

01533
DFOE-SOS-0058

R-DFOE-SOS-00001-2026. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. San José, en fecha y hora que consta en firma digital.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado por Carlos Isaac Pérez Mejía, en su condición de Viceministro de Gestión Estratégica del Ministerio de Ambiente y Energía y Presidente de la Junta Administrativa de la Fundación Banco Ambiental, en contra del Informe de Auditoría de Carácter Especial n.º DFOE-SOS-IAD-00012-2025, remitido mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0775 (23968), notificado el 19 de diciembre de 2025.

RESULTANDO

I.- Que el 19 de diciembre de 2025, el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, mediante oficio n.º DFOE-SOS-0775 (23968), notificó a la Fundación Banco Ambiental el Informe de Auditoría de Carácter Especial n.º DFOE-SOS-IAD-00012-2025.

II.- Que el 7 de enero de 2026, mediante oficio n.º DVGE-002-2026, Carlos Isaac Pérez Mejía, en su condición de Viceministro de Gestión Estratégica del Ministerio de Ambiente y Energía y Presidente de la Junta Administrativa de la Fundación Banco Ambiental, interpuso ante la Contraloría General de la República recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del Informe de Auditoría de Carácter Especial n.º DFOE-SOS-IAD-00012-2025.

III.- Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, se procede a resolver el recurso de revocatoria planteado.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen. En el presente asunto, en razón de que el acto recurrido corresponde a un informe de auditoría de carácter especial, el cual se encuentra dentro de los supuestos contenidos en las normas, el recurso resulta admisible.

En correspondencia, según la norma contenida en el artículo 346 de la citada Ley, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final. De esta forma, debido a que el acto fue notificado mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0775 (23968) del 19 de diciembre de 2025 y el escrito de interposición del recurso fue presentado mediante oficio n.º DVGE-002-2026 del 7 de enero de 2026, puede determinarse que fue presentado en plazo de ley. Por otra parte, establece el artículo 347 de la Ley en referencia, la posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno solo de ellos. Además, siendo que el señor Carlos Isaac Pérez Mejía, ostenta el cargo de Presidente de la Junta Administrativa de la Fundación Banco Ambiental se tiene por legitimado para la interposición de esta gestión. Por lo anterior, procede el análisis por el fondo.

II. SOBRE EL FONDO. Una vez analizados los argumentos expuestos en el recurso de revocatoria con apelación en subsidio, a continuación esta Área se referirá a los aspectos impugnados.

1. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNDACIÓN BANCO AMBIENTAL Y EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY N.º 8640.

El recurrente manifiesta su disconformidad con las afirmaciones contenidas en el apartado denominado “Contexto” del informe, particularmente en lo relativo a la caracterización de la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) y a las conclusiones desarrolladas en el Resultado 1, en especial en el numeral 1.4, donde se señala que determinadas actividades y proyectos ejecutados por dicha Fundación carecen de autorización legal expresa. Al respecto, sostiene que el Ministerio de Ambiente y Energía, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y la propia FUNBAM discrepan de la tesis sostenida por el Órgano Contralor, por considerar que existe un marco jurídico suficiente que permite arribar a una conclusión distinta.

En ese sentido, indica que la Ley n.º 8640, del 5 de junio de 2008, tuvo como objeto aprobar el contrato de préstamo n.º 7388-CR y la donación GEF TF 056666-CR, así como crear la Fundación Banco Ambiental como una fundación de iniciativa pública, con el propósito de administrar los recursos asociados al Fondo de Biodiversidad Sostenible, bajo un esquema que permitiera excluir la aplicación de las políticas de caja única vigentes en ese momento, dada la naturaleza patrimonial del referido Fondo. Agrega que dicha ley no creó a FUNBAM conforme a los mecanismos ordinarios previstos en la Ley de Fundaciones, sino por mandato legal, mediante escritura pública otorgada por la Notaría del Estado, lo cual evidencia su carácter instrumental y su vinculación directa con el Estado.

El recurrente señala que el artículo 3 de la Ley n.º 8640 regula el traslado de los recursos de la donación a la Fundación, mientras que el artículo 4 desarrolla de manera expresa la creación de FUNBAM, su forma de constitución, su órgano de dirección y su integración, conformada exclusivamente por jerarcas de instituciones públicas, lo cual, a su juicio, la diferencia sustancialmente de las fundaciones ordinarias. Destaca, en particular, el párrafo final del artículo 4, el cual dispone que el acta constitutiva definirá la organización interna, el régimen normativo interno y los fines de la Fundación, limitados a actividades lícitas

DFOE-SOS-0058

3

9 de febrero, 2026

orientadas al apoyo administrativo y financiero requerido para conservar y promover la biodiversidad nacional, conforme a las prioridades y programas gubernamentales en la materia.

Con base en lo anterior, el recurrente afirma que no es correcta la interpretación del Órgano Contralor en cuanto a que FUNBAM fue creada únicamente para administrar el Fondo de Biodiversidad Sostenible, pues sostiene que el legislador delegó expresamente en la Notaría del Estado la determinación de los fines de la Fundación, lo cual se materializó en la escritura constitutiva n.º 161, del 11 de noviembre de 2008. Indica que dicha escritura, debidamente inscrita en el Registro Nacional y vigente, establece un objeto amplio que incluye la posibilidad de realizar procesos financieros, de gestión y disposición de recursos, apoyar programas gubernamentales y privados de conservación, administrar fideicomisos y ejecutar cualquier negocio jurídico lícito orientado al cumplimiento de sus fines, lo cual, a su juicio, se enmarca en la habilitación legal otorgada por el artículo 4 de la Ley n.º 8640.

Asimismo, sostiene que las actividades desarrolladas por FUNBAM a partir del año 2019 responden precisamente a ese marco de habilitación legal y se orientan a la conservación y promoción de la biodiversidad, en consonancia con prioridades y programas gubernamentales. Añade que esta interpretación se refuerza con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley n.º 8640, así como con la aplicación de principios de interpretación normativa recogidos en el artículo 10 del Código Civil y en la jurisprudencia administrativa y doctrinal citada en su recurso, según los cuales, cuando el texto legal es claro, no procede restringir su alcance mediante interpretaciones limitativas.

Finalmente, el recurrente sostiene que el informe de auditoría desconoce el ordenamiento jurídico administrativo en su conjunto, al no considerar los decretos ejecutivos dictados en desarrollo del artículo 4 de la Ley n.º 8640, en particular el Decreto Ejecutivo n.º 40464-MINAE sobre la Estrategia Nacional REDD+, así como leyes posteriores, entre ellas las leyes n.º 10507, n.º 10533 y n.º 10705, que, según afirma, ampliaron expresamente las funciones y competencias de FUNBAM. En ese contexto, alega que la tesis del Órgano Contralor limita indebidamente la capacidad jurídica de la Fundación, restringe su accionar y afecta su posibilidad de gestionar recursos financieros nacionales e internacionales para apoyar programas estatales y cumplir los fines de conservación de la biodiversidad que le fueron asignados por el legislador.

Criterio del Área: En relación con los alegatos expuestos por el recurrente, relativos a la naturaleza jurídica de la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) y al alcance del artículo 4 de la Ley n.º 8640, este Órgano Contralor estima pertinente reiterar y mantener el criterio jurídico previamente emitido por esta Área mediante oficio n.º DFOE-SOS-0752 del 5 de diciembre de 2025, elaborado en el marco de la auditoría de carácter especial sobre los controles implementados para la ejecución de proyectos con participación de dicha fundación, el cual resulta plenamente aplicable al análisis del presente recurso.

De conformidad con dicho criterio, FUNBAM constituye una fundación de iniciativa pública creada por el Estado costarricense al amparo de la Ley n.º 8640, la cual aprobó el Contrato de Préstamo n.º 7388-CR y sus anexos, suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Si bien esta condición la diferencia de

las fundaciones ordinarias reguladas por la Ley de Fundaciones, ello no implica, por sí misma, que la fundación se encuentre habilitada para ejercer, de manera general o permanente, competencias públicas ni para custodiar o administrar fondos públicos fuera de los supuestos expresamente autorizados por el legislador.

En efecto, del análisis sistemático de la Ley n.º 8640 y de su expediente legislativo se desprende que la creación de FUNBAM respondió a una finalidad concreta y delimitada, vinculada a la administración del Fondo de Biodiversidad Sostenible y a la ejecución del proyecto financiado mediante el préstamo y la donación internacional aprobados por dicha ley. En ese sentido, el artículo 4 de la Ley n.º 8640 regula la forma de constitución de la fundación, su órgano de dirección, su integración y la obligación de definir en el acta constitutiva su organización interna, su régimen normativo y sus fines; sin embargo, dicho precepto no contiene una habilitación legal expresa para la custodia o administración de fondos públicos ni para la ejecución de actividades públicas de manera amplia o indeterminada.

Por el contrario, la habilitación legal concreta para la participación de FUNBAM en la administración de recursos públicos se encuentra prevista en el artículo 5 de la Ley n.º 8640, el cual autoriza expresamente que los recursos provenientes del Contrato de Préstamo n.º 7388-CR y de la donación asociada sean acreditados, entre otros, al Fondo para la Conservación de la Biodiversidad Sostenible, administrado por la Fundación Banco Ambiental, exclusivamente para la realización de las actividades del proyecto aprobado mediante dicha ley. Esta habilitación, conforme al principio de legalidad, debe entenderse en sentido restrictivo y circunscrito al ámbito expresamente autorizado por el legislador.

En esa línea, tal como se desarrolló en el criterio jurídico citado, la remisión contenida en el párrafo final del artículo 4 de la Ley n.º 8640 a los “fines” de la fundación no puede interpretarse como una autorización general para que FUNBAM asuma la custodia o administración de fondos públicos o la ejecución de actividades públicas en otros programas o proyectos ambientales distintos de aquellos expresamente contemplados en la ley. Una interpretación extensiva en ese sentido resultaría incompatible con el principio de legalidad y con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública, en cuanto establece el carácter irrenunciable e intransmisible de las potestades de imperio y de los deberes públicos.

Asimismo, debe reiterarse que la condición de FUNBAM como fundación de iniciativa pública no excluye la aplicación del régimen de control propio de la Hacienda Pública cuando se trata de fondos o actividades de naturaleza pública. Conforme a lo establecido en el artículo 4, inciso b), de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y en las Normas para el Control de Fondos y Actividades Públicas Custodiadas o Administradas por Sujetos Privados, aprobadas mediante la resolución n.º R-DC-00010-2023, la asignación de fondos o actividades públicas a sujetos privados requiere necesariamente de una habilitación legal expresa o dictada de acuerdo con una ley, la cual no puede inferirse de instrumentos infralegales, convenios, decretos ejecutivos ni de disposiciones contenidas en actas constitutivas.

DFOE-SOS-0058

5

9 de febrero, 2026

En relación con el señalamiento del recurrente en cuanto a que el informe de auditoría habría omitido considerar decretos ejecutivos y leyes posteriores que, a su juicio, ampliaron expresamente las funciones y competencias de FUNBAM, debe precisarse que dicha afirmación no resulta correcta. Tal como se desarrolla en el criterio jurídico n.º DFOE-SOS-0752-2025, este Órgano Contralor sí analizó el alcance de normativa posterior a la Ley n.º 8640, particularmente en aquellos supuestos en que el legislador estableció habilitaciones específicas vinculadas a proyectos determinados.

En ese sentido, se examinó expresamente la Ley n.º 10507 en relación con el proyecto Premio Earthshot, concluyéndose que dicha norma habilita al Ministerio de Ambiente y Energía para suscribir convenios con FUNBAM para la ejecución de recursos asociados al Fondo de Pago por Servicios Ecosistémicos Marino-Costeros, lo cual constituye una habilitación legal suficiente para ese proyecto específico. No obstante, de ello no puede derivarse una ampliación general de las competencias de la fundación ni una autorización transversal para que FUNBAM custodie o administre fondos públicos o ejecute actividades públicas en otros programas o iniciativas distintas de aquellas expresamente previstas por el legislador.

En consecuencia, aún cuando las actividades desarrolladas por la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) en distintos proyectos se orienten al cumplimiento de fines públicos en materia de conservación ambiental y promoción de la biodiversidad, tal circunstancia no resulta suficiente, por sí sola, para tener por válidamente trasladadas competencias o recursos públicos, en ausencia de una habilitación legal específica que así lo autorice. Esta interpretación es consistente con la doctrina de la Procuraduría General de la República¹, la cual ha advertido sobre el riesgo de desnaturalizar la figura de las fundaciones de iniciativa pública como un mecanismo para descargar en sujetos de derecho privado competencias que, por su naturaleza, corresponden al Estado.

Asimismo, dicha argumentación encuentra respaldo en lo que se desprende de la exposición de motivos del proyecto de ley n.º 16.769, en tanto se circunscriben claramente las competencias de FUNBAM exclusivamente al proyecto relacionado con los recursos otorgados al Fondo de Biodiversidad Sostenible, al indicarse expresamente que: *“será administrada por la Fundación Banco Ambiental, quien será la responsable de crear este fondo para la Conservación de la Biodiversidad Sostenible, y que apoyará al FONAFIFO en el logro de los objetivos del proyecto”*.²

Por lo anterior, este Órgano Contralor estima que los alegatos del recurrente no desvirtúan las consideraciones contenidas en el informe de auditoría impugnado en cuanto a que del artículo 4 de la Ley n.º 8640 no se desprende una habilitación legal general que permita a la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) custodiar o administrar fondos públicos o ejecutar actividades públicas de manera amplia o indeterminada. Ello se entiende sin perjuicio de que el ordenamiento jurídico pueda prever, mediante leyes posteriores, habilitaciones legales expresas y específicas para la participación de FUNBAM en determinados

¹ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º PGR-OJ-014-2024 del 30 de enero de 2024.

² Asamblea Legislativa. Actas Legislativas del Expediente n.º 16.769. Págs 5-6.

proyectos, como ocurre en el caso del proyecto Premio Earthshot, al amparo de lo dispuesto en las Leyes n.º 10507 y n.º 10533, aspecto reconocido en el estudio de auditoría.

En relación con la Ley n.º 10705, referenciada por el recurrente, se precisa que dicha norma no guarda relación con el objeto del análisis efectuado en el informe de auditoría, por cuanto no establece una habilitación legal para que FUNBAM custodie o administre fondos públicos ni ejecute actividades públicas, sino que regula supuestos específicos en materias distintas a las examinadas, razón por la cual no resulta idónea para desvirtuar los hallazgos del informe.

En consecuencia, se mantiene el criterio expuesto en el informe en cuanto a la necesidad de verificar, para cada uno de los proyectos analizados, y de ser procedente, ajustar su situación jurídica, a fin de garantizar que la participación de FUNBAM cuente con la habilitación legal correspondiente, en caso de que la Administración decida mantener su ejecución mediante dicha fundación, conforme al marco normativo aplicable.

2. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS QUE ADMINISTRA FUNBAM.

El recurrente cuestiona la afirmación contenida en el informe de auditoría respecto a que los recursos administrados por la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) deban ser considerados, en todos los casos, como fondos públicos. Al respecto, sostiene que dicha conclusión desconoce la distinción normativa existente entre fondos públicos y otros recursos que, aun siendo administrados por un ente de iniciativa pública, no adquieren automáticamente esa naturaleza jurídica.

Señala que, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, únicamente pueden calificarse como fondos públicos aquellos recursos, valores, bienes y derechos que sean propiedad del Estado, de órganos, empresas o entes públicos. A partir de ello, argumenta que FUNBAM, pese a su carácter instrumental y de iniciativa pública, puede administrar recursos que no encuadran en dicha definición, particularmente cuando estos provienen de donaciones privadas, cooperación internacional o aportes del sector productivo nacional que no se transfieren al patrimonio estatal.

El recurrente reconoce que los controles propios del régimen de Hacienda Pública resultan aplicables respecto de aquellos recursos que efectivamente tengan naturaleza pública y que sean recibidos por FUNBAM en esa condición. No obstante, sostiene que tales controles no pueden extenderse de forma automática a todos los fondos que administre la Fundación, sin atender a su origen, forma de transferencia y titularidad jurídica. En ese sentido, afirma que la aplicación indiscriminada de las normas de control presupuestario y financiero a recursos privados o de cooperación técnica supone una interpretación extensiva indebida del marco legal.

Para sustentar su posición, cita dictámenes de la Procuraduría General de la República en los que se diferencia entre la donación de fondos dinerarios y la donación de bienes o servicios. En particular, expone que, cuando se donan recursos financieros que ingresan al patrimonio de un ente público, estos adquieren la condición de fondos públicos y quedan

sujetos al control de la Contraloría General. Sin embargo, cuando la cooperación se materializa mediante la provisión directa de bienes o servicios, o cuando los fondos son administrados conforme a las reglas del donante sin ingresar al patrimonio público, dichos recursos no pueden considerarse fondos públicos costarricenses ni quedar sujetos al régimen jurídico interno.

Con base en esa distinción, el recurrente sostiene que varios de los proyectos ejecutados por FUNBAM se financian mediante esquemas de cooperación y aportes privados que no implican transferencias presupuestarias estatales ni ingreso de recursos a la Hacienda Pública, razón por la cual, a su criterio, no resulta jurídicamente válido atribuirles carácter público. En consecuencia, afirma que el informe impugnado incurre en una generalización incorrecta al calificar como públicos todos los recursos administrados por la Fundación, sin realizar un análisis caso por caso sobre su naturaleza jurídica, origen y régimen aplicable.

Criterio del Área: Sobre el presente alegato, estima el Órgano Contralor que el planteamiento del recurrente parte de una premisa restrictiva que no resulta compatible con el marco jurídico aplicable al control de fondos y actividades públicas custodiadas o administradas por sujetos privados, ni con la naturaleza jurídica específica de FUNBAM como fundación de iniciativa pública. En efecto, el análisis del carácter público de los recursos no puede limitarse exclusivamente a su origen o a su incorporación formal al patrimonio estatal, sino que debe considerar, de manera integral, la naturaleza de la actividad que se ejecuta, el marco competencial en el que se desarrolla y la existencia de una habilitación legal que autorice su custodia o administración por parte de un sujeto privado.

Sobre el particular, conviene señalar que, en términos generales, las fundaciones son personas jurídicas de derecho privado que, aunque puedan ser declaradas de utilidad pública y creadas con fines de bienestar social, no ejercen función administrativa ni forman parte de la estructura de la Administración. No obstante, el ordenamiento jurídico admite que, mediante ley, se faculte a un órgano público para crear una fundación de iniciativa pública, en la cual la Administración participa en el acto fundacional y utiliza la figura jurídica de la fundación privada con fines instrumentales. Sobre esta modalidad, la Procuraduría General de la República (PGR) ha advertido³ que:

“...la doctrina ha alertado contra la posible huida o abandono de los controles de Derecho administrativo que puede darse con una torticera utilización de la figura de las fundaciones privadas, y la necesidad de «adoptar precauciones que aseguren la realidad de la fundación creada», a fin de que no desnaturalicen la persona pública fundadora, ni se conviertan en una vía para que ésta se descargue de competencias públicas que le corresponden... La Fundación... «altera las reglas normales de funcionamiento de las Administraciones Públicas», y «es lógico que las funciones de índole público o general sean desempeñadas por personificaciones de Derecho público, no de Derecho privado.» (Dictamen No. C-210-2001 de 30 de julio de 2001).

³ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º PGR-OJ-014-2024 del 30 de enero de 2024.

Ahora bien, en la misma línea, FUNBAM constituye un instrumento creado por el Estado para apoyar la ejecución de determinadas actividades vinculadas con competencias públicas en materia ambiental. En ese contexto, los recursos y actividades que gestiona la Fundación, cuando se encuentran asociados al ejercicio de funciones propias del Estado, mantienen su carácter público, aún cuando su financiamiento no provenga directamente del Presupuesto Nacional o se origine en esquemas de cooperación internacional, donaciones o aportes de terceros. Lo determinante, desde la perspectiva del control, no es únicamente la titularidad patrimonial del recurso, sino el hecho de que este sea administrado o custodiado en el marco de una actividad pública.

En ese sentido, el artículo 4 inciso b) de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece que la Administración puede asignar a sujetos privados la custodia o administración de fondos o actividades públicas, sin que ello implique la pérdida de su naturaleza pública ni la exclusión del régimen de control aplicable. Esta disposición, desarrollada por las Normas para el Control de Fondos y Actividades Públicas Custodiadas o Administradas por Sujetos Privados, aprobadas mediante la resolución n.º R-DC-00010-2023, exige como condición previa la existencia de una habilitación legal expresa o dictada de acuerdo con una ley, requisito que no puede soslayarse mediante la sola invocación del origen privado de los recursos.

En consecuencia, no resulta jurídicamente atendible la tesis del recurrente según la cual la naturaleza privada del origen de determinados recursos impediría su calificación como fondos públicos o su sujeción al régimen de control propio de la Hacienda Pública. Tal planteamiento desconoce que FUNBAM no actúa como un sujeto privado ordinario, sino como una fundación de iniciativa pública creada por el Estado con fines instrumentales, cuya actuación se encuentra directamente vinculada al ejercicio de competencias públicas en materia ambiental atribuidas por ley.

En ese contexto, los recursos que FUNBAM recibe y administra para la ejecución de actividades públicas, aún cuando provengan de esquemas de cooperación internacional, donaciones o aportes de terceros, se integran funcionalmente a la Hacienda Pública, en tanto quedan afectos al cumplimiento de fines públicos definidos por el legislador y son gestionados por un sujeto creado por el propio Estado para ese propósito. Esta integración no depende exclusivamente del origen formal de los fondos, sino de la naturaleza pública de la actividad que se ejecuta y del marco jurídico que regula la actuación del sujeto administrador.

Asimismo, debe reiterarse que las Normas para el Control de Fondos y Actividades Públicas Custodiadas o Administradas por Sujetos Privados, aprobadas mediante la resolución n.º R-DC-00010-2023, contemplan expresamente el caso de las fundaciones de iniciativa pública, disponiendo en su Transitorio I que *“Las Fundaciones de iniciativa pública; es decir, aquellas creadas por instituciones públicas, para el cumplimiento de un fin público y cuyo patrimonio es en su totalidad público; estarán sujetas a las presentes normas, hasta tanto no se cuente con normas específicas para su control”*. Ello reafirma que el ordenamiento jurídico no asimila a FUNBAM a un privado común, sino que reconoce su condición

instrumental y la sujeta a un marco de control reforzado respecto de los fondos y actividades públicas que administra.

Por tanto, los alegatos del recurrente no desvirtúan las conclusiones del informe de auditoría en cuanto a que la calificación jurídica de los recursos administrados por la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM) no depende exclusivamente de su origen o fuente de financiamiento, sino de su asociación a fines públicos y de su administración o custodia en el marco de actividades de naturaleza pública, por parte de una fundación de iniciativa pública creada por el Estado con fines instrumentales. En consecuencia, cuando dichos recursos se gestionan para la ejecución de proyectos vinculados al ejercicio de competencias estatales, quedan sujetos al régimen de la Hacienda Pública y a los controles correspondientes, sin que resulte jurídicamente procedente excluirlos del control con la justificación de provenir de donaciones, cooperación internacional o aportes de terceros.

SOBRE OBSERVACIONES ESPECÍFICAS AL INFORME. El recurrente formula una serie de observaciones específicas en el punto cuarto del recurso respecto de afirmaciones contenidas en distintos apartados del informe de auditoría, solicitando su corrección o aclaración. En primer término, cuestiona que en el Resumen Ejecutivo y en el Resultado 2 del informe se indique que entes públicos trasladaron fondos y actividades a FUNBAM sin verificación formal, señalando que, a su criterio, ningún ente del Ministerio ni el propio MINAE trasladó fondos a la Fundación, por cuanto los recursos de los proyectos provienen de donantes, cooperantes y aportes privados, por lo que solicita que el informe se corrija para reflejar expresamente ese origen.

Asimismo, objeta la descripción del rol de FUNBAM en el proyecto del Fondo de Biodiversidad Sostenible, al considerar que no se limita a facilitar la administración financiera de este fondo, sino que su función es la de fideicomitente del fideicomiso 1052 constituido con el Banco Nacional de Costa Rica. De igual forma, cuestiona la evaluación de capacidad reflejada en la Figura 1 del Resultado 2, indicando que, al no tratarse de recursos de origen público, dicha valoración no correspondía a la Administración, sino a los donantes o cooperantes, quienes además aplican sus propios mecanismos de control, complementados por auditorías externas y evaluaciones de entidades financieras internacionales, elementos que, a su juicio, no fueron ponderados adecuadamente en el informe.

Adicionalmente, solicita aclaración sobre la calificación de incumplimiento en materia de alineación con planes nacionales respecto de los proyectos Premio Earthshot y Transforma Innova, al estimar que ambos se orientan a la conservación de la biodiversidad y guardan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el artículo 50 constitucional. También discrepa de la conclusión relativa a la inexistencia de expedientes en varios proyectos, afirmando que sí existen expedientes específicos por proyecto y por beneficiario, tanto en FUNBAM como en los fideicomisos y programas correspondientes, por lo que solicita que se precise a qué expedientes se refiere el informe.

En relación con los procedimientos de adquisiciones, el recurrente señala que FUNBAM ha realizado acciones de capacitación, inscripción en SICOP y aplicación de la Ley General de Contratación Pública durante el año 2025, por lo que considera necesario que el informe

DFOE-SOS-0058

10

9 de febrero, 2026

reconozca esos esfuerzos o identifique de forma concreta los aspectos incumplidos. Asimismo, discrepa de la afirmación sobre la ausencia de supervisión activa por parte de la Junta Administrativa, indicando que dicho órgano ha participado en la supervisión financiera y presupuestaria de diversos proyectos y programas, incluyendo el Fideicomiso 1052, el proyecto Earthshot y la Estrategia REDD+.

Finalmente, el recurrente se refiere a la valoración de capacidades institucionales de FUNBAM, señalando que la estrategia de fortalecimiento depende de la generación de recursos mediante proyectos, dado que no existen aportes estatales directos; menciona la mejora en los niveles de ejecución presupuestaria para el año 2025; y cuestiona la asignación de responsabilidades en determinadas disposiciones finales del informe, particularmente en relación con el proyecto Premio Earthshot, solicitando aclaraciones y ajustes en esos extremos.

Criterio del área: En relación con los alegatos expuestos por el recurrente en el punto cuarto del recurso, este Órgano Contralor estima necesario precisar que los mismos reproducen, en lo sustancial, observaciones ya formuladas por la Administración durante la etapa de audiencia al borrador del informe de auditoría, las cuales fueron expresamente analizadas y atendidas en la etapa procedimental debida mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0773 del 19 de diciembre de 2025. No obstante, a efectos de atender de manera puntual lo reiterado en esta sede recursiva, se procede a reiterar lo ya indicado en los siguientes términos.

En cuanto al señalamiento relativo a que no existió traslado de fondos públicos a la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM), por provenir los recursos de donaciones, cooperación internacional o aportes privados, se reitera lo indicado en el sentido de que el informe no desconoce el origen de los recursos, sino que enfatiza que, cuando estos se administran o custodian en el marco de actividades de naturaleza pública, quedan sujetos al régimen de control aplicable, independientemente de su fuente de financiamiento.

Respecto de la observación vinculada con el rol de FUNBAM en el Fideicomiso n.º 1052, específicamente en cuanto a que actúa como fideicomitente y no como fiduciario, se aclara que dicha condición fue considerada en el análisis efectuado y dio lugar a precisiones en el informe. No obstante, ello no modificó la valoración relativa a las responsabilidades asociadas a la participación de la Fundación en la gestión de recursos y actividades de naturaleza pública. En ese sentido, el análisis se fundamentó, entre otros aspectos, en lo señalado en el propio contrato, en el cual se indica que FUNBAM debía ser constituida por el Ministerio de Ambiente y con la asistencia del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, a más tardar el 30 de marzo de 2007, con el fin de administrar los recursos que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial donó al Fondo para la Conservación de la Biodiversidad Sostenible, para ejecutar la Parte 1.B del proyecto.

En lo que concierne a la evaluación de capacidades reflejada en el Resultado 2 del informe y a la alegada suficiencia de los controles ejercidos por donantes, cooperantes o entidades financieras internacionales, se reitera lo señalado en cuanto a que la existencia de controles externos no exonera a la Administración de sus deberes de control interno ni sustituye el

régimen de control aplicable conforme a la normativa vigente, razón por la cual se mantuvo la valoración efectuada en el informe.

Sobre la supuesta falta de alineación de determinados proyectos, como el Premio Earthshot y Transforma Innova, con los instrumentos de planificación nacional, se reitera que el hallazgo contenido en el informe se fundamenta en la verificación de aspectos formales de alineación y registro ante las instancias competentes. En ese sentido, las aclaraciones solicitadas fueron analizadas y no desvirtúan la conclusión consignada en el informe.

En relación con la afirmación del recurrente sobre la existencia de expedientes administrativos para los proyectos ejecutados por FUNBAM, se mantiene lo indicado en cuanto a que el informe no cuestiona la existencia de documentación dispersa, sino la ausencia de expedientes administrativos integrales que permitan respaldar de manera completa y ordenada la gestión de los proyectos, aspecto que fue precisado oportunamente sin modificar el hallazgo respectivo.

Asimismo, respecto de los alegatos vinculados con los procesos de contratación administrativa, la supervisión ejercida por la Junta Administrativa y las acciones de fortalecimiento institucional emprendidas por FUNBAM, se reitera que dichos elementos fueron considerados en la etapa de análisis del borrador, introduciéndose las aclaraciones pertinentes, sin que ello implicara desvirtuar las conclusiones del informe en cuanto a las debilidades identificadas.

En consecuencia, este Órgano Contralor concluye que los alegatos formulados en el punto cuarto del recurso no aportan elementos nuevos de hecho ni de derecho que permitan modificar las conclusiones del informe de auditoría impugnado, por cuanto reiteran planteamientos ya valorados y atendidos manteniéndose incólumes los hallazgos y disposiciones contenidos en dicho informe.

SOBRE EL DESTINATARIO DE LAS DISPOSICIONES. El recurrente: sostiene que, conforme a los argumentos desarrollados a lo largo del recurso, sí existe un marco jurídico suficiente que respalda la ejecución de los proyectos “Huella del Futuro”, “Transforma-Innova”, “Estrategia REDD+” y “Gestión Sostenible de Servicios Ecosistémicos”. Al respecto, afirma que el legislador, al crear la Fundación Banco Ambiental mediante la Ley n.º 8640, no le asignó únicamente un objetivo específico, sino que le otorgó la facultad de definir sus fines, limitados a la realización de actividades lícitas orientadas al apoyo administrativo y financiero para conservar y promover la biodiversidad nacional, conforme a las prioridades y programas gubernamentales. Señala que dichos fines fueron válidamente determinados en el acta constitutiva de la Fundación, en cuya elaboración intervinieron la Procuraduría General de la República, la Notaría del Estado y el Registro Nacional, razón por la cual considera que la Contraloría General carece de facultades legales para restringir o limitar el accionar de FUNBAM en los términos planteados en el informe.

En segundo término, el recurrente plantea una objeción específica respecto a la configuración de las disposiciones dirigidas al Ministerio de Ambiente y Energía, al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación,

particularmente las identificadas como D2, D4 y D6. Al respecto, argumenta que dichas disposiciones presentan duplicidad y contradicción normativa, en la medida en que todas refieren a la elaboración, formalización e implementación de mecanismos institucionales de control para fondos y actividades públicas gestionadas mediante fundaciones de iniciativa pública como FUNBAM u otros sujetos privados. En ese contexto, solicita que dichas disposiciones se unifiquen en una sola, atribuida exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Energía, en su condición de superior jerárquico, a fin de optimizar el uso de la función pública y de los recursos institucionales.

Finalmente, el recurrente reitera su solicitud de que el Órgano Contralor revalore y replantee el contenido del informe de auditoría, incorporando los ajustes propuestos, en especial en lo relativo a la aplicación del artículo 4, párrafo final, de la Ley n.º 8640, por considerar que dicho aspecto resulta esencial para permitir la adecuada gestión de recursos financieros al margen del Presupuesto Nacional, con impacto positivo en la conservación de la biodiversidad y en el cumplimiento de los fines públicos en materia ambiental.

Criterio del Área: En primer término, debe reiterarse que los alegatos expuestos por el recurrente en este apartado no incorporan elementos nuevos que desvirtúen lo analizado en el informe de auditoría, sino que reproducen argumentos ya examinados a lo largo del criterio, particularmente en cuanto a la supuesta habilitación amplia de la Fundación Banco Ambiental para definir y ejecutar proyectos vinculados con la conservación de la biodiversidad. En ese sentido, nuevamente se advierte que el planteamiento del recurrente desconoce la naturaleza jurídica de FUNBAM como fundación de iniciativa pública, así como el objetivo para el cual fue concebida. El informe no cuestiona la existencia de fines estatutarios, sino que se limita a realizar un examen integral del marco normativo aplicable a este tipo de sujetos, atendiendo precisamente a su naturaleza jurídica y a la gestión de la administración y custodia de recursos y actividades de carácter público.

Desde esa perspectiva, las conclusiones y disposiciones contenidas en el informe no constituyen una restricción indebida del accionar de la Fundación, sino que responden al deber de valorar si la forma en que se estructuran y ejecutan dichas actividades se ajusta al ordenamiento jurídico de control, particularmente en lo relativo a la rendición de cuentas, la supervisión institucional y la adecuada administración de recursos y actividades públicas.

En cuanto a la objeción referida a la supuesta duplicidad o contradicción de las disposiciones dirigidas al Ministerio de Ambiente y Energía, al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, resulta pertinente recordar que el régimen de control interno es claro al establecer que la responsabilidad de definir, mantener y evaluar el sistema de control interno recae en cada jerarca y titular subordinado, dentro del ámbito de sus respectivas competencias a efectos de garantizar su efectivo funcionamiento. En ese contexto, las disposiciones emitidas no persiguen imponer un único modelo de control ni desconocer las particularidades institucionales, sino instar a que cada jerarca, conforme a su marco competencial y de responsabilidad en el control interno, defina e implemente los mecanismos de control necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones y la correcta gestión de los fondos y actividades públicas involucradas de la institución que dirige.

DFOE-SOS-0058

13

9 de febrero, 2026

Ello no dista para que, en ejercicio de sus potestades y atendiendo a la realidad institucional, dichas entidades articulen de forma coordinada los mecanismos que estimen pertinentes, aspecto cuya definición corresponde a la propia Administración, sin que ello implique trasladar o concentrar indebidamente responsabilidades en una sola entidad.

Finalmente, este Órgano Contralor no desconoce la relevancia de las acciones orientadas a la conservación de la biodiversidad ni el impacto positivo que pueden tener en el cumplimiento de fines públicos en materia ambiental. No obstante, ello no exonera a las instituciones involucradas del deber de ajustar su actuación al ordenamiento jurídico de control ni releva a la Contraloría General de la República de su función constitucional de fiscalizar el uso y la gestión de los fondos públicos, velando porque tales acciones se desarrollen con apego a los principios de legalidad, control y buena administración en el uso de los recursos.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428; **SE RESUELVE:**

I. DECLARAR SIN LUGAR el recurso de revocatoria presentado por Carlos Isaac Pérez Mejía, en su condición de Presidente de la Junta Administrativa de la Fundación Banco Ambiental, en contra del Informe de Auditoría de Carácter Especial n.º DFOE-SOS-IAD-00012-2025.

II. Trasladar el expediente administrativo n.º CGR-INAU-2025000211 al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto.

NOTIFÍQUESE

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

EAM/sca

Ce: Expediente
GP: 2025000174-2
NI: 246-2026