

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 11703**

17 de julio, 2024  
**DFOE-CAP-1524**

MBA  
Edier Navarro Esquivel  
Auditor Interno  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
[auditoria.notificaciones@mep.go.cr](mailto:auditoria.notificaciones@mep.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Criterio sobre las potestades de fiscalización de la Auditoría Interna del MEP sobre el Colegio de San Luis Gonzaga de Cartago

Se atiende el oficio N.° AI-0195-2024 mediante el cual se solicita el criterio de la Contraloría General en relación con las potestades de fiscalización de la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública (MEP) sobre la administración de fondos provenientes del presupuesto nacional que transfiere el citado Ministerio al Colegio San Luis Gonzaga de Cartago (CSLG).

## **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN**

La citada consulta fue planteada por el Auditor Interno del MEP, solicitando criterio de este Órgano Contralor sobre el siguiente asunto: *"... dada la naturaleza jurídica y la particular conformación de la junta del Colegio San Luis Gonzaga, solicitamos su criterio técnico respecto a las potestades de control y fiscalización sobre los fondos que no son transferidos por el MEP y sobre la potestad de esta Auditoría Interna para fiscalizar el recurso humano que labora en la institución y que es pagado con presupuesto del MEP..."*.

En ese sentido, el criterio del consultante es que *"... al tratarse el Colegio San Luis Gonzaga (CSLG) de un centro educativo público, que administra fondos públicos, y que cuenta con personal docente y parte del administrativo financiado con el presupuesto del MEP, esta Auditoría debe tener la facultad de fiscalizar el quehacer de dicho centro educativo..."*.

Sobre el particular, se otorgó audiencia a la Junta Administrativa del CSLG, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Resolución N° R-DC-197-2011). Al respecto, se recibió el oficio J.A.018-2024, mediante el cual adjuntó el criterio jurídico Oficio AL-0012-2024 suscrito por el Asesor legal del citado colegio, donde se concluye lo siguiente: *"... el Ministerio de Educación (Poder Ejecutivo) cuenta con su propio reglamento para sus Juntas de Educación. En el caso del Colegio de San Luis Gonzaga, mediante la Ley N. 4471, no se le adoptó al MEP realizar auditajes, ni intervenir al Colegio de San Luis Gonzaga como Institución Autónoma, siendo el ente rector la Contraloría General de*

DFOE-CAP-1524

2

17 de julio, 2024

*la República o bien las disposiciones que contempla el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República...".*

## **II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General de la República se encuentra regulado, en el artículo 29 de su Ley Orgánica N° 7428, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados de la República, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b), del artículo 4, de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “*Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República*”, R-DC-0197-2011, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, la Contraloría General de la República (CGR) 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 vinculante que no pretende abordar ni resolver un caso específico. No obstante lo anterior, la CGR puede exceptuar el rechazo de algunas consultas valorando circunstancias de excepción relevantes, cuya procedencia quedará a criterio del Órgano Contralor.

En ese sentido, se debe considerar que el consultante remite directamente al caso particular del control y la fiscalización que procede jurídicamente en relación con el Colegio San Luis Gonzaga de Cartago y la Auditoría Interna del MEP. Al respecto, y para este caso en particular, es necesario hacer una excepción para referirnos al caso concreto, dado que existen particularidades en la naturaleza jurídica del citado colegio que hacen considerar esto como una situación de excepción para emitir criterio.

## **III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR**

En primera instancia, resulta propicio mencionar que la consulta somete al Órgano Contralor a referirse a normas jurídicas que se relacionan con un caso particular que infliere en la decisión sobre circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante. En línea con lo anterior, los dictámenes vinculantes constituyen doctrina legal cuando definen una posición jurídica reiterada en más de dos oficios, orientando la aplicación del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública. Es así que en aras de orientar al consultante en la aplicación del ordenamiento de control y fiscalización de la Hacienda Pública, se procede a emitir criterio.

### **1. Naturaleza jurídica del Colegio San Luis Gonzaga**

El artículo 1 de la Ley que *Reconoce autonomía al Colegio San Luis Gonzaga de Cartago*, N° 4471, dispone lo siguiente:

DFOE-CAP-1524

3

17 de julio, 2024

*“... Artículo 1º.- Se reconoce de modo terminante y explícito la autonomía plena del Colegio San Luis Gonzaga de Cartago, el cual se regirá por una junta administrativa autónoma de nombramiento de la Municipalidad del cantón central de Cartago, que deberá escoger de las ternas que le presenten la Asociación de Padres de Familia, la Asociación de Estudiantes, el Consejo de Profesores y la Asociación de Egresados del Colegio, a razón de un representante por cada una de esas agrupaciones; un quinto miembro lo escogerá la municipalidad de su propia iniciativa ...”.*

Al respecto, mediante el Dictamen N° 288 del 25 de noviembre de 2011 la Procuraduría General de la República (PGR) indica que el grado de autonomía del citado Colegio es la misma que la que ostentan las instituciones autónomas reguladas en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política, al respecto interesa destacar lo siguiente:

*“... Se ha discutido si la autonomía “plena” a la que se refiere la norma recién transcrita es la misma que ostentan las demás instituciones autónomas del Estado mencionadas en el artículo 189 de la Constitución Política, o si se trata de una autonomía superior. Al respecto, esta Procuraduría, en su dictamen C-014-86 (2) del 14 de enero de 1986, indicó que se trata del mismo grado de autonomía, toda vez que una ley común no puede atribuir a una institución una autonomía mayor a la que otorga la propia Constitución Política a ese tipo de entes:*

*“Nuestra Carta Magna señala en su artículo 189 cuáles son las instituciones autónomas del Estado, y en el numeral precedente (188) establece las particularidades jurídicas que las caracterizan, cuales son que gozan de independencia administrativa y que están sujetas a la ley en materia de gobierno. Pues bien, si ello es así –como en efecto lo es– les está absolutamente vedado a la ley común venir a crear una institución autónoma con mayores prerrogativas legales que éstas que la Constitución Política autoriza y pone como límite de la autonomía. Nótese que cuando el legislador patrio quiso establecer una “superautonomía” (como puede válidamente denominarse la que ostentan la Universidad de Costa Rica y las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado) lo hizo mediante norma constitucional (artículo 84) (...) aunque la ley diga que “Se reconoce de modo terminante y explícito la autonomía plena del Colegio San Luis Gonzaga de Cartago...”, tal autonomía no puede –jurídicamente hablando– ir más allá de los límites fijados por el artículo 188 de la Carta Fundamental a las instituciones autónomas del Estado”.*

*La Sala Constitucional en su sentencia n.º 1873-90 de las 15:45 horas del 18 de diciembre de 1990, reiterada en la n.º 8519-98 de las 10:21 horas del 27 de noviembre de 1998, reafirmó que el grado de autonomía del Colegio San Luis Gonzaga es el mismo que ostentan las instituciones autónomas reguladas en los artículos 188 y 189 de la Constitución Política...*

*... Como puede desprenderse de lo expuesto, al Colegio San Luis Gonzaga, a pesar de ser un ente autónomo, sí le son aplicables las leyes y reglamentos que regulan la educación. Se trata de una institución de enseñanza oficial que*

DFOE-CAP-1524

4

17 de julio, 2024

*en materia educativa está sujeta a la ley, a la fiscalización que ésta última establezca, y a la dirección del Consejo Superior de Educación, según lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución Política. Ya en nuestro dictamen C-011-91 del 5 de julio de 1991 habíamos indicado que al Colegio San Luis Gonzaga "... le son aplicables leyes o reglamentos que regulan la educación quedando asimismo bajo la correspondiente inspección del Estado".*

En línea con lo anterior, el CSLG es ente autónomo, lo cual lo faculta a regular normativamente temas administrativos. No obstante, al ser una institución pública que brinda el servicio público de la educación, está sometido a la inspección del Estado, por medio del MEP como rector del sector educación, con el fin de garantizar que sus actuaciones sean consistentes con la política educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación y los lineamientos técnicos que regulan el funcionamiento de los centros educativos públicos.

Al respecto, se debe considerar que el CSLG tiene la potestad de desarrollar sus competencias y atribuciones por sí mismo, sin intervención de otro ente. Al respecto, la PGR en el dictamen C-114-2021C-012-2016 señaló lo siguiente:

*"... Sobre este tema, en el dictamen C-012-2016 del 19 de enero de 2016 señalamos: En nuestro sistema atribuir a una entidad el carácter de ente autónomo implica otorgarle el grado mayor de descentralización administrativa en el país. La Constitución garantiza, en el artículo 188 transcrito, dos clases de autonomía: la administrativa y la política o de gobierno. La autonomía de gobierno está referida a la fijación de metas y tipos de medios para realizarlas y está sometida a la ley. Lo que significa que el legislador es componente no sólo para imponer planes, políticas, programas, sino que también puede habilitar al Poder Ejecutivo o a otro órgano para que disponga en orden a las políticas y fines de las entidades autónomas. Lo cual implica el reconocimiento de un poder de dirección sobre estos organismos... Tratándose entonces de las instituciones autónomas reconocidas en el artículo 188 de la Constitución, el Poder Ejecutivo no tiene competencia para dar órdenes directas, pero sí cuenta con una potestad de dirección, además, dichas instituciones se encuentran sujetas a la ley en materia de gobierno..."*

Al respecto, la Sala Constitucional<sup>1</sup> indicó lo siguiente: *"... la autonomía y la tutela administrativa o dirección intersubjetiva son conceptos consustanciales o inherentes al de descentralización administrativa. Entre autonomía y tutela administrativa existe una relación inversamente proporcional, puesto que, a una mayor autonomía corresponde una menor tutela administrativa y a una menor autonomía una mayor tutela administrativa. Consecuentemente, el grado de autonomía que posea un ente público menor depende del volumen e intensidad de la tutela administrativa o dirección intersubjetiva que ejerce sobre éste el ente público mayor o Estado... / VII.- PRIMER GRADO DE AUTONOMÍA (AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA O MÍNIMA). Dicha autonomía alude a la facultad de un ente público menor de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente, por sí mismo sin estar sujeto a otro ente..."*

<sup>1</sup> Ver [resolución N° 17600-2006](#) del 06 de diciembre del 2006.

DFOE-CAP-1524

5

17 de julio, 2024

Así entonces, las instituciones autónomas pueden emitir reglamentos autónomos de servicio o actividad, que resulten acordes con las disposiciones llamadas de política general que emite el Poder Ejecutivo. De esta manera, las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República.

En línea con lo anterior, el artículo 98 la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, establece la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones.

## **2. Concepto funcional y competencias de las Auditorías Internas en el Sector Público**

La Ley General de Control Interno, N° 8292, establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General y los entes u órganos sujetos a la fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno. Al respecto, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, N° 7428, la competencia que esta ejerce es sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública.

En ese sentido, el sistema de control interno debe estar integrado por dos componentes orgánicos, a saber, la administración activa y la auditoría interna, lo anterior de conformidad con el artículo 9 de la ley supracitada. En línea con lo anterior, el adecuado funcionamiento del sistema de control interno depende de que estos componentes orgánicos deben estar presentes en la institución pública para que el sistema de control interno sea completo.

En virtud de lo anterior, los entes públicos autónomos deben disponer de un sistema de control interno, el cual debe ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales, lo anterior de conformidad con el artículo 7 de la Ley N° 8292. Asimismo, se debe considerar lo que establece el artículo 9 de la Ley supracitada:

*Artículo 9º-Órganos del sistema de control interno. La administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a esta Ley, serán los componentes orgánicos del sistema de control interno establecido e integrarán el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.*

Así las cosas, la existencia de la administración activa como de la auditoría interna en una institución pública busca garantizar a la ciudadanía que las instituciones públicas están generando acciones necesarias para el cumplimiento de atribuciones y competencias que asigna el ordenamiento jurídico. En el caso del Colegio San Luis Gonzaga en razón de su

DFOE-CAP-1524

6

17 de julio, 2024

rango de institución autónoma, debe disponer de Auditoría Interna según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 8292, que establece lo siguiente:

*“Artículo 20.-Obligación de contar con auditoría interna. Todos los entes y órganos sujetos a esta Ley tendrán una auditoría interna, salvo aquellos en los cuales la Contraloría General de la República disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica, en atención a criterios tales como presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel de riesgo institucional o tipo de actividad. En este caso, la Contraloría General ordenará a la institución establecer los métodos de control o de fiscalización que se definan...”.*

### **3. Potestad de control del MEP sobre los fondos administrados por el Colegio San Luis Gonzaga**

La consulta bajo análisis se relaciona con las potestades de control que tienen las auditorías internas sobre los fondos que no son transferidos de una institución pública, como el MEP a otra institución como lo es el CSLG. Al respecto, es importante citar lo dispuesto en el inciso a) del artículo 22 el cual indica que dentro de las competencias de las auditorías internas está primordialmente:

*“... a) Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar. / b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes...”.*

En línea con lo anterior, las auditorías internas del sector público tienen competencia para realizar auditorías o estudios en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional. Ahora bien, según el desarrollo expuesto en la sección anterior, las instituciones autónomas, tienen la potestad de emitir sus propios reglamentos y administrar sus recursos de forma independiente a cualquier otro ente público.

Así entonces, debemos considerar que el CSLG tiene una autonomía de primer grado, lo cual además es una diferencia con otras Juntas de Educación y Administrativas. Es decir, el CSLG ostenta la potestad de auto-administrarse disponiendo de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma en que mejor lo estime para el cumplimiento de sus cometidos previamente asignados.

Así las cosas, los fondos públicos que administra el CSLG, en virtud de su autonomía, no están sujetos a la competencia institucional del MEP; por lo tanto la Auditoría Interna del citado Ministerio tampoco tiene la competencia para realizar auditorías o estudios especiales en relación con los fondos públicos que administran instituciones autónomas.

### **Conclusiones**

1. El Colegio San Luis Gonzaga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 4471, es un ente público autónomo, por lo cual goza de independencia

DFOE-CAP-1524

7

17 de julio, 2024

administrativa y se encuentra sujeta a la ley en materia de gobierno. En virtud de ello, al ser una institución pública que brinda el servicio público de educación, está sometido a la inspección del Estado por medio del MEP como rector del sector educación, con el fin de garantizar que sus actuaciones sean consistentes con la política educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación y los lineamientos técnicos que regulan el funcionamiento de los centros educativos públicos.

2. El Colegio San Luis Gonzaga, en razón de su naturaleza jurídica como institución autónoma está obligada a contar con una auditoría interna, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 8292, dado que tienen el deber de asegurar que el sistema de control interno sea aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con las competencias y atribuciones institucionales.
3. La auditoría interna del MEP tiene la potestad de realizar auditorías o estudios especiales en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional.
4. El CSLG tiene la potestad de administrar sus recursos de forma independiente a cualquier otro ente público, por lo que la auditoría interna del MEP no tendría potestad de control sobre los mismos.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca  
**Gerente de Área**

Flor de María Alfaro Gómez  
**Asistente Técnica**

Noelia Badilla Calderón  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

GAV/FAG/ncs

**Ce:** Junta Administrativa del CSLG, [juntaadministrativa@colegiodesanluisgonzaga.ed.cr](mailto:juntaadministrativa@colegiodesanluisgonzaga.ed.cr)

**NI:** 4788-2024

**G:** 2024001144-1