

Al contestar refiérase  
al oficio N° **06440**

28 de mayo, 2026  
**DFOE-LOC-0689**

Señor  
Juan Luis Arce Castro  
Intendente Municipal  
[jarce@concejolepanto.go.cr](mailto:jarce@concejolepanto.go.cr)  
**CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE LEPANTO**

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por el intendente del Concejo Municipal de Distrito de Lepanto, sobre la posibilidad de reconocer el pago de obligaciones sustentadas en convenios institucionales financiados por organismos internacionales

Nos referimos al oficio n.º OF-IM-0219-2026, de 17 de abril de 2026, recibido en el Órgano Contralor el 22 de abril de 2026, relativo a la consulta sobre la el marco legal aplicable ante el reconocimiento y eventual pago de obligaciones derivadas de convenios interinstitucionales, los cuales sean financiados con organismos internacionales.

## **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN**

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

*Constituye el convenio de participación suscrito en el marco de un contrato de préstamo internacional, título jurídico suficiente para sustentar el reconocimiento y pago de obligaciones por concepto de contrapartida por parte de una entidad pública.*

*Es procedente el reconocimiento y pago de obligaciones económicas cuando no consta la existencia de un acuerdo formal del órgano colegiado competente que autorice dicho compromiso, existiendo únicamente actuaciones administrativas de otros funcionarios.*

*Bajo qué supuestos puede la Administración reconocer obligaciones económicas a favor de terceros, cuando se presentan eventuales debilidades en el respaldo jurídico, presupuestario o procedimental del compromiso.*

*Cuál es el alcance de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que intervienen en la generación de compromisos económicos sin el debido sustento legal, presupuestario o de control interno.*

*Cuál debe ser el proceder de la Administración Pública, conforme a los principios de legalidad y resguardo de la Hacienda Pública, ante la eventual existencia de obligaciones cuya validez jurídica no se encuentra debidamente acreditada.*

*Resulta procedente el reconocimiento de intereses a favor de contratistas o terceros, en el marco de obligaciones económicas cuya exigibilidad o perfeccionamiento jurídico se encuentra en discusión.*

## **II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado, en el artículo 29 de la 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 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.

Ahora bien, revisada la gestión remitida mediante el oficio n.º OF-IM-0219-2026, se advierte que no se adjunta criterio jurídico institucional en los términos previstos en el artículo 8 inciso 6 del citado Reglamento, ni la posición del consultante –como aspecto mínimo requerido– lo que faculta al Órgano Contralor a declinar la atención de la consulta. No obstante, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 9 del mismo cuerpo normativo, se valoró la procedencia de atender la consulta dada su relevancia para el adecuado funcionamiento del sistema de control interno municipal.

Es menester destacar que 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 brindando 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 Activa, 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

Como punto de partida, debemos tener en consideración que la consultante es un Concejo Municipal de Distrito (CMD), razón por la cual tiene un tratamiento especial en cuanto a la normativa que se debe aplicar, pues los CMD tienen su propia ley y características que lo vuelven particular, dado que su personalidad jurídica es limitada.

En esa línea, la Ley General de Concejos Municipales de Distrito<sup>1</sup> establece que:

*Artículo 1.- La presente ley regula la creación, la organización y el funcionamiento de los concejos municipales de distrito, que serán órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo. Para ejercer la administración de los intereses y servicios distritales, los concejos tendrán personalidad jurídica instrumental, con todos los atributos derivados de la personalidad jurídica. Como órganos adscritos los concejos tendrán, con la municipalidad de que forman parte, los ligámenes que convengan entre ellos. En dichos convenios se determinarán las materias y los controles que se reserven los concejos municipales. La administración y el gobierno de los intereses distritales se ejercerá por un cuerpo de concejales y por un intendente, con sujeción a los ligámenes que se dispongan.*

Ahora bien, según el artículo transcrito los CMD forman parte de una municipalidad, la cual goza de autonomía y personalidad jurídica plenas, por ello debe existir una delimitación sobre las materias y controles que se reservan para los Concejos Municipales.

Sobre esa línea ha expresado la Contraloría General<sup>2</sup> citando lo desarrollado por la Sala Constitucional que (...) *no tienen autonomía presupuestaria ni normativa por lo que, efectivamente, dependen de la Municipalidad que los creó y a la que se encuentran adscritos. No perciben impuestos de forma independiente, ni tampoco tienen iniciativa en materia presupuestaria, y son creados únicamente en casos calificados (...).*

---

<sup>1</sup> Ley n.º 8173 de 07 de diciembre de 2001.

<sup>2</sup> Ver el oficio n.º [00282](#) (DFOE-LOC-0018) de 13 de enero de 2026.

DFOE-LOC-0689

4

28 de mayo, 2026

Además, ha indicado el Tribunal Constitucional en la resolución n.º [10848-2024](#) del 26 de abril del 2024 que:

*Los concejos no pueden actuar en forma autónoma más allá de los límites que esa autonomía les impone, teniendo claro que son “órganos adscritos a la respectiva municipalidad”, que **carecen de personalidad jurídica y están sujetos a la relación de subordinación en materia presupuestaria, de gobierno y normativa.**” (criterio reiterado en sentencias 2006-13381 de las 09:00 horas del 8 de setiembre de 2006; 2007-4428 de las 16:50 horas del 28 de marzo de 2007 y 2018-20799 de las 12:10 horas del 12 de diciembre de 2018). (La negrita y el destacado corresponden al original).*

Entonces, uno de los elementos que refleja la personalidad jurídica instrumental es la necesidad que tienen los CMD de incluir sus asignaciones de recursos en la estructura programática de las municipalidades respectivas, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de referida Ley n.º 8173. Razón por la cual desde el punto de vista presupuestario se encuentra sujeta a su municipalidad y debe coordinar lo correspondiente a éste y otros temas con ella, como por ejemplo los ingresos, la transferencia de recursos y los egresos, incluidas las obligaciones que generen con sustento en convenios, contratos, etc.

Sin embargo, y según el principio de legalidad derivado del artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, (...) *la actuación de la Administración está sujeta a la existencia de una norma jurídica previa que le autorice su accionar. / De lo anteriormente señalado, es claro que de conformidad con el principio de legalidad, la administración pública puede actuar solamente en la medida en que se encuentre autorizada para hacerlo por el ordenamiento jurídico*<sup>3</sup> (...).

Por lo cual y según lo transcrito, de previo a suscribir algún convenio de participación, más uno como el que plantea en la consulta que lo califica como la adición a un contrato de préstamo internacional –el cual requiere de la respectiva aprobación por parte de la Asamblea Legislativa– tendría que obtener; además, la aprobación de la municipalidad a la cual está adscrito el CMD para optar por la integración del mismo al instrumento, pues según lo que se ha expuesto, por sí mismo el CMD carece de personalidad jurídica para tomar la decisión.

Además, los contratos de préstamos internacionales contienen reglas específicas para su aplicación, según la entidad con la que se suscriban, determinando en el texto del mismo aspectos importantes tales como la forma de devolución de los recursos que se

---

<sup>3</sup> Oficio n.º [DFOE-DL-1188](#) de 21 de noviembre de 2016.

DFOE-LOC-0689

5

28 de mayo, 2026

facilitaron a título de préstamo, los plazos para su cancelación, el porcentaje en intereses que se debe cancelar, obra o servicio en que será invertido, entre otros elementos relevantes. Es decir, cada contrato de préstamo internacional contempla sus propias reglas de aplicación y deben ser analizados de manera particular de previo a tomar la decisión de suscribirlos.

Sobre las interrogantes que se presentan al Órgano Contralor, y particularmente sobre la primera duda sobre si un convenio de participación podría constituirse en un título jurídico suficiente para el reconocimiento y pago de obligaciones por parte de una entidad pública, –como ya se indicó– se debe analizar el contenido de dicho convenio de previo a tomar cualquier decisión, pues existen elementos propios de cada instrumento jurídico que obligan o exoneran a la entidad pública; además, existen elementos constitutivos que deben ser cumplidos según el marco normativo, por ejemplo ser suscrito por los sujetos con la competencia suficiente, determinar el objeto, el motivo, el fin del acto que se formaliza, entre otros. Una falta o vicio en los elementos sustanciales puede derivar en una nulidad del acto<sup>4</sup>. Asimismo, entrar a un análisis pormenorizado por la vía consultiva sería contrario a lo referido en los artículos 8 y 9 del Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República.

Respecto de la segunda inquietud, sobre la procedencia de reconocer pagos de obligaciones económicas cuando no consta la existencia de un acuerdo formal del órgano colegiado competente que los autorice, debe indicarse que dichos pagos no podrían realizarse, pues existe una vulneración el principio de legalidad, como se acotó supra.

Es necesario destacar que la Administración Pública únicamente puede ejecutar lo que le está expresamente autorizado; por tanto, cualquier pago realizado sin la base requerida podría crear un vicio de nulidad, al carecer de los elementos esenciales de competencia y voluntad. Es menester destacar que según el artículo 13 inciso e) del Código Municipal<sup>5</sup> es atribución exclusiva del Concejo Municipal (...) *celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad* (...) en consecuencia, y según su consulta las actuaciones aisladas de otros funcionarios no suplen ni subsanan la omisión de un acuerdo válido por parte del órgano colegiado.

Según lo desarrollado, no existirían supuestos válidos en que la Administración pueda reconocer obligaciones económicas en favor de terceros, si hay ausencia de elementos necesarios en su conformación. Además, según se extrae en el tercer punto de la consulta, se aúna a lo dicho posibles debilidades en *el respaldo jurídico, presupuestario y/o procedimental del compromiso*. Lo que podría volver improcedente cualquier pago.

---

<sup>4</sup> Sobre el tema ver el oficio n.º [PGR-C-309-2021](#) de 11 de noviembre de 2021, entre otros.

<sup>5</sup> Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

El cuanto al alcance de la responsabilidad de los funcionarios públicos que intervienen en la generación de compromisos económicos sin el debido sustento legal, presupuestario o de control interno, se podrían exponer a sanciones administrativas disciplinarias que van desde amonestaciones escritas hasta el despido sin responsabilidad patronal, según la participación y gravedad de la falta que hayan cometido y se compruebe mediante el debido proceso. Asimismo, puede presentarse responsabilidad civil y penal contra dichos funcionarios, de conformidad con el sustento probatorio, el derecho de defensa y las sanciones que eventualmente impongan las autoridades competentes.

Apunta el consultante cuál debe ser el proceder de la Administración Pública, conforme a los principios de legalidad y resguardo de la Hacienda Pública, ante la posible existencia de obligaciones cuya validez jurídica no se encuentra debidamente acreditada. En relación con la pregunta se debe reiterar que la existencia de obligaciones cuya validez jurídica no está acreditada, el principio de legalidad exige que la Administración Pública se apegue a las vías que contempla el ordenamiento jurídico para su atención, donde debe prevalecer el resguardo del interés público y la Hacienda Pública.

Sobre si resulta procedente el reconocimiento de intereses a favor de contratistas o terceros, en el marco de obligaciones económicas cuya exigibilidad o perfeccionamiento jurídico se encuentra en discusión, se entiende –por la redacción– que actualmente existen procesos abiertos en otras instancias, con competencia suficiente para decidir sobre ellas, por lo que contestar ésta pregunta podría interferir en la resolución de un caso concreto e impactar de manera directa por medio de la respuesta brindada por el Órgano Contralor un caso particular, razón por la cual se omite referirse a este punto.

#### **IV. CONCLUSIONES**

1. Los Concejos Municipales de Distrito son órganos adscritos a la municipalidad del cantón respectivo, ostentan una personería jurídica instrumental, para el beneficio de los intereses del distrito, por lo que es de obligada aplicación del principio de coordinación para atender y satisfacer el interés público.
2. Las municipalidades deben regular la materia, ligámenes y controles que ejercerán sobre los concejos municipales de distrito que la conformen.
3. No es procedente que un CMD suscriba convenios, contratos u otras figuras jurídicas, sin que exista el acuerdo de autorización expresa emanado del órgano competente para ello, según la atribución establecida en el Código Municipal.
4. Reconocer pagos u obligaciones, con debilidades significativas en el procedimiento, falta de contenido presupuestario o la ausencia de elementos necesarios de previo para su constitución, podría acarrear responsabilidades

DFOE-LOC-0689

7

28 de mayo, 2026

administrativas, civiles y penales para los funcionarios que se encuentren involucrados en dichas actuaciones.

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**

Licda. Yildred Valladares Acuña  
**Fiscalizadora**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

FARM/emg

C: Expediente

Ni: 8475 (2026)

G: 2026002072 -1