

AL CONTESTAR REFIÉRASE

AL N° 13014

DFOE-CAP-1623

R-DFOE-CAP-00003-2026. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades. San José, a las 12 horas con 30 minutos del 25 de setiembre de dos mil veintiseis-----

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado el día 12 de agosto de 2026 por José Leonardo Sanchez Hernández, Ministro de Educación Pública, en contra del oficio N° DFOE-CAP-1431 que contiene la Orden DFOE-CAP-ORD-00003-2026.

RESULTANDO

- I. Que el 7 de agosto de 2026, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades mediante oficio N° DFOE-CAP-1431 comunica la orden N° DFOE-CAP-ORD-00003-2026 para la continuidad, calidad y control de los servicios de telecomunicaciones contratados bajo excepción por el Ministerio de Educación Pública. -----
- II. Que el 12 de agosto de 2026, mediante oficio CARTA-DM-1532-2026, José Leonardo Sánchez Hernández, en su condición de Ministro de Educación Pública, interpuso ante el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades, recurso de revocatoria con apelación en subsidio y solicitud de medida cautelar contra del oficio N° DFOE-CAP-1431 que contiene la Orden DFOE-CAP-ORD-00003-2026. -----
- III. Que para la atención de los recursos de revocatoria con apelación subsidiaria se ha cumplido con la normativa prevista sobre el particular en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 y en la Ley General de la Administración Pública, N° 6227.-----

CONSIDERANDO

I. SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

1. PRESENTACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR

El Ministerio de Educación Pública (MEP) indica que de conformidad con el artículo 148 de la Ley N° 6227, "(...) solicita suspender únicamente cualquier efecto de las disposiciones a) y b)

que pudiera interpretarse como exigencia de adoptar, antes de la resolución de los recursos, decisiones irreversibles de terminación o desconexión material sin una alternativa operativa.”. Lo anterior, “(...) para evitar perjuicios graves o de difícil reparación y preservar la utilidad de la impugnación, mientras el MEP avanza en el cumplimiento material de los extremos no controvertidos.”.

2. CRITERIO DEL ÁREA

En primera instancia, conviene señalar que los apartados a) y b) de la orden, no contemplan en su texto ni imponen como obligación de lo ordenado, al señor José Leonardo Sánchez Hernández, Ministro de Educación Pública o a quien en su lugar ocupe el cargo, la toma de *“decisiones irreversibles de terminación o desconexión material sin una alternativa operativa”*; ahora bien, de forma expresa se indica en dicha orden *“garantizando en todo momento la continuidad de los servicios en favor de la comunidad estudiantil”*. Asimismo, no se motiva en qué consiste la supuesta afectación que podría generarse con el mantenimiento de la ejecución de la orden emitida, tampoco se especifica cuál de los posibles presupuestos se estaría aplicando en el caso en concreto, sea la identificación del supuesto daño y su calificación de grave e irreversible que pudiera generarse al interés público, o la apariencia de un buen derecho con la suficiente valoración de los indicios que sustentaría acoger una medida de suspensión, únicamente se refiere de forma genérica a *“evitar perjuicios graves o de difícil reparación”*, a pesar de que los apartados recurridos clara y expresamente ordenan el garantizar la continuidad del servicio.

Por ello, al no cumplirse con los presupuestos establecidos en los artículos 146 y 148 de la Ley General de la Administración Pública, se rechaza la solicitud de suspensión como medida cautelar, prevaleciendo el principio de ejecutoriedad del acto administrativo. toda vez que el cumplimiento de lo ordenado no causa perjuicios graves o de imposible, o difícil reparación, al contemplar la orden que ese Ministerio debe garantizar en todo momento la continuidad de los servicios en favor de la comunidad estudiantil.

II. SOBRE EL RECURSO DE REVOCATORIA

1. LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley N° 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley N° 6227.

En el caso de la orden impugnada, la misma se dirigió al Ministro de Educación Pública y se dispuso *“a) Ejecutar las acciones administrativas previstas en el artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y su respectivo reglamento, para asegurar que la prestación sustancial del objeto contratado sea ejecutada directamente por el ente público contratado, garantizando en todo momento la continuidad de los servicios en favor de la comunidad estudiantil; sin perjuicio de las acciones adicionales que considere realizar la Administración acorde con el propio ordenamiento jurídico, durante la ejecución de la contratación N° 2022CD-000059-0007300001. Dichas acciones deben considerar implementar las medidas necesarias que permitan a las personas funcionarias responsables verificar y*

documentar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos en las contrataciones entre entes de derecho público —de conformidad con el artículo 2, inciso c) de la citada Ley N° 7494 y su reglamento. Lo anterior con el fin de garantizar que la contratación esté en estricto apego del marco normativo, lo cual asegura que el ICE como ente contratado por excepción y sin mediar proceso de licitación, sea el que cumple con el objeto, en procura de asegurar que la continuidad (sic). Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de septiembre de 2026, una certificación en la que consten las acciones administrativas ejecutadas por dicho Ministerio, para el cumplimiento de lo ordenado. b) Definir e implementar las acciones necesarias, de conformidad con el régimen jurídico vigente y aplicable, para la contratación de servicios de telecomunicaciones de dicho Ministerio, considerando que, el artículo 162 inciso b) del RLCA estipula que la modalidad de contrato de entrega según demanda no podrá ser superior a cuatro años, así como el plazo transcurrido en la contratación N° 2022CD-000059-0007300001; lo anterior en concordancia con la planificación estratégica y operativa del MEP en la materia en cuestión; asociado a las necesidades públicas que se pretenden satisfacer. Lo anterior para asegurar que el MEP obtenga, por medio de la correcta aplicación del marco normativo, las mejores condiciones de precio y calidad disponibles en un mercado en competencia y tan dinámico como el de las telecomunicaciones. Lo cual permite que los estudiantes del país puedan disfrutar de mejoras en la calidad derivadas de la competencia y de nuevas tecnologías, así como acceder a mejores precios, todo en beneficio de su mediación pedagógica. (...)”; por lo tanto, a criterio del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades, el recurrente se encuentra legitimado para presentar los recursos ordinarios correspondientes.

De conformidad con lo establecido en el artículo 346 de la Ley N° 6227, los recursos ordinarios deben ser interpuestos en el plazo de tres días hábiles. En este caso, la orden N° DFOE-CAP-ORD-00003-2026 fue notificada de manera electrónica a José Leonardo Sánchez Hernández, Ministro de Educación Pública el 07 de agosto de 2026, por lo que los recursos de revocatoria con apelación en subsidio interpuestos por el MEP el 12 de agosto de 2026, se tienen presentados dentro del plazo legal citado.

III. ARGUMENTACIONES Y PETITORIA DE LOS RECURRENTES

En relación con los aspectos generales de la orden emitida, el MEP no se opone al fortalecimiento de los controles ordenados, no controvierte sobre el vínculo oneroso mediante el cual adquiere servicios del ICE. En ese sentido el MEP indica que el recurso es únicamente contra los extremos siguientes:

“1. La inferencia de que la existencia del acuerdo comercial AC-009-24 y de un socio privado demuestra, sin una medición de las prestaciones efectivamente ejecutadas, que el ICE es un mero intermediario o que incumple el porcentaje aplicable.”

Asimismo indica que *“no afirma como hecho probado un porcentaje actual de ejecución directa del ICE que todavía debe ser verificado con metodología, documentos y trazabilidad material”* y que *“no suspende las acciones de cumplimiento que puedan ejecutarse sin producir terminaciones, desconexiones o sustituciones irreversibles antes de contar con soluciones operativas.”*

Complementario a lo anterior, alega que en relación al acuerdo comercial AC-009-24 constata la intervención de un socio *“(...) pero no contiene una matriz completa, certificada y verificable*

que cuantifique, respecto de todo el objeto contractual, qué prestaciones ejecuta directamente el ICE y cuáles ejecuta el tercero. Lo anterior, por cuanto el ICE informó a ese Ministerio “*El 2 de septiembre de 2025 el ICE declaró que realizaría al menos el 70% de las prestaciones sustanciales.*”, no obstante el Ministerio señala que constituye un elemento de aseguramiento a verificar, no prueba concluyente de la ejecución.

En cuanto a los argumentos de fondo, el MEP indicó que “*La existencia de un socio comercial no sustituye la determinación de la ejecución material*”, en la cual cuestiona la conclusión de que el ICE actúa como un simple intermediario en su contrato con el MEP. Lo anterior, considerando que es un contrato formalizado en el año 2022, por lo que la normativa aplicable le exige al ICE ejecutar al menos el 50% del objeto contractual; aunado a que la Ley N.º 8660, faculta al Instituto a establecer alianzas comerciales, por lo que la participación de un tercero no es ilegal por sí sola, sino que dependerá de la realidad material ejecutada. Además indicó:

“2. La atribución de efectos temporales irreversibles sin delimitar cómo se articulan el instrumento histórico, las adendas, la formalización de 2022, la oferta de cuarenta y ocho meses y las posiciones institucionales divergentes, y sin disponer un régimen de transición que evite la interrupción del servicio.”

Aunado a lo anterior, señala, entre otras cosas, que el MEP expresamente reconoce que no sostiene que la relación contractual con el ICE se encuentre vigente hasta el 2034; que el sondeo de mercado ni a la declaración jurada del ICE de 2025, corrigen de forma retroactiva las omisiones en el proceso del año 2022; no desconoce el límite normativo de cuatro años aplicable a los contratos por demanda, ni la vigencia de la oferta del ICE por un plazo de cuarenta y ocho meses.

Respecto al agravio referido a que “*El régimen temporal debe definirse con congruencia y con una transición operativa*”, el MEP reconoce que el contrato con el ICE tiene un límite de cuatro años y no pretende extenderlo hasta el 2034, advierte sobre el riesgo de sufrir una desconexión abrupta de los servicios. Por lo que indican que “*La resolución del recurso debe precisar qué efectos sobreviven del instrumento histórico y cuáles nacen de la contratación de 2022, evitando que la corrección jurídica produzca una desconexión material no planificada.*”. Adicionalmente, señala en sus alegatos:

“3. La indeterminación de la expresión “implementar el procedimiento” al 30 de octubre de 2026, pues puede referirse al inicio formal en SICOP o, de manera materialmente imposible, a la adjudicación, instalación y migración integral de los servicios.”

Sobre este aspecto que, amplía que “*La continuidad exige proporcionalidad; no convalida incumplimientos*”, el MEP recalca que la orden de forma expresa señala la obligación de “*no poner en riesgo la continuidad del servicio y el derecho fundamental a la educación.*”. Por lo que indica que una interrupción generalizada y prolongada afectaría procesos, por lo que solicita “*una ejecución proporcional de la Orden y una continuidad estrictamente transitoria. La solución compatible con legalidad y continuidad (...)*”, para lo cual incluye la descripción de la solución propuesta por el MEP.

Dicho argumento lo complementa, al señalar que “*El sondeo de 2025 es prospectivo y debe valorarse con sus límites*”, el cual aborda el sondeo técnico y económico realizado por el Ministerio entre 2025 y 2026 respecto a operadores de servicios de telecomunicaciones. Por lo

que concluye que “(...) no solicita revocar la Orden con fundamento en ese sondeo. Solicita que sea admitido con su alcance correcto, como insumo actual para cumplir la disposición b), acreditar diligencia prospectiva y diseñar una competencia efectiva.”

4. Las afirmaciones absolutas sobre inexistencia de controles, cuando la prueba revela actuaciones materiales de prefacturación, revisión, corrección, notas de crédito, gestión de incidentes y cambios tecnológicos, aun cuando dichas actuaciones deben sistematizarse, integrarse y fortalecerse.”

En cuanto a la existencia de controles materiales que deben integrarse y fortalecerse, el Ministerio reconoce que sí ejercía un control activo sobre la facturación del ICE, lo cual *“permite controvertir una afirmación de ausencia absoluta de control, pero no sostener que el sistema era suficiente o plenamente integrado.”* Es por lo anterior que *“Solicita que se entiendan como fortalecimiento, sistematización y formalización de controles existentes y que la resolución precise los productos verificables para su cumplimiento.”*

Finalmente, el recurrente acota que *“Las visitas deben atenderse individualmente y complementarse para conclusiones sistémicas”*, indicando que reconoce las misma como evidencia válida sobre situaciones que debe corregirse; concluyendo que *“Sí corresponde distinguir el valor de una constatación individual de una estimación estadística del universo nacional.”*

En razón de lo anterior, señalan en su petitoria declarar parcialmente con lugar la revocatoria, bajo los siguientes alcances:

“SEGUNDO. Declarar parcialmente con lugar la revocatoria y modificar el fundamento y alcance de la disposición a) en cuanto atribuye a la existencia del acuerdo AC-009-24, sin una medición material de las prestaciones, efectos demostrativos suficientes de intermediación o incumplimiento del porcentaje aplicable.

TERCERO. Disponer que el MEP determine la verdad material mediante una matriz documentada de prestaciones, ejecutores, recursos, dirección, responsabilidad, riesgos, facturación y participación porcentual, y que adopte la medida contractual correspondiente según el resultado de esa verificación.

CUARTO. Modificar o aclarar la disposición b) para precisar que la definición al 30 de setiembre de 2026 se acredita con la estrategia formal de contratación y que la implementación al 30 de octubre de 2026 se acredita con la decisión inicial y el inicio formal en SICOP, sin exigir para esa fecha la adjudicación, instalación y migración integral.

QUINTO. Disponer que cualquier sustitución se ejecute por fases y que los servicios estrictamente indispensables puedan mantenerse únicamente durante el período técnicamente necesario para que las soluciones sustitutas estén contratadas, instaladas, configuradas, probadas y operativas, bajo controles reforzados y sin ampliaciones injustificadas.

SEXTO. Tener por establecido que la planificación e inicio de nuevas contrataciones no implica por sí solo reconocimiento de nulidad, renuncia, vencimiento o improcedencia del vínculo actual, sin perjuicio de las consecuencias que resulten de la determinación jurídica y material correspondiente.

SÉTIMO. Mantener las disposiciones c), d) y e) como medidas de fortalecimiento, integración, formalización y divulgación de controles, precisando para cada una el producto esperado, la evidencia mínima y el criterio objetivo de verificación.

OCTAVO. Valorar los hallazgos de las visitas en su alcance individual y complementar cualquier conclusión sistémica con información consolidada sobre el universo de servicios, disponibilidad, incidencias, tiempos de respuesta, tecnologías, niveles de servicio y compensaciones.

NOVENO. Admitir y valorar la prueba con su alcance temporal correcto, sin atribuir efectos retroactivos al sondeo de mercado ni a la declaración jurada de 2025.(...)"

IV. ANÁLISIS DE FONDO SOBRE LAS ARGUMENTACIONES Y PETITORIA

Sobre aspectos generales

En primera instancia, debe considerarse que la orden impugnada de manera expresa y literal ordenó, en el apartado a), al MEP: *"Ejecutar las acciones administrativas (...) garantizando en todo momento la continuidad de los servicios en favor de la comunidad estudiantil (...)"*; lo anterior, atendiendo el marco normativo aplicable.

Aunado a lo anterior, conviene recordar lo señalado en la Orden recurrida, la cual a folios 10 y 11 indica que: *"el MEP es el órgano del Estado, por medio del cual se ejercen los deberes constitucionales y legales en la prestación del servicio público educativo. Por su parte, las telecomunicaciones fungen como un servicio instrumental o conexo en el proceso de aprendizaje, que contribuye con la garantía de acceso al derecho fundamental a la educación.(...) Así las cosas, el MEP está llamado a considerar y supervisar activamente la calidad de los servicios de telecomunicaciones que contrata, pues cualquier afectación sobre dicho servicio incide directamente en la calidad del servicio educativo y limita el acceso al derecho fundamental a la educación"*. Por lo cual es el MEP quien debe velar por la continuidad de los servicios de telecomunicaciones, al ser un servicio instrumental para la educación y al ser dicho Ministerio *"el encargado de administrar todo lo concerniente a la educación"*.

Asimismo, de la lectura integral de los agravios presentados, este Órgano Fiscalizador advierte que el recurrente no aporta fundamentación ni elementos de convicción distintos a los ya analizados en el acto recurrido, ni aporta elementos probatorios distintos que permitan modificar los antecedentes y/o el análisis del caso concreto. Los argumentos se limitan a externar disconformidades interpretativas e incluso confirman las omisiones de control que motivaron la emisión de la orden.

En complemento a lo anterior, la Sala Constitucional, en el voto no. 897-98¹, señaló: *"El artículo once de la Constitución Política consagra el principio de legalidad. Este principio significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento jurídico -reglamentos ejecutivos y autónomos especialmente; o sea, en última instancia, a lo que se conoce como el "principio de juridicidad de la Administración"*.

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 897-98, de las 17:15 horas del 11 de febrero de 1998.

Sobre la existencia de que un socio comercial no sustituye la determinación de la ejecución material

El MEP en su recurso cuestiona que la orden concluye que “(...) *el uso del acuerdo AC-009-24 demuestra que el ICE traslada parte de la ejecución material a un privado y actúa como intermediario. Sin embargo, no identifica en términos cuantitativos ni funcionales cuáles prestaciones esenciales del contrato ejecuta el socio (...)*”; en ese sentido solicita “(...) *modificar el fundamento y alcance de la disposición a), de manera que el MEP deba verificar y documentar, antes de adoptar la medida contractual (...) La pretensión no busca exonerar al contratista, sino impedir que una medida grave descansa en una inferencia no cuantificada.*”

Al respecto, resulta oportuno señalar que de acuerdo con lo comunicado mediante el oficio N° DFOE-CAP-1431 que contiene la Orden N° DFOE-CAP-ORD-00003-2026, específicamente en el apartado “*Falta de controles en la ejecución del contrato con el ICE*”, visible a folio 18 del documento de marras, se identificó que “(...) *del expediente del Sicop, ni de la documentación aportada por el MEP se evidencia que se aplicaran mecanismos de control para garantizar que la prestación sustancial del objeto contratado fuera brindada por el ICE. Contrario a lo anterior mediante oficio N.° 9117-1108-2025 el ICE informó a este Órgano Contralor, que ha brindado parte del servicio utilizando a un aliado privado*”. En ese sentido, es importante recalcar que tal cual se contempla en el antecedente 24) de la orden, fue el ICE quien informó a esta Contraloría General la utilización del acuerdo N° AC-009-24 con uno de sus socios comerciales para el desarrollo del objeto contractual del contrato directo N° 0432022000300064-00 (derivado de la Contratación N° 2022CD-000059-0007300001).

Aunado a lo anterior, en el apartado “*Falta de controles en la ejecución del contrato con el ICE*”, se reiteró la obligación normativa del MEP como ente contratante de “*verificar si este Instituto requiere la participación activa y directa en la ejecución del objeto contractual a un "Socio Comercial", con lo cual se desvirtúa la justificación normativa para omitir el concurso público, siendo este último el principio de orden público derivado del artículo 182 constitucional.*”

Con lo cual se concluyó que “*Esta situación revela una deficiencia en los controles en la ejecución contractual por parte del Ministerio, el cual omitió supervisar la ejecución de su contratación y no advirtió durante ella que se presentó la intermediación mencionada. Lo anterior supone la falta de controles del MEP, principalmente*”, que además puede generar un riesgo incluso en la propia continuidad de los servicios contratados, algo que preocupa al mismo Ministerio, pues el MEP “*no se percata de quién realmente ejecuta los servicios ni la calidad de los mismos*”. Inclusive, ese Ministerio en su recurso señala que “*no afirma como hecho probado un porcentaje actual de ejecución directa del ICE que todavía debe ser verificado con metodología, documentos y trazabilidad material*”.

Por lo que, de conformidad con los artículos 11 y 182 de la Constitución Política, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), los artículos 10 y 12 de la Ley General de Control Interno (N.° 8292), y el artículo 13 de la LCA (actual artículo 106 de la LGCP), la obligación de la Administración contratante de comprobar la idoneidad legal y técnica del contratista no se agota con la adjudicación o la firma del contrato, sino que se extiende de manera imperativa a lo largo de toda la fase de ejecución contractual. La Administración faltó a su deber de control al no advertir que el ICE trasladó la ejecución de la solución tecnológica a un socio privado bajo el esquema de “servicios administrados”. El análisis de legalidad en el

uso de la excepción de contratación directa entre entes de derecho público no es meramente cuantitativo sino sustancial y cualitativo.

Por lo cual, sumado al restante contenido del documento DFOE-CAP-ORD-00003-2026, se le ordenó al Ministerio ejecutar las acciones administrativas previstas en el ordenamiento jurídico², a efectos de *“asegurar que la prestación sustancial del objeto contratado sea ejecutada directamente por el ente público contratado, garantizando en todo momento la continuidad de los servicios en favor de la comunidad estudiantil”*; para lo cual el MEP debe asumir su rol fiscalizador sobre la contratación N° 2022CD-000059-0007300001. En dicho rol, como administración activa debe ejecutar las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para tales efectos.

Ahora bien, en relación con la petitoria específica del recurrente de modificar la disposición a) bajo el argumento de que el MEP debe poder *“verificar y documentar, antes de adoptar la medida contractual”*, se advierte que dicha pretensión carece de asidero probatorio y procedimental. Esta Contraloría General ordena al Ministerio, en su literalidad *“implementar las medidas necesarias”*; es decir, el acto dictado no impone ni define la forma en que la administración debe ejecutar dicha implementación, siendo esta su responsabilidad como administración activa conocedora de sus procesos, siempre atendiendo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, resulta improcedente modificar la orden dictada.

Al respecto, es importante señalar que, de conformidad con el principio de la carga de la prueba³, el recurrente es quien debe demostrar los hechos que afirma, de forma tal que demuestre con certeza suficiente la veracidad de las aseveraciones que realiza, caso contrario, tiene la consecuencia de que no se pueden tener por demostradas sus alegaciones. Al no aportarse elementos argumentativos, probatorios y de convicción distintos a los ya analizados en el acto recurrido, que demuestren las acciones administrativas previstas en el ordenamiento jurídico implementados y ejecutados por el MEP, durante la ejecución de la contratación N° 2022CD-000059-0007300001, se debe rechazar el agravio analizado.

Sobre el régimen temporal que debe definirse con congruencia y con una transición operativa

En cuanto al requerimiento planteado por el MEP, en el cual indica que *“La resolución del recurso debe precisar qué efectos sobreviven del instrumento histórico y cuáles nacen de la contratación de 2022, evitando que la corrección jurídica produzca una desconexión material no planificada”*. Debe señalarse en primer lugar que, existe una contradicción inmediata en los razonamientos expuestos por el Ministerio. Por un lado, el recurrente fundamenta su solicitud de precisión bajo el alegato de una desconexión material no planificada; sin embargo, el propio Ministerio reconoce expresamente que la orden B), no *“ordena expresamente finalizar todos los servicios el 30 de noviembre de 2026”*.

Al ser el MEP la administración activa, es quien debe ejercer sus competencias a cabalidad, lo cual incluye el determinar los alcances de los instrumentos jurídicos que suscribe, pues dicho

² Previstas en el artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y de conformidad con el artículo 2, inciso c) de la citada Ley N° 7494 y su reglamento.

³ Véase Resolución N° 00554 - 2000 de las 3:10 horas del 4 de agosto de 2000 de la Corte Suprema de Justicia y la Opinión Jurídica N° O.J.-057-2004 del 11 de mayo de 2004 de la Procuraduría General de la República.

dimensionamiento responde a funciones propias de la administración activa. Al respecto, la Sala Constitucional⁴ ha señalado que:

“(...) pues es claro que la CGR no es administración activa y, por ende, esas funciones competen a la Administración. Desde la óptica del Derecho de la Constitución -valores, principios y normas- y los principios y normas básicas que rigen la gestión administrativa es claro que los órganos de control, en ningún caso, pueden sustituir o desplazar las funciones que le competen a la administración activa, de hacerlo, no solo sería inconstitucional, sino que conllevaría trastocar todo el diseño de la organización administrativa, tanto desde el punto de vista estático -organización- como dinámica -las competencias- con el consecuente perjuicio a los intereses generales.”

En consecuencia, corresponde de manera exclusiva al MEP asumir y definir el verdadero alcance jurídico de sus actuaciones, sin pretender delegar o trasladar dicho criterio a los órganos de control externo, cuya labor corresponde a la fiscalización y no a la gestión administrativa.

Ahora bien, en relación a este aspecto y lo ordenado en el inciso B) del documento DFOE-CAP-ORD-00003-2026, el MEP solicita, en consecuencia, modificar o aclarar la disposición b) para establecer que: “ 1. La certificación del 30 de setiembre de 2026 acredita la estrategia formal de contratación: objeto u objetos, estudio de mercado, estimación, procedimiento seleccionado, responsables, cronograma, riesgos y plan de continuidad. 2. La certificación del 30 de octubre de 2026 acredita la adopción de la decisión inicial y el inicio formal en SICOP del procedimiento o procedimientos correspondientes, sin exigir para esa fecha adjudicación firme, formalización, instalación, migración y puesta en operación integral. 3. La planificación y el inicio de un nuevo procedimiento no constituyen por sí mismos confesión de nulidad, renuncia a derechos o aceptación de una determinada fecha de extinción, sino una medida de previsión y continuidad. 4. La sustitución debe efectuarse por fases y los servicios estrictamente indispensables podrán mantenerse únicamente durante el período técnicamente necesario para que las soluciones sustitutas estén contratadas, instaladas, configuradas, probadas y operativas, bajo controles reforzados y sin ampliaciones no justificadas.”.

El argumento esgrimido se fundamenta en interpretaciones subjetivas del recurrente sobre el alcance de la palabra "implementar", y no en un vicio real del acto. Es importante tomar en consideración que el Diccionario de la Lengua Española define la palabra implementar como “Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.”⁵. En esa línea, el MEP debe definir las acciones necesarias, como administración activa, para definir la mejor forma de satisfacer las necesidades y cumplir con lo ordenado atendiendo el ordenamiento jurídico. Al respecto, debe tenerse presente lo indicado por la Sala Constitucional⁶ -y citado supra-: “los órganos de control, en ningún caso, pueden sustituir o desplazar las funciones que le competen a la administración activa”; por lo cual la elección de dichas acciones son competencia de la propia administración.

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N° 21375-2024, de las 18:45 horas del 29 de julio de 2024.

⁵ Consulta realizada el 14 de septiembre de 2026 en el sitio web: <https://dle.rae.es/implementar> .

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N° 21375-2024, de las 18:45 horas del 29 de julio de 2024.

Adicionalmente, como ya se indicó en el análisis de la medida cautelar, la propia orden recurrida exige garantizar la continuidad del servicio estudiantil, por lo que el alegato de una *"desconexión material no planificada"* carece de sustento. Asimismo, tal como se señaló supra, el dimensionamiento de las acciones necesarias por *"definir e implementar"*, corresponden a funciones propias de la administración activa, titular del ejercicio de sus competencias.

Así las cosas, la exposición dada por el MEP, es -en sí misma- inconsistente, e incluso confirma lo indicado en la orden recurrida, por cuanto dicha petición *"refleja una ausencia de control en relación a los alcances de los instrumentos legales suscritos por dicho Ministerio"*. Por lo tanto, los alegatos del MEP planteados al respecto son improcedentes y en ese sentido se rechazan.

Sobre el sondeo de mercado del año 2025, la existencia de controles materiales y las visitas como insumos para conclusiones sistémicas

En cuanto al argumento que manifiesta que *"El sondeo de 2025 es prospectivo y debe valorarse con sus límites"*, el mismo Ministerio señala que *"(...) no solicita revocar la Orden con fundamento en ese sondeo."* indicando, que lo aporta como parte del cumplimiento de lo ordenado. Al respecto debe rechazarse el argumento por no tener ninguna utilidad práctica para la resolución del recurso. No obstante, si el MEP considera que la misma constituye parte de las medidas definidas por este como Administración Activa, para el cumplimiento de lo ordenado, deberá seguir el procedimiento definido para tal fin en los *"Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría"*, según se indicó en la misma Orden recurrida.

En cuanto a la existencia de controles materiales que deben integrarse y fortalecerse, el Ministerio alega que ejercía un control activo sobre la facturación del ICE, lo cual *"permite controvertir una afirmación de ausencia absoluta de control, pero no sostener que el sistema era suficiente o plenamente integrado."* Es por lo anterior que *"Solicita que se entiendan como fortalecimiento, sistematización y formalización de controles existentes y que la resolución precise los productos verificables para su cumplimiento."*

Finalmente, el recurrente acota que *"Las visitas deben atenderse individualmente y complementarse para conclusiones sistémicas"*, indicando que reconoce las mismas como evidencia válida sobre situaciones que debe corregirse; concluyendo que *"Sí corresponde distinguir el valor de una constatación individual de una estimación estadística del universo nacional."*

Sobre estos últimos argumentos, constituyen una aceptación expresa de los antecedentes que motivaron la Orden. Esto por cuanto el MEP reconoce expresamente en su recurso que existen oportunidades de mejora en la integración de registros y que sus controles deben *"sistematizarse"*, *"integrarse"* y *"fortalecerse"*. Además, el recurrente admite que los hallazgos en las escuelas citadas evidencian deficiencias concretas que deben corregirse. Al respecto, al no aportarse elementos argumentativos y de convicción distintos a los ya analizados en el acto final recurrido, se deben rechazar los agravios analizados.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto, **SE RESUELVE:** Con sustento en lo que disponen los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428; artículos 148, 163.2, 166, 180, 292.3, 342, 345.1 de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227: **DECLARAR SIN LUGAR** la solicitud de medida cautelar realizada por el Ministerio de Educación Pública, para dejar sin efecto los apartados a) y b) del oficio N.º DFOE-CAP-1431 que contiene la Orden DFOE-CAP-ORD-00003-2026. **DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de revocatoria interpuesto por el Ministerio de Educación Pública en contra del oficio N.º DFOE-CAP-1431 que contiene la Orden DFOE-CAP-ORD-00003-2026 del 07 de agosto de 2026 emitida por el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades. Se remite el recurso de apelación presentado para el conocimiento, trámite y resolución correspondiente por parte del Despacho Contralor.

NOTIFÍQUESE.

Humberto Perera Fonseca
Gerente de Área

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FMG/GAV/MTVA/ncs

NI: 17349 (2026)
G: 2025002438-7