Al contestar refiérase
al oficio n.º **16195**

16 de noviembre, 2026
DFOE-SOS-0649

Señor
Virgilio Siles Elizondo
Auditor General
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS
DE CONSERVACIÓN (SINAC)

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por la Auditoría Interna del SINAC sobre el régimen jurídico aplicable a recursos económicos destinados a actividades de cooperación internacional con participación de personas funcionarias públicas

Nos referimos a su oficio n.° SINAC-UAI-388-2026 del 17 de septiembre de 2026, relativo a consideraciones que se deben tener en relación con el manejo de recursos económicos producto de la participación de funcionarios de una institución pública de Costa Rica en actividades de cooperación internacional.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el texto de la consulta, se solicita criterio a esta Contraloría General en relación a consideraciones que se deben tener con el manejo de recursos económicos producto de la participación de recursos humanos especializados de Costa Rica en actividades de cooperación internacional. Se consultan diferentes temas, entre ellos: naturaleza jurídica de fondos transferidos por organismos internacionales a raíz de la participación de funcionarios públicos en actividades de cooperación internacional; régimen de remuneraciones, viáticos y compensaciones económicas a funcionarios públicos derivado de convenios internacionales y viabilidad jurídica del pago de montos fijos de compensación y beneficios adicionales desvinculados de los gastos efectivos de viaje.

Es criterio de la consultante, que los dineros girados por organismos internacionales constituyen fondos públicos por su fin y causa estatal. Asimismo, que por mandato legal, deben ingresar a la Caja Única del Estado e incorporarse al presupuesto institucional, resultando improcedente depositarlos en cuentas privadas. Concluye que la entidad privada no puede asumir titularidad de los fondos, retener comisiones administrativas ni gestionar compras autónomas. Indica, que toda adquisición de bienes y servicios vinculada a la función pública debe sujetarse a los procedimientos de contratación pública mediante SICOP.

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], el cual 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 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.

En consecuencia, el presente pronunciamiento se emite en términos generales, con el propósito de aportar elementos jurídicos que orienten el análisis de las materias consultadas, sin que implique una valoración sobre la legalidad de las actuaciones específicas que motivaron la gestión ni sobre los hechos que puedan estar siendo investigados por esa Auditoría Interna.

Corresponde a las instancias competentes, incluida esa Auditoría Interna en el ejercicio de sus atribuciones, realizar las verificaciones y valoraciones que procedan a partir de las circunstancias particulares, los instrumentos jurídicos aplicables y los elementos de prueba correspondientes.

---

[1] Ley N.° 7428 del 7 de setiembre de 1994.
[2] Resolución N.° R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta N.° 244 del 20 de diciembre de 2011.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

Sobre la naturaleza jurídica de los recursos provenientes de cooperación internacional

En relación con lo consultado, resulta oportuno señalar que la participación de instituciones y personas funcionarias públicas en iniciativas de cooperación internacional puede involucrar diversos tipos de mecanismos de financiamiento, transferencia y administración de recursos económicos, cuya naturaleza y régimen jurídico deben ser examinadas en cada caso en concreto, esto, según las condiciones y particularidades que se hayan definido. En ese sentido, para determinar las disposiciones y normativa aplicable, resulta necesario considerar, entre otros aspectos, el origen y la titularidad de los recursos, la naturaleza jurídica de las entidades que intervienen, las condiciones establecidas para su transferencia y administración, así como las obligaciones que eventualmente asuman las instituciones públicas participantes.

Como punto de partida, corresponde considerar el concepto de fondos públicos establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), el cual indica: "*Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos*". Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR)[3] precisó que la definición de fondos públicos se estructura bajo un criterio orgánico, entendiéndose que: "(...) *se trata de determinados bienes corporales o incorporales, en el tanto que están en relación de propiedad con una organización pública. Esa organización debe ser Hacienda Pública desde el punto de vista orgánico*".

Bajo este entender, el carácter público de los fondos, recursos, bienes o derechos está condicionado de forma ineludible a la relación de titularidad y propiedad que ostente sobre ellos un ente u órgano público. A partir de lo anterior, para determinar la naturaleza de los fondos o recursos en cuestión, se requiere analizar la relación jurídica existente entre estos y las entidades involucradas, particularmente en lo que respecta a su titularidad y a las facultades de administración y disposición que correspondan a los sujetos participantes. Desde este entender, el hecho de que determinados recursos se destinen al desarrollo de actividades de interés público o a iniciativas de cooperación internacional en las que participen instituciones estatales no constituye, por sí solo, un elemento suficiente para establecer su carácter público.

En ese análisis también adquiere relevancia la naturaleza jurídica de la entidad receptora o administradora de los recursos. La participación de sujetos de derecho privado en mecanismos de cooperación internacional puede responder a diferentes esquemas de organización y funcionamiento, por lo que resulta ineludible distinguir entre

[3] Opinión Jurídica OJ-067-2008

aquellas entidades constituidas y gestionadas bajo un régimen estrictamente privado y aquellas que, por disposición del ordenamiento jurídico, presentan características particulares de vinculación o instrumentalidad con instituciones públicas[4].

De esta manera, ante la participación de una entidad privada como receptora o administradora de recursos provenientes de cooperación internacional, corresponde determinar si actúa por cuenta propia (en ejercicio de sus competencias y atribuciones particulares) o si desarrolla funciones de administración, custodia o ejecución de recursos cuya titularidad o régimen jurídico se encuentra vinculado con una institución pública.

En cuanto al tratamiento presupuestario y financiero, la aplicación de disposiciones relativas a la incorporación de ingresos y gastos en los presupuestos públicos, así como de las reglas sobre la gestión de la liquidez pública, debe determinarse atendiendo a la naturaleza jurídica de los recursos, su titularidad y el ámbito de aplicación de las normas correspondientes. En particular, el artículo 2 de la Ley N.° 10495[5] establece su aplicación a la totalidad de los ingresos públicos, independientemente de quién los administre o custodie, así como a los ingresos de origen público que reciban gratuitamente o sin contraprestación los sujetos privados, con las excepciones previstas en esa normativa. Por consiguiente, la procedencia internacional de los recursos y su vinculación con actividades institucionales no permiten afirmar, de manera automática, que deban incorporarse a un presupuesto público o administrarse mediante los mecanismos previstos para la liquidez pública. Tampoco puede excluirse la aplicación de esas disposiciones por el solo hecho de que los recursos sean recibidos o administrados por una entidad privada. Para determinar el régimen aplicable, corresponde examinar el mecanismo de transferencia, la titularidad de los fondos, las obligaciones que asumen las partes y los supuestos de sujeción establecidos en el ordenamiento jurídico.

Sobre la administración de recursos y contratación pública

Debe indicarse que el régimen aplicable para la contratación de bienes y servicios no puede determinarse exclusivamente a partir de la naturaleza pública o privada de la entidad que formalmente realiza la contratación, sino que requiere un análisis de las condiciones de utilización de los recursos y los supuestos de sujeción previstos en el ordenamiento jurídico.

---

[4] Al respecto, pueden considerarse, como supuesto particular, las fundaciones constituidas al amparo del artículo 94 de la Ley N.° 7169 (Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico), cuya relación con las universidades públicas requiere atender al régimen jurídico específico que regula su constitución, funcionamiento y administración de recursos.

[5] Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público

En ese sentido, las contrataciones efectuadas por sujetos privados, con recursos de esa misma naturaleza, en ejercicio de su gestión particular, presentan condiciones distintas de aquellas en las que medie la administración o utilización de fondos públicos, o concurran circunstancias que generen obligaciones específicas conforme a la normativa aplicable. Por ello, la participación de entidades privadas en actividades de cooperación internacional no supone, por sí misma, la aplicación o exclusión del régimen de contratación pública. En cada supuesto, se requiere identificar las disposiciones normativas que resulten aplicables, considerando, entre otros aspectos, la naturaleza de los recursos, las obligaciones asumidas por las partes, la finalidad y condiciones de las transferencias, así como el grado de intervención de las instituciones públicas en las decisiones de contratación. Lo anterior, sin perjuicio de los controles de fiscalización y mecanismos de rendición de cuentas que correspondan conforme al ordenamiento jurídico y a las condiciones que regulen la utilización de los recursos.

Bajo esa óptica resulta necesario realizar las siguientes consideraciones:

1. <u>El hecho generador del régimen de contratación pública: naturaleza de los fondos.</u> La Constitución Política[6] indica que las compras efectuadas por las instituciones públicas se realizarán mediante los procedimientos concursales que la ley determine. En ese sentido, el artículo 1 de la Ley N.° 9986[7] define su ámbito de aplicación: *"La presente ley resulta de aplicación para toda la actividad contractual que emplee total o parcialmente fondos públicos"*.

   De manera complementaria el artículo 8 de de la LOCGR, establece que -tratándose de sujetos privados- únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan para conseguir sus fines y que hayan sido puestos a su disposición mediante norma o partida presupuestaria por los componentes del sector público.

   Por lo anterior, cuando una erogación o desembolso se sufraga exclusivamente con fondos privados, sin vinculación presupuestaria ni participación financiera estatal, dicho negocio jurídico se ubica fuera del Derecho Público, sin sujeción a la LGCP ni al SICOP.

2. <u>Supuestos en que compras formalmente "privadas" quedan sujetas a la LGCP y al SICOP:</u>

   i) Sujetos privados que administran o custodian fondos públicos o perciben transferencias gratuitas (artículos 4, inc. b, y 5 LOCGR). El párrafo segundo del artículo 1 de la LGCP establece como reglas de observancia obligatoria:

[6] Artículo 182
[7] Ley General de Contratación Pública (LGCP)

a) La actividad contractual desarrollada por sujetos privados que custodien o administren fondos públicos o que reciban transferencias y beneficios patrimoniales sin contraprestación de componentes de la Hacienda Pública, deben aplicar la LGCP y el SICOP cuando el monto de la contratación supere el 50% del límite inferior del umbral fijado para la licitación menor del régimen ordinario.

b) En aplicación de los artículos 1 y 36 de la LGCP y conforme a las resoluciones anuales de actualización de umbrales emitidas por la CGR, todo contrato tramitado por el sujeto privado con cargo a estos recursos que exceda dicho porcentaje debe promoverse obligatoriamente mediante los procedimientos concursales del sistema digital unificado.

c) En aquellos supuestos en que la contratación financiada con tales recursos no supere dicho porcentaje, el sujeto privado no está obligado a sustanciar todo el procedimiento ordinario de la LGCP, pero debe aplicar de manera obligatoria el régimen de prohibiciones de la LGCP, los principios constitucionales y legales de la compra pública y los lineamientos de la Autoridad de Contratación Pública.

ii) Contrataciones financiadas parcialmente con fondos públicos. Si una compra se financia en una porción con capital privado y en otra porción con recursos públicos (fondos mixtos), el artículo 1 de la LGCP dispone que la utilización parcial de fondos públicos atrae por completo la contratación al régimen de compra pública. En este supuesto, no es viable fragmentar la operación ni desaplicar la LGCP valiéndose de su componente privado.

iii) Fondos percibidos en ejercicio de una actividad o servicio público delegado. Cuando un sujeto privado percibe recursos provenientes de tarifas, cánones o contraprestaciones por la delegación de una función o servicio público esencial asignado por ley, este Órgano Contralor[8] ha reiterado que dichos recursos conservan su naturaleza de fondos públicos. Su empleo se enmarca en el artículo 4 inciso b) de la LOCGR y en las Normas para el control de fondos y actividades públicas custodiadas o administradas por sujetos privados[9], obligando a su tramitación con estricto apego al bloque de contratación pública aplicable.

[8] Ver oficios: DFOE-SOS-0320-2024, DFOE-SOS-0326-2023, DFOE-SOS-0752-2025, DFOE-SOS-0504-2022 y DFOE-SOS-0555-2024

[9] Resolución R-DC-00010-2023

3. Obligatoriedad del uso exclusivo del SICOP (Sistema Digital Unificado). De manera consonante con el artículo 16 de la LGCP y el artículo 25 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública[10], toda la actividad contractual cubierta por la ley debe realizarse por medio del sistema digital unificado. El uso del sistema digital unificado es obligatorio para las entidades públicas y para los sujetos privados en los casos que la ley los vincula al régimen ordinario. El numeral 16 antes dicho, indica expresamente: *"La utilización de cualquier otro medio para la promoción de procedimientos de contratación acarreará su nulidad absoluta"*. Por tanto, si la contratación requiere regirse por la LGCP, no existe posibilidad jurídica de tramitarla por vías alternas o privadas, debiendo registrarse y sustanciarse de principio a fin a través del SICOP.

Sobre los convenios y otros instrumentos de cooperación.

En relación con los instrumentos mediante los cuales se formalizan las iniciativas de cooperación internacional -en el supuesto de que estos se suscriban entre sujetos de derecho privado y su contraparte pública-, conviene señalar que estos pueden constituir mecanismos para establecer compromisos, responsabilidades y condiciones de participación entre las entidades involucradas.

No obstante (atendiendo al principio de legalidad), su utilización debe enmarcarse en las competencias y atribuciones que el ordenamiento jurídico reconoce a cada una de las partes. Al respecto, esta Contraloría General ha desarrollado consideraciones sobre los alcances de los instrumentos administrativos, tales como memorandos de entendimiento, acuerdos de cooperación y convenios operativos, en el sentido de que estos poseen una naturaleza instrumental y no pueden sustituir las habilitaciones jurídicas necesarias para el ejercicio de competencias o la administración de recursos públicos[11].

En ese orden de ideas, la suscripción de dichos instrumentos debe acompañarse de una valoración previa sobre las competencias de las entidades intervinientes, la naturaleza y titularidad de los recursos involucrados y las obligaciones derivadas de su ejecución. En especial, cuando se contemple la participación de entidades privadas en labores de recepción, administración o ejecución de recursos vinculados con instituciones públicas, corresponde determinar si el ordenamiento jurídico permite el mecanismo propuesto y cuáles condiciones de control, supervisión y rendición de cuentas resultan exigibles.

---

[10] Decreto Ejecutivo N.° 43808-H

[11] Sobre este particular, pueden considerarse los criterios contenidos en los oficios DFOE-SOS-0752-2025 y DFOE-SOS-0794-2024, así como en la resolución R-DC-00010-2023.

Asimismo, la posibilidad de que una entidad privada reciba contraprestación o reconozca gastos administrativos asociados a las actividades de cooperación debe analizarse conforme a la naturaleza jurídica de los recursos, el contenido y fundamento de los instrumentos correspondientes y las disposiciones aplicables. La sola inclusión de un porcentaje o reconocimiento económico en un convenio no constituye, por sí misma, fundamento suficiente para su procedencia, del mismo modo que la participación de una entidad privada en actividades de interés público no permite descartar automáticamente la posibilidad de reconocer gastos de administración debidamente justificados y autorizados.

Sobre la participación de personas funcionarias públicas, gastos de viaje, viáticos y compensaciones económicas

Otro de los aspectos consultados se relaciona con las condiciones bajo las cuales las personas funcionarias públicas pueden participar en actividades de cooperación internacional y recibir recursos destinados a sufragar los gastos asociados a dicha participación. Sobre el particular, esta Contraloría General ha desarrollado criterios en relación con la posibilidad de que organismos internacionales o entidades privadas asuman determinados gastos de viaje y viáticos de personas servidoras públicas, siempre que ello se encuentre debidamente justificado y se ajuste al marco jurídico y reglamentario correspondiente. En ese sentido, resulta pertinente distinguir entre los recursos destinados a cubrir gastos necesarios para el cumplimiento de actividades institucionales y aquellos que pudieran constituir remuneraciones, incentivos u otros beneficios económicos adicionales derivados del ejercicio de la función pública.

En relación a los gastos de viaje y viáticos, los criterios emitidos por este Órgano Contralor han destacado la importancia de que la participación institucional en actividades financiadas por terceros se encuentre respaldada por los instrumentos y autorizaciones que correspondan, en los cuales se identifiquen el objeto de la actividad, las condiciones de financiamiento y las responsabilidades asumidas por las partes. Asimismo, debe observarse lo dispuesto en el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos, particularmente en cuanto a la participación de organismos auspiciadores, las tarifas aplicables y la eventual procedencia de reconocimientos complementarios, conforme a los supuestos previstos en su artículo 38. Todo ello debe realizarse procurando que las condiciones de financiamiento no comprometan la independencia, objetividad e imparcialidad de las personas funcionarias participantes, ni generen beneficios incompatibles con el ejercicio de sus funciones.

En lo relativo al reconocimiento de remuneraciones, estipendios u otras compensaciones económicas a personas funcionarias públicas, corresponde considerar las disposiciones que regulan su relación de servicio y las limitaciones establecidas para la percepción de beneficios derivados del ejercicio de sus funciones. Sobre este

particular, el artículo 16 de la Ley N.° 8422, establece que las personas servidoras públicas únicamente pueden percibir las retribuciones o beneficios contemplados en el régimen de derecho público propio de su relación de servicio y debidamente presupuestados, prohibiendo la percepción de otros emolumentos, honorarios, estipendios o salarios provenientes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de estas.

Esta regulación resulta particularmente relevante en aquellos supuestos en que la participación de personas funcionarias públicas en actividades de cooperación internacional se encuentra vinculada con los conocimientos especializados, las competencias técnicas o las responsabilidades que desempeñan en sus respectivas instituciones. En tales circunstancias, la denominación utilizada para identificar una determinada transferencia económica no constituye, por sí sola, un elemento suficiente para establecer su procedencia. Por el contrario, resulta necesario considerar la naturaleza y finalidad del pago, las condiciones bajo las cuales se reconoce y su relación con las funciones públicas desempeñadas, a efectos de determinar si corresponde al reconocimiento de gastos asociados a una actividad institucional o si presenta características propias de una retribución adicional sujeta a las restricciones del ordenamiento jurídico.

Bajo esa consideración, el reconocimiento de recursos destinados a cubrir gastos de transporte, hospedaje, alimentación u otros conceptos relacionados con la participación en actividades institucionales debe distinguirse de los pagos que tengan por objeto compensar económicamente la prestación de servicios o el cumplimiento de funciones propias del cargo. Asimismo, corresponde considerar los mecanismos necesarios para evitar el reconocimiento duplicado de gastos, particularmente cuando estos hayan sido cubiertos directamente por un organismo auspiciador o mediante recursos previamente entregados a la persona funcionaria. En estos supuestos, deberán observarse los procedimientos de liquidación, comprobación y eventual reintegro que resulten aplicables, de manera que los recursos reconocidos respondan a los conceptos y condiciones autorizados por el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, ante la existencia de acuerdos de cooperación que contemplen el reconocimiento de sumas fijas, compensaciones u otros beneficios económicos a personas funcionarias públicas, corresponde examinar su fundamento jurídico y determinar si tales pagos responden a gastos autorizados por el régimen aplicable o si constituyen retribuciones adicionales relacionadas con el desempeño de funciones públicas. Esta valoración adquiere especial importancia cuando los pagos no se encuentran asociados a conceptos específicos de gasto o se establecen con independencia de las condiciones que justifican su reconocimiento, por cuanto debe asegurarse su compatibilidad con el régimen de empleo público y las disposiciones relativas a la probidad en el ejercicio de la función pública

Por ello, en virtud de las consideraciones expuestas, se estima que el tratamiento jurídico de los recursos económicos vinculados con iniciativas de cooperación internacional requiere una valoración integral de las circunstancias que caracterizan cada mecanismo de participación y financiamiento. Para tales efectos, corresponde a las administraciones involucradas, en el ejercicio de sus respectivas competencias y con el apoyo de sus instancias técnicas y jurídicas, determinar la naturaleza de los recursos, el régimen aplicable a su administración y utilización, la procedencia de los mecanismos de contratación y los alcances de los reconocimientos económicos previstos para las personas funcionarias participantes. Lo anterior, de conformidad con el marco normativo correspondiente y sin perjuicio de las competencias de fiscalización y control que establece el ordenamiento jurídico.

En relación con el tema de los viáticos, este Órgano Contralor ha indicado[12] que sí es jurídicamente procedente que la participación de personas funcionarias públicas en actividades de cooperación internacional sea financiada mediante viáticos o gastos de viaje cubiertos por un organismo internacional o entidad privada. Sin embargo, para que este mecanismo sea válido, deben cumplirse estrictamente los siguientes requisitos legales y reglamentarios:

1. Suscripción previa de convenio: Debe mediar un convenio escrito, suscrito con antelación a las actividades entre las partes involucradas (la institución pública, el organismo internacional y/o la entidad privada), en el que se establezca formalmente el objeto de la cooperación y el compromiso de asumir los viáticos correspondientes.
2. Cumplimiento del Artículo 38 (u Órgano Auspiciador): La normativa reconoce la figura del organismo auspiciador (sea público internacional, extranjero o privado). Si el organismo o entidad privada financia parcialmente los gastos y la asignación resulta inferior a la tarifa oficial autorizada por el Reglamento de Viáticos, la institución pública queda facultada para otorgar únicamente una suma complementaria, de modo que el total ajustado no exceda las tarifas tope vigentes.
3. Ausencia de conflicto de intereses e imparcialidad: El patrocinio o financiamiento privado/internacional sólo es válido en el tanto no comprometa la independencia, la imparcialidad ni el objetivo ejercicio de las funciones a cargo del servidor público, debiendo verificarse la conveniencia para el interés público y la estrecha relación con las tareas de su puesto.

Respecto al tipo de ingreso o pago que puede recibir un servidor público que participa en estas actividades acordadas entre naciones se debe tener claro lo siguiente:

---

[12] Oficios: DFOE-SAF-0595 (16426)-2016, DFOE-SAF-0097-(01946)-2018, DFOE-SAF-0194-(05378)-2018, DFOE-SAF-0125-(03368)-2019, DFOE-FIP-0477-(22228)-2022 y DFOE-IAF-0190-(13365)-2025

1. Improcedencia de remuneraciones o estipendios lucrativos: Las personas funcionarias públicas no pueden recibir pagos salariales, honorarios, incentivos, retribuciones adicionales ni estipendios de carácter lucrativo por parte de la entidad privada u organismo internacional por ejercer labores vinculadas a su cargo o función pública.

2. Procedencia exclusiva de viáticos (gastos resarcitorios): El único concepto autorizado que pueden percibir son gastos de viaje o viáticos (hospedaje, alimentación, transporte y gastos menores). El viático tiene una naturaleza estrictamente resarcitoria y compensatoria de gastos reales incurridos con ocasión del desplazamiento, por lo que no constituye salario, beneficio personal ni ingreso de libre disponibilidad.

3. Prohibición de doble pago y enriquecimiento sin causa: Si el organismo internacional o la entidad privada suministra o paga directamente los servicios de alimentación, hospedaje o transporte (o gira sumas para cubrirlos), el funcionario está imposibilitado para cobrar nuevamente dichos rubros a la institución pública.

4. Deber de devolución o reintegro: Si se le hubieran otorgado adelantos de viáticos institucionales y los gastos resultaron cubiertos por el ente auspiciador/privado, el servidor tiene la obligación legal y ética de reintegrar de inmediato los dineros no ejecutados o girados de más, ya que la duplicidad de cobro o retención de dinero no gastado constituye un enriquecimiento sin causa sujeto a responsabilidad disciplinaria y administrativa.

Esta Contraloría General ha señalado[13] que los instrumentos administrativos (tales como memorandos de entendimiento, acuerdos de cooperación o convenios operativos) son normas de naturaleza accesoria o instrumental y en ningún caso sustituyen la ley formal habilitante.

Además este Órgano Contralor ha señalado que es viable que organismos distintos a la entidad pública para la que labora una persona asuman determinados gastos de viaje. Lo anterior, siempre que dicha participación se encuentre debidamente justificada, respaldada por los instrumentos y autorizaciones institucionales correspondientes -donde se identifiquen el objeto, las condiciones de financiamiento y las responsabilidades asumidas-, y se garantice que tales condiciones de financiamiento no comprometan la independencia, objetividad e imparcialidad de los servidores participantes, ni generen beneficios incompatibles con el ejercicio de sus funciones.

[13] Oficios CGR DFOE-SOS-0752 del 5 de diciembre de 2025,DFOE-SOS-0794-2024 y resolución R-DC-00010-2023.

La autorización para que el organismo respectivo asuma el pago de ciertos rubros a favor de la persona funcionaria se circunscribe exclusivamente al concepto de gastos de viaje o viáticos, comprendiendo únicamente el hospedaje, la alimentación, el transporte y los gastos menores. Por consiguiente, todo reconocimiento debe ajustarse a la naturaleza y finalidad del gasto, observando lo dispuesto en el *Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos*, con especial atención a su artículo 38, relativo a la participación de organismos auspiciadores, para determinar si los pagos responden a erogaciones autorizadas o si constituyen retribuciones adicionales incompatibles con el régimen de derecho público.

Adicionalmente, es trascendental distinguir entre los recursos destinados estrictamente a cubrir gastos necesarios para el cumplimiento de las actividades acordadas como parte de la cooperación internacional y que son inherentes a la función pública que desarrolla la persona funcionaria pública y aquellos que pudieran constituir remuneraciones u otros beneficios económicos adicionales. Sobre este particular, tal y como se indicó anteriormente, el artículo 16 de la Ley N.° 8422 es categórico al establecer que las personas servidoras públicas únicamente pueden percibir las retribuciones contempladas en su régimen de empleo y debidamente presupuestadas.

IV. CONCLUSIONES

1. La determinación de la naturaleza jurídica de los recursos provenientes de iniciativas de cooperación internacional requiere considerar su titularidad, las condiciones de su transferencia y administración, así como la naturaleza jurídica y las obligaciones de las entidades participantes. Su vinculación con actividades de interés público o con el ejercicio de funciones públicas no determina, por sí sola, su carácter público o privado.

2. El régimen aplicable a la administración, presupuestación y utilización de dichos recursos, incluidas las disposiciones relativas a la gestión de la liquidez pública y la contratación de bienes y servicios, debe establecerse conforme a las disposiciones que regulan cada supuesto, atendiendo a las características de los recursos, las entidades involucradas y los mecanismos jurídicos utilizados sin que la intervención de una entidad privada determine, por sí misma, la aplicación o exclusión de tales disposiciones.

3. La participación de personas funcionarias públicas en actividades de cooperación internacional debe observar las disposiciones que regulan su relación de servicio, el reconocimiento de gastos de viaje y viáticos, así como las prohibiciones relativas a la percepción de remuneraciones o beneficios adicionales derivados del ejercicio de sus funciones. Para estos efectos, corresponde distinguir entre los gastos autorizados para el cumplimiento de actividades institucionales y aquellos pagos que, por su naturaleza y finalidad, constituyan retribuciones económicas adicionales.

4. Corresponde a las instancias competentes de las instituciones involucradas determinar el régimen jurídico aplicable a las operaciones concretas, con fundamento en los instrumentos que regulan la cooperación y las circunstancias correspondientes. Asimismo, compete a esa Auditoría Interna realizar las verificaciones y valoraciones que procedan en el ejercicio de sus funciones, sin que el presente criterio implique un pronunciamiento sobre la legalidad de las actuaciones objeto de su consulta.

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.

De esta manera, queda atendida su consulta.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Allan Quesada Monge
Fiscalizador Asociado

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

EAM/AQM/AGC/BRC/mrp

GP: 2026004112-1
NI: 20059-2026