

Al contestar refiérase
al oficio n.º **13761**

9 de octubre, 2026
DFOE-SOS-0605

Señor
Allan Arias Jiménez
Auditor Interno
CORPORACIÓN ARROCERA NACIONAL (CONARROZ)

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado sobre el alcance de las competencias legales de la Corporación Arrocera Nacional para utilizar recursos de naturaleza parafiscal en la adquisición y entrega, sin contraprestación económica, de insumos agrícolas a productores de arroz

Nos referimos a su oficio n.º A.I. 156-2026 del 27 de julio de 2026, mediante el cual solicita criterio en relación con el alcance de las competencias legales de la Corporación Arrocera Nacional para utilizar recursos de naturaleza parafiscal en la adquisición y entrega, sin contraprestación económica, de insumos agrícolas a productores de arroz.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General en relación con el alcance de las competencias legales de la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ) para utilizar recursos de naturaleza parafiscal en la adquisición y entrega, sin contraprestación económica, de insumos agrícolas a productores de arroz. La gestión se relaciona con la ejecución de los denominados Planes de Ayuda 1.0 y 2.0, así como del Programa de Reconversión FLAR.

Específicamente, se plantean las siguientes consultas:

1. *¿Si los artículos 6, incisos f) y v), y el artículo 42 de la Ley No 8285, constituyen una habilitación legal suficiente para que CONARROZ adquiera insumos agrícolas con fondos parafiscales y los entregue sin contraprestación a productores de arroz?*
2. *¿La competencia legal de promover, fomentar, fortalecer o estabilizar la actividad arrocera comprende, por sí sola, la facultad de realizar entregas sin contraprestación de bienes adquiridos con recursos públicos de naturaleza parafiscal?*
3. *¿Las denominadas potestades implícitas permiten comprender dentro de las competencias de CONARROZ, una modalidad de actuación consistente en la adquisición y entrega sin contraprestación de insumos agrícolas a productores de arroz, aun cuando dicha modalidad no se encuentre expresamente regulada en la Ley No 8285?*
4. *¿Los dictámenes de la Procuraduría General de la República referidos por la Dirección Ejecutiva, constituyen fundamento jurídico suficiente para considerar habilitada la entrega sin contraprestación de insumos agrícolas a productores de arroz, o su alcance debe limitarse a las circunstancias concretas que dieron origen a dichas consultas?*
5. *¿La aprobación de un programa por parte de la Junta Directiva y su regulación interna pueden constituir, por sí mismas, una habilitación suficiente para una actuación administrativa que implique la entrega sin contraprestación económica de bienes adquiridos con recursos parafiscales, cuando no exista una autorización legal expresa?*
6. *¿Resulta jurídicamente suficiente fundamentar la actuación para las ayudas en las competencias previstas en la Ley No 8285, complementadas con la teoría de las potestades implícitas y la jurisprudencia de la Procuraduría General de la República, en los términos expuestos por la Dirección Ejecutiva?*
7. *En caso de que la Contraloría General de la República determine que una actuación administrativa de esta naturaleza carece de habilitación legal suficiente, ¿cuáles serían, en términos generales y dentro de su ámbito competencial, las consecuencias jurídicas que podrían derivarse respecto de la actuación administrativa y de los eventuales sujetos responsables?"*

Al respecto, la Auditoría Interna señala que mediante los oficios n.º A.I. 144-2026 y A.I. 146-2026 solicitó a la Dirección Ejecutiva de CONARROZ el fundamento legal que habilitaba a esa Corporación para realizar la entrega, sin contraprestación económica, de insumos agrícolas a los productores de arroz, utilizando fondos públicos de naturaleza parafiscal. En respuesta, la Dirección Ejecutiva, con fundamento en el criterio de la Asesoría Jurídica institucional, sustentó dicha actuación principalmente en las competencias atribuidas a CONARROZ por la Ley n.º 8285, en las potestades implícitas derivadas de esas competencias y en distintos pronunciamientos de la Procuraduría General de la República.

No obstante, la Auditoría Interna manifiesta que persisten dudas respecto del alcance de la habilitación jurídica invocada por la Administración, particularmente a la luz del principio de legalidad establecido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica (LOCGR)¹, en el cual se establece que dicha potestad se ejerce en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados, 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”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, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la administración 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 7 de setiembre de 1994.

² Resolución n.º R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.º 244 del 20 de diciembre de 2011.

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

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) Sobre la naturaleza jurídica de CONARROZ, los recursos parafiscales y el alcance de sus competencias

En primer término, resulta necesario referirse a la naturaleza jurídica de la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ) y al marco general que delimita el ejercicio de sus competencias. De conformidad con la Ley n.º 8285, CONARROZ constituye un ente de derecho público no estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado con el objeto de fomentar la competitividad y el desarrollo de la actividad arrocera nacional. Asimismo, dicha ley declara de interés público distintas actividades vinculadas con la investigación, el mejoramiento genético, la transferencia tecnológica, la producción y el mercadeo del arroz, y atribuye a la Corporación las funciones necesarias para el cumplimiento de esos fines.

En cuanto a sus recursos, la Ley n.º 8285 contempla, entre otras fuentes de financiamiento, contribuciones obligatorias asociadas al arroz nacional e importado. La naturaleza parafiscal de este tipo de ingresos determina su carácter público. Sobre este aspecto, la Contraloría General ha señalado que el hecho de que recursos de esa naturaleza ingresen directamente al patrimonio de un ente público no estatal *“no los convierte en privados, ya que su origen es parafiscal y están destinados al cumplimiento de los fines públicos”*³ atribuidos por el ordenamiento. En consecuencia, tales recursos son fondos públicos y, a la vez, forman parte de la Hacienda Pública y quedan sujetos al régimen de fiscalización correspondiente.

De ahí que la utilización de esos recursos deba guardar correspondencia con el marco competencial y con el destino definido por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, el principio de legalidad financiera exige que los fondos públicos sean utilizados conforme a la habilitación normativa que sustenta su recaudación y disposición. En esta materia, la

³ Contraloría General de la República. Despacho Contralor, resolución n.º R-DC-00036-2025 (DC-0121), de 21 de abril de 2025.

Contraloría General ha señalado⁴ que dicho principio impide que la Administración cree libremente nuevas fuentes de gasto o destine recursos públicos a finalidades carentes de habilitación normativa suficiente.

Ahora bien, la Ley n.º 8285 establece competencias de carácter amplio vinculadas con la promoción, protección y desarrollo de la actividad arrocerá y, particularmente, el inciso v) del artículo 6 faculta a la Corporación para constituir, con los recursos que capte, un fondo destinado a promover las actividades propias de su competencia, incluidas aquellas dirigidas a apoyar la producción e industrialización del grano en condiciones competitivas y a procurar la estabilización del mercado.

Sin embargo, la amplitud con que el legislador ha definido los fines y algunas de las competencias de CONARROZ no supone una habilitación irrestricta para utilizar recursos públicos mediante cualquier modalidad de actuación. Sobre este particular, la Procuraduría General de la República ha establecido límites específicos cuando el ejercicio de la función de fomento implica la disposición de fondos públicos a favor de sujetos privados. En ese sentido, señaló⁵ que *“cuando el legislador opta por darles subvenciones, exoneraciones u otro tipo **de beneficio directo o en especie**, es necesario que estos se materialicen en una Ley formal”*, y agregó que el principio de legalidad financiera exige que la disposición de fondos públicos tenga como causa *“una norma del ordenamiento jurídico de rango legal que previamente autorice ese compromiso”*.

Sobre el alcance de esas atribuciones, la Procuraduría General de la República ha indicado que la generalidad con que algunas competencias se encuentran formuladas no equivale a ausencia de límites. En el dictamen n.º C-276-2011⁶ señaló expresamente que *“la generalidad no debe confundirse con indefinición”* y que *“la previsión general de competencias establecida en la ley es el límite y el marco definitorio para las acciones concretas que podrá adoptar la Administración activa en su gestión”*. Asimismo, concluyó que las competencias de CONARROZ comprenden la adopción de aquellos actos, contratos o convenios que resulten apropiados, necesarios y adecuados para perseguir los fines establecidos legalmente.

En esa misma línea, dicho pronunciamiento reconoce que, dentro de las competencias genéricas atribuidas a CONARROZ, pueden existir múltiples acciones dirigidas a apoyar a productores e industriales. En concreto, indicó que CONARROZ puede invertir en *“actividades, contrataciones o adquisición de servicios que finalmente*

⁴ Contraloría General de la República. Área de Fiscalización para el Desarrollo de la Gobernanza, oficio n.º DFOE-GOB-0358 del 30 de julio de 2026.

⁵ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º C-194-2009 del 13 de julio de 2009.

⁶ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º C-276-2011 del 8 de noviembre de 2011.

vayan destinadas a apoyarlos, a beneficiarlos, y a intervenir de un modo directo o indirecto para lograr la estabilidad del mercado”. No obstante, el propio dictamen precisó que tales actuaciones operan “sin asignar en forma directa y gratuita recursos a los productores o industriales” y concluyó expresamente que **“la asignación de fondos a título gratuito (donación) debe encontrar sustento en una norma de rango legal que autorice expresamente otorgar ese destino a los fondos públicos”**. De esta forma, el pronunciamiento distingue entre la utilización de recursos para ejecutar las competencias institucionales y la disposición directa y gratuita de recursos públicos en favor de terceros.

Esa interpretación encuentra además respaldo en el dictamen n.º C-194-2009⁷, en el cual la Procuraduría advirtió que, cuando se encuentran involucrados recursos públicos, no resulta procedente interpretar de manera ilimitada la función de fomento. En ese sentido, señaló que *“no es dable seguir una interpretación amplia del concepto fomentar para dar cabida en él a cualquier acción de la Administración Pública”*, dado que las erogaciones de fondos públicos se encuentran sujetas al principio de legalidad financiera.

De esta forma, las potestades implícitas o instrumentales pueden operar como mecanismos necesarios para hacer efectivas las competencias expresamente atribuidas por el legislador, pero siempre dentro del marco fijado por la propia ley. La Procuraduría ha admitido ese tipo de potestades cuando pueden desprenderse razonablemente de una atribución legal concreta, como ocurrió, por ejemplo, en el dictamen n.º C-089-2009⁸, en el que se reconoció una facultad implícita vinculada con la gestión de recursos financieros externos a partir de una previsión específica contenida en la propia Ley n.º 8285.

Por consiguiente, el análisis del alcance de las competencias de CONARROZ debe partir conjuntamente de las funciones y fines que le asigna la Ley n.º 8285, de la naturaleza pública de los recursos que administra y de los límites derivados de los principios de legalidad administrativa y financiera. Las potestades instrumentales que puedan derivarse de dichas competencias deben guardar una relación objetiva con aquellas y no pueden entenderse de forma separada del marco legal que define tanto los fines institucionales como el destino de los recursos públicos administrados por la Corporación.

⁷ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º C-194-2009 del 13 de julio de 2009.

⁸ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º C-089-2009 del 25 de marzo de 2009.

b) Sobre la utilización de recursos públicos en la adquisición y entrega, sin contraprestación económica, de insumos agrícolas a productores de arroz

Partiendo del marco jurídico expuesto, corresponde analizar, en términos generales, los elementos que deben valorarse cuando una entidad pública adquiere bienes con recursos públicos y posteriormente los entrega, sin contraprestación a sujetos privados.

En primer término, debe distinguirse la naturaleza de la relación que se establece entre el sujeto público y el particular receptor de los recursos o bienes. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, contempla al menos dos supuestos de participación de sujetos privados en la utilización de fondos públicos. Así, el artículo 4 inciso b) se refiere a aquellos casos en los que el particular actúa como custodio o administrador de fondos o actividades públicas, mientras que el artículo 5 regula el otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, los cuales deben otorgarse por Ley o de acuerdo con una Ley.

La diferencia resulta relevante porque no toda entrega de recursos o bienes a un sujeto privado responde a la misma naturaleza jurídica. En el primer supuesto, el particular administra o custodia recursos que conservan su naturaleza pública; en el segundo, existe un beneficio patrimonial concedido sin contraprestación con fundamento legal y sometido al régimen de control previsto por el ordenamiento. Por ello, antes de determinar las medidas de fiscalización aplicables, debe identificarse la norma que autoriza la modalidad concreta mediante la cual se disponen los recursos.

Tratándose de bienes adquiridos con recursos públicos para ser entregados sin contraprestación económica a productores privados, la sola vinculación de la medida con fines de fomento, apoyo a la producción o estabilización del sector no resulta suficiente para establecer su procedencia jurídica. Como ha señalado la Procuraduría General de la República⁹, cuando el legislador opta por establecer subvenciones u otro tipo de beneficio directo o en especie, resulta necesaria una habilitación legal que permita esa forma de disposición de recursos públicos. Asimismo, ha advertido que, al estar involucrados recursos públicos, *“no es dable seguir una interpretación amplia del concepto fomentar para dar cabida en él a cualquier acción de la Administración Pública”*.

En el caso de CONARROZ, este análisis debe realizarse a partir de las disposiciones que la propia Administración ha invocado como fundamento de los Planes de Ayuda al sector. El artículo 6 inciso f) de la Ley n.º 8285 autoriza a la Corporación a *“apoyar, con sus recursos económicos, los proyectos de investigación, extensión y*

⁹ Procuraduría General de la República. Dictamen n.º C-194-2009 del 13 de julio de 2009.

capacitación” propuestos por las Juntas Regionales y la Junta Directiva, mediante convenios o contratos con instituciones dedicadas a esas actividades, destinando para ello al menos un veinticinco por ciento de sus ingresos totales. La habilitación contenida en este inciso se encuentra, por tanto, vinculada al desarrollo de actividades orientadas a la investigación, la extensión y la capacitación del sector arrocerero, esto es, al fortalecimiento técnico y productivo de la actividad, y no al otorgamiento directo de recursos o bienes a los productores. El apoyo económico previsto por la norma recae sobre esos proyectos y debe ejecutarse mediante los mecanismos que ella misma establece, por lo que no puede extenderse, sin más, a una modalidad distinta consistente en la entrega gratuita de insumos a sujetos privados.

Por su parte, el artículo 6 inciso v) faculta a CONARROZ para constituir, con los recursos que capte, un fondo destinado a promover las actividades propias de su competencia, incluidas aquellas *“dirigidas a apoyar y financiar la producción e industrialización del grano en condiciones competitivas”*, así como a procurar la estabilización del mercado total y responder por las líneas de financiamiento que adquiriera la entidad. La norma define los fines a los cuales puede orientarse dicho fondo, pero no establece una autorización expresa para entregar gratuitamente bienes o recursos a productores privados. Por ello, su alcance debe determinarse atendiendo al contenido integral de la disposición, al resto del artículo 6 y a los antecedentes de la reforma que incorporó la referencia al financiamiento.

La reforma introducida mediante la Ley n.º 10064 resulta relevante para precisar el alcance de ese inciso. Mediante dicha ley se reformó el inciso v) y se adicionaron los incisos w) y x) del artículo 6 de la Ley n.º 8285. Estos últimos autorizaron expresamente a CONARROZ a endeudarse y canalizar recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo y de otras entidades financieras para financiar a productores y agroindustriales. Asimismo, se regularon mecanismos de retención y cancelación de financiamientos. Los antecedentes legislativos del expediente n.º 21.937 indican que con la reforma se pretendía generar esa habilitación legal para que CONARROZ pudiera actuar como operador del Sistema de Banca para el Desarrollo, colocar recursos entre los productores y establecer mecanismos de retención de pago, dentro de una lógica de financiamiento y recuperación de recursos.

La interpretación del término “financiar” en esa lógica de financiamiento y recuperación de recursos aparece reforzado en la discusión legislativa.¹⁰ Durante el segundo debate del proyecto se señaló que *“aquí no se le está regalando ni un colón a nadie”*, al explicarse que lo que se habilitaba era la posibilidad de que CONARROZ

¹⁰ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 21.937, Acta de la Sesión Plenaria Extraordinaria n.º 27 del 30 de septiembre de 2021, intervenciones de los diputados José María Villalta Flórez-Estrada y Welmer Ramos González, folios 534 y 542-543.

asumiera riesgos y canalizara recursos hacia los productores. En otra intervención se indicó que “no se está regalando ni una peseta” y que “no es plata regalada”, describiéndose el mecanismo como crédito acompañado de asistencia técnica y sujeto a recuperación. Estas manifestaciones no sustituyen el tenor literal de la ley, pero sí constituyen un elemento interpretativo relevante respecto del alcance del término “financiar” incorporado al inciso v).

En consecuencia, la lectura sistemática del inciso v), conjuntamente con los incisos w) y x) y con los antecedentes legislativos de la Ley n.º 10064, permite advertir que el legislador reguló una estructura de financiamiento, endeudamiento, canalización y recuperación de recursos, y no una modalidad de entrega gratuita y no reembolsable de bienes o recursos a productores privados.

El artículo 42 de la Ley n.º 8285 tampoco modifica esa conclusión. Dicha norma enumera las fuentes de financiamiento de CONARROZ y dispone que “*los recursos y las utilidades que la Corporación obtenga deberán ser utilizados para el logro de sus fines*”. Se trata de una disposición sobre origen y destino de los recursos, pero no de una habilitación material autónoma para trasladarlos gratuitamente a sujetos privados. Que una erogación contribuya al logro de los fines institucionales es una condición necesaria, pero no sustituye la existencia de una norma que autorice la modalidad concreta mediante la cual se dispone del patrimonio público.

En cuanto a la normativa interna aprobada por los órganos de CONARROZ, estos instrumentos pueden desarrollar, ordenar e instrumentalizar competencias previamente conferidas por la ley, pero no ampliar su contenido sustantivo ni crear una potestad que el legislador no haya atribuido. En igual sentido, la aprobación de un programa por la Junta Directiva, su incorporación presupuestaria o la utilización de un procedimiento de contratación pública pueden incidir en la regularidad de la ejecución de una actuación previamente autorizada, pero no constituyen por sí mismas la fuente de la competencia material necesaria para efectuarla.

Por otra parte, tampoco la doctrina de las potestades implícitas utilizada por la Administración, permite arribar a una conclusión distinta. Estas potestades pueden reconocerse cuando resultan necesarias para hacer efectiva una competencia legal expresa y guardan una relación instrumental con ella. Sin embargo, no pueden utilizarse para crear una modalidad sustantivamente distinta de disposición de fondos públicos. El propio dictamen n.º C-089-2009, utilizado como antecedente en esta materia, reconoció una facultad implícita vinculada con el endeudamiento porque encontró en la propia Ley n.º 8285 una previsión concreta que autorizaba gestionar recursos financieros externos. La potestad implícita se construyó, por tanto, a partir de una atribución legal identificable, y no únicamente de los fines generales asignados a la Corporación.

En ese sentido, los dictámenes de la Procuraduría General de la República citados por la Administración tampoco constituyen una autorización para la entrega gratuita de bienes a productores. Particularmente, el dictamen n.º C-276-2011 reconoce una amplia capacidad de actuación de CONARROZ y admite que la Corporación pueda invertir en actividades, contrataciones o adquisición de servicios que beneficien directa o indirectamente a productores e industriales. Sin embargo, el propio pronunciamiento introduce de manera expresa el límite relevante para la consulta, al indicar que tales actuaciones pueden ejecutarse *“sin asignar en forma directa y gratuita recursos a los productores o industriales”*, y concluye que la asignación de fondos a título gratuito debe encontrar sustento en una norma de rango legal que autorice ese destino.

Por ello, no resulta correcta la interpretación según la cual el reconocimiento de la posibilidad de adquirir bienes o contratar servicios implica, por sí solo, que esos bienes puedan posteriormente trasladarse gratuitamente al patrimonio de productores privados. El elemento determinante no es únicamente quién realiza la adquisición inicial, sino qué ocurre posteriormente con el recurso público y bajo qué título jurídico se dispone de él. Precisamente, el dictamen n.º C-276-2011 distingue entre el gasto institucional destinado a beneficiar al sector y la asignación directa y gratuita a sujetos privados.

Tampoco puede sostenerse que la suma de disposiciones legales generales, normas reglamentarias emitidas por CONARROZ y criterios interpretativos constituya, por acumulación, la “norma escrita” habilitante a la que se refiere el artículo 11.2 de la Ley General de la Administración Pública. Dicha disposición admite que el motivo o contenido del acto pueda estar regulado de forma imprecisa, pero presupone la existencia de una norma escrita que autorice la actuación. La posibilidad de interpretar una competencia de manera funcional no permite construir una potestad material nueva a partir de fines generales, reglamentos y criterios administrativos que, considerados individualmente, no contienen esa habilitación.

En tal sentido, la propia legislación aprobada específicamente en 2018 para CONARROZ refuerza esta conclusión. Mediante la Ley n.º 9596, el legislador autorizó expresamente a la Corporación, **por una única vez** y previo estudio técnico, a destinar quinientos millones de colones de su patrimonio para otorgar un *“beneficio económico directo”* a productores afectados por la tormenta Nate. La ley no se limitó a invocar los fines generales de CONARROZ, sino que definió expresamente los beneficiarios, requisitos y condiciones de acceso, el destino de la ayuda, la obligación de devolver los recursos en caso de utilización indebida y la forma de distribución de los montos. Ese antecedente muestra que, cuando el legislador ha querido habilitar a CONARROZ para disponer directamente de recursos de su patrimonio en favor de productores, lo ha establecido de manera específica y bajo condiciones determinadas.

A partir de lo anterior, y sin entrar a resolver actuaciones concretas que corresponde valorar a la Administración y a la Auditoría Interna en el ejercicio de sus respectivas competencias, este Órgano Contralor considera que los artículos 6 incisos f) y v), así como el artículo 42 de la Ley n.º 8285, no constituyen por sí mismos una habilitación legal suficiente para adquirir bienes con recursos públicos y entregarlos gratuitamente como beneficios patrimoniales sin contraprestación a sujetos privados. El inciso f) regula proyectos específicos de investigación, extensión y capacitación; el inciso v), interpretado sistemáticamente con la reforma introducida por la Ley n.º 10064, se inserta en un esquema de apoyo y financiamiento asociado a mecanismos recuperables; y el artículo 42 establece el origen y destino general de los recursos, sin crear una modalidad autónoma de transferencia gratuita.

De igual manera, las potestades implícitas, los reglamentos internos, los acuerdos de Junta Directiva, la aprobación presupuestaria o los criterios de la Procuraduría General de la República no pueden suplir la ausencia de una habilitación legal suficiente para esa modalidad de disposición patrimonial. Tales instrumentos pueden desarrollar o interpretar competencias existentes, pero no crear una competencia sustantiva que no haya sido atribuida por el legislador.

En el caso particular de los criterios de la Procuraduría General de la República, lejos de habilitar una entrega gratuita de recursos o bienes a productores, resultan consistentes con la interpretación aquí expuesta, en cuanto reconocen un ámbito amplio de actuación de CONARROZ para desarrollar actividades, contrataciones y adquirir bienes o servicios en cumplimiento de sus fines, pero distinguen esas actuaciones de la asignación directa y gratuita de recursos a sujetos privados, supuesto para el cual exigen sustento legal suficiente.

Por otra parte, desde la perspectiva del régimen de control previsto en la Ley n.º 7428, una entrega definitiva de bienes a productores que no actúan como custodios o administradores de fondos o actividades públicas, no corresponde al supuesto previsto en el artículo 4 inciso b), pues en este supuesto los recursos permanecen bajo una relación de administración o custodia y conservan su naturaleza pública, mientras que en una entrega definitiva el bien sale de la esfera patrimonial del sujeto público y se incorpora al patrimonio del particular. Asimismo, el artículo 5 no constituye una fuente autónoma de competencia para otorgar beneficios patrimoniales, pues parte de que estos deben concederse “por Ley o de acuerdo con una Ley”. En consecuencia, dicho numeral regula las condiciones y controles aplicables a una habilitación preexistente, pero no sustituye la norma legal que debe autorizar el otorgamiento del beneficio.

En síntesis, el hecho de que una determinada medida persiga una finalidad pública, contribuya al apoyo de la producción arrocera o haya sido aprobada mediante instrumentos internos no basta, por sí solo, para legitimar cualquier modalidad de disposición de recursos públicos. Cuando la actuación implica que bienes adquiridos con fondos públicos salen de la esfera patrimonial de la entidad y son entregados a sujetos privados sin contraprestación ni obligación de reintegro, debe existir una habilitación legal suficiente para ese mecanismo específico. En ausencia de ella, las competencias generales de fomento, apoyo y estabilización no permiten, por sí solas, fundamentar jurídicamente ese traslado patrimonial.

En consecuencia, corresponde a CONARROZ valorar los planes y mecanismos mediante los cuales se entregan bienes o insumos a productores, a la luz del marco legal aplicable y de los criterios desarrollados por la Procuraduría General de la República y esta Contraloría General en materia de disposición de fondos públicos. Para tales efectos, deberá considerar que la noción de fondos públicos no se circunscribe a recursos líquidos o en efectivo, pues conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República comprende también los recursos, valores, bienes y derechos propiedad de los entes públicos. En ese sentido, el hecho de que recursos de naturaleza pública sean utilizados por CONARROZ para adquirir insumos no determina que pierdan esa condición por transformarse de dinero en bienes; mientras permanezcan dentro de su patrimonio, continúan sometidos al régimen jurídico propio de los fondos públicos. Por ello, su posterior entrega definitiva a sujetos privados constituye también una forma de disposición de patrimonio público y debe contar con la habilitación legal suficiente para la modalidad empleada.

c) Sobre las consecuencias generales de actuaciones administrativas contrarias al ordenamiento jurídico

Finalmente, en cuanto a las eventuales consecuencias jurídicas que podrían derivarse si, a partir del análisis correspondiente, se determina que una determinada actuación carece de habilitación legal suficiente, debe señalarse que esa sola circunstancia no permite establecer de manera automática la existencia de responsabilidad administrativa, civil o penal ni individualizar personas responsables. Para ello, resulta necesario valorar las circunstancias concretas de cada actuación, la participación de las personas intervinientes, el marco normativo aplicable y los demás elementos requeridos por el ordenamiento jurídico.

Tratándose de una consulta formulada por la Auditoría Interna, corresponde recordar que esta cuenta con distintas herramientas para abordar hechos que puedan revestir carácter irregular. Los *“Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares”*, resolución n.º R-DC-102-2019, prevén que, una vez efectuado el

análisis inicial, la Auditoría Interna debe definir el curso de acción que resulte procedente, pudiendo, entre otras posibilidades, iniciar una investigación, remitir el asunto a las autoridades internas competentes, trasladarlo a autoridades externas cuando corresponda, incorporar los hechos dentro de una auditoría en ejecución o programar un nuevo estudio, así como desestimar y archivar el asunto cuando no exista mérito para continuar.

En esa valoración inicial deben considerarse aspectos como la competencia para asumir el asunto, la claridad y ubicación temporal de los hechos, la existencia de otros procesos en curso, los eventuales responsables, la prueba disponible, la autoridad competente para ejercer la potestad disciplinaria y la posible existencia de daño patrimonial a la Hacienda Pública.

Cuando la Auditoría Interna determine que corresponde desarrollar una investigación y de esta surjan elementos suficientes sobre la posible existencia de hechos irregulares, el producto puede consistir, según corresponda, en una relación de hechos dirigida a la autoridad que ejerza la potestad disciplinaria o a la instancia competente, una denuncia penal ante el Ministerio Público o, si se descarta la existencia de irregularidades, la desestimación o archivo del caso, lo anterior según resolución n.º R-DC-102-2019.

En todo caso, debe tenerse presente que la investigación realizada por la Auditoría Interna constituye un insumo para que el jerarca, el funcionario o el órgano competente valore la procedencia de las actuaciones posteriores, sin que aquella sustituya las competencias propias de la Administración activa en materia disciplinaria o decisoria. La Contraloría General ha señalado, además, que tanto la Administración Activa como las Auditorías Internas pueden investigar hechos presuntamente irregulares dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, correspondiendo a los jefes la responsabilidad primaria de adoptar las acciones necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno y el debido resguardo de la Hacienda Pública.

Asimismo, ante circunstancias que reflejen riesgos relevantes para la Hacienda Pública o para el sistema de control interno, las auditorías internas pueden desplegar de oficio investigaciones, formular advertencias u otros productos preventivos cuando ello resulte necesario y pertinente.

Por consiguiente, corresponde a la Auditoría Interna de CONARROZ, en el marco de su independencia funcional y de criterio, valorar los hechos y antecedentes que obren en su conocimiento y determinar, conforme a la Ley General de Control Interno y a los Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares, el curso de acción que resulte procedente, considerando, entre otros elementos, la naturaleza y alcance de las actuaciones examinadas, la posible afectación a la Hacienda Pública, la existencia de eventuales responsabilidades y las competencias de las autoridades internas o externas llamadas a intervenir.

IV. CONCLUSIONES

1. Los recursos de naturaleza parafiscal administrados por CONARROZ mantienen su carácter público y se encuentran sujetos a los principios y reglas que rigen la Hacienda Pública. Esta naturaleza no se altera cuando dichos recursos se convierten en bienes o insumos adquiridos por la propia entidad, pues los fondos públicos comprenden también recursos, valores, bienes y derechos.
2. Las competencias generales de fomento, apoyo, financiamiento y estabilización previstas en la Ley n.º 8285 no constituyen, por sí solas, una habilitación suficiente para adquirir bienes con recursos públicos y entregarlos gratuitamente y sin obligación de reintegro a productores privados. En particular, los artículos 6 incisos f) y v), así como el artículo 42 de esa ley, deben interpretarse conforme a su contenido, finalidad y antecedentes legislativos, sin extender su alcance a modalidades de disposición patrimonial no previstas por el legislador.
3. Las potestades implícitas, la normativa reglamentaria o interna, los acuerdos de Junta Directiva, la aprobación presupuestaria y los criterios interpretativos de la Procuraduría General de la República pueden desarrollar o precisar competencias existentes, pero no crear una competencia sustantiva que no haya sido atribuida por ley. Los pronunciamientos de la Procuraduría analizados resultan, además, consistentes con esta interpretación, al distinguir entre las actuaciones institucionales que pueden beneficiar directa o indirectamente al sector y la asignación directa y gratuita de recursos a sujetos privados.
4. La eventual entrega definitiva de bienes a productores que no actúan como custodios o administradores de fondos o actividades públicas no corresponde, por sí misma, al supuesto previsto en el artículo 4 inciso b) de la Ley n.º 7428. Asimismo, el artículo 5 de esa ley no constituye una fuente autónoma de competencia, pues los beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación deben ser otorgados por ley o de acuerdo con una ley.
5. Corresponde a CONARROZ valorar los planes y mecanismos mediante los cuales se entregan bienes o insumos a productores, considerando el marco legal aplicable y los criterios desarrollados por la Procuraduría General de la República y esta Contraloría General, verificando que la modalidad concreta empleada cuente con habilitación legal suficiente.

6. En cuanto a las consecuencias generales de actuaciones administrativas contrarias al ordenamiento jurídico, su determinación requiere una valoración concreta de los hechos, de la normativa aplicable, responsables y de los demás elementos exigidos por el ordenamiento. En razón de que la consulta es formulada por la Auditoría Interna, corresponde a esta, dentro de su independencia funcional y de criterio, valorar las actuaciones que resulten procedentes conforme a la Ley General de Control Interno y a los Lineamientos generales para el análisis de presuntos hechos irregulares.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web www.cgr.go.cr.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

 **Firmado**
digitalmente
Valide las firmas digitales

EAM/sca

GP: 2026003269-1
NI: 15834-2026