

Al contestar refiérase
al oficio n.º **02751**

09 de marzo, 2026
DFOE-LOC-0306

Señor
Cristian José Carvajal Coto
Director Ejecutivo
direccionejecutivaredcudi@pani.go.cr
ccarvajal@pani.go.cr
SECRETARÍA TÉCNICA DE LA REDCUDI

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Secretaría Técnica de la REDCUDI, sobre la posibilidad legal de que una Municipalidad suscriba y ejecute convenios de cooperación y transferencia de recursos con personas jurídicas (fundaciones y asociaciones) para la ejecución de servicios de cuidado infantil en el marco de la REDCUDI

Se atiende el oficio n.º PANI-PE-STRCD-OF-021-2026 de 27 de enero de 2026, recibido mediante un correo electrónico en la Contraloría General de la República (CGR), relativo a la posibilidad legal de que una Municipalidad suscriba y ejecute convenios de cooperación y transferencia de recursos con personas jurídicas (fundaciones y asociaciones) para la ejecución de servicios de cuidado infantil en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

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

(...)1.-¿Es legalmente procedente que una Municipalidad a través de un acuerdo municipal pueda autorizar el otorgamiento de beneficios patrimoniales (transferencias de recursos) a personas jurídicas sin fines de lucro que acrediten su ánimo de beneficiar a la niñez de nuestro país, mediante la prestación de servicios de cuidado infantil en el marco de lo establecido en los artículos 4 inciso a), 5 inciso k), y 16 de la Ley N°9220 que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), concordados con los artículos 4 incisos f y h, 13 inciso e) y artículo 71 párrafo primero del Código Municipal y los artículos 4 inciso b y 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428?

DFOE-LOC-0306

2

09 de marzo, 2026

2.- Desde el punto de vista legal, ¿un acuerdo del Consejo Municipal de una Municipalidad se puede entender dentro del supuesto establecido en el artículo 71 párrafo primero del Código Municipal, como un acto que faculta a una municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio para otorgar un beneficio patrimonial (transferencia de recursos) a un sujeto privado para el desarrollo de un programa o proyecto de cuidado infantil de personas menores de edad en el marco de la REDCUDI? (...)

Al respecto, con el oficio n.º PANI-PE-STRCD-OF-529-2025 de 15 de diciembre de 2025, el gestionante, remitió el criterio jurídico emitido por su Asesora Legal, indicando:

(...) si es legalmente procedente que una municipalidad acuerde el otorgamiento de beneficios patrimoniales (transferencia de recursos) a personas jurídicas sin fines de lucro (fundaciones y asociaciones), para la prestación de servicios de cuidado infantil en el marco de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) (...) el acuerdo del Concejo Municipal sí puede entenderse como el acto habilitante exigido por el artículo 71 del Código Municipal para disponer del patrimonio municipal mediante una transferencia de recursos a un sujeto privado sin fines de lucro, siempre que dicho acuerdo cumpla con todos los elementos formales y materiales de un acto administrativo (...)

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la CGR se encuentra regulado, en el artículo 29 de la [Ley Orgánica de la Contraloría General de República](#) (LOCGR)¹, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el [Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República](#) (*Reglamento de Consultas*)², en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado *Reglamento de Consultas*, la CGR no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico.

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

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

DFOE-LOC-0306

3

09 de marzo, 2026

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

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Visto el criterio de la Profesional en Derecho de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, es menester indicar primeramente, que el fin primordial de la potestad consultiva de la CGR, es evacuar las consultas que le dirijan los sujetos pasivos, ajustándose a las normas que reglamentariamente se establezcan para esos efectos. Y como se indicó *supra*, el *Reglamento de Consultas* establece las pautas a seguir y bajo qué escenarios la consulta deberá ser rechazada.

Dentro de esa normativa, se indica que las consultas cuyo objeto principal consista en requerir la resolución de circunstancias concretas que correspondan a la esfera competencial del sujeto consultante, no serán atendidas. Por esa razón, es que dentro de los requisitos de presentación de ese tipo de gestiones, se pide que como parte de la motivación, se haga un ejercicio de análisis mínimo y la consulta se haga acompañar de un criterio jurídico que respalde la posición del consultante y cuál interpretación o parte de ese criterio legal, es que le genera algún cuestionamiento o polémica, y que les limita, para tomar la decisión pertinente, o que justifica de alguna manera, activar el medio consultivo de la CGR.

Señalar una duda razonable, la parte del dictamen legal que resulta incomprensible o que constituye una controversia, es necesario en el marco del mejor uso de los recursos públicos con que se cuenta, y que, planteado en términos generales, como corresponde hacerlo en las consultas que nos remiten, permite a la CGR, asumir directamente el punto según corresponda, sin tener que entrar en suposiciones o reiteraciones, a lo mejor innecesarias, y mucho menos en la toma de decisiones de competencias o casos concretos, que son de exclusiva competencia de quien plantea los cuestionamientos.

Este preámbulo, es oportuno y se aprovecha, para resaltar la necesidad de acudir a la labor que tienen asignadas los asesores legales (llámese directores o encargados jurídicos, abogados internos o externos contratados, etc.) de las instituciones y órganos, quienes están en el deber de plasmar en un criterio o posición jurídica, el análisis realizado teniendo en consideración todo el cuadro fáctico y jurídico existente para resolver una caso concreto, y acudir a consultar a otra instancia como la CGR, sólo cuando efectivamente haya una divergencia o cuestionamiento general que surja, luego de asumir cada quien sus competencias.

La función de evacuar las consultas que reciban y el deber de resolver los planteamientos que les hagan llegar, lo deben asumir en primera instancia, los asesores legales; lo que permite, que el consultante o la Administración, tengan insumos suficientes y de calidad, para tomar las decisiones más acertadas y ajustadas con el ordenamiento jurídico y su realidad.

DFOE-LOC-0306

4

09 de marzo, 2026

Lo anterior, no significa que no se pueden plantear consultas al Órgano Contralor, pero sí implica, que se deben cumplir los requisitos vigentes. Por lo que, será cuando se discrepe del criterio legal emitido, que no constituya la resolución de un caso concreto o situación competencial particular, y no sea la búsqueda de una validación adicional a un criterio interno sin haber comentado y analizado lo pertinente con quien lo formuló, que se elevará la consulta a la CGR, en lo de su competencia, planteando la duda que no les permite llegar a un convencimiento total o a la solución necesaria; agilizando, por ende, el servicio público que nos corresponde brindar a todos.

En razón de lo anterior, se hará énfasis en puntos de interés que la CGR requiere recalcar, tomando en consideración que los cuestionamientos ya fueron evacuados por la Asesora Legal de la Secretaría Técnica de la REDCUDI.

Resulta oportuno, iniciar señalando que, en relación con el uso de los recursos por parte de las instituciones y órganos públicos, debe tenerse presente que estos, se encuentran sometidos al principio de legalidad consagrado en el artículo 11 de la [Constitución Política](#), y desarrollado también en el artículo 11 de la [Ley General de Administración Pública \(LGAP\)](#)³, que, como es sabido, constituye un principio orientador para toda la actuación administrativa.

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

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

El traslado de fondos públicos hacia entes privados está rigurosamente delimitado por la LOCGR, al regular el otorgamiento de beneficios patrimoniales a sujetos privados.

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

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

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

⁴ Ver el oficio n.º [09559 \(DFOE-LOC-0855\)](#) de 16 de mayo de 2025, emitido por la CGR.

DFOE-LOC-0306

5

09 de marzo, 2026

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

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

El artículo 4 de la Ley General de Control Interno (LGCI)⁵, establece que los sujetos de derecho privado que, por cualquier título, sean custodios o administradores de fondos públicos, deberán aplicar en su gestión los principios y las normas técnicas de control interno que al efecto emita la CGR; y al respecto el Órgano Contralor, ha señalado:

(...) en la interpretación expuesta por este órgano contralor se ha establecido que el primer párrafo de este numeral, cuando indica que a los sujetos privados le son aplicables los principios y las normas técnicas de control interno solo se mencionan a los particulares que figuran como custodios o administradores de fondos públicos por cualquier título. Es decir, que la norma alude, en cuanto a la aplicación de estos principios y normas, a los sujetos que considera el artículo 4 inciso b), de la Ley Orgánica de la Contraloría, pues en ese supuesto los fondos nunca pierden su naturaleza de fondos públicos. Es decir, quienes figuran como administradores o custodios de fondos públicos, en el sentido al que alude el artículo 4 inciso b), antes señalado, tienen sobre sí una responsabilidad de administración o custodia de fondos que sí pertenecen al Estado, no se trata aquí de su propio patrimonio. En consecuencia, son ellos, por su especial participación de frente a un patrimonio que sigue siendo público, quienes estarían obligados en los términos del artículo 4 de la Ley N.º 8292⁶.

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

⁵ Ley n.º 8292, publicada en La Gaceta n.º 169 de 04 de setiembre de 2002 y sus reformas.

⁶ Para su referencia ver nota al pie de página n.º 4 del presente documento.

DFOE-LOC-0306

6

09 de marzo, 2026

De igual manera, la LGCI, la [Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos](#)⁷, la [Ley General de Contratación Pública](#)⁸, la [Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública](#)⁹, contienen normas para los sujetos privados, cuyo acatamiento es obligatorio en la medida en que ahí lo indiquen; y además deben verificarse otras leyes como la [Ley de Asociaciones](#)¹⁰, la [Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad](#)¹¹ o la [Ley de Fundaciones](#)¹², según sea el sujeto privado del que se trate.

Es en ese sentido, que la CGR emitió las [Normas Técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del Sector Público a Sujetos Privados \(Normas Técnicas\)](#)¹³, las cuales regulan los elementos básicos para la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los presupuestos de los beneficios patrimoniales, tanto los otorgados por medio de transferencia presupuestaria gratuita o sin contraprestación a sujetos privados, con base en una habilitación legal, cuyo destino está previamente definido por la legislación, o bien, aquellas propuestas formuladas por el sujeto privado, a la entidad concedente de los recursos, en virtud de la afinidad o congruencia de ese destino con los objetivos o los fines públicos a cargo de la institución pública respectiva.

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

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

Por lo tanto, es importante que los controles que se establezcan deban ser razonables, proporcionales y que logren un equilibrio entre la libertad de iniciativa del sujeto privado beneficiario -para la elección y el empleo de los medios, y métodos para la consecución del fin asignado-, y el espíritu de la norma -que pretende crear una institución pública concedente, que sea vigilante del destino legal de la transferencia, evitando abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos-. De forma que no se confunda la libertad de iniciativa del sujeto privado beneficiario, con la inexistencia de controles efectivos para los fines indicados, que se supone deben de estar destinados al fin público que interesa proteger, por ejemplo la ayuda y protección a poblaciones vulnerables¹⁴.

⁷ Ley n.º 8131, de 18 de setiembre de 2001.

⁸ Ley n.º 9986, de 27 de mayo de 2021.

⁹ Ley n.º 8422, de 6 de octubre de 2004.

¹⁰ Ley n.º 218 de 8 de agosto de 1973.

¹¹ Ley n.º 3859 de 07 de abril de 1967.

¹² Ley n.º 5338 de 28 de agosto de 1973.

¹³ Resolución n.º [R-D C-00122-2019](#) de 2 de diciembre de 2019 y sus reformas.

¹⁴ Para su referencia ver nota al pie de página n.º 4 del presente documento

Además, debe tenerse en cuenta que, los Gobiernos Locales ya están integrados dentro de la REDCUDI, que es un sistema público constituido en la Ley que [Crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil](#) (LREDCUDI)¹⁵; la cual dispone en el artículo 4, que los centros de cuidado y desarrollo infantil gestionados por las municipalidades forman parte integral de los servicios de la Red. Además, el artículo 5, inciso k), incorpora explícitamente a las municipalidades como entes del sector público que conforman la red. En virtud de esta normativa, los Gobiernos Locales¹⁶ operan como prestadores directos de servicios de cuidado infantil y son actores fundamentales en la provisión y articulación de estos servicios.

Ahora bien, las municipalidades cuentan con competencia para transferir recursos mediante convenios; esto lo vemos ya que el [Código Municipal](#) (CM)¹⁷, dota a las municipalidades de autonomía política, administrativa y financiera. Como parte de sus atribuciones, el artículo 4, inciso f), faculta a las municipalidades a concertar pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente, el artículo 13, inciso e), establece como atribución del Concejo Municipal, la celebración de convenios y la autorización de egresos, así como comprometer los fondos de la municipalidad. Asimismo, el artículo 71 del CM, permite que las municipalidades dispongan de su patrimonio a través de los actos o contratos permitidos en el mismo Código y en la normativa de contratación pública.

Entonces, una interpretación sistemática de estas normas del CM indicadas, permite deducir que las municipalidades pueden suscribir convenios con sujetos privados, sin fines de lucro, orientados a la consecución de un fin público, como lo es la atención de menores en el contexto de la REDCUDI.

Y finalmente, respecto a la naturaleza del acuerdo de un Concejo Municipal, este autoriza la suscripción del convenio, y la consecuente transferencia, constituye un acto administrativo típico regulado por el artículo 136 de la LGAP. Este acuerdo representa la declaración unilateral de voluntad de ese órgano colegiado y opera como el acto habilitante exigido por el artículo 71 del CM. Al emitir un acuerdo así, el Gobierno Local ejerce su competencia de disponer de los recursos para satisfacer un fin de interés público, el cual puede perfectamente, ser afín a los objetivos de la REDCUDI.

IV. CONCLUSIONES

Resulta legalmente procedente que una municipalidad, respaldada en un acuerdo formal de su Concejo Municipal, otorgue beneficios patrimoniales (transferencias de recursos) a

¹⁵ Ley n.º 9220 de 24 de marzo de 2014 y sus reformas.

¹⁶ Entendido estos como una Diarquía Jerárquica Municipal, donde la cúspide de la estructura orgánica municipal está distribuida en dos órganos en igualdad de condiciones, con ámbitos competenciales determinados por el mismo CM en los artículos 13 y 17, al establecer atribuciones diferenciadas para ambos. Así, tenemos al Concejo Municipal, integrado por regidores de elección popular, con funciones de tipo política y normativa, entre otras competencias; y por otro lado, la Alcaldía, como administradora general, que ostenta la representación legal de la municipalidad. Lo anterior de conformidad con el pronunciamiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º [776-C-S1-2008](#), y la resolución n.º [00508-2014](#) de 22 de octubre de 2014 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo.

¹⁷ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

DFOE-LOC-0306

8

09 de marzo, 2026

personas jurídicas de naturaleza privada sin fines de lucro para la prestación de servicios de cuidado infantil al amparo de la REDCUDI. Dicha procedencia encuentra su asidero jurídico en los artículos 4 inciso a), 5 inciso k) y 16 de la Ley que crea la REDCUDI, en concordancia con los artículos 4 incisos f) y h), 13 inciso e) y 71 del Código Municipal, y las disposiciones de control establecidas en la Ley Orgánica de la CGR y en las *Normas Técnicas* de los beneficios patrimoniales aplicables a los sujetos privados.

Un acuerdo adoptado por el Concejo Municipal califica como el acto administrativo habilitante, de conformidad con el artículo 71 del Código Municipal. Este acto es el que faculta jurídicamente a la municipalidad a disponer de su patrimonio para transferir recursos a un sujeto privado con el fin de desarrollar programas de cuidado infantil.

Para perfeccionar esta transferencia, la municipalidad debe suscribir un convenio que estipule claramente las obligaciones y mecanismos de control. Se recomienda adicionalmente que el Concejo Municipal emita un reglamento específico que norme los requisitos, procedimientos y esquemas de rendición de cuentas sobre estos recursos públicos de conformidad con las *Normas Técnicas* emitidas por la CGR.

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 ÁreaLicda. María del Milagro Rosales Valladares
Fiscalizadora **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

FARM/RACS/VCB/emg

ci: Área de Fiscalización para el Bienestar Social
Expediente

NI: 1743 (2026)

G: 2026001023 -3