

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **22386**

25 de noviembre de 2025  
**DFOE-BIS-0661**

Señora  
Ana Julia Araya Alfaro  
Jefe de Área  
Comisiones Legislativas II  
**Asamblea Legislativa**  
[area-comisiones-ii@asamblea.go.cr](mailto:area-comisiones-ii@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado Ley para la creación del Fideicomiso de Infraestructura de Cen Cinai y mejora de su gestión operativa, expediente legislativo n.º 25.103.

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPEJUV-0264-2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley para la creación del Fideicomiso de Infraestructura de Cen Cinai y mejora de su gestión operativa”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.103, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

#### **I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos**

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley pretende crear un fideicomiso para mejorar la infraestructura de los Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-Cinai) en Costa Rica. La iniciativa surge porque muchos de estos centros enfrentan problemas de infraestructura, incluyendo órdenes sanitarias del Ministerio de Salud y los procesos actuales para realizar mejoras son lentos y burocráticos.

Señala la propuesta que la Dirección de CEN-Cinai tiene recursos humanos limitados para atender las necesidades de infraestructura de sus 268 centros. Además, menciona que un informe de la Contraloría General de la República (CGR)<sup>1</sup> de noviembre de 2024 revela

---

<sup>1</sup> Informe [DFOE-BIS-IAD-00007-2024](#) sobre la planificación del servicio que presta la dirección nacional de Cen Cinai.

DFOE-BIS-0661

2

25 de noviembre, 2025

que la atención a niños ha disminuido significativamente y que la planificación de los CEN-Cinai es deficiente.

Considera el legislador, que el fideicomiso propuesto permitiría una gestión más ágil y eficiente de los fondos para la construcción, reparación y mantenimiento de los centros, priorizando aquellos con órdenes sanitarias; el mismo se financiaría con el presupuesto nacional, créditos bancarios o donaciones y los beneficios esperados incluyen la mejora de la salud y seguridad de los niños, la sostenibilidad de los CEN-Cinai, la eficiencia del gasto público y el aumento de la confianza ciudadana.

El proyecto de ley modificaría la Ley N.º 8809, Creación de la Dirección Nacional de Cen Cinai, otorgando a la Dirección de CEN-Cinai la facultad de crear y administrar este fideicomiso, con un plazo de veinte años y rendición de cuentas permanente.

## II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR 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:

El texto legislativo plantea básicamente buscar dotar a la Dirección de Cen Cinai de una herramienta financiera que el legislador considera *moderna y eficaz*, la cual le permita superar los desafíos de infraestructura que actualmente enfrentan los Centros Infantiles de Atención Integral, a través de la creación de un fideicomiso.

Como parte de las reformas planteadas, el proyecto agrega en el **artículo 1** de la Ley 8809, la facultad de la Dirección Nacional *de crear un fideicomiso para atender sus establecimientos que presenten órdenes sanitarias y construir nuevos establecimientos*. En el mismo sentido, el **artículo 2** agrega como parte de los fines de la ley, el establecimiento de *mecanismos financieros, a través de un fideicomiso, para atender las necesidades de infraestructura y mantenimiento de los centros que presentan órdenes sanitarias*.

Por su parte, el **artículo 3** incluye dentro de las funciones de la Dirección de Cen Cinai la *administración de un fideicomiso creado para atender a los centros que presentan órdenes sanitarias, asegurando la asignación eficiente de recursos para la mejora de la infraestructura y servicios*. Además, el proyecto adiciona un **artículo 3 bis** a la referida Ley N.º 8809, en el cual se *autoriza al Poder Ejecutivo, mediante la Dirección de Cen Cinai, para constituir un fideicomiso para financiar la construcción, reparación y mantenimiento de sus establecimientos a nivel nacional, para el cumplimiento de los fines encomendados en la ley, con especial énfasis en aquellos que tienen órdenes sanitarias de cierre, así como otros gastos necesarios que incluyen la adquisición de terrenos, estudios preliminares,*

*anteproyecto de las obras, planos constructivos, especificaciones técnicas, presupuestos de obra, inspección, timbres, unidad ejecutora y gastos de operación.*

La figura del fideicomiso ha sido implementada en las últimas décadas en el sector público. Un fideicomiso es una figura contractual del derecho privado que se constituye para la consecución de un fin lícito, el cual consiste en la transferencia de un patrimonio autónomo por parte de una persona física o jurídica llamada fideicomitente, a otra persona física o jurídica denominada el fiduciario, quien administra y gestiona los recursos fideicometidos para la consecución de los fines establecidos en el contrato de fideicomiso, y cuyos rendimientos o frutos le son destinados a un tercero denominado el fideicomisario.<sup>2</sup>

En reiterados pronunciamientos la Contraloría General de la República ha advertido acerca de la importancia de realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos, previos a la selección respectiva sobre los mecanismos de financiamiento a los que se acude, a fin de identificar y valorar los costos y beneficios de su uso en la solución del fin público que se persigue, y en este sentido, que toda creación de fideicomisos públicos obedezca realmente a a que es la figura más adecuada para la mejor satisfacción del interés público. Análisis que se debe efectuar en esta oportunidad, de forma tal que exista una seguridad razonable sobre la conveniencia y oportunidad de crear un fideicomiso.<sup>3</sup>

Para poder realizar dicho análisis se sugiere considerar en las discusiones legislativas, al menos los siguientes criterios: ¿Qué necesidad se requiere solventar con la iniciativa? ¿El esquema jurídico que se propone es el que mejor se adapta a los fines pretendidos? ¿Se han analizado otras opciones que puedan dar una mejor solución a la necesidad pública que se pretende satisfacer? ¿Se contemplaron gastos como las erogaciones a las unidades de apoyo y comités de vigilancia, el costo administrativo de las remuneraciones y otros, en los que incurre el fideicomitente para la atención de asuntos relacionados con el fideicomiso y los costos financieros derivados de las fuentes de financiamiento utilizadas?

Si una vez realizado dicho análisis se considera que efectivamente el fideicomiso constituye el mecanismo más apropiado para la satisfacción del fin público, el cual es financiar la construcción, reparación y mantenimiento de los establecimientos del Cen Cinai a nivel nacional, se debe tener en cuenta que la creación de un fideicomiso debe ser acompañada de una adecuada formulación y evaluación de proyectos; un cuidadoso diseño de los contratos; una estructuración sólida del fideicomiso; una suficiente capacidad técnica para ejecutar, supervisar y fiscalizar los diferentes roles; y un sistema de monitoreo y evaluación que apoye la toma decisiones acertada y oportuna.

<sup>2</sup> DFOE-SOS-0116 (10821), del 21 de julio de 2021.

<sup>3</sup> DFOE-EC-OS-00001-2016 (17347) del 23 de diciembre de 2016 ; DFOE-SOS-0047-2023 (2054); DFOE-EC-0837 (17887)

Cabe indicar que en el proyecto que se consulta no se observa en la exposición de motivos, un análisis comparativo o algún estudio técnico y jurídico que justifique el uso de la figura contractual del fideicomiso para la consecución de los objetivos que busca el proyecto, razón por la cual se estima oportuno que, de previo a la adopción e implementación de ese instrumento, se realice lo pertinente para determinar la idoneidad del mismo, así como para valorar los costos y beneficios de su uso con respecto a otros mecanismos legales.

En el mismo sentido, debemos agregar que el proyecto es omiso en un análisis de fondo que demuestre que la Ley General de Contratación Pública es la causa principal de la inejecución de las obras que se pretenden financiar para su construcción y mantenimiento. Señala el legislador que la atención de órdenes sanitarias requieren inversiones significativas y a menudo intervenciones urgentes para reparaciones, mejoras estructurales, adecuación de espacios y cumplimiento de normativas de higiene y seguridad, sin embargo, considera que los mecanismos de ejecución presupuestaria actuales, regidos por la Ley General de Contratación Pública y la Ley de Administración Financiera *resultan ser excesivamente lentos y burocráticos*, aseveración carente de respaldo y fundamento.

Ahora bien, resulta oportuno mencionar que en casos similares, la Administración ha acudido a la figura de fideicomiso para construir infraestructura y los resultados no han sido los esperados.

Así por ejemplo en el caso del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), para la gestión de sus necesidades en infraestructura contó con un Fideicomiso de Obra Pública, PANI-BNCR, n.º 1194, formalizado en noviembre de 2019 con el Banco Nacional, por ₡ 15.000 millones, con el objetivo de construir 38 obras nuevas en un plazo de cinco años. Este fideicomiso fue considerado como el principal mecanismo para atender necesidades acumuladas de infraestructura nueva, el cual, luego de cinco años de vigencia se dio por finalizado sin concretar ningún proyecto. Además, la mayor parte de los recursos ejecutados se destinó a cubrir gastos administrativos, sin resultados en términos de infraestructura nueva.<sup>4</sup>

Tal situación obedece a la ausencia por parte de las instituciones de una evaluación inicial exhaustiva de su capacidad institucional y los riesgos inherentes a los proyectos de infraestructura que permitan determinar la viabilidad de las obras que se pretenden atender, considerando la capacidad y suficiencia técnica de su personal para fiscalizar proyectos y justificar la elección del Fideicomiso como vehículo idóneo, con base en un análisis costo-beneficio.

---

<sup>4</sup> DFOE-BIS-IAD-00003-2025, del 4 de septiembre de 2025, Gestión de la Infraestructura Física del PANI.

De igual forma, en el caso del Ministerio de Educación Pública (MEP), con el fin de reducir el déficit de infraestructura educativa como parte del proceso de mejoramiento de la calidad del servicio que ofrece el sistema educativo público costarricense, decidió optar por la figura del Fideicomiso MEP-BNCR n.º 1099, para la construcción y equipamiento de 79 colegios y 24 canchas multiusos, sin embargo, durante la ejecución del contrato los porcentajes de ejecución física del proyecto representaron un avance general pero no un progreso uniforme en sus etapas.

Parte de las razones por las cuales los objetivos de dicho Fideicomiso no tuvieron el éxito esperado refieren a la falta de una planificación detallada de aspectos operativos y de trámites necesarios que coadyuvaran al inicio oportuno del proyecto, así como a la falta de claridad y cumplimiento de los roles de las partes, sobre todo en temas relacionados con la interacción de todos los actores involucrados (Comité de Vigilancia, Comité Director, Fiduciario, Fideicomitente, Unidad Supervisora del Proyecto y Unidad Ejecutora del Proyecto). Dentro de ese contexto la auditoría concluyó que si bien es cierto el éxito para cumplir con los objetivos del Fideicomiso recae precisamente en la adecuada interacción de todos los involucrados, la responsabilidad del fideicomitente por los resultados, no puede ser transferida ni trasladada a ninguno de los demás actores.<sup>5</sup>

Debe tenerse en cuenta que la elección de este tipo de mecanismos mediante los cuales las administraciones pretenden solventar sus necesidades en infraestructura a través de un fideicomiso, requieren de una oportuna planificación institucional que permita realizar una adecuada gestión de los recursos, así como una robusta aplicación de los fundamentos de gobernanza durante todas las etapas del contrato.

Se menciona también el caso del Fideicomiso CCSS-BCR/2017, en el cual la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) no estableció una estructura de gobernanza que le permitiera impulsar la planificación oportuna de los proyectos, la sostenibilidad de los recursos en el tiempo y la administración de los riesgos para el logro de los objetivos. En este sentido, la urgencia por solventar necesidades en infraestructura fue canalizada a través del fideicomiso como vehículo de propósito especial, sin aparejarse de una estrategia y un marco de supervisión congruente con el rol y responsabilidades de la CCSS sobre el programa.<sup>6</sup> Es así como durante la vigencia del plazo del contrato de fideicomiso (2017-2024) no se concretó la entrega de ninguna obra.

De tal manera, se sugiere al legislador incorporar dentro del análisis que sustenta la presente iniciativa de ley, el análisis de los múltiples casos en los que la Administración ha

---

<sup>5</sup> DFOE-SOC-IF-13-2017, Auditoría de carácter especial sobre la gestión del Fideicomiso N.º 1099 MEP-BNCR, 2017.

<sup>6</sup> Auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS, con el apoyo del Fideicomiso CCSS-BCR/2017

optado por la figura del fideicomiso como herramienta para superar los desafíos en infraestructura, de cara a la realidad actual de la Dirección de Cen Cinai.

Bajo esa línea, resulta importante hacer un análisis acerca de la capacidad de la Dirección Nacional de Cen Cinai para constituirse como un administrador del Fideicomiso. Téngase en cuenta que mediante informe de auditoría de carácter especial sobre la Planificación del servicio que presta la Dirección Nacional de Cen Cinai, DFOE-BIS-IAD-00007-2024, del 8 de noviembre de 2024, se evidenció una **débil planificación operativa que compromete la gestión de la cobertura del servicio**. Al respecto, se determinó que la Dirección no cuenta con un instrumento de planificación operativa que articule los niveles de gestión y los procesos institucionales, sino que únicamente cuenta con un instrumento que no comprende la totalidad de los aspectos de planificación operativa según la normativa aplicable, tales como: estimación de recursos humanos y materiales necesarios para asegurar el cumplimiento de metas, el detalle de las actividades, los procesos de apoyo y la definición de responsables.

*De acuerdo con los resultados obtenidos, y la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que la planificación del servicio que presta la Dirección Nacional de CEN-CINAI cumple parcialmente con el marco jurídico y técnico aplicable en los aspectos significativos de los criterios de auditoría. Tanto las metas del PEI como las incluidas en el PNDIP se focalizan en la ampliación de la cobertura de los servicios que presta la Dirección. No obstante, no se conocen todas las necesidades de las comunidades y de la población objetivo, no cuenta con un instrumento de planificación operativa que articule los niveles de gestión y los procesos institucionales, no se evidenció la existencia de criterios para planificar la cobertura de los servicios en el corto y mediano plazo y no considera la demanda futura de los servicios. Asimismo, aunque se cuenta con mecanismos de seguimiento, no se evidenciaron acciones de mejora producto de este seguimiento.*

Otro aspecto relevante es que en dicho informe no se evidenció la existencia de criterios para planificar la cobertura de los servicios en el corto y mediano plazo, por ejemplo: demográficos, de vulnerabilidad, priorización de comunidades o financieros. Asimismo, no se considera la demanda futura de los servicios de conformidad con las tendencias demográficas del país de disminución de la población más joven y la evolución de la tasa de fecundidad, estimada en 1,22 hijos por mujer en 2022. Por ende, se carece de una focalización para que la atención de su población objetivo obedezca a un orden de prioridad a nivel país.

Lo anterior nos permite cuestionar cuál es la base del presente proyecto de ley para fundamentar que la creación de un mecanismo de ejecución como lo es un Fideicomiso,

dotaría a la Dirección de Cen Cinai de agilidad y eficiencia para corregir las deficiencias apuntadas en el referido informe.

Este tipo de iniciativa de ley mediante la cual se busca la creación de un Fideicomiso en una institución en la que se ha evidenciado una **débil planificación operativa** que ha afectado la gestión de los servicios que brinda, y que aunado a ello se percibe una disminución de la población beneficiaria, resulta indispensable que sean acompañadas de análisis técnicos, económicos y jurídicos previos que permitan demostrar que el fideicomiso es la figura que mejor resuelve los problemas que enfrenta la institución y que además demuestren la capacidad de la institución para asumir las obligaciones que de él se derivan, sobre todo en temas de planificación, gestión y control.

Por otra parte, resulta importante que el legislador revise la cobertura que tendría el fideicomiso que se pretende crear, ello por cuanto en algunos artículos se indica que el mismo se creará como mecanismo financiero para atender las necesidades de infraestructura y mantenimiento *de los Centros que presenten órdenes sanitarias*, sin embargo el artículo 3 bis es mucho más amplio en cuanto a su objeto haciendo referencia a la construcción, reparación y mantenimiento de sus establecimientos a nivel nacional, y no solo a los Centros que presentan órdenes sanitarias por parte del Ministerio de Salud.

En cuanto al financiamiento de las obras, indica el proyecto de Ley que el fideicomiso se dotará con recursos del presupuesto ordinario de la República e igualmente podrá obtener los recursos financieros mediante la contratación de créditos con el sistema bancario nacional o la banca de desarrollo internacional, o la utilización de cualquier otro mecanismo financiero que sea legal y técnicamente viable. Al respecto, resulta importante señalar que no se evidencia un análisis sobre la cantidad de recursos necesarios y la capacidad de las fuentes de financiamiento de las obras; es decir, no existe claridad en cuanto a la viabilidad de las posibles fuentes de financiamiento del fideicomiso ni el monto requerido para financiar la propuesta.

Finalmente, en relación con la reforma planteada al artículo 3 de la Ley N.º 8809, mediante la cual se elimina la atribución de la Dirección de Cen Cinai de girar fondos públicos a los Comités de Cen Cinai, debemos indicar que con la reforma incorporada no queda claro a quién se estarían girando los recursos que el presupuesto nacional destina al Cen Cinai, ni cuál sería el mecanismo de control y autorización de los mismos.

### III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General considera que es importante que el legislador fundamente su iniciativa a través de análisis técnicos, económicos y jurídicos, previo a la selección de esta figura contractual, con el fin de identificar y valorar los

DFOE-BIS-0661

8

25 de noviembre, 2025

costos y beneficios de su uso; de tal forma, que se justifique que el fideicomiso es la figura más adecuada para la satisfacción del interés público.

De igual manera, es importante que en dichos análisis técnicos, económicos y jurídicos se contemple la cantidad de recursos necesarios para la operación del fideicomiso y la capacidad de la Dirección Nacional de Cen Cinai de asumir las responsabilidades que el uso de un Fideicomiso conlleva, incluso con posterioridad a la ejecución de las obras que se pretenden realizar.

La CGR 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,

Carolina Retana Valverde  
**Gerente de área**

Carolina Muñoz Vega  
**Fiscalizador**

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

CRV/JCCH/CMV/avvg

**NI:** 20036-2025

**Ce:** Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República  
MSc. Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División  
Expediente

**G:** 2025000577-21

**P:** 2025026735