

**Al contestar refiérase
al oficio N° 22113**

12 de noviembre, 2025
DJ-2275
DFOE-CAP-2078

**Señoras/Señores
Jerarcas, directores jurídicos,
proveedores institucionales y demás titulares subordinados
de la Administración Pública**

Estimados(as) señores(as):

Asunto: Oficio preventivo sobre el uso de recursos públicos para la contratación de pólizas de seguro de responsabilidad civil para jerarcas u otros funcionarios públicos

La gestión responsable de los recursos públicos constituye un pilar esencial para la confianza ciudadana y la estabilidad financiera del país. En un contexto de creciente complejidad de los riesgos institucionales y de demandas sociales por mayor transparencia y rendición de cuentas, resulta imperativo —entre otras múltiples gestiones— reiterar el criterio de la Contraloría General sobre las contrataciones de pólizas de seguros de responsabilidad civil para jerarcas u otros funcionarios públicos con fondos públicos, con el propósito de contribuir a delimitar los alcances de las potestades administrativas sobre el particular.

En este sentido, el Órgano Contralor, en atención a su mandato constitucional y legal de tutela de la Hacienda Pública, reitera que cualquier póliza de responsabilidad civil, financiada con fondos públicos, cuyo beneficiario directo sea el funcionario en lo personal y no la administración carece de sustento legal, según lo que se expone de seguido.

La responsabilidad individual corresponde a los funcionarios públicos, bajo ningún concepto se puede trasladar al erario la cobertura de riesgos estrictamente personales, todo lo contrario, se deben promover prácticas que fortalezcan el control interno y la cultura de integridad en todas las actuaciones de la Administración, asegurando que los recursos públicos se utilicen exclusivamente para atender necesidades colectivas y no intereses particulares.

I. OBJETIVO Y ALCANCES DEL OFICIO PREVENTIVO

La Contraloría General de la República, conforme a sus competencias de control externo, que incluyen el asesoramiento y orientación en temas vinculados con el

ordenamiento de control y fiscalización superiores, emite el presente oficio de carácter preventivo, con el propósito de brindar orientaciones que contribuyan a la mejora de la gestión pública. Al respecto, el presente oficio tiene como propósito advertir la ilegalidad que conlleva la contratación de pólizas de seguro de responsabilidad civil en beneficio directo de jerarcas u otros funcionarios, financiadas con fondos públicos, a fin de evitar irregularidades y perjuicios a la sana administración pública. Se aclara que este oficio aborda aspectos generales y no situaciones concretas, cuya valoración y decisión final corresponden a la Administración Activa.

Es imperativo que las autoridades públicas actúen con absoluta observancia del bloque de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227 -en adelante LGAP-). Los señalamientos aquí formulados se realizan sin perjuicio de otras atribuciones de fiscalización que puede ejercer esta Contraloría General en apego a sus competencias.

II. SOBRE EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA LA CONTRATACIÓN DE PÓLIZAS DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL PARA JERARCAS U OTROS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

A partir de lo señalado previamente y considerando las acciones de fiscalización que desarrolla la Contraloría General de la República, se ha identificado que el financiamiento con recursos públicos de seguros de responsabilidad civil que benefician directamente a funcionarios públicos, en lugar de la Administración, carece de base legal y contraviene principios constitucionales de la gestión pública, por lo que se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un análisis y valoración adecuada para la toma de decisiones por parte de las Administraciones, a fin de cumplir el ordenamiento jurídico y velar por una gestión íntegra y responsable en todos los casos.

1. La caución dispuesta por el numeral 13 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131: expresión de la responsabilidad personal en la función pública

El artículo 13 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131 (en adelante LAFRPP) impone a todo encargado de *"recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos"* la obligación de rendir una garantía con cargo a su propio patrimonio, a favor de la Hacienda Pública o de la Administración a la cual labora. Esta garantía tiene el objetivo de asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones. La Contraloría General ha señalado reiteradamente¹ que la rendición de garantías o cauciones es una obligación pecuniaria que opera como medida de resguardo para que la Administración cuente con un respaldo económico que le permita cubrir eventuales afectaciones a la Hacienda Pública, ya que la caución es de naturaleza

¹ Criterios emitidos por esta Contraloría General mediante oficios n.º 06219 (DJ-2610-2010) del 30 de junio de 2010, 12582 (DFOE-EC-0682) del 23 de octubre de 2017, 1597 (DFOE-EC-0067) del 2 de febrero de 2018, 16346 (DFOE-AE-0512) del 14 de noviembre de 2018, 14560 (DFOE-DL-1693) del 26 de setiembre de 2019, 13347 (DFOE-SOC-0871) del 28 de agosto de 2020, 07959 (DFOE-CIU-0259) del 12 de mayo de 2022 y 13908 (DFOE-CAP-2348) del 24 de agosto de 2022 y 00517(DFOE-DEC-0100) del 16 de enero de 2025.

garantista y cubre los incumplimientos por parte de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones².

En ese sentido, se destaca que el objeto de la caución es *“cubrir los perjuicios económicos ocasionados como consecuencia de un acto de infidelidad o de inmoralidad de las personas que están unidas al asegurado beneficiario mediante un vínculo de índole laboral o de colaboración”*³, ya que el asegurador actúa como garante frente al beneficiario de los daños económicos originados en una mala gestión o en el incumplimiento de obligaciones del tomador de la caución.

Respecto a la aplicación de la citada caución, ha sido criterio⁴ del Órgano Contralor que a cada Administración le corresponde reglamentar internamente los procedimientos, puestos y montos que debe caucionar cada servidor. Lo anterior, considerando las Directrices que deben observar la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización para elaborar la normativa interna relativa a la rendición de garantías o cauciones, las cuales constituyen el marco de referencia con aspectos generales y mínimos que deben ser analizados por la Administración.

En otro orden de ideas, la Sala Constitucional, al valorar la constitucionalidad del artículo 13 de la LAFRPP, se refirió a los alcances de esta obligación como un requisito indispensable para acceder al cargo público y dispuso que la caución no es una condición para la permanencia del funcionario en el puesto, sino que tiene por finalidad la protección de la Hacienda Pública y se fundamenta en el sistema de control de los recursos públicos establecido por la Constitución Política. En ese sentido, añade que la obligación de brindar una caución está dirigida a establecer un mecanismo que asegure el resarcimiento debido al Estado ante un eventual mal manejo de los fondos públicos⁵.

Adicionalmente, el citado artículo 13 de la LAFRPP concuerda con el numeral 108 del mismo cuerpo normativo, el cual establece que *“Todo servidor público responderá, administrativa y civilmente, por el desempeño de sus funciones, deberes y atribuciones asignados al cargo, cuando en su conducta medie dolo, culpa o negligencia, sin perjuicio de las responsabilidades penales...”*. La normativa otorga especial relevancia a este requisito, previendo como causal de responsabilidad administrativa el nombramiento o la autorización para asumir un cargo sin haber rendido previamente la caución legalmente establecida (artículo 110, inciso I, LAFRPP).

Resulta de especial importancia que la rendición de la mencionada caución corre a cargo del propio peculio del obligado y no de la Administración, por lo tanto, avalar su financiamiento por parte de la Institución desnaturaliza la caución, ya que traslada el riesgo de la gestión a la Administración, lo cual va en contra de lo dispuesto en la LAFRPP.

² Procuraduría General de la República, Dictamen N.º C-441-2014 del 2 de diciembre de 2014.

³ *Ibíd.*

⁴ Al respecto se pueden consultar los oficios n.º 14560 (DFOE-DL-1693) del 26 de septiembre de 2019, 16 (DFOE-PG-001) del 8 de enero de 2018, 09605 (DAGJ-1251-2008) del 12 de septiembre de 2008, entre otros.

⁵ Resolución n.º 10.733 dictada a las 17:59 horas del 26 de junio de 2008.

Sobre el particular, en el artículo 11 de la Constitución Política se establece la responsabilidad personal de los funcionarios en el cumplimiento de sus funciones, con lo que se instaura un régimen de responsabilidad subjetiva, en el cual el servidor público debe responder personalmente y con su patrimonio en los ámbitos civil, administrativo y eventualmente penal, cuando haya actuado con culpa grave o dolo en forma contraria al ordenamiento jurídico.

En resumen, la obligación de caucionar recae en el patrimonio del obligado, puesto que la naturaleza jurídica de esta garantía es ser un mecanismo preventivo y resarcitorio a favor de la Hacienda Pública, protegiendo directamente los fondos públicos frente a eventuales daños derivados del ejercicio de sus funciones. Así las cosas, la caución no es para beneficiar al servidor público, sino que es una herramienta esencial para resguardar el patrimonio institucional y asegurar el interés público.

2. Responsabilidad del Estado y principio de legalidad: límites a las potestad de la Administración

De acuerdo con el artículo 190 de la LGAP, la Administración debe responder por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo eximentes de responsabilidad. Dicha norma es la concreción del principio constitucional de responsabilidad de las Administraciones Públicas, del cual deriva la responsabilidad subjetiva del funcionario público.

La Sala Constitucional ha indicado⁶ que el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se infiere de una interpretación sistemática de varios preceptos constitucionales, como los artículos 9 (responsabilidad del Estado) y 41 (derecho de los administrados a ser reparados por daños sufridos a causa de la función administrativa). Además, los artículos 34, 45, 49 y 50 refuerzan este principio al garantizar la inviolabilidad del patrimonio, el acceso a la justicia y la protección de derechos e intereses legítimos, estableciéndose así un régimen de responsabilidad objetiva para las instituciones públicas

El principio de responsabilidad administrativa se complementa con el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, derivado de los numerales constitucionales 139, 140 y 191, que exigen la eficiencia en la gestión pública y el resarcimiento de los daños y perjuicios cuando esta no se cumpla⁷. El Tribunal Constitucional reafirma⁸ que consecuencia de tales principios es la imposibilidad del legislador de eximir a los entes públicos de su responsabilidad por daños ocasionados a los administrados.

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 05207 de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004.

⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 05207-2004 de las 14:55 hora del 18 de mayo del 2004. En sentido similar se pueden consultar las resoluciones número 18452-2021 de las 09:15 horas del 20 de agosto de 2021 y 11692-2022 de las 10:05 horas del 27 de mayo de 2022.

⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 05207 de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004.

En ese sentido, los entes y órganos públicos se encuentran sujetos al principio de legalidad, regulado en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la LGAP. El cual implica que los actos y conductas de la Administración deben estar sometidos a la ley y a todas las normas del ordenamiento jurídico, por lo que a las instituciones públicas solo les está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado de forma expresa; estando vedado todo aquello que no esté autorizado.

El principio de legalidad es la premisa que sustenta y valida el actuar de cualquier Administración, garantizando su ajuste al marco normativo vigente. Asimismo, constituye una salvaguarda para que, ante su incumplimiento, se active la responsabilidad administrativa como mecanismo de control y resarcimiento, destinado a proteger los derechos de los administrados y de la Hacienda Pública.

Como concreción del principio de legalidad se encuentra el de legalidad financiera, que prohíbe el uso no autorizado expresamente por ley de los fondos públicos, ya que sólo la ley define la manera de disponer los recursos financieros del Estado, eliminando de esta forma la discrecionalidad de la Administración para crear fuentes de gastos⁹.

Por lo expuesto, la contratación de seguros de responsabilidad civil, cuya finalidad es *“responder de las indemnizaciones que deba pagar la persona asegurada a favor de terceros, por daños causados”*¹⁰, únicamente es una alternativa para mitigar los riesgos asociados a la responsabilidad objetiva de las administraciones públicas, siempre y cuando se realice de conformidad con el ordenamiento jurídico, pues no corresponde que el Estado destine recursos públicos para cubrir riesgos individuales que no estén previstos en el marco legal, supuesto que es diferente a la contratación de pólizas de seguro de responsabilidad civil en beneficio directo de jerarcas u otros funcionarios

3. Adquisición de seguros por parte del Estado: protección del patrimonio público y no del interés particular del funcionario

En cuanto a la posibilidad del Estado de contratar seguros, el artículo 7 de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, n.º 8653 (en adelante LRMS), autoriza a las Instituciones Públicas para contratar directamente con el INS los seguros necesarios para la satisfacción de sus necesidades, siempre que el Instituto ofrezca condiciones más favorables, siendo responsabilidad de la administración acreditar mediante un estudio de mercado que el Instituto ofrece las mejores condiciones, pues en caso contrario debería recurrir a los procedimientos ordinarios de contratación pública para adquirir alguna de las pólizas que estén disponibles en el mercado y registradas en la Superintendencia General de Seguros (SUGESE)¹¹.

Al respecto se aclara que si bien el INS ofrece productos tanto para el sector público como para el privado, las Administraciones Públicas solamente pueden contratar aquellos

⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución n.º 03267-2012 de las 16:01 horas del 7 de marzo de 2012.

¹⁰ Artículo 83 de la Ley Reguladora del Contrato de Seguros, n.º 8956.

¹¹ Oficio n.º 04760 (DCA-1120) del 31 de marzo de 2020.

seguros que respaldan gastos permitidos por el marco legal vigente. Por lo tanto, no es suficiente que un seguro sea emitido por el INS para que el Estado se encuentre habilitado para contratarlo; ya que se requiere que el gasto amparado por dicho seguro corresponda a un gasto legítimo que el Estado pueda asumir conforme a la normativa aplicable.

La habilitación dada al Estado en el citado artículo 7 para contratar seguros que satisfagan las necesidades institucionales tiene dos recaudos. Uno, reafirmar que la contratación es directa siempre que las condiciones resulten más beneficiosas, otro, que los riesgos a cubrir sean del Estado. Al respecto, la Procuraduría General de la República ha indicado¹², que tal discrecionalidad se encuentra sometida a los límites que le impone el ordenamiento jurídico de forma expresa o implícita, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable¹³.

En este punto se destacan el principio de legalidad financiera, puesto que aún para la disposición de fondos públicos en un acto discrecional se requiere de autorización legal; no siendo jurídicamente posible alegar una potestad discrecional para comprometer recursos de la Hacienda Pública sin que el gasto se encuentre permitido en el marco legal vigente. Se reitera que los recursos públicos sólo pueden destinarse a fines y gastos expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

En adición a lo anterior, en el ejercicio de las potestades discrecionales se deben cumplir los fines públicos, cualquier actuación que desvirtúe el propósito del gasto público o implique la utilización indebida de los recursos estatales sería contraria a los principios que rigen la gestión pública, ya que la Hacienda Pública debe utilizarse para atender las necesidades colectivas y los intereses generales de la sociedad. Además, los principios de probidad, legalidad, eficiencia, austeridad y razonabilidad en el gasto público, imponen la obligación de no utilizar los fondos públicos para cubrir riesgos personales, y limitan la discrecionalidad del gasto.

Ahora bien, la determinación de la necesidad institucional está en función de las competencias otorgadas por ley y la satisfacción del interés público, siendo improcedente la contratación de seguros con fondos públicos que cubran riesgos que no sean inherentes a las funciones que ejerce la entidad; pues no podrían cubrirse gastos que legal y ordinariamente la administración pública no debe asumir.

Así las cosas, la contratación de seguros por parte del Estado debe respaldar exclusivamente los riesgos inherentes a su operación que puedan generar obligaciones económicas legítimas, y no puede utilizarse para asumir responsabilidades personales de los funcionarios públicos. El régimen de responsabilidad administrativa exige que cada servidor responda personalmente por sus actos en el ejercicio de sus funciones, por lo que no corresponde que el Estado destine recursos públicos para cubrir riesgos individuales no previstos en el marco legal.

¹² Dictámenes n.º PGR-C-030-2025 del 12 de febrero de 2025 y PGR-C-014-2024 del 5 de febrero de 2024.

¹³ Artículo 15 de la LGAP.

Por lo anterior, el destinatario de cualquier eventual pago del respectivo seguro debe estar legitimado conforme al principio de legalidad; es decir, únicamente la Hacienda Pública, como parte del patrimonio estatal, puede ser beneficiaria de una prestación derivada de un seguro contratado por el Estado. Considerando lo expuesto, no es viable que la Administración Pública contrate seguros que beneficien personalmente a funcionarios públicos, toda vez que los recursos públicos deben destinarse a atender las necesidades públicas y no los intereses particulares. Cualquier póliza de responsabilidad civil, financiada con fondos públicos, cuyo beneficiario directo sea el funcionario en lo personal y no la administración, carece de sustento legal, siendo contrario a los principios de legalidad financiera, razonabilidad, justicia y prevalencia del interés general.

Se aclara que los seguros de responsabilidad civil que eventualmente contrate el Estado para cubrir daños a terceros, según los parámetros definidos en el presente oficio, deben estar debidamente registrados ante la SUGESE de acuerdo con lo dispuesto en el inciso k) del artículo 25 de la LRMS, por lo que solamente después de su registro se pueden comercializar, sin que sea jurídicamente procedente que mediante los procedimientos de contratación una Administración cree una póliza específica, es decir, los procedimientos de contratación debe ser utilizados para adquirir las pólizas que ya se encuentran disponibles en el mercado.

Sumado a lo anterior, se reitera que las pólizas de responsabilidad civil contratadas por las instituciones públicas únicamente pueden cubrir los riesgos asociados a la responsabilidad objetiva de las administraciones públicas, por lo tanto su cobertura debe ser sobre la institución pública y no para beneficiar a funcionarios, puestos o cargos particulares. Además, este tipo de pólizas de ninguna manera excluyen o sustituyen la responsabilidad subjetiva del funcionario público por actuaciones con dolo o culpa grave, ni se limita o implica renuncia de la acción de regreso prevista en el artículo 203 de la LGAP

Ahora bien, lo expuesto no contempla la posibilidad de que el funcionario público contrate, a título personal y, con su patrimonio, alguna póliza de responsabilidad civil profesional disponible en el mercado e inscrita ante la SUGESE, como una medida para cubrir económicamente los daños y perjuicios de los que eventualmente sea civilmente responsable en el ejercicio de su actividad profesional.

III. CONCLUSIONES

- La LAFRPP establece la exigencia de cauciones, con el propósito de garantizar los incumplimientos por parte de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Por lo tanto las mismas deben ser sufragadas directamente con el patrimonio del funcionario responsable, reafirmando de esta forma que dichos costos no deben ser transferidos a los fondos públicos en virtud del principio de responsabilidad personal que rige la función pública.
- La potestad discrecional de cualquier institución pública se encuentra supeditada al principio de legalidad y a la supremacía del interés general. Por lo tanto, el uso de recursos públicos para adquirir seguros no puede desviarse para conceder beneficios personales a los funcionarios, ya que su única finalidad debe ser atender

necesidades institucionales legítimas directamente relacionadas con las atribuciones y funciones legales de la entidad.

- El financiamiento de seguros de responsabilidad civil con fondos públicos que benefician directamente a los jerarcas, en vez de proteger a la Administración, carece de sustento legal. Una práctica de esta naturaleza contraviene los principios esenciales de la gestión pública y desnaturaliza el régimen de responsabilidad administrativa, el cual demanda que los servidores públicos respondan de forma personal por sus actuaciones.

Por lo tanto, se recuerda a la administración pública la necesidad de garantizar el cumplimiento del marco legal vigente, evitando cualquier actuación que pudiera comprometer los recursos públicos o desvirtuar el régimen de responsabilidad administrativa que rige para los funcionarios públicos. El respeto a estos principios no solo asegura la correcta gestión de la Hacienda Pública, sino que también fortalece la confianza ciudadana en la administración del Estado.

De esta manera, se emite el presente oficio preventivo y se dispone su comunicación a las autoridades indicadas, con la solicitud de que igualmente se haga del conocimiento de los profesionales que tengan relación directa con los procesos y gestiones indicadas en este oficio de carácter preventivo.

Atentamente,

Iván Quesada Rodríguez
Gerente Asociado
División Jurídica

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área
Área de Fiscalización para el Desarrollo
de Capacidades

 **Firmado**
digitalmente
Valide las firmas digitales

IQR/HAR/HPF/RPL/JDG/aam

Ce: Auditorías Internas
Procuraduría General de la República, Despacho del Procurador General.
Procuraduría de la Ética Pública
Ci: Despacho Contralor
Gerencias de División
CGR-ASHP-2025008846
G: 2025005178-1