

Al contestar refiérase
al oficio n.º **06962**

08 de junio, 2026
DFOE-LOC-0729

Señora
Yansy Córdoba Fallas
Auditora Interna
auditoriainterna@municotobrus.go.cr
MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS

Estimada señora:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la auditora interna de la municipalidad de Coto Brus sobre los gastos administrativos del Comité Cantonal de Deportes y Recreación

Se procede a dar respuesta al oficio n.º AIM-066-2026-CGR de 24 de abril de 2026, registrado en esa fecha.

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 el caso de que un Comité Cantonal de Deportes y Recreación haya incurrido en gastos operativos por contratación de personal administrativo previo a la promulgación del decreto legislativo N° 10626 (numeral 179); por ejemplo, secretario (a) y contador (a) y ante el supuesto de que no pueda sostener la estructura administrativa con el 10% que se destina a gastos administrativos;*

¿es legalmente viable que en presupuestos iniciales y sus variaciones se incluyan los rubros correspondientes a remuneraciones y cargas sociales dentro del Programa II “Servicios Comunes”?

2. *Los funcionarios administrativos de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación para la ejecución de sus labores cotidianas deben utilizar diversos materiales y suministros, bajo ese entendido;*

DFOE-LOC-0729

2

08 de junio, 2026

¿los recursos presupuestarios que se incluyen en presupuestos iniciales y sus variaciones para la adquisición de bienes, con la finalidad antes señalada, ¿pueden incorporarse en el Programa II “Servicios Comunes”?

3. *La atención de necesidades permanentes y continuas de un Comité Cantonal de Deportes y Recreación, por ejemplo, contar con un servidor público que ocupe el cargo profesional de Contador;*

a) ¿debe llevarse a cabo a través de una contratación de naturaleza laboral (empleo público) o se pueden obtener estos servicios por medio de procedimientos de contratación pública?

b) Se considera una relación laboral encubierta contratar servicios profesionales para la ejecución de labores ordinarias y/o permanentes por periodos continuos que superen los diez años.

c) ¿Qué elementos deberían valorarse para determinar la existencia de una posible relación laboral encubierta?

d) ¿Cuáles serían las eventuales consecuencias legales de esa posible relación laboral encubierta? (Los resaltados corresponden al original).

Sobre el particular, la auditora interna concluye lo siguiente:

(...) En términos generales, el marco legislativo establece que solamente el 10% puede destinarse a sufragar gastos administrativos derivados de la actividad del Comité, el resto de la asignación presupuestaria no podría ser utilizado para fines del programa I. Dirección y Administración General.

Siguiendo esa línea argumentativa, los insumos (materiales y suministros) que se necesitan en una oficina y que son asignados al personal administrativo de un Comité Cantonal de Deportes y Recreación deben sufragarse necesariamente con el 10% destinado a gastos administrativos derivados de la actividad del órgano colegiado.

Por otra parte, en lo referente a la contratación pública de servicios profesionales, se considera que no procede procurar la satisfacción de necesidades continuas y/o permanentes a través de procedimientos contractuales de servicios profesionales o técnicos, ya que se podría utilizar esa figura para encubrir una relación de empleo público (...)

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.

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 Auditoría Interna, 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) Comités Cantonales de Deportes y Recreación

Respecto de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación (CCDR), la Contraloría General de la República se ha referido en reiteradas oportunidades³, sobre su naturaleza jurídica destacando que este tipo de organismos poseen dos características específicas a considerar: primero que se encuentran adscritos a cada Municipalidad y, en segundo lugar, que tienen personalidad jurídica instrumental.

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.

³ Ver entre otros los oficios n.ºs [14371 \(DFOE-LOC-1565\)](#) de 01 de setiembre de 2022, [12497 \(DFOE-LOC-1279\)](#) de 29 de julio de 2022 y [07653 \(DFOE-DL-0900\)](#) de 21 de mayo de 2020.

DFOE-LOC-0729

4

08 de junio, 2026

En lo que atañe a la personalidad jurídica instrumental de los CCDR, la Contraloría General manifestó⁴ que (...) *una característica particular de los CCDR es la asignación de un presupuesto propio, siendo que el objetivo de atribuirla es justamente separar determinados fondos de la organización mayor, afectarlos a ciertos fines y atribuir su gestión al nuevo órgano que se crea y al cual se le atribuye esta personalidad.*

En concordancia con lo transcrito, el Código Municipal (CM)⁵ establece la obligación de la municipalidad de reglamentar la actividad de los CCDR, pues es claro que corresponde a éstas ser las responsables de la supervisión y el control de dichos comités.

Ahora bien, los CCDR han sido objeto de diversas propuestas para su fortalecimiento y renovación en los últimos años, entre las diferentes iniciativas legislativas se concretó la Ley n.º 10626, Ley para el fortalecimiento de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación, la cual entró en vigencia a partir del 17 de enero del 2025.

Dicha ley reforma los artículos 173 al 181 del Código Municipal, los cuales conforman el capítulo destinado a los CCDR y que deben ser entendidos de forma integral. Es decir, los artículos se deben cumplir de forma concatenada y no de manera aislada. Entonces, según el artículo 173 el primer objetivo de un CCDR es ser un órgano técnico en el tema del deporte y la recreación, para ello deben desarrollar planes, proyectos y programas deportivos, recreativos y de estilos de vida saludable cantonales, así como para construir, administrar, mantener y ceder el uso de sus instalaciones deportivas.

El numeral 179 menciona lo siguiente:

(...) Las municipalidades deberán asignarles un mínimo de un tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales para el desempeño de las funciones del comité cantonal de deportes y recreación; de este porcentaje, un diez por ciento (10%), como máximo, se destinará a gastos administrativos, y el resto a programas deportivos, recreativos, de estilos de vida saludable, y al mantenimiento y construcción de instalaciones. Este porcentaje destinado a gasto administrativo podrá aumentar en otros diez puntos porcentuales (10 p.p.), siempre y cuando se demuestre que dicho recurso es necesario para el desarrollo y continuidad de los planes, proyectos y programas deportivos, recreativos y de estilos de vida saludable cantonales, así como para construir, administrar y mantener sus instalaciones deportivas o recreativas.

⁴ Ver el oficio n.º [03652 \(DFOE-LOC-0427\)](#) de 26 de marzo de 2026.

⁵ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

(...) La Contraloría General de la República (CGR) emitirá la normativa sobre lo que debe considerarse gasto administrativo e inversión en planes, proyectos y programas de los comités cantonales de deportes, y las auditorías municipales velarán por la implementación de esas normas; para ello, las auditorías deberán comprobar la apertura y cierre de libro de actas y contables que realice la Junta Directiva del Comité de Deportes y Recreación.

Al respecto, las [Indicaciones para la formulación y aprobación interna del presupuesto para el ejercicio económico, para los Órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas adscritas a un ente de la Administración Descentralizada que están excluidos de la aprobación externa de la CGR](#), establecen con relación a los CCDR que el concepto de Gasto Administrativo (...) *Corresponde a los gastos necesarios para la gestión operativa, dirección y administración general de los Comités Cantonales de Deporte y Recreación. Incluye, entre otros, gastos por servicios básicos, papelería, alquileres, salarios del personal administrativo, viáticos relacionados con funciones de gestión y cualquier otro gasto estrictamente vinculado con la operación institucional del comité.*

b) Ley Marco de Empleo Público⁶

El numeral 46 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 46- Relaciones de servicio temporales o por períodos. Se podrán contratar, de forma temporal, nuevas personas servidoras públicas para realizar:

- a) Labores extraordinarias.*
- b) Labores justificadas en procesos productivos temporales o por perfiles que dependan de los estándares y el alto desempeño de una determinada familia de puestos.*
- c) Labores que requieran determinadas destrezas físicas, cognitivas o afines requeridas para actividades específicas.*
- d) Labores originadas por la atención de emergencias o fuerza mayor, las cuales mantendrán una relación laboral por el plazo que establezca cada administración.*

No procederá la contratación temporal de servidores públicos para la atención de actividades ordinarias de las entidades y los órganos incluidos, a excepción de las contrataciones efectuadas por el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Comisión Nacional de Emergencias o cuando por razones de conveniencia nacional, por inopia o por razones de emergencia, sea necesario acudir a esta vía para garantizar la continuidad de los servicios brindados por la respectiva institución.

⁶ Ley n.º 10159 de 8 de marzo de 2022.

DFOE-LOC-0729

6

08 de junio, 2026

Al respecto, la Procuraduría General de la República⁷ ha indicado en diversas oportunidades con relación a los servicios temporales lo siguiente:

Las contrataciones por servicios especiales son excepcionales y/u ocasionales, pues responden a necesidades específicas, conceptualmente delimitadas por un plazo u obra determinados. Por lo que no puede pretenderse suplantar la prestación de servicios permanentes para la gestión ordinaria y habitual de la institución, que inexcusablemente, por regla de principio, debieran ser prestados por servidores regulares bajo una típica relación de empleo público (Dictámenes C-089-2019 de 03 de abril de 2019 y C-207-2018, op. cit.).

En caso de hacerlo, con ello no sólo se desvirtúa la naturaleza jurídica de dicha contratación en detrimento del régimen de empleo público; quebrantando los principios de juridicidad administrativa y de buen manejo de los fondos públicos al derivarse eventuales obligaciones patrimoniales impropias de dicho régimen de contratación (Dictámenes C-237-2015, op. cit. y C-097-2018, de 11 de mayo de 2018), sino que también podría estarse incurriendo en fraude de ley (art. 5 de la Ley No. 8422, denominada Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública) o desviación de poder como patología administrativa, cuando se utiliza un acto perfecto, válido o inválido, para perseguir un fin distinto al fijado por el ordenamiento jurídico (arts. 49 constitucional, 131.3 LGAP y 1.2 del CPCA), al encubrir una relación de empleo mediante este otro tipo de contratación (Dictamen C-089-2019 op. cit.).

c) Atención de las consultas planteadas

En atención a las consultas de los puntos 1) y 2), es necesario aclarar que con la promulgación de la Ley para el fortalecimiento de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación -la cual entró en vigencia a partir del 17 de enero del 2025- el artículo 179 del CM fue modificado; de modo que el porcentaje de diez por ciento (10%) para gastos administrativos de los CCDR, puede aumentarse en otros diez puntos porcentuales (10 p.p.), siempre y cuando se demuestre que dicho recurso es necesario para el desarrollo y continuidad de los planes, proyectos y programas deportivos, recreativos y de estilos de vida saludable cantonales, así como para construir, administrar y mantener sus instalaciones deportivas o recreativas.

En otras palabras, desde el 17 de enero de 2025 los CCDR están facultados para incrementar el porcentaje de gasto administrativo hasta un 20% justificando adecuadamente dicha necesidad. Antes de esa fecha, únicamente podían destinar un 10% para gasto administrativo.

⁷ Ver los dictámenes n.ºs PGR-C-277-2024 de 26 de noviembre de 2024, C-089-2019 de 3 de abril de 2019, C-69-2017 de 3 de abril de 2017, C-237-2015 de 7 de setiembre de 2015 y C-329-2015 de 2 de diciembre de 2015.

DFOE-LOC-0729

7

08 de junio, 2026

Dicho lo anterior, es responsabilidad de la administración del CCDR utilizar los clasificadores vigentes para hacer sus registros presupuestarios, considerando los límites que se pueden destinar para gasto administrativo, conforme a lo indicado en el numeral 179 del CM. También, se debe tener presente la definición de “gasto administrativo” señalada anteriormente por parte del Órgano Contralor.

En lo que respecta a las consultas contenidas en el punto 3, es necesario que la Administración determine, en primera instancia, si las labores a realizar son de carácter ordinario o extraordinario; ya que eso define si el personal a contratar es por un plazo temporal o fijo. Luego, según sea el caso, la Administración debe realizar el proceso de contratación correspondiente conforme al ordenamiento jurídico (Código Municipal, Ley Marco de Empleo Público y normativa emitida por el gobierno local).

Dicho lo anterior y en atención a la consulta a) del punto 3, la Administración es la que debe determinar si las labores de contaduría del CCDR son de carácter ordinario o extraordinario para definir el tipo de contratación a realizar, como se indicó anteriormente.

En cuanto a las consultas de los puntos b), c) y d) tornar una contratación establecida para un lapso temporal determinado, en una de plazo indefinido, desvirtúa la naturaleza jurídica de la primera, quebrantando, dicha actuación, el principio de legalidad y el buen manejo de los fondos públicos. Así las cosas, le corresponde a la consultante determinar, casuísticamente, cuando un contrato a plazo fijo, se utilice para solventar necesidades institucionales permanentes y las consecuencias de dichas actuaciones.

IV. CONCLUSIONES

1. Los Comités Cantonales de Deporte y Recreación, son órganos adscritos a la municipalidad del cantón respectivo, con una personalidad jurídica instrumental y funcionará como órgano técnico desconcentrado de la corporación municipal.
2. Los CCDR deben destinar un diez por ciento (10%), como máximo, a gastos administrativos; sin embargo, existe la posibilidad de incrementar un diez por ciento (10%) adicional cuando se demuestre que dicho recurso es necesario para el desarrollo y continuidad de los planes, proyectos y programas deportivos, recreativos y de estilos de vida saludable cantonales, así como para construir, administrar y mantener sus instalaciones deportivas o recreativas.
3. El artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público establece las reglas para contrataciones por servicios temporales o por periodos. Dichas reglas deben ser atendidas por los gobiernos locales y los CCDR adscritos.

DFOE-LOC-0729

8

08 de junio, 2026

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

Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

ci: Expediente

NI: 9138 (2026)

G: 2026002177-1