

Al contestar refiérase
al oficio n.º **22608**

21 de noviembre 2025
DFOE-LOC-2154

Licenciado
Orlando Umaña Umaña
Alcalde
despachoalcalde@escazu.go.cr
MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el alcalde sobre la utilización de recursos públicos para la atención o mitigación de riesgos ubicados en bienes de propiedad privada con afectación comunal

Se procede a dar respuesta al oficio n.º COR-DA-813-2025 de 9 de octubre de 2025, registrado el 16 de octubre.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

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

- 1. ¿En qué condiciones sería jurídicamente admisible que una municipalidad destine recursos públicos a la atención o mitigación de un riesgo que, aunque se ubique en bienes de propiedad privada, implique afectación comprobada a la comunidad o a la seguridad pública?*
- 2. ¿Cómo deben proceder las municipalidades, dentro del marco de sus competencias ordinarias y de control de la Hacienda Pública, para garantizar la correcta aplicación de los recursos cuando la intervención se justifica en razones de prevención o reducción de riesgo a la comunidad?*
- 3. ¿Cuáles condiciones, límites o mecanismos de control deberían observar un gobierno local para evitar que la atención de una situación de riesgo en bienes privados derive en un beneficio particular o en un uso indebido de fondos públicos?*

DFOE-LOC-2154

2

21 de noviembre, 2025

4. *¿Qué alternativas administrativas o de coordinación interinstitucional podrían implementarse cuando la intervención directa en propiedad privada no sea jurídicamente procedente, a fin de cumplir con el deber de prevención y protección frente a amenazas que afecten a los habitantes del cantón?*

Sobre el particular, mediante el oficio n.º COR-AJ-1551-2025 de 9 de octubre de 2025, suscrito por el Coordinador del Subproceso de Asuntos Jurídicos, se brinda criterio sobre lo consultado concluyendo, lo siguiente:

(...) En conclusión, no es posible jurídicamente intervenir en propiedad privada sin que exista, la declaratoria de emergencia que implica un acto del Poder Ejecutivo, por decreto, sustentado en el artículo 180 de la Constitución Política y el artículo 29 de la Ley N° 8488.

La CNE advierte que el Comité Municipal de Emergencias carece de competencia para declarar estados de emergencia, pero sí debe coordinar y ejecutar acciones preventivas y de respuesta inmediata dentro del cantón, conforme a los lineamientos de la Comisión y al Plan Local de Emergencias aprobado por ella.

La validación de la CNE otorga respaldo institucional y orienta la acción municipal dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, asegurando que las decisiones locales se ajusten a criterios técnicos verificables y no discrecionales.

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 [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.

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-2154

3

21 de noviembre, 2025

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.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo³

Dicha Ley tiene como finalidad conferir un marco jurídico ágil y eficaz a las instituciones del Estado, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia.

El numeral 4 define gestión del riesgo y prevención como:

Gestión del riesgo: Proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.

Prevención: Toda acción orientada a evitar que los sucesos negativos se conviertan en desastres. Procura el control de los elementos conformantes del riesgo, por lo que, por una parte, las acciones se orientan al manejo de los factores de amenaza y, por otra, a los factores que determinan la condición de vulnerabilidad.

Los artículos 9 y 10 mencionan que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se estructura por medio de instancias de coordinación. En lo que respecta a los gobiernos locales, se tiene a los comités municipales, y la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal.

³ Ley n.º 8488 de 22 de noviembre de 2005.

DFOE-LOC-2154

4

21 de noviembre, 2025

En cuanto a la Comisión Nacional de Emergencias, el artículo 14 señala que dicha entidad es la rectora en la prevención de riesgos y a los preparativos para atender situaciones de emergencia. Dicha numeral, enumera, entre otras, las siguientes competencias:

(...) a) Articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia.

(...) c) Dictar resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente, basadas en criterios técnicos y científicos, tendientes a orientar las acciones de regulación y control para su eficaz prevención y manejo, que regulen o dispongan su efectivo cumplimiento por parte de las instituciones del Estado, el sector privado y la población en general. Los funcionarios de los órganos y entes competentes para ejecutar o implementar tales resoluciones vinculantes, en ningún caso, podrán desaplicarlas. A las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que edifiquen o usen indebidamente zonas restringidas mediante estas resoluciones vinculantes, se les aplicará la obligación de derribar o eliminar la obra, conforme al artículo 36 de esta Ley.

d) Ejercer control sobre la función reguladora realizada por las instituciones del Estado para controlar los procesos generadores de riesgo, según sus áreas de competencia, a partir de la facultad de la Comisión de emitir resoluciones vinculantes sobre condiciones de riesgo y atención de emergencias.

e) Ejercer una función permanente de control, para que los órganos y entes del Estado incluyan criterios de gestión del riesgo, en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo del país.

(..) h) Asesorar a las municipalidades en cuanto al manejo de la información sobre las condiciones de riesgo que los afecta, como es el caso de la orientación para una política efectiva de uso de la tierra y del ordenamiento territorial. La asesoría deberá contribuir a la elaboración de los planes reguladores, la adopción de medidas de control y el fomento de la organización, tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, considerando que, en el ámbito municipal, recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática.

Asimismo, los numerales 25, 26 y 27 mencionan que el Estado es responsable de prevenir los desastres; para ello, las instituciones públicas podrán coordinar con la Comisión Nacional de Emergencias y deberán incluir en sus presupuestos recursos para el control y prevención del riesgo de desastres.

También, los gobiernos locales conforme al artículo 46 bis deben:

Aplicación en el régimen municipal. Las municipalidades y los concejos municipales de distrito calcularán el tres por ciento (3%) del superávit presupuestario libre, dispuesto

DFOE-LOC-2154

5

21 de noviembre, 2025

en el artículo anterior, a partir de la liquidación presupuestaria al 30 de junio del año en curso, habiendo concluido los compromisos efectivamente adquiridos del período anterior en concordancia con lo que permite el artículo 116 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998.

Estos recursos serán ejecutados por cada ente municipal y se destinarán, exclusivamente, al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia. Las municipalidades crearán un fondo propio para estos mismos efectos y los recursos de este fondo se regirán por los principios de presupuestación plurianual y por tanto lo que no ejecuten al final de cada ejercicio económico no se constituirá en superávit.

A más tardar en el mes de febrero, cada municipalidad y concejo municipal de distrito certificará a la Comisión la ejecución del monto correspondiente al tres por ciento (3%) durante el año anterior y el cumplimiento de los destinos citados.

b) Potestades de los Gobiernos Locales

El artículo 169 de la Constitución Política dispone el deber de los gobiernos locales de velar por la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón.

En línea con lo anterior, el numeral 3 del Código Municipal (CM)⁴ señala que el gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno local.

Sobre dichas potestades, la Sala Constitucional⁵ ha indicado que (...) *El artículo 169, de la Constitución Política, dispone el deber de las Municipalidades del país de velar por los intereses de los habitantes de su jurisdicción, de ahí que, en reiterados pronunciamientos, esta Sala ha señalado que dichas corporaciones se encuentran en la obligación de eliminar cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo los derechos a la salud y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado de las personas que viven en su cantón (véanse en ese sentido las Sentencias N° 2008-11739, de las 12:12 horas del 25 de julio de 2008 y N° 2011-003043, de las 16:03 horas del 08 de marzo de 2011).*

c) Atención de las consultas planteadas

De forma previa es importante señalar que la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, en el artículo 3 establece los principios fundamentales para orientar la aplicación de la misma.

⁴ Ley n.° 7794 de 30 de abril de 1998.

⁵ Resolución n.° 26397-2024 de 13 de setiembre de 2024.

DFOE-LOC-2154

6

21 de noviembre, 2025

Dentro de éstos principios se encuentra el estado de necesidad y urgencia definido como una situación de peligro para un bien jurídico que solo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico, con el menor daño posible para el segundo y con la reserva de rendir cuentas luego y el principio de solidaridad determinado como la responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física y el patrimonio de todos los costarricenses.

También sobresale para el tema en consulta el principio de protección por la vida en cuanto al deber de proteger la integridad física, bienes y ambiente de quienes se encuentran frente a desastres o sucesos que puedan ocurrir, y el principio de prevención entendido como aquella acción anticipada para procurar reducir la vulnerabilidad o mitigar impactos de eventos peligrosos.

Dicho lo anterior se procede a responder sus consultas.

En cuanto a la primera de las consultas, es importante destacar que la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo señala que el Estado es responsable de prevenir desastres.

En ese sentido, el artículo 46 bis de dicha Ley señala con claridad que las municipalidades pueden usar los recursos para la prevención y la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas a un decreto de emergencia.

En razón de lo anterior, el artículo 4 de la ley n.º 8488 define emergencia como un estado de crisis provocado por el desastre y basado en la magnitud de los daños y pérdidas, en el cual entra a operar el principio de necesidad y urgencia contemplado en la misma ley.

A diferencia de ello, define un estado de emergencia como aquella declaración del Poder Ejecutivo que se emite mediante decreto ejecutivo, para permitir que se gestione por la vía de excepción las acciones y asignación de recursos para atender esa emergencia. Es decir no toda emergencia tiene la declaratoria del estado de emergencia que permite la aplicación de un régimen de excepción, pero ambas situaciones demandan una intervención o respuesta inmediata del Estado y demás instituciones.

Por otro lado, la prevención (artículo 4) es entendida como aquellas acciones que procuran el control de los elementos conformantes del riesgo; por lo que, por una parte, las acciones se orientan al manejo de los factores de amenaza y, por otra, a los factores que determinan la condición de vulnerabilidad.

También, la Sala Constitucional⁶ ha indicado que (...) *En ese contexto, resulta aún más relevante destacar que, conforme a la jurisprudencia de esta Sala, a la Administración Municipal se le asigna una función genérica de velar por los intereses y necesidades locales, lo cual le impone el deber constitucional de atender los riesgos que comprometan la seguridad y la integridad de su población. Por consiguiente, no puede válidamente excusarse en la participación de otros entes del Estado, ni delegar su obligación constitucional de proteger los derechos fundamentales de la comunidad en terceros, puesto que, como claramente lo ha indicado esta jurisdicción, es la autoridad municipal, en su conjunto, quien debe dar solución efectiva a las problemáticas que afectan a su población.*

Dicho lo anterior, los gobiernos locales pueden destinar recursos para la prevención y la atención de emergencias, aunque se ubiquen en bienes de propiedad privada. Al respecto, en el oficio n.º [15906 \(DFOE-DL-1846\)](#) de 18 de octubre de 2019, el Órgano Contralor indicó (...) *La municipalidad deberá incluir la asignación de recursos necesarios acorde con el Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Con ello la responsabilidad delegada por parte de la LNEPR obliga al gobierno local a actuar en situaciones de riesgo y en función de la protección de la vida, solidaridad y responsabilidad estatal.*

Con relación a la segunda consulta, los gobiernos locales deben actuar en estricto apego a las competencias que el marco legal y técnico les confiere, procurando un uso eficaz y eficiente de los fondos públicos. En ese sentido, debe acatar lo establecido en la normativa relacionada con las materias de presupuesto público, compras públicas y control interno; de modo, que exista trazabilidad en el uso que se le da a dichos fondos.

En cuanto a la tercera interrogante, la Ley General de Control Interno (LGCI)⁷ menciona en el numeral 8 que el sistema de control interno consiste en la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

El jerarca y el titular subordinado tienen la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar dicho sistema.

⁶ Resolución n.º 16120-2025 de 30 de mayo de 2025.

⁷ Ley n.º 8292 de 31 de julio de 2002.

DFOE-LOC-2154

8

21 de noviembre, 2025

En línea con lo anterior, las [Normas de Control Interno para el Sector Público](#)⁸, en especial la norma 4.1, señala que la operación del sistema de control interno debe contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Asimismo, la norma 4.6 expone la obligatoriedad de establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación es conforme a la disposiciones jurídicas y técnicas vigentes.

Así las cosas, le corresponde al gobierno municipal -que de acuerdo al numeral 12 está compuesto por el Concejo y el alcalde, es decir, una diarquía⁹- valorar los riesgos y definir las actividades de control que permitan un uso correcto de los fondos públicos destinados para la atención y prevención de emergencias.

En cuanto a la interrogante número 4, el artículo 6 del CM indica que la municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones. Además, el numeral 26 de la Ley de Emergencias menciona que las instituciones públicas deberán coordinar con la Comisión sus programas y actividades de prevención.

Asimismo, el artículo 14 de la Ley de Emergencias le establece a dicha Comisión una serie de potestades en torno a la prevención de riesgos, como lo son articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos, el dictado de resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo y velar por su cumplimiento.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, la Sala Constitucional¹⁰ que (...) *La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada. La coordinación se logra a través del establecimiento de niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación.*

Dicho lo anterior, el gobierno local también puede coordinar con la Comisión Nacional de Emergencias lo correspondiente, para la prevención de riesgos en su jurisdicción territorial.

⁸ Resolución n.º R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009.

⁹ 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.

¹⁰ Resolución n.º 08884-2020 de 15 de mayo de 2020.

DFOE-LOC-2154

9

21 de noviembre, 2025

IV. CONCLUSIONES

1. Los gobiernos locales tienen una responsabilidad de prevención de desastres en su jurisdicción territorial.
2. La Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos establece en los artículos 45 y 46 bis dos escenarios donde los gobiernos locales deben destinar recursos para la gestión del riesgo y atención de emergencias, estén o no amparadas a la declaratoria de emergencia.
3. El uso de los recursos municipales, exige un sistema de control interno robusto que permita su uso de forma eficiente. Además, es necesario contar con los registros contables y presupuestarios para generar información confiable, oportuna y relevante en aras de la transparencia y rendición de cuentas.

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

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/MVCJ/emg
ci: Expediente
NI: 23387 (2025)
G: 2025004796-1