

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 17529**

22 de octubre, 2024  
**DFOE-CAP-2588**

Señora  
Nancy Vilchez Obando  
Jefe del Área  
Área Comisiones Legislativas V  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[area-comisionesv@asamblea.go.cr](mailto:area-comisionesv@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Opinión sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para fiscalización de la calidad de la infraestructura educativa*”, tramitado bajo el expediente n.º 24362

En atención a los oficio n.º AL-CPECTE-0225-2024 del 17 de septiembre de 2024, y AL-CPECTE-0280-2024 del 2 de octubre de 2024, mediante los cuales se solicita criterio de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de ley denominado “*Ley para fiscalización de la calidad de la infraestructura educativa*” tramitado bajo el expediente n.º 24362, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

### **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El proyecto pretende alcanzar eficiencia en la inversión pública para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de los centros educativos que imparten educación preescolar, general básica y diversificada. Para lo anterior, se le asigna al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LanammeUCR), competencias relacionadas con la fiscalización de la infraestructura educativa, en particular la facultad de evaluar la infraestructura, ejecutar auditorías técnicas, desarrollo de normas, manuales, especificaciones y publicaciones, así como asesorar al Ministerio de Educación Pública (MEP). Asimismo, queda facultado para ejecutar y auspiciar capacitaciones y programas de investigación.

En las labores de fiscalización encargadas al Laboratorio, éste debe remitir informes al MEP y el Ministerio queda obligado a iniciar acciones correctivas en el plazo mínimo de un mes. De las acciones correctivas el Ministerio debe informar a LanammeUCR, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y al Ministerio de la Presidencia. Para el financiamiento de las funciones asignadas a LanammeUCR, se dispone que se le debe asignar a la Universidad de Costa Rica no menos de un 1% del monto promedio presupuestado durante los últimos 5 años para programas presupuestarios de infraestructura y equipamiento del sistema educativo que se incluyen en el Presupuesto Ordinario de la República al MEP.

## **OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General de la República no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con el modelo de infraestructura educativa del MEP, las funciones asignadas a LanammeUCR y el financiamiento de la propuesta legislativa. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

### **1. Modelo infraestructura educativa del Ministerio de Educación Pública**

Es importante recalcar que en materia de infraestructura educativa el Ministerio de Educación Pública es el responsable del diseño, implementación y control de las obras, en este aspecto la Contraloría General de la República mediante el informe n.º DFOE-CAP-IF-00012-2022 del 10 de octubre de 2022, identificó que el modelo de infraestructura del Ministerio de Educación Pública no cumple con la normativa y prácticas aplicables, debido a la ausencia e implementación parcial de elementos indispensables para gestionar la gobernanza, estrategia, estructura, procesos e información en esa materia, lo cual limita el alcance de los propósitos esperados.

En el citado informe se determinó que el MEP carece de un diagnóstico integral de las necesidades de infraestructura del sistema educativo, lo que tiende a afectar su capacidad de planificación y toma de decisiones basadas en datos. Asimismo, la implementación de mecanismos de seguimiento son limitados o inexistentes y el seguimiento a los proyectos está en función de la capacidad operativa de la Dirección de Infraestructura Educativa del Ministerio.

En razón de lo anterior, es necesario que el modelo de infraestructura educativa del MEP se ajuste, de forma tal que se cuente con diagnósticos e información actualizada que permitan realizar una adecuada planificación y tomar decisiones estratégicas. Así las cosas, la asesoría y participación en la evaluación y el seguimiento de los proyectos de infraestructura de un órgano de control técnico especializado e independiente, como el LanammeUCR, es un factor que coadyuva al fortalecimiento de la gestión de la infraestructura educativa.

### **2. Funciones asignadas al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica**

La delimitación de competencias a favor del LanammeUCR, descritas en el artículo 2 del proyecto de Ley, presenta similitud con su marco de atribuciones ordinario en materia de control de infraestructura vial, por lo cual la propuesta legislativa resulta positiva, aprovechando de esta forma el uso de los mecanismos y estructuras ya existentes respecto al control técnico de infraestructura, y promoviendo una atención estratégica de las necesidades del país en esta materia y un uso eficiente de los fondos públicos.

Interesa resaltar que las funciones desarrolladas por el LanammeUCR no limitan el seguimiento y control que debe ejercer el MEP, como responsable de la gestión institucional y del control interno a lo largo de todo el proceso. Sobre el particular, la iniciativa legislativa no puede ni debe significar una delegación de las labores de control que en materia de infraestructura educativa le corresponde al Ministerio, por lo cual, se sugiere al legislador que tal aspecto quede claramente definido en el proyecto de Ley, y que se comprenda que el Ministerio debe ejercer un rol de contraparte en las funciones de control descritas en el artículo 2.

En cuanto a la obligación de acoger las recomendaciones realizadas en los informes finales que emita el LanammeUCR al MEP es relevante acotar que la Contraloría General de la República en otras opiniones a proyectos de Ley<sup>1</sup> ha observado la pertinencia que las recomendaciones del Laboratorio sean de acatamiento obligatorio para su receptor y así fomentar en las obras fiscalizadas los cambios oportunos propuestos, lo cuál es coherente con un manejo eficiente y económico de los recursos y funciones públicas, por lo que se sugiere al legislador que se indique de forma expresa que el MEP debe acatar las recomendaciones.

En ese sentido, en lo que atañe a la obligatoriedad de acatamiento de los informes emitidos por el LanammeUCR por parte del MEP, también, se recomienda que se indique que el mismo Laboratorio efectúe un seguimiento a las recomendaciones contenidas en sus informes, lo que favorezca su oportuno y efectivo cumplimiento. Asimismo, es importante tener presente que es a partir de los resultados que se obtengan de este seguimiento que sería factible determinar posibles incumplimientos, con base en los procedimientos que se definan para ello, en virtud de la especialidad técnica, equipos especializados y el recurso humano capacitado para la elaboración de prueba técnica con la que cuenta dicho Laboratorio.

Además, de acuerdo con la normativa vigente y las funciones asignadas a LanammeUCR en el proyecto de ley, debe resultar claro que el Laboratorio no ejecuta un control contractual obligatorio, puesto que su labor de fiscalización se refiere a un control externo sobre una parte de los proyectos, es la propia administración la que debe emitir los criterios técnicos de obligada ponderación en función de la calidad, funcionalidad y capacidad estructural que sean usados para la aceptación, penalización o rechazo de la obra o bien en las obras relacionadas con el mantenimiento, las alternativas utilizadas y la calidad de estas obras, por ello es indispensable que se instauren modelos de control y seguimiento de tipo preventivo<sup>2</sup>.

Por otra parte, en la propuesta legislativa se indica que el MEP tiene un plazo mínimo de un mes para iniciar la implementación de las recomendaciones efectuadas por el LanammeUCR, sin embargo se sugiere al legislador que se establezca un plazo máximo y no mínimo, considerando la importancia de adoptar acciones correctivas de forma oportuna.

### **3. Financiamiento propuesto**

En el artículo 7 del proyecto de ley se asigna a la Universidad de Costa Rica no menos de un 1% del monto promedio presupuestado durante los últimos 5 años para programas presupuestarios de infraestructura y equipamiento del sistema educativo que se incluye en el Presupuesto Ordinario de la República correspondiente al MEP para financiar la materia que le corresponderá realizar al LanammeUCR.

Sobre el particular, se sugiere al legislador que para definir el financiamiento del proyecto de ley se cuente con estudios técnicos y financieros suficientes para garantizar el objetivo propuesto y dotar al LanammeUCR de las condiciones y recursos suficientes para un ejercicio efectivo de ese control. Asimismo, dentro de tales estudios es necesario que se valoren diferentes alternativas de financiamiento, de forma tal que el legislador cuente con la información necesaria para determinar cuál es el mecanismo de financiamiento más eficiente y eficaz para el logro de los fines propuestos en el proyecto de ley.

Adicionalmente, se considera importante que el financiamiento dispuesto para las actividades de fiscalización de la infraestructura educativa permita incorporar dispositivos tecnológicos que apoyen las labores que efectúa el LanammeUCR, como una alternativa ágil

<sup>1</sup> Ver oficio n.º DFOE-CIU-0167 (04786) del 23 de marzo de 2022.

<sup>2</sup> Ver oficio n.º DFOE-CIU-0167 (04786) del 23 de marzo de 2022.

que facilite el control y promueva la transparencia. En ese sentido, la información producida por esas tecnologías sería pública y estaría disponible para el análisis de las partes interesadas, como insumo para la toma de decisión basada en datos de la propia administración fiscalizada y para los demás entes y órganos de control, incluyendo a la ciudadanía. Ahora bien, considerando que el uso de tecnologías en las labores de fiscalización promueve la eficiencia de la gestión pública y rendición de cuentas, se sugiere al legislador que en el proyecto de ley se incorpore de forma expresa la posibilidad del uso de tecnologías y el uso de la información producida por las mismas, así como la colaboración de las diferentes entidades públicas para apoyar la instalación y operación de los dispositivos.

Finalmente, respecto a temas de forma, en el artículo 6 del proyecto de Ley se hace referencia a los artículos 43 al 47 del Estatuto de Servicio Civil, Ley n.º 1581, sin embargo los numerales 43 y 44 fueron derogados por el artículo 50 de la Ley Marco de Empleo Público, n.º 10159.

## CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye de los aspectos evaluados en el proyecto de ley denominado "*Ley para fiscalización de la calidad de la infraestructura educativa*", que la participación del LanammeUCR en el seguimiento y control de los proyectos de infraestructura educativa se considera una buena práctica para fortalecer la gestión de los mismos, las observaciones realizadas sobre la vinculatoriedad de las recomendaciones se dirige a procurar la efectiva consecución de los objetivos planteados. En particular, se destacan las observaciones efectuadas sobre el financiamiento propuesto, como área crítica que requiere ser analizada desde estudios técnicos para evitar riesgos en su implementación y proteger los intereses del usuario final y la sostenibilidad del esquema propuesto.

La Contraloría General de la República reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca  
Gerente de Área

Joselyne Delgado Gutiérrez  
Fiscalizadora

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

JCBS/aam

**Ce:** Despacho Contralor, CGR  
Señor Leonardo Alberto Salmerón Castillo, Área Comisiones Legislativas V, Asamblea Legislativa,  
[comision-economicos-v@asamblea.go.cr](mailto:comision-economicos-v@asamblea.go.cr)  
Expediente

**Ni:** 19860, 21343 (2024)

**G:** 2024001143-14