

Al contestar refiérase
al oficio n.º **15380**

29 de octubre de 2026
DJ-1922

Señora
Karen Lorena Espinoza Vindas
Auditora Interna
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (en adelante AyA)
correo electrónico: kespinoza@aya.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Se atiende consulta sobre la vigencia de criterios aplicables a convenios de colaboración entre entes públicos, determinación de aportes y beneficios institucionales, eventuales vicios de nulidad y requisito de refrendo jurídico interno.

Se refiere este Despacho a su oficio n.º AU-2026-00761 del 18 de septiembre del 2026, en el cual solicita a esta Contraloría General criterio jurídico sobre varios aspectos relacionados con los convenios de colaboración entre entes de derecho público. Específicamente, realiza un resumen detallado de sus inquietudes en tres áreas:

1. La vigencia y alcance del criterio previamente emitido en el oficio DJ-00712-2017 a la luz de la Ley General de Contratación Pública (Ley N.º 9986), en particular respecto a los elementos que deben concurrir para sustentar el traslado temporal de funcionarios entre instituciones.
2. Si resulta jurídicamente necesario cuantificar los aportes e identificar los beneficios institucionales en dichos convenios, y si la omisión de estos elementos pudiese constituir un vicio de nulidad absoluta o relativa.

3. Si es jurídicamente obligatorio que estos instrumentos sean sometidos a revisión o refrendo jurídico interno previo a su suscripción, cuál es su fundamento legal y cuáles serían las consecuencias jurídicas de omitir dicho control.

Así las cosas, procede este órgano contralor a emitir las siguientes consideraciones:

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De previo a dar respuesta a las interrogantes planteadas, debe advertirse que en el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica (Ley N.º 7428 del 4 de septiembre de 1994) y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N.º R-DC-197-2011, publicada en el diario oficial La Gaceta N.º 244 del 20 de diciembre de 2011), el órgano contralor tiene por norma no referirse a casos y situaciones concretas.

De manera puntual, el artículo 8 de la norma reglamentaria antes mencionada establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que éstas deben *"(...) plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante (...)"*.

Este proceder se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que implica emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

Bajo esta inteligencia, la potestad consultiva no puede (ni debe) verse como un medio por el cual la Contraloría General sustituye a las Administraciones Públicas en el manejo de situaciones concretas en el plano administrativo, la resolución de conflictos internos que se puedan generar entre los diferentes órganos en el seno de la entidad

consultante y, menos aún, como un instrumento para validar conductas previamente adoptadas por la Administración.

Lo anterior no impide, sin embargo, emitir un pronunciamiento general respecto a consultas vinculadas con el ámbito competencial de la Contraloría General (definido por el constituyente y perfilado por el legislador ordinario). Esto en el entendido, claro está, que se trata de consideraciones que se esbozan desde una perspectiva general, no respecto a una situación específica e individualizada y dirigida por demás a orientar a la entidad consultante en la toma de sus decisiones.

Cabe subrayar, la particular importancia que lo apuntado tiene en la especie, habida cuenta que la legalidad o no de los actos administrativos tendientes a la suscripción de convenios y la validación de sus requisitos, es un extremo que compete y es responsabilidad primaria de cada Administración activa. Bajo esa inteligencia, el órgano contralor exhorta a los titulares subordinados responsables a asegurarse que cualquier acto de disposición de recursos públicos resulte acorde con el ordenamiento jurídico.

II.- CRITERIO DEL DESPACHO

1. Naturaleza, requisitos de los convenios entre entes públicos y traslado de funcionarios.

Plantea la consultante en este tema, cuestionamientos generales, en primer lugar consulta si se mantienen vigentes los requisitos del criterio de 2017 (objetivo común, paridad, beneficios, interés público) bajo el nuevo inciso f) del Art. 2 de la Ley 9986. Y si en el caso que se motive por interés público, si siempre debe quedar claro el beneficio para cada institución. Al respecto, el oficio n.º 7140 (DJ-00712-2017) de fecha 23 de julio de 2017 emitido por esta Contraloría General definió el convenio de colaboración interinstitucional como un mecanismo bilateral de coordinación y cooperación que exige un objetivo común y un equilibrio (paridad) entre las prestaciones que cada entidad da y recibe; teniendo claro ese punto de partida, puede observarse que actualmente la Ley General de Contratación Pública (Ley n.º 9986) en su artículo 2 inciso f) excluye

explícitamente a los convenios de colaboración del alcance de esta ley; sin embargo, los define estrictamente como aquellos acuerdos que se realizan dentro del ámbito de competencia legal de cada sujeto, donde hay **paridad de obligaciones** y se busca un **fin común, sin mediar pago alguno**.

Ante este panorama, el criterio vertido por esta Contraloría General mediante el oficio n.º DJ-00712-2017 sigue plenamente vigente, al cual se le debe dar una lectura acorde y ajustada a lo que dispone actualmente el ordenamiento jurídico. Tanto la anterior Ley de Contratación Administrativa (Nº 7494) como la actual Ley General de Contratación Pública (Nº 9986) excluyen los convenios de colaboración del ámbito de la contratación pública. En este sentido, la Ley Nº 9986 en su artículo 2, inciso f), define aún con mayor precisión los elementos que deben estar presentes para su procedencia, definiéndolos como aquellos acuerdos que se realizan dentro del ámbito de competencia legal de cada sujeto, donde hay paridad entre las obligaciones de las partes, se busca un mismo fin común y no media pago alguno, requisitos que desde antes había contemplado la Contraloría General en su posición jurídica -en el criterio rendido-.

Tal y como lo ha abordado la Dirección de Contratación Pública del Ministerio de Hacienda en su jurisprudencia administrativa (verbigracia, oficio n.º MH-DCoP-OF-0558-2023), verificar si los elementos que conforman esta relación jurídica resultan acordes con la normativa corresponde propiamente y de manera exclusiva a las instituciones suscribientes¹.

Por otra parte, se consulta si es posible trasladar funcionarios mediante un convenio o mediante un "acto administrativo complejo" basado en el *ius Variandi* del Estado patrono, previa audiencia al funcionario y si el acto debe fundamentar motivos, duración, derechos, obligaciones y salario. Además pregunta si el servidor mantiene los beneficios del Servicio Civil; cualquier aumento salarial, desarraigo o viático puede ser cubierto por la institución de origen o la receptora y si esto, debe quedar expresamente establecido en el acuerdo.

¹ Se adjunta -a manera de orientación- para la consultante el oficio n.º MH-DCoP-OF-0558-2023 de fecha 20 de julio de 2023.

En relación con el traslado temporal de personal para que preste servicios en otra institución, resulta ineludible que se cubran las obligaciones salariales del funcionario, lo cual debe quedar expresamente definido dentro del convenio. La aceptación de estas cargas no se considera "pago alguno" en el término estricto que proscribe la Ley N.º 9986, toda vez que se trata de una remuneración debida al funcionario por su relación de empleo y no de un pago realizado a la Administración como contraprestación por trasladar a un empleado. Interpretarlo de otra forma implicaría que el traslado de personal no podría operar bajo ningún supuesto en el sector público.

Adicionalmente, la Ley Marco de Empleo Público en su artículo 19 respalda esta figura al contemplar que, en aplicación del principio de Estado como patrono único, los traslados intra e inter entidades deben darse en razón del interés público, atendiendo las necesidades institucionales, el mejor cumplimiento de los fines de la Administración y procurando el arraigo de las personas servidoras públicas.

Cualquier movimiento de personal debe respetar² el bloque de legalidad y respetando los límites a la discrecionalidad administrativa contemplados en los artículos 15, 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, siendo responsabilidad del órgano superior jerárquico distribuir los recursos con que cuenta para lograr la máxima eficiencia, efectividad y eficacia de su gestión; sin perjuicio de que se realicen oportunamente, modificaciones presupuestarias que mejor reflejen la forma real en que se distribuye el recurso humano entre los diversos programas de las instituciones.

Al momento de realizar movimientos de personal, mediante resolución motivada para la asignación óptima del personal profesional, técnico y administrativo de conformidad con criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prioridades institucionales que conste en el expediente administrativo del personal, también debe atender criterios de idoneidad tomando en cuenta las necesidades institucionales, las responsabilidades que por ley se le asignaron, respetar el debido proceso dando oportunidad de impugnación si fuera el caso a la persona servidora pública, y en todos los casos fundamentar el acto

² Conclusiones de consulta abordada mediante oficio n.º 20166 (DFOE-SOS-0869) del 29 de noviembre de 2024/ Asunto: Respuesta a solicitud de criterio sobre ubicación de plazas del SINAC.

administrativo, siempre y cuando dichos movimientos de personal no causen grave perjuicio al funcionario público y éste no sufra menoscabo de sus derechos y condiciones laborales esenciales.

Estos movimientos no pueden ser arbitrarios y descuidar los encargos de un órgano por cubrir otro; todo acto de discrecionalidad encuentra sus límites en el principio de legalidad.

El presupuesto de la República debe ajustarse lo más fielmente posible a la realidad bajo la cual se prestan los servicios del Gobierno, incluyendo el monto de las partidas de remuneraciones y de transferencias, así como los puestos (o plazas) asignados en los diversos programas o destacados en distintas instituciones.

2. Cuantificación de aportes, beneficios y régimen de nulidades.

Cuestiona la consultante si es jurídicamente necesario identificar y cuantificar los aportes/obligaciones y determinar los beneficios institucionales y pregunta si omitir esto constituye un vicio de nulidad (absoluta o relativa).

Al respecto, debe considerarse expresamente lo dispuesto en el artículo 2, inciso f) de la Ley General de Contratación Pública, así como lo regulado en el artículo 6 de su Reglamento, sobre la contratación entre entes de derecho público. Al exigir la norma "paridad entre las obligaciones de las partes" y la consecución de "un mismo fin común", se requiere implícitamente que las obligaciones y aportes estén determinados y cuantificados para justificar válidamente la exclusión de la normativa de compras públicas.

No debe perderse de vista que un convenio de colaboración constituye un acto administrativo que debe contar con los elementos necesarios para su correcta existencia y formalización (contenido, motivo y fin), respetando los límites a la discrecionalidad administrativa que contempla la Ley General de la Administración Pública; elementos que bajo ninguna circunstancia pueden ser obviados.

En cuanto a la consulta sobre si la omisión de estos elementos constituye un vicio de nulidad absoluta o relativa, se debe reiterar que el vicio de un acto administrativo y sus consecuencias legales concretas tendrán que analizarse obligatoriamente en cada caso particular. Calificar el grado de invalidez de un instrumento institucional excede el ámbito de las competencias de esta Contraloría General bajo el régimen consultivo, al tratarse de un control de legalidad que le compete ejercer a la Administración activa sobre sus propios actos.

3. Revisión o refrendo jurídico interno de los convenios.

Consulta si es jurídicamente obligatorio que los convenios tengan revisión o refrendo de las direcciones jurídicas internas previo a su firma (a su criterio es necesario) y consulta el fundamento legal, si es un elemento de validez y las consecuencias de su omisión.

Si bien la consultante pregunta por el fundamento legal y las consecuencias de omitir un "refrendo jurídico interno" (aclarando que no se refiere al refrendo de la Contraloría), en términos generales se le debe orientar en primer lugar a lo dispuesto en el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública Art. 2 y 18 respectivamente.

En términos generales, para los contratos administrativos, el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública señala en su artículo 18 que el refrendo interno estará a cargo de la asesoría jurídica institucional o aquella otra con especialidad jurídica designada por el jerarca, que en ningún caso podrá ser la Auditoría Interna; y además establece que cada institución estará en la obligación de emitir las disposiciones internas que correspondan para regular este proceso, respetando aspectos mínimos que deben atender.

Adicionalmente, el artículo 2 del Reglamento anterior, señala que el refrendo es un acto de aprobación, por lo que funge **como un requisito de eficacia del contrato**

administrativo, es por ello que en caso de que no se otorgue el refrendo, dicho contrato no podrá ser ejecutado.

En esa misma línea, el artículo 2 de la Ley sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública N°. 9665 dispone que "... La ausencia o la denegación del refrendo impedirá la eficacia jurídica del contrato y su ejecución quedará prohibida."

Sin embargo, para el caso de los convenios interinstitucionales excluidos de la materia de contratación pública, la obligatoriedad de una revisión jurídica interna previo a su firma no se sustenta en la Ley N.º 9986, sino que su fundamento legal debe buscarse en la Ley General de la Administración Pública, en la Ley General de Control Interno, o en la normativa y reglamentación interna propia del AyA.

Por consiguiente, omitir una revisión jurídica interna podría generar vicios en la formación de la voluntad administrativa (nulidades), pero su calificación se dictamina a la luz del Derecho Administrativo general y los reglamentos de organización de cada institución, no bajo la Ley N.º 9986. En ese entendido, la Contraloría General de la República no puede realizar un análisis de las consecuencias de su omisión vía consulta, siendo que las regulaciones que realice cada institución, los supuestos procedentes y las consecuencias legales contempladas internamente, escapan de las competencias constitucionales de este órgano contralor.

En los términos anteriores dejamos atendida su gestión, no sin antes instar a la importancia de registrarse y utilizar el sistema de la potestad consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente. El mismo se encuentra disponible en nuestro sitio web www.cgr.go.cr

Atentamente,

Iván Quesada Rodríguez
Gerente Asociado
Contraloría General de la República

Karen Susana Zamora Gallo
Fiscalizadora
Contraloría General de la República

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

KSZG/ IQR
NI: 20240-2026
G: 2026004314-1
P: CGR-CO-2026007213