

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 12508**

16 de setiembre, 2026
DFOE-CAP-1597

Señora
Nancy Patricia Vilchez Obando
Jefe del Área
Comisiones Legislativas V
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado “*Segunda Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Complementaria del Equipamiento e Infraestructura Educativa*”, expediente legislativo N.º 25.584.

Nos referimos a su oficio N.º AL-CPECTE-0060-2026 del 20 de agosto de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Segunda Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Complementaria del Equipamiento e Infraestructura Educativa”, tramitado mediante el expediente legislativo N.º 25.584, 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, se pretende “*contribuir a la solución de los problemas de infraestructura y equipamiento actual de la educación costarricense*”, para lo cual se les asigna a los gobiernos locales competencias sobre infraestructura y equipamiento tecnológico e inmuebles. Sobre la infraestructura construida le corresponde a las municipalidades el mejoramiento, ampliación, remodelación y rehabilitación, y la obra nueva que no tengan un costo mayor del 25% de presupuesto anual trasladado a cada municipalidad.

Para el financiamiento de la iniciativa se dispone transferir a los gobiernos locales al menos un 1,5% del total del Presupuesto Ordinario de la República. Asimismo, para el ejercicio de la competencia trasladada se crea en cada gobierno local una Junta de Infraestructura y Equipamiento Educativo Municipal y una Unidad Técnica de Equipamiento e Infraestructura Educativa Municipal.

DFOE-CAP-1597

2

16 de setiembre, 2026

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.

1. Fuentes de Financiamiento y Sostenibilidad Financiera

La CGR comparte la preocupación sobre la situación de la infraestructura educativa y la persistencia de desafíos. Al respecto, ha indicado¹ que: *“Las necesidades de infraestructura educativa son altas, ya que existen alrededor de 4600 Centros Educativos en funcionamiento y para junio de 2025, se contabilizaron 885 órdenes sanitarias, emitidas por el Ministerio de Salud, en proceso de cumplimiento”*. Sin embargo, el proyecto de ley presenta deficiencias en su estructuración financiera y operativa que comprometen su viabilidad y sostenibilidad.

En ese sentido, no se evidencia que se disponga de estudios técnicos sobre la viabilidad financiera, jurídica y operativa que fundamenten la iniciativa legislativa, se considera necesario insistir en su importancia, puesto que los mismos proveen información para comprender el impacto de la implementación del proyecto de ley sobre las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

Así las cosas, toda transferencia competencial debe estar acompañada de su respectiva fuente de financiamiento, ya que muchas municipalidades presentan poco presupuesto libre o son deficitarias. Si bien se propone asignar un 1,5% del Presupuesto Ordinario de la República, se destaca que la situación fiscal del país es compleja, por lo que es necesario contar con estudios financieros que determinen la viabilidad de tal porcentaje, así como la identificación de fuentes de financiamiento específicas, máximo si se considera que el monto propuesto representaría un aumento del 474,14% en 2023, 251,47% en 2024 y 514,99% en 2025, en comparación con el presupuesto ejecutado por el Ministerio de Educación Pública (MEP) para el Programa Infraestructura y equipamiento del sistema educativo durante ese periodo².

En línea con lo anterior, el Órgano Contralor ha señalado³ que: *“En 2026, el déficit presupuestado es de 3,7% del PIB, un nivel al cual debe prestarse atención, al considerar que las cifras de déficit de la liquidación suelen ser mayores a las presupuestadas. Por su parte, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), es de esperar que el saldo de la deuda al*

¹ Monitoreo N.º [DFOE-FIP-MTR-00026-2025](#): Análisis de los proyectos de construcción de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación Pública al 30 de junio de 2025.

² El presupuesto ejecutado por el MEP sobre el Programa “Infraestructura y equipamiento del sistema educativo” que incluye la transferencia a las Juntas de Educación y lo gestionado por la Direcciones de Infraestructura Educativa y la Proveeduría Institucional representa en el año 2023 ₡18.745 millones, en 2024 ₡31.592 millones y en 2025 ₡18.181 millones. Para ese periodo el 1,5% del Presupuesto Ordinario de la República representa ₡107.623 millones en 2023, ₡111.037 millones en 2024 y ₡111.812 millones en 2025.

³ Monitoreo N.º DFOE-FIP-MTR-00001-2026: Consideraciones finales sobre los presupuestos públicos aprobados para 2026.

DFOE-CAP-1597

3

16 de setiembre, 2026

finalizar 2026 se ubique en 59,5% del PIB; no obstante, el BCCR, a partir de la estimación del saldo de deuda para el 2025 y los flujos anuales de deuda del MFMP para el 2026, estima que esta razón alcanzaría 60,9%”.

Por otra parte, en la iniciativa legislativa se determina la forma en la cual se distribuiría el 1,5% en todas las municipalidades, no obstante, no se evidencia la existencia de estudios técnicos que permitan determinar que dicha fórmula responde a la forma más eficiente del uso de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad educativa.

Adicionalmente, se dispone que los recursos que los gobiernos locales transfieren a las Juntas de Educación sobre el impuesto de bienes inmuebles se destine a comedores y transporte, y el remanente en infraestructura⁴. Sobre el particular, es importante advertir que esta medida representa una redistribución de los ingresos ya existentes para las Juntas de Educación, por lo que es necesario considerar que se podrían generar remanentes insuficientes o nulos, especialmente en cantones con baja recaudación, por lo que se debe ponderar el impacto de dicha acción en el funcionamiento de las Juntas de Educación.

Aunado a lo anterior, se destaca que el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, y el Programa de Transporte Estudiantil, se financian con recursos del Presupuesto de la República y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Por lo que se sugiere al legislador contar con estudios técnicos para verificar si la definición de este destino específico corresponde al mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

En otro orden de ideas, al asumir la ejecución directa de los fondos que se le pretenden transferir, la municipalidad asume todo el ciclo de contratación, desde la formulación y la adjudicación hasta el control sobre la ejecución, lo cual podría encarecer considerablemente los costos operativos y administrativos que debe asumir cada municipalidad. En ese mismo sentido, permitir que la Unidad Técnica de Infraestructura y Equipamiento Educativo Municipal destine hasta el 40% del monto total trasladado al gobierno local a costos operativos, representa un alto riesgo de mermar la inversión real en la infraestructura educativa.

Además, considerando que las fuentes de financiamiento propuestas constituyen destinos específicos, se destaca que los mismos dificultan el equilibrio presupuestario y deben ser objeto de revisión periódica, en el tanto constituyen una restricción para el legislador presupuestario, quien no puede reducir la asignación dispuesta por el legislador ordinario.

2. Gobernanza de la infraestructura educativa

Respecto de la gobernanza de la infraestructura educativa, la CGR ha indicado⁵ que la misma es *“compleja y fragmentada, que implica la coordinación de muchas partes, sean*

⁴ Derivados de la Ley Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades, N.º 7552.

⁵ Informe N.º [DFOE-CAP-IF-00012-2022](#): Auditoría de Carácter Especial sobre el Modelo de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación Pública.

DFOE-CAP-1597

4

16 de setiembre, 2026

internas o externas, sin que exista claridad respecto a los roles y funciones... / A nivel externo, no se dispone de mecanismos para involucrar y articular la participación de otros actores...”.

Sobre el particular, en el esquema de gobernanza del proyecto de ley no se considera al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a quien la normativa le asigna funciones relacionadas con la infraestructura educativa, lo cual replica las debilidades del modelo actual. Asimismo, se debe considerar lo regulado en la normativa sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública, puesto que los proyectos de infraestructura educativa forman parte del mismo.

Además, el criterio para determinar la competencia entre el MEP y los gobiernos locales sobre las obras nuevas es el costo del proyecto, por lo que no existe certeza de a quien le corresponde realizar los cálculos para definir de previo el ente competente. Adicionalmente, se debe considerar la asignación de responsabilidades de acuerdo con el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, ya que existen elementos de formulación y evaluación que se deben realizar en la fase de preinversión para estimar el costo del proyecto.

Dadas las funciones específicas asignadas a las municipalidades, se destaca que la propuesta implica una coordinación mayor entre los gobiernos locales y el MEP, la cual ha presentado debilidades. Por lo tanto, se sugiere al legislador incorporar mecanismos de acompañamiento técnico por parte de ese Ministerio, ya que el mecanismo dispuesto en el artículo 3 del proyecto de ley podría resultar insuficiente para garantizar la seguridad de la infraestructura pública.

En línea con lo anterior, se sugiere que de forma expresa se disponga que el MEP ejerce una rectoría técnica vinculante, por cuanto el diseño, seguridad estructural y requerimientos pedagógicos de un centro educativo no son equiparables a la obra pública tradicional municipal.

Por otra parte, la iniciativa propone la creación en cada municipalidad de una Junta de Infraestructura y Equipamiento Educativo Municipal y una Unidad Técnica. Sobre la conformación propuesta de la Junta de Infraestructura, dada la especialidad de las funciones que se les asignan, se sugiere valorar si la conformación propuesta permite garantizar que el órgano cuenta con el conocimiento técnico debido.

Además, se carece de un marco regulatorio estricto sobre responsabilidades, puesto que se enlistan funciones particulares a cargo de la Junta de Infraestructura; sin embargo, para la Unidad Técnica de Equipamiento e Infraestructura Educativa Municipal se indica de forma genérica que le corresponde el ejercicio de las competencias trasladadas, lo cual podría generar inseguridad jurídica ante la falta de delimitación clara de las funciones de ambos órganos y que el funcionamiento y procedimiento operativo sean diferentes en cada gobierno local.

DFOE-CAP-1597

5

16 de setiembre, 2026

En línea con lo anterior, al no definirse claramente las responsabilidades de cada órgano, mecanismos de control interno robustos, ni régimen de incompatibilidades, se genera el riesgo de conflictos de interés en la priorización de obras, adjudicación de proyectos y el manejo de los fondos públicos.

3. Centros educativos en terrenos a nombre de terceros

En el proyecto de ley se autoriza a la Procuraduría General de la República para que, bajo el principio de inmatriculación de los bienes de dominio público, inscriba a nombre del Estado los centros educativos no inscritos o inscritos a nombre de terceros. Al respecto, se destaca que, a marzo de 2025, el MEP informó a la CGR que no se tienen identificados los terrenos de centros educativos que se encuentran a nombre de terceras personas⁶, lo cual representa una limitación para la ejecución de la iniciativa legislativa.

Por otra parte, de acuerdo con resoluciones de la jurisdicción contenciosa administrativa⁷: *“En virtud del principio de inmatriculación de los bienes de dominio público, al régimen demanial no le es oponible el principio de publicidad registral como defensa para mantener un título de propiedad privada, salvo que el particular demostrara que su título era preexistente a la constitución del demanio en los terrenos disputados, caso en el cual lo que operaría es la figura de la expropiación de hecho...”*. Así las cosas, la sola autorización de la Procuraduría General no subsana la situación, puesto que debe analizarse cada caso particular y de aplicar el citado principio se deberá seguir el debido proceso, por lo cual se sugiere al legislador contar con los estudios técnicos pertinentes que permitan la adopción de soluciones integrales.

4. Realidades Municipales y Capacidad de Gestión

En la exposición de motivos se indica que: *“La transferencia de competencias permitiría una reducción en los tiempos de respuesta, mejorar la priorización de proyectos, incrementar la eficiencia en la ejecución, fortalecer la transparencia y el control ciudadano y disminuir el rezago acumulado en la infraestructura educativa”*. Sin embargo, se sugiere al legislador valorar que existen 84 municipalidades con realidades distintas, y algunas de ellas podrían no contar con los recursos suficientes ni con las condiciones necesarias para cumplir las obligaciones que se pretenden asignar, lo que puede acarrear carencias en la prestación del servicio que se pretende asumir.

Al respecto, se debe considerar la capacidad real de cada municipalidad, según los resultados del [Índice de Gestión de Servicios Municipales](#) más reciente la mayoría de los 84 municipios evaluados se concentra en los niveles iniciales de madurez, el 8% está en el nivel inicial, requiriendo mejoras sustanciales. Un 68% se encuentra en el nivel básico, necesitando avances significativos. Solo el 24% alcanzó el nivel intermedio y ningún municipio se registra en

⁶ Al respecto se puede consultar el oficio N.º [DFOE-CAP-0818](#) del 08 de abril de 2025.

⁷ Tribunal Contencioso Administrativo, [resolución N.º 03088-2024](#) de las 15:52 horas del 10 de mayo de 2024.

los niveles avanzado u optimizando. Lo anterior, demuestra la necesidad de fortalecer las prácticas y la gestión de los servicios municipales, por lo cual se debe valorar que la descentralización por sí sola no garantiza una mejora en los resultados de infraestructura educativa, ya que se requiere capacidad técnica e institucional.

En ese sentido, literatura sobre políticas públicas de educación y la municipalización de competencias⁸ han evidenciado que la descentralización mejora los resultados educativos solo cuando va acompañada de mecanismos de gobernanza, puesto que las limitaciones de capacidad a nivel local perpetúan las desigualdades educativas. Los resultados empíricos⁹ demuestran relaciones sustanciales y estadísticamente significativas entre la capacidad administrativa del gobierno local y los resultados de la política educativa, así los municipios en el cuartil más alto de la distribución de capacidad alcanzan resultados educativos un 28% superiores a los del cuartil más bajo, lo que podría perpetuar desigualdades.

Así las cosas, la Contraloría General advierte que la asignación de nuevas obligaciones para los gobiernos locales debe fundamentarse en un análisis de sus implicaciones presupuestarias y operativas. Por ello, se considera prudente contar con estudios en los que se valore la capacidad de ejecución de nuevos recursos y funciones, así como los desafíos propios de los gobiernos locales rurales.

5. Sobre la regionalización y los límites de la circunscripción territorial municipal

De conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política, la gestión de las municipalidades está centrada única y exclusivamente en la administración de los intereses y servicios locales del cantón respectivo. Las municipalidades no pueden extender sus competencias, ni el uso de sus recursos, más allá de su circunscripción geográfica.

Al permitir la propuesta legislativa coordinaciones con direcciones regionales o procesos de colaboración intermunicipal que sobrepasan la cobertura local, se presenta un cambio sustancial sobre el esquema funcional del Estado, que debe ser ponderado a la luz de la Constitución. Facultar a un gobierno local a utilizar sus recursos, financieros o humanos, en la atención de infraestructura educativa ubicada fuera de su jurisdicción desnaturaliza la figura municipal y atenta contra el principio de territorialidad que rige y limita su accionar público.

Sobre la posibilidad de que las municipalidades puedan ejercer la nueva competencia de manera mancomunada, se advierte que las federaciones y confederaciones no son "mini-municipalidades" y no pueden sustituir la responsabilidad del gobierno local. De acuerdo con la jurisprudencia Constitucional¹⁰, la administración de los intereses y servicios locales

⁸ Sobre el particular se puede consultar Jian, N. y Mustafa, N. (2025) Local Government Capacity and Education Policy Outcomes: Evidence from Decentralization Reforms in Latin American Countries. *Advances in Curriculum Design&Education*, 1 (3), 1-12. <https://system.wisacad-pub.com/index.php/acde/article/view/221/180>

⁹ El análisis empírico se basa en 156 municipios de Chile, Colombia y México entre 2018 y 2023.

¹⁰ Resoluciones N.° 2118-2008 de las 14:50 horas del 13 de febrero de 2008 y 16347-2010 de las 16:11 horas del 29 de setiembre de 2010.

recae en el gobierno municipal, y las federaciones son entes públicos de segundo grado de base asociativa creados para coadyuvar y atender intereses comunes, pero su conformación no puede, bajo ningún supuesto, vaciar de contenido competencial a una municipalidad.

Aunado a lo expuesto, se destaca que si a nivel individual, se han evidenciado severas deficiencias técnicas, de gestión y presupuestarias en gran parte de las municipalidades, trasladar esta carga a una federación vuelve la gestión más compleja. Tratar de unificar la atención de la infraestructura educativa a través de un ente mancomunado, cuando cada cantón posee una realidad propia, genera el riesgo de traslape de funciones, aumento injustificado del gasto administrativo y diseminación de responsabilidades.

6. Sobre el uso de los recursos de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N.º 8488

En el proyecto de ley, se indica que, ante situaciones extraordinarias, es posible asignar los recursos de la Ley N.º 8488, al respecto se indica que la misma contempla esquemas de recursos diferenciados. En ese sentido, se regula el Fondo Nacional de Emergencias, como un régimen propio que comprende, entre otros aspectos, la declaratoria de emergencia cuando corresponda, la acreditación del nexo de causalidad entre el evento y los daños y la incorporación de las acciones y obras en el Plan General de la Emergencia.

Por otra parte, se encuentran los recursos previstos en el artículo 46 bis de la Ley N.º 8488, correspondientes al 3% del superávit presupuestario libre de las municipalidades y concejos municipales de distrito, los cuales son ejecutados por cada ente municipal y se destinan exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad técnica y los procesos municipales en gestión del riesgo, a la prevención y a la atención de emergencias, incluidas aquellas no amparadas por decreto de emergencia.

En consecuencia, se estima conveniente que se precise expresamente a cuáles recursos de la Ley N.º 8488 se refiere, evitando atribuir a la Comisión Nacional de Emergencias una función de asignación de recursos que, tratándose de los previstos en el artículo 46 bis, corresponde ejecutar directamente a cada gobierno local.

7. Competencias de las Juntas de Educación en la normativa vigente

Sobre aspectos de forma, interesa destacar que se deroga el inciso 3) del artículo 35 del Código de Educación, en el cual se disponía que a las Juntas de Educación les corresponde *“Cuidar de la construcción, conservación y mejora de los edificios de escuela y de que éstos no carezcan del mueblaje y enseres necesarios, para todo lo cual dispondrán libremente de las rentas escolares del distrito”*, no obstante, dicho artículo ya se encuentra derogado por la Ley de Juntas de Educación, N.º 10631. Asimismo en la Ley en comentario se le asignan a las Juntas de Educación funciones relacionadas con infraestructura educativa, con lo cual existiría una duplicidad de funciones entre los gobiernos locales y las Juntas de Educación.

DFOE-CAP-1597

8

16 de setiembre, 2026

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General de la República concluye que si bien el proyecto de ley busca agilizar la atención de la infraestructura educativa mediante la descentralización a los gobiernos locales, la propuesta carece de estudios técnicos que demuestren su viabilidad operativa y financiera. La iniciativa presenta riesgos al desconocer las asimetrías institucionales, lo cual compromete la capacidad de gestión y el equilibrio presupuestario de los gobiernos locales y pone en riesgo la operatividad municipal.

Así las cosas, la descentralización sin considerar la capacidad administrativa de cada municipalidad podría incrementar las desigualdades en infraestructura educativa, ya que existen asimetrías significativas en la capacidad de gestión y la disponibilidad de recursos de cada municipio. Finalmente, se reitera que las observaciones 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/DHP/MRV/BGG/JCA/ncs

Ce: Despacho Contralor, CGR.
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

NI: 18027-2026

G: 2026000401-9