

**Al contestar refiérase
al oficio N° 07874**

08 de abril, 2025
DFOE-CAP-0818

Señora
Lourdes Sáurez Barboza
Directora de Infraestructura Educativa
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
lourdes.saurez.barboza@mep.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Respuesta a consulta sobre la inversión de fondos públicos en centros educativos públicos ubicados en terrenos a nombre de terceros

La Contraloría General de la República atiende la consulta de la Dirección de Infraestructura Educativa (DIE) del Ministerio de Educación Pública (MEP), remitida mediante oficio DVM-A-DIE-0039-2025, del 21 de febrero de 2025, sobre la posible existencia de un impedimento de índole jurídico para invertir fondos públicos en centros educativos que operan en terrenos que se encuentran inscritos a nombre de terceros. Para efectos de esta gestión, la DIE contó con la autorización del Ministro de Educación Pública, señor José Leonardo Sánchez Hernández, según oficio DM-0252-2025 del 12 de febrero de 2025.

Cabe señalar que, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable para la presentación de consultas ante el Órgano Contralor¹, mediante el oficio 03436 (DFOE-CAP-0712) del 04 de marzo de 2025, se requirió al MEP la remisión del criterio jurídico donde exponga su posición sobre lo consultado². Dicho criterio, fue aportado por la vía electrónica el 10 de marzo de 2025, a través del oficio DVM-A-DIE-0258-2025 de la Dirección de Asuntos Jurídicos de ese Ministerio.

Asimismo, mediante oficio 03735 (DFOE-CAP-0738) y correos electrónicos del 10 y 11 de marzo de 2025, se solicitó³ un inventario de todos los centros educativos ubicados en terrenos inscritos a nombre de terceros, en el cual se debía incluir el nombre, ubicación, año de inicio de operaciones, necesidades de mantenimiento menor u obra nueva, y si existen órdenes sanitarias, judiciales u otras similares pendientes de atención.

¹ [Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas dirigidas a la Contraloría General de la República, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 225 del 20 de diciembre de 2011.](#)

² De conformidad con el inciso 6. del artículo 8 y el artículo 10 del Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas dirigidas a la Contraloría General de la República.

³ Con fundamento en el artículo 13 del Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas dirigidas a la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, mediante correo electrónico del 11 de marzo de 2025, se solicitaron al Ministerio los “lineamientos” a los que se hizo alusión en el oficio DVM-A-DIE-0258-2025, dictados *“a lo interno con el fin de que los nuevos proyectos de previo a tramitarlos se encuentren en terrenos regularizados, así mismo en otras dependencias de este ministerio, previo a la apertura de nuevos centros educativos.”*

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

El Ministerio de Educación Pública, ante la necesidad urgente de invertir fondos públicos en infraestructura para centros educativos con requerimientos de mantenimiento o reconstrucción, solicita conocer si existe algún impedimento jurídico para destinar recursos a instituciones ubicadas en terrenos inscritos a nombre de terceros.

A modo de justificación, el MEP alude a la atención de órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud, sentencias de la Sala Constitucional en defensa de los derechos de salud y un ambiente sano, lo mismo que riesgos naturales tales como deslizamientos, inundaciones o similares. En este contexto, plantea dos posibles escenarios de intervención: obras de mantenimiento menor y construcción de obra nueva.

En el criterio jurídico DVM-A-DIE-0258-2025, el MEP sostiene que los artículos 56 y 57 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739, lo obligan a garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo, lo que implica realizar esfuerzos para este fin. También menciona su trabajo conjunto con las Juntas de Educación y Administrativas para la regularización de terrenos a nombre de terceros. No obstante, en centros educativos donde la situación persiste resulta difícil atender órdenes sanitarias, cumplir sentencias de la Sala Constitucional y responder a eventos naturales que afecten la infraestructura.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, es importante señalar que el ejercicio de la potestad consultiva del Órgano Contralor, se encuentra regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica, N° 7428, y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República⁴, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 244 del 20 de diciembre de 2011.

El artículo 8 del mencionado reglamento, establece como parte de los requisitos a cumplir 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.”*

Lo anterior, obedece a que la finalidad del proceso consultivo no es sustituir a la Administración en la toma de las decisiones derivadas del ejercicio de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, evitando de esa forma el riesgo de emitir un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud y

⁴ Resolución N° R-DC-197-2011 de las 08:00 horas del 13 de diciembre de 2011.

generar así un pronunciamiento errado en sus conclusiones. Por lo cual, se reitera, el carácter general de las observaciones y del análisis aquí ofrecido sobre el tema en consulta.

En circunstancias normales, ese proceder faculta el rechazo y archivo de la consulta⁵. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 9 del citado reglamento, es posible valorar circunstancias de relevante excepción, en virtud de las cuales proceda admitir la consulta y consecuentemente emitir criterio.

Así las cosas, el presente asunto se ajusta al anterior supuesto excepcional por cuanto el tema resulta relevante y no existe obstáculo alguno para emitir criterio de forma genérica con el fin de orientar al consultante en su proceder, siendo el responsable de adoptar las decisiones administrativas más ajustadas a derecho.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a. Aspectos relevantes de los criterios emitidos sobre la inversión de fondos públicos en terrenos a nombre de terceros donde opera un centro educativo

El primer antecedente corresponde al oficio 15463 (DAGJ-3310-2004) del 03 de diciembre de 2004, cuando se propuso la necesidad de invertir fondos públicos en obras de reconstrucción a raíz de un terremoto que afectó centros educativos ubicados en Puntarenas, San José y Heredia, y cuya propiedad no obstante se encontraba a nombre de terceros.

En aquel momento, como en esta ocasión, se tomó la determinación de emitir criterio con la intención de colaborar con tan delicada problemática de los centros de enseñanza en funcionamiento en terrenos con una titularidad irregular. Desde una perspectiva general, se instó al MEP a realizar un inventario de las escuelas y sus propietarios registrales, para así tomar las acciones prioritarias para su normalización, tales como instaurar informaciones posesorias, requerir el traspaso registral, o bien obtener los contratos para el usufructo o permiso correspondiente, e incluso gestionar el respectivo proyecto de ley, para lo cual se sugirió como urgente instaurar un programa de titularización, al cual debía asignársele recurso humano.

El segundo antecedente tuvo lugar dos años después, con el oficio 03033 (DAGJ-0408-2006) del 28 de febrero de 2006, cuando el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se encontró con la misma problemática a propósito de convenios suscritos con Juntas de Educación, con motivo de los cuales pretendía invertir en la construcción y reparación de aulas y comedores escolares. En esa oportunidad, el Órgano Contralor insistió en la obligación por parte de la Administración de adoptar las medidas necesarias para regularizar la situación de los inmuebles con problemas de titularidad, sea efectuando los respectivos traspasos, instaurando las informaciones posesorias u obteniendo los correspondientes contratos para garantizar el usufructo o permiso, o cualquiera otra.

La última ocasión que se sometió este asunto a consideración de la Contraloría General de la República fue en el 2016, cuando a través del oficio 14625 (DCA-2794) del 08 de

⁵ De conformidad con el artículo 10 del Reglamento sobre la Recepción y Atención de Consultas dirigidas a la Contraloría General de la República.

noviembre de 2016, se rechazó el aval al MEP para realizar transferencias a proyectos de inversión en infraestructura en centros educativos cuyo terreno se encuentre en proceso de normalización registral, por cuanto no se derivó una solicitud concreta susceptible de resolverse con base en las disposiciones establecidas en la Ley General de Contratación Administrativa (N° 7794) y su Reglamento. En aquel momento, el MEP manifestó que a pesar de haber realizado esfuerzos mediante la promulgación de los decretos ejecutivos 38249-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, y 38170-MEP, Organización administrativa de la oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, se hacía imposible lograr normalizar la totalidad de las propiedades.

Como se puede observar, la problemática del MEP con terrenos inscritos a nombre de terceros es de larga data y el Órgano Contralor ha instado repetidamente a ese Ministerio a realizar las acciones necesarias para solventar la mayoría de los casos posibles. Incluso, en el 2004 se sugirió inventariar todos los terrenos con problemas de regularización registral como punto de partida para dimensionar el fenómeno y priorizar la atención de los casos.

b. Sobre las solicitudes de información adicional al MEP

El MEP, específicamente la Dirección de Infraestructura Educativa, luego de la solicitud cursada mediante correo electrónico por esta Área de Fiscalización, aportó una serie de circulares y directrices emitidas entre el 2022 y el 2024, en las cuales se prevén algunas medidas relacionadas con terrenos de Juntas de Educación y Administrativas a nombre de terceros, entre las que se encuentra suscribir de previo a la inversión de fondos públicos convenios de uso de préstamo con las entidades públicas titulares de terrenos donde se encuentre un centro educativo. Lo mismo que la restricción a obras de mantenimiento menor en terrenos con informaciones posesorias en trámite⁶. De igual manera, en el 2023, se impuso el requisito de la certificación de titularidad del inmueble a nombre del Estado MEP o Junta correspondiente, caso contrario se debe aportar un documento donde se acredite la posibilidad de invertir fondos públicos en terrenos a nombre de terceros, de previo a realizar el proyecto de contratación de obras de mantenimiento menor⁷.

En atención a las consideraciones de los distintos criterios emitidos desde el 2004 por parte de la Contraloría General de la República, para los efectos de la presente consulta esta Área de Fiscalización le solicitó al MEP un inventario de todos los centros educativos ubicados en terrenos inscritos a nombre de terceros, el que debía incluir al menos el nombre del centro educativo, fecha o año desde la cual opera, si requiere mantenimiento menor u obra nueva, y si existe orden sanitaria, orden judicial o similar pendiente de atención. Para ello, se otorgó 10 días hábiles, según la reglamentación aplicable.

Sin embargo, vencido el plazo, el MEP informó que no disponía de dicho inventario, lo que resulta especialmente preocupante, pues se trata de una herramienta esencial para dimensionar la magnitud de la problemática, brindar un seguimiento efectivo y, en última

⁶ Según circular DVM-A-DIE-077-CIRC-2022 del 02 de septiembre de 2022.

⁷ Según circular DVM-PICR-DGDR-1425-08-2023 del 25 de agosto de 2023.

instancia, implementar las decisiones administrativas de la manera más informada y oportuna posible.

c. Sobre la inversión de fondos públicos en terrenos de terceros por parte del MEP

La consulta sobre la existencia de un impedimento jurídico para invertir fondos públicos en centros educativos ubicados en terrenos inscritos a nombre de terceros debe analizarse a la luz del principio fundamental de garantía del derecho a la educación a favor de las personas menores de edad. Este derecho, esencial para el desarrollo de sus potencialidades, exige asegurar su permanencia en el sistema educativo y brindarles el apoyo necesario, conforme a lo establecido en los artículos 56 y 57 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739⁸.

En ese sentido, no resulta admisible paralizar la inversión en centros educativos cuya titularidad registral no se encuentre a favor del MEP o alguna Junta de Educación o Administrativa, pues hacerlo pondría en riesgo no solo el derecho a la educación, sino también el acceso a condiciones adecuadas de salud y a un ambiente sano y equilibrado.

La Contraloría General de la República considera que la inversión de fondos públicos en centros educativos situados en terrenos con problemas de titularidad a favor del MEP debe ser absolutamente excepcional y enfocarse en garantizar la continuidad del servicio educativo público. Además, antes de destinar recursos públicos, el MEP debe implementar las acciones necesarias para regularizar los inmuebles, como traspasos, informaciones posesorias, contratos de usufructo y los proyectos de ley que pudieran corresponder. Asimismo, se recomienda que el MEP aproveche las regulaciones simplificadas sobre donaciones entre instituciones de la Administración Pública, previstas en la Ley General de Contratación Pública (N° 9986).

Se reconoce que en situaciones urgentes, como daños por fenómenos naturales, por ejemplo, sismos, tornados e inundaciones, es posible realizar reparaciones o reconstrucciones esenciales para garantizar la continuidad del servicio y la seguridad de los estudiantes y funcionarios, así como la correcta administración de las edificaciones construidas con fondos públicos.

En este mismo sentido, podrían existir centros educativos ubicados en terrenos inscritos a nombre de terceros donde el espacio de matrícula resulte insuficiente para atender de manera inmediata y urgente las necesidades educativas de la comunidad. En estos casos, el MEP debe, en primer término, explorar alternativas viables dentro de sus posibilidades y en estricto apego al ordenamiento jurídico, antes de considerar la extraordinaria medida de invertir

⁸ *“Artículo 56°- **Derecho al desarrollo de potencialidades.** / Las personas menores de edad tendrán el derecho de recibir educación orientada hacia el desarrollo de sus potencialidades. La preparación que se le ofrezca se dirigirá al ejercicio pleno de la ciudadanía y le inculcará el respeto por los derechos humanos, los valores culturales propios y el cuidado del ambiente natural, en un marco de paz y solidaridad.”.* (El resaltado consta en el original.)

*“Artículo 57°- **Permanencia en el sistema educativo.** / El Ministerio de Educación Pública deberá garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y brindarles el apoyo necesario para conseguirlo.”.* (El resaltado consta en el original.)

fondos públicos en la ampliación de infraestructura en centros educativos bajo estas condiciones. Si se opta por dicha inversión, deberá conformarse previamente un expediente administrativo que documente las valoraciones técnicas, fácticas y jurídicas que la respalden, junto con el detalle de la inversión y cualquier otra incidencia relevante, todo bajo la responsabilidad de la Administración en la toma de decisiones.

El criterio adoptado sigue el principio de que “a situaciones excepcionales, soluciones excepcionales”⁹, permitiendo inversiones mínimas para evitar la interrupción del servicio público. No obstante, esta postura no debe interpretarse como un aval para ejecutar cualquier tipo de obra en terrenos no inscritos a favor del MEP. La construcción de nuevas infraestructuras deberá esperar hasta la regularización jurídica de los inmuebles a nombre del MEP¹⁰, salvo en casos estrictamente necesarios, en los que su ausencia comprometa la continuidad en la prestación del servicio educativo. En tales circunstancias, la necesidad deberá ser debidamente documentada y acreditada en el expediente administrativo correspondiente, bajo la responsabilidad del MEP y apegados a los procedimientos de contratación pública establecidos en el marco jurídico vigente, y tomando acciones en garantía de la inversión realizada con fondos públicos no se vea en riesgo por futuros cambios en la voluntad del titular registral.

Así las cosas, resulta reprochable que las autoridades del MEP no hayan implementado las acciones recomendadas por la Contraloría General de la República desde el 2004, hace más de veinte años, para abordar una problemática histórica que, si bien compleja, es necesario resolver y tomar decisiones al respecto.

Como se señaló en su momento, muchos inmuebles donde funcionan escuelas y colegios están inscritos a nombre de otras entidades públicas e incluso de privados. Para afrontar esta situación, desde un inicio se recomendó “*la realización de un inventario de las escuelas y sus propietarios registrales*”, sin embargo, el MEP aún no lo ha realizado.¹¹

Más allá de la emisión de circulares y la fijación de requisitos para regular la inversión de fondos públicos en bienes inmuebles a nombre de terceros, persisten dudas sobre si el MEP ha tomado medidas concretas para dimensionar el alcance y estado real de esta problemática.

Asimismo, es indispensable resaltar que las consultas remitidas a la Contraloría General de la República no deberían centrarse en confirmar la viabilidad de actuaciones administrativas específicas, pues esto podría desvirtuar su función consultiva, consistente en brindar criterios jurídicos generales sobre la Hacienda Pública y su ordenamiento de control y fiscalización superior. Lo contrario impide que la Administración atienda de manera eficiente y oportuna la imperiosa necesidad de desarrollar proyectos de infraestructura educativa más ambiciosos que el mero mantenimiento de las instalaciones existentes.

⁹ Oficio 15463 (DAGJ-3310-2004) del 03 de diciembre de 2004.

¹⁰ Según el artículo 144 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo 38249-MEP.

¹¹ Oficio 15463 (DAGJ-3310-2004) del 03 de diciembre de 2004.

IV. CONCLUSIONES

1. La problemática de los centros educativos construidos en terrenos inscritos a nombre de terceros es un asunto de larga data sobre el que la Contraloría General de la República se ha referido en su potestad consultiva. A lo largo de los años, se han emitido múltiples recomendaciones al MEP para regularizar la situación mediante acciones como la elaboración de un inventario de los inmuebles afectados, la gestión de traspasos, la formalización de informaciones posesorias, la suscripción de contratos de usufructo, la presentación de los proyectos de ley que pudieren corresponder. Además, con la entrada en vigor de la Ley General de Contratación Pública (N° 9986), se ha sugerido aprovechar la regulación sobre donación de bienes inmuebles entre instituciones de la Administración Pública. No obstante, la situación persiste sin una solución integral.

2. En los últimos años, el MEP ha adoptado algunas medidas para regular la inversión de fondos públicos en estos terrenos, estableciendo requisitos para la firma de convenios de uso antes de la ejecución de obras. No obstante, la falta de un inventario actualizado de los centros educativos en esta condición sigue siendo un obstáculo significativo. Sin esta información, resulta difícil cuantificar la magnitud del problema y priorizar acciones para su solución.

3. Para la Contraloría General de la República es claro que la inversión de infraestructura educativa debe realizarse solo en terrenos cuya titularidad corresponda al MEP o las Juntas de Educación y Administrativas. Sin embargo, en casos **absolutamente excepcionales**, como situaciones de emergencia derivadas de fenómenos naturales, el MEP podría valorar la extraordinaria inversión de fondos públicos, siempre que no existan alternativas viables dentro del marco legal vigente. En estos casos, es indispensable la conformación de expedientes administrativos particularizados donde se documente la ausencia de otras medidas alternativas para abordar la situación emergente, así como las respectivas justificaciones técnicas, jurídicas y financieras.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

Gabriel Rodríguez Arias
Fiscalizador

 Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

JCBS/aam

Ce: José Leonardo Sánchez Hernández. Ministro de Educación Pública, despachoministerial@mep.go.cr / jleonardo.sanchez.hernandez@mep.go.cr

Edier Navarro Esquivel. Auditor Interno, Ministerio de Educación Pública, edier.navarro.esquivel@mep.go.cr

NI: 4138, 4191, 5666 (2025)

G: 2025001352-1