar su naturaleza jurídica, la de los fondos que estas reciben, así como su relación con las Universidades públicas; esto, considerando que el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de distintos tipos de asociaciones, basadas en la Ley de Asociaciones, Ley N° 218 y otra normativa concordante.

### 3. Régimen jurídico y responsabilidad de transferencias a sujetos privados

En primera instancia, resulta propicio mencionar que la Administración Pública únicamente podrá transferir fondos públicos a sujetos privados con el fin de satisfacer el interés público, si dispone de una norma legal que expresamente se lo permita. Considerando que el traslado de recursos públicos puede corresponder a situaciones y sujetos particulares, la(s) norma(s) legal(es) que autorice(n) el traslado de fondos deben ser específicas para cada caso.

En ese sentido, conviene reiterar lo señalado por este Órgano Contralor, sobre la participación de los sujetos privados en la utilización de fondos de origen público,

<sup>12</sup> Oficios FOE-SOC-0488 del 12 de junio de 2007 y DFOE-CAP-2830 del 25 de octubre de 2022.

<sup>13</sup> Oficio FOE-SOC-0488 del 12 de junio de 2007.

<sup>14</sup> Considerando que cada universidad tiene la potestad de desarrollar su propia normativa interna, sus regulaciones varían según cada institución, siendo necesario analizar cada caso particular.

DFOE-CAP-1098

6

3 de julio, 2025

correspondiéndole a cada una de éstas un ámbito de control y fiscalización diferenciado: a) Como administradores o custodios de fondos públicos, supuesto regulado en el inciso b) del artículo 4 de la citada Ley N.º 7428<sup>15</sup>; y b) Mediante la recepción de transferencias gratuitas y sin contraprestación alguna, supuesto regulado en el artículo 5<sup>16</sup> de la citada Ley. Es necesario aclarar que, dicha clasificación no se limita a esos dos tipos de relaciones con sujetos privados, por el contrario es la administración otorgante la que deberá analizar la situación particular de frente a diversos aspectos. Sobre este particular, este Órgano Contralor ha señalado<sup>17</sup>:

*“En ese sentido, si la institución universitaria, en el ejercicio de su autonomía y siguiendo lo dispuesto en su estatuto orgánico, realiza transferencias de fondos públicos a las federaciones que cuentan con personalidad jurídica, al ser estas sujetos privados, la universidad es responsable de identificar si la federación es custodio o administrador de fondos públicos, si corresponde a un beneficio patrimonial gratuito y sin contraprestación, considerando lo dispuesto en los artículos 4 inciso b) y 5 de la Ley N° 7428; o bien, se refiere a otro tipo de transferencia conforme al ordenamiento jurídico aplicable.”*

En relación a los controles sobre dichos fondos, la Contraloría General también ha señalado<sup>18</sup> lo siguiente:

*“...en el artículo 4 inciso b) de la citada Ley, se hace referencia a sujetos privados que son custodios o administradores, por cualquier título de fondos y actividades públicas, de manera que los recursos aportados por las instituciones conservan su naturaleza pública; por lo cual, se ejerce un control sobre un patrimonio público. En esa línea, la Administración debe realizar una verificación de los medios que el particular utiliza para administrar o custodiar los fondos y actividades públicas. Además, el sujeto privado está obligado a observar las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131, la Ley de Contratación Administrativa, N° 7424 y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422 4 ; así como, los principios y las normas técnicas de control interno que les resulten aplicables.*

*Sobre el particular, el Órgano Contralor mediante la resolución R-CO-5-2009 del 13 de enero de 2019, emitió las Normas Control Interno para los Sujetos Privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos; en las cuales se*

<sup>15</sup> “... La Contraloría General de la República tendrá competencia facultativa sobre: ... b) Los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicas que indica esta Ley.”

<sup>16</sup> “...Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.”

<sup>17</sup> Oficio N° DFOE-CAP-2830 del 25 de octubre de 2022.

<sup>18</sup> Ibídem

DFOE-CAP-1098

7

3 de julio, 2025

*establecen los requerimientos básicos que en materia de control interno deben observar dichos sujetos privados*

*Por su parte, el artículo 5 se refiere a los beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación que se otorgan a sujetos privados y que se realizan con fundamento en una ley. Dichos recursos pasan a integrar el patrimonio del beneficiario; no obstante, existen una serie de obligaciones que el ente privado debe cumplir<sup>19</sup>. Asimismo, la administración concedente debe ejercer un control de legalidad, contable y técnico; especialmente, se debe velar por el cumplimiento del destino legal asignado.*

*A este tipo de transferencias le resultan aplicables las Normas técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del sector público a sujetos privados (R-DC-00122-2019)<sup>20</sup>, en las cuales se regulan los elementos básicos para la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los presupuestos de los beneficios patrimoniales otorgados por medio de transferencia presupuestaria gratuita y sin contraprestación del sector público a sujetos privados.”*

Aunado a lo anterior, este Órgano Contralor emitió los “Lineamientos para la declaración jurada sobre la situación patrimonial de sujetos privados que administran o custodien fondos y actividades públicas” (R-DC-00080-2024), con lo cuales se busca garantizar la transparencia y el control sobre el uso de fondos públicos, permitiendo a las autoridades competentes verificar la situación patrimonial de quienes los administran; mismo que resultarían aplicables conforme a lo definido en dicha normativa.

Además, las disposiciones legales en materia de contratación administrativa rigen la actividad contractual de los sujetos privados cuando administren o custodien fondos públicos o cuando sean receptores de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación alguna provenientes de componentes de la Hacienda Pública, conforme al artículo 1 de la Ley General de Contratación Pública, N.º 9986; por cuanto, por voluntad legislativa se les incluyó dentro del ámbito de aplicación de dicha norma.

#### **4. Acceso a la información pública y de interés público**

En relación al derecho de petición dispuesto en el artículo 27 constitucional, que reza: “se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Regulación del Derecho de Petición, Ley N.º 9097.

Dicha normativa, establece que las peticiones pueden ejercerse ante cualquier institución, administración pública o autoridad pública, tanto del sector centralizado como

<sup>19</sup> Artículo 6 de la Ley N.º 7428.

<sup>20</sup> Deroga las circulares emitidas por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República N.º DFOE-187, N.º DFOE-188 y N.º DFOE-189.

DFOE-CAP-1098

8

3 de julio, 2025

descentralizado del Estado, así como aquellos entes públicos, con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito institucional, territorial o funcional de esta. Adicionalmente, la mencionada norma, regula los requisitos para la presentación de las peticiones, así como los plazos con los que cuenta la Administración Pública para responder.

De forma complementaria, la Ley Marco de Acceso a la Información Pública, Ley N.º 10554 establece procedimientos para garantizar el acceso a la información pública, otorgando 10 días hábiles para dar respuesta a lo solicitado por el administrado, con lo cual se prevén sanciones a quien sin motivar el acto y especificar con base en cuál límite y normativa sustenta su resolución negativa. Asimismo, esta norma garantiza el acceso a la información de interés público que detenten los sujetos privados.

En ese sentido, la Procuraduría General de la República ha señalado<sup>21</sup> el derecho de acceso a la información pública, como una garantía fundamental para la transparencia de la gestión pública y la participación ciudadana. En la misma línea, la Sala Constitucional ha establecido a través de su jurisprudencia los principios que rigen el acceso a la información, así como los mecanismos para su tutela efectiva. Sus resoluciones<sup>22</sup> han clarificado que la información relacionada con el manejo de fondos públicos y la gestión de entidades que reciben dichos fondos es, por principio, de interés público y debe ser accesible a los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

1. El ordenamiento jurídico costarricense establece que los fondos públicos comprenden todos aquellos recursos, valores, bienes y derechos que pertenecen a las instituciones del Estado o que provienen de fuentes públicas, independientemente de la figura que los administre o del mecanismo mediante el cual se transfieran. En ese sentido, su uso está sujeto a un régimen especial de control, fiscalización y rendición de cuentas.
2. Cuando las entidades privadas participan en la administración, custodia o recepción de fondos públicos, la Administración Pública debe verificar, conforme al principio de legalidad, la existencia de una norma habilitante que sustente jurídicamente dicha relación, así como determinar el régimen aplicable, ya sea como administrador o custodio de fondos públicos o como receptor de beneficios patrimoniales gratuitos sin contraprestación.
3. En tales casos, corresponde a la Administración definir e implementar los controles necesarios, previos, concomitantes y posteriores, para asegurar que los recursos

<sup>21</sup> En ese sentido ver dictámenes PGR-C-064-2022 del 22 de marzo de 2022, C-126-2013 del 4 de julio de 2013, C-180-2009 del 25 junio de 2009, entre otros.

<sup>22</sup> Resoluciones de la Sala Constitucional números 04800-2010 de las 14:44 horas del 10 de marzo de 2010, 09856- 2022 de las 14:18 horas de 29 de abril del 2022, 07047 - 2025 de las 09:20 horas de 07 de marzo del 2025, entre otras.

DFOE-CAP-1098

9

3 de julio, 2025

públicos se utilicen con apego al ordenamiento jurídico y se destinen a los fines de interés público que los justifican.

4. Las asociaciones y federaciones estudiantiles que operan en el ámbito universitario pueden presentar distintas configuraciones jurídicas, ya sea como entes con personalidad jurídica propia o como órganos internos de las universidades públicas. Esta distinción incide en la titularidad de los recursos y en el régimen jurídico aplicable, así como en el alcance de las obligaciones de control, rendición de cuentas y fiscalización externa. En todo caso, el principio de legalidad exige a las universidades garantizar un manejo adecuado de los recursos asignados, con observancia de sus estatutos, la normativa nacional aplicable y el bloque de legalidad vigente.
5. Los sujetos privados que manejan fondos públicos se encuentran sometidos a diversas obligaciones legales, incluyendo las relativas a control interno, rendición de cuentas, acceso a la información y contratación administrativa, según sea el régimen jurídico aplicable. Asimismo, están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
6. El acceso a la información relativa al uso de fondos públicos constituye un principio fundamental del orden democrático, en tanto promueve la transparencia, fortalece la rendición de cuentas y habilita el control ciudadano sobre la gestión de los recursos estatales, según lo dispuesto en la normativa vigente y respaldado por la jurisprudencia constitucional.
7. La jurisprudencia judicial y administrativa ha sido reiterativa en señalar que los principios de publicidad y de transparencia, son la regla en materia de acceso a la información pública y de interés público.

De esta forma se da por atendida su gestión.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca  
**Gerente de área**

Georgina Azofeifa Vindas  
**Fiscalizadora**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

FMAG/ncs

**Adjuntos:** [DFOE-CAP-3286](#), [DFOE-CAP-2830](#), [FOE-SOC-0488-2007](#)

**NI:** 10730-2025

**G:** 2025002407-1