31 de octubre de 2025
AL-DEST-IJU-377-2025

Señores (as)
Comisión Permanente Especial
Juventud, Niñez y Adolescencia, Área II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE Nº 25.103

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **Nº 25.103** Proyecto de ley: "**LEY PARA LA CREACIÓN DEL FIDEICOMISO DE INFRAESTRUCTURA DE CEN-CINAI Y MEJORA DE SU GESTIÓN OPERATIVA.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 31-10-2025

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-377-2025

PROYECTO DE LEY:

“LEY PARA LA CREACIÓN DEL FIDEICOMISO DE INFRAESTRUCTURA DE CEN-CINAI Y MEJORA DE SU GESTIÓN OPERATIVA”

EXPEDIENTE Nº 25.103

INFORME JURÍDICO

AUTORIZADO POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL

31 DE OCTUBRE 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 4

II. ANTECEDENTES 5

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE 5

IV. CONCEPTOS GENERALES 6

Sobre el concepto de fideicomiso 6

Advertencia sobre el uso de la figura del fideicomiso 8

En cuanto a la figura del Fideicomiso público 9

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 11

ARTÍCULO 1 - Modifica el artículo 1 de la Ley Nº 8809 11

ARTÍCULO 2 - Modifica el artículo 2 de la Ley Nº 8809 12

ARTÍCULO 3 - Modifica el artículo 3 de la Ley Nº 8809 13

ARTÍCULO 4 – adiciona un artículo 3 bis, al artículo 3 de la Ley 8809. 14

VI. CONSIDERACIONES FINALES 16

VII. TÉCNICA LEGISLATIVA 17

VIII. PROCEDIMIENTO 17

Votación 17

Delegación 17

Consultas Obligatorias_____17

IX. FUENTES_____18

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE JUVENTUD, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

AL-DEST- IJU -377-2025

INFORME JURÍDICO[1]

"LEY PARA LA CREACIÓN DEL FIDEICOMISO DE INFRAESTRUCTURA DE CEN-CINAI Y MEJORA DE SU GESTIÓN OPERATIVA"

Expediente Nº 25.103

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto de ley es dotar a la Dirección Nacional de CEN-CINAI de una herramienta financiera moderna, autorizando la creación de un **fideicomiso,** con lo cual busca mejorar la gestión operativa para financiar la construcción, reparación y mantenimiento de los centros de atención institucional.

[1] Elaborado por, Kattia Marín Carmona. Asesora. Supervisado por Gustavo Rivera Sibaja, jefe del Área jurídica de RRII y Comercio Exterior. Autorizado por: Fernando Campos Martínez Gerente Departamental, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

Con lo anterior pretende se atienda de forma ágil, eficiente y transparente las necesidades de infraestructura de los centros CEN-CINAI, especialmente aquellos que enfrentan órdenes sanitarias.

Para ello, en los tres primeros artículos del proyecto se propone modificar los artículos 1,2 y 3 y adicionar un artículo 3 bis a la Ley de creación de los **CEN-CINAI [2],** haciendo expresa referencia a esa autorización de fideicomiso, uso y finalidades para lo que se destina.

Finalmente, se indica en la exposición de motivos, que los CEN-CINAI brindan atención integral a niños vulnerables, sin embargo, enfrentan problemas de infraestructura, burocracia, falta de personal y mala planificación, lo que ha reducido su cobertura. Razones por las que propone crear un fideicomiso y con ello mejorar las diferentes gestiones.

II. ANTECEDENTES [3]

En el pasado, se han presentado varias iniciativas relacionadas con la constitución de fideicomisos:

Expediente N.º 25.056: LEY MARCO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL. Ingreso en el orden del día y debate en Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia el 09 de setiembre del 2025.

Expediente N.º 21.649: LEY PARA PROMOVER LA TITULARIZACIÓN DE FLUJOS FUTUROS COMO ALTERNATIVA FINANCIERA PARA EL DESARROLLO DE OBRA PÚBLICA. Archivado por vencimiento cuatrienal (Art. 119 de la RAL: 15 de octubre de 2023)

Expediente Nº 19.497: LEY QUE AUTORIZA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE MEDIANTE FIDEICOMISO**. Es Ley de la República N° 9422 del del 16 de febrero del 2017.**

Expediente Nº 18.954: AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA FORMALIZAR UNA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO PARA EL FINANCIAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE PASOS

[2] Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral del 01 de junio del 2010: https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68020&nValor3=80847&strTipM=TC

[3] Esta sección y la siguiente de Análisis de Vinculación con ODS, fue elaborado por Walter Gutiérrez Carmona, supervisado por Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.

DE FRONTERA DE COSTA RICA. Archivado por dictamen unánime negativo de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales el 11de agosto del 2016.

Expediente N.º 18.258: AUTORIZACIÓN AL PODER EJECUTIVO PARA CONSTITUIR UN FIDEICOMISO Y SUSCRIBIR UNA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO MEDIANTE UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE LARGO PLAZO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEL MEP A NIVEL NACIONAL. **Es Ley de la República N° 9124 del 22 de marzo del 2013.**

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020 - 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. En relación con los objetivos de la Agenda:

> *"El proyecto de Ley tiene una vinculación tangencial con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:*
>
> *Objetivo No. 1: Fin de la pobreza, relacionado con la meta de crear o fortalecer sistemas de protección social para todas las personas en condición de pobreza y situación de vulnerabilidad, incluidas las afectaciones económicas producto de la pandemia. La creación del Fideicomiso permitirá fortalecer los Cen-Cinai y su función social de alimentación a los niños y las niñas en situación de vulnerabilidad.*
>
> *Objetivo No. 9: Industria, innovación e infraestructura, relacionado con la meta de sostenibilidad, resiliencia y calidad de la infraestructura.*
>
> *La autorización del Fideicomiso no solo permite crear y mantener la calidad de infraestructura sino da agilidad en los procesos de contratación que permiten fortalecer los CEN-CINAI para evitar los cierres por infraestructura y la continuidad del servicio."*

IV. CONCEPTOS GENERALES

Sobre el concepto de fideicomiso[4]

"El fideicomiso es un contrato comercial de naturaleza privada, regido por el Código de Comercio, en el que intervienen tres sujetos: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

Sobre la naturaleza jurídica del contrato de fideicomiso, en el dictamen número C129-2014 de 22 de abril del 2014 de la Procuraduría General de la República, se indicó lo siguiente:

> *"(...) SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO DE FIDEICOMISO En diferentes criterios de este órgano asesor nos hemos referido a la figura del fideicomiso, indicando que "es un contrato comercial en el que intervienen tres sujetos: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El fideicomitente es el sujeto que tiene el poder sobre los bienes que integrarán el patrimonio del fideicomiso. El fiduciario es el encargado o titular del patrimonio fideicomitido, lo cual es determinado en el poder o en el acto constitutivo o bien, depende del fin. El fideicomisario es el que se ve beneficiado por el fideicomiso. Esta figura se encuentra regulada en nuestra legislación en los artículos 633 y siguientes del Código de Comercio, de los cuales podemos extraer que se trata de un contrato de naturaleza eminentemente privada" (OJ-060-2000 del 2 de junio de 2000, y en sentido similar los pronunciamientos C-241-2001 de 5 de setiembre del 2001 y C-014-2003 de 27 de enero del 2003."*

El contrato de fideicomiso tiene como objeto la creación de un patrimonio autónomo para el cumplimiento de determinados fines, sin embargo, el traslado de la propiedad al fiduciario se realiza de manera imperfecta o limitada. Al respecto, los artículos 633 y 634 del Código de Comercio establecen:

> *"**ARTÍCULO 633**.- Por medio del fideicomiso el fideicomitente trasmite al fiduciario la propiedad de bienes o derechos; el fiduciario queda obligado a emplearlos para la realización de fines lícitos y predeterminados en el acto constitutivo.*
>
> ***ARTÍCULO 634.-** Pueden ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes o derechos que legalmente estén dentro del comercio. Los bienes fideicomitidos constituirán un patrimonio autónomo apartado para los propósitos del fideicomiso."*

[4] Este apartado es reproducción literal extraída del Informe de este Departamento al Expediente Nº 24.508, Oficio AL DEST -IJU-116-2025.

Es claro entonces que el fideicomiso se constituye para la ejecución de un encargo respecto de un bien, por lo que la facultad de disposición del fiduciario está limitada al cumplimiento de dichos fines, según lo establecido en el acto constitutivo y en el Código de Comercio. Es por tanto un contrato estrictamente comercial que no implica la creación de una persona jurídica independiente.

La naturaleza privada del contrato que nos ocupa hace que, al constituirse, las partes se sometan a la legislación correspondiente, salvo disposición legal en contrario. **Por esta razón, la jurisprudencia ha aceptado que los bancos estatales al suscribir contratos de fideicomiso actúan como personas de derecho privado, sometiéndose al derecho comercial**. Así lo aclararon la Sala Constitucional en el voto 853-94 de 9:09 horas del 11 de febrero de 1994, y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el voto N° 120-98 de las 15 120-98 de las 15: 05 horas del 25 de noviembre de 1998.

De ahí que aun cuando el Fiduciario sea un banco del Estado, el contrato de fideicomiso no pierde su naturaleza privada, pues según lo ha definido este órgano asesor, aún y cuando estas entidades sean empresas públicas organizadas como instituciones autónomas (art. 189 constitucional) y por ello, en algunas operaciones de organización y funcionamiento, las regule el Derecho Público, lo cierto es que las operaciones financieras que realice directamente con sus clientes se rigen por el Derecho Privado (dictámenes C-270-1998 del 15 de diciembre de 1998, C-190-94 del 9 de diciembre de 1994 y C-241-2001 del 5 de setiembre de 2001). Consecuentemente, la naturaleza pública del Fiduciario o del Fideicomitente no modifica la naturaleza del Fideicomiso como acto jurídico y su régimen legal." (Lo resaltado no es del original).

Si bien la naturaleza contractual del fideicomiso es de derecho privado o comercial, en cuanto a los entes públicos, en la medida que significa disposición de recursos o bienes públicos, necesitan autorización legal para poder constituirlos[5], tal como lo propone ahora el proyecto.

[5] El antiguo artículo 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley Nº 8131) fue derogado, pero su contenido equivalente trasladado y desarrollado al artículo 79 de la actual Ley General de Contratación Pública, Ley Nº 9986 del 27 de mayo 2021: "***ARTÍCULO 79- Generalidades del fideicomiso público.*** - *A través del contrato de fideicomiso público la Administración constituye un patrimonio de afectación a un fin público (...) Para la constitución de un fideicomiso exclusivamente de administración se requerirá de una ley especial que así lo autorice, cuando se reciba directa o indirectamente recursos públicos vía presupuesto, sin perjuicio de la fiscalización de la Contraloría General de la República y la normativa que resulte aplicable en materia de refrendo. La Administración será la fideicomitente y el fiduciario será un banco del Sistema Bancario Nacional o un organismo público internacional, seleccionado mediante*

Advertencia sobre el uso de la figura del fideicomiso

La creación y promoción de fondos y fideicomisos para el financiamiento de sectores es una alternativa viable jurídicamente.

Sin embargo, en relación con la creación de fideicomisos en el sector público, la Contraloría General ha sido consistente en indicar que la utilización creciente de esta figura ha introducido complejidad en el aparato estatal, de manera que para determinar la procedencia de su creación es importante realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos, con el fin de identificar y valorar los costos y beneficios de su uso en la solución del fin público perseguido, para garantizar que la decisión se adopte en razón de que esa sea la figura más adecuada para la mejor satisfacción del interés público.

En el fondo de esta propuesta hay una disyuntiva que puede plantearse en los siguientes términos: La gestión pública de bienes públicos ha demostrado no ser eficiente, y no se adapta a las necesidades urgentes e inmediatas de la atención social que realizan los CEN – CINAI; por ese motivo, hay que excluir los recursos destinados a infraestructura al manejo general de la ley, y constituir un mecanismo especial que permite su gestión de un modo más cercano a la gestión privada, pero siempre sujeto a supervisión o fiscalización pública.

La decisión sobre la conveniencia o no de esa propuesta es un asunto de discrecionalidad política.

En este punto recomendamos respetuosamente valorar con especial atención el criterio de la Contraloría General de la República.

En cuanto a la figura del Fideicomiso público.[6]

Existen diversos tipos de fideicomiso público que la Contraloría distingue. Según el objetivo de la presente iniciativa, estamos ante un **Fideicomiso de Administración,** el cual para su constitución se requiere de una Ley Especial.

un concurso entre dichas entidades (…)"

[6] Contraloría General de la República. Gestión de los Fideicomisos Públicos: https://sites.google.com/cgr.go.cr/gestionfideicomisospublicos/

Con ello se obliga al fiduciario respecto al patrimonio fideicomitido a conservarlo, custodiarlo o emplearlo según se indique en el contrato, en procura de un beneficio para el fideicomisario.

Al respecto establece la Ley General de Contratación Pública Nº 9986 en su artículo 79:

> *"(...) Para la constitución de un fideicomiso exclusivamente de administración se requerirá de una ley especial que así lo autorice, cuando se reciba directa o indirectamente recursos públicos vía presupuesto, sin perjuicio de la fiscalización de la Contraloría General de la República y la normativa que resulte aplicable en materia de refrendo."*

Según la norma, el fideicomiso tiene como único propósito la administración de recursos que provengan directa o indirectamente de fondos públicos. Así como resalta que los fideicomisos **no quedan exentos** del control y fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, ni de cumplir con las normas sobre refrendo, pero sí en términos generales, de los procesos de contratación pública, siendo lo que se busca en la especie una forma de "privatizar" la administración de bienes públicos, para facilitar y agilizar su gestión.

Aunado a lo anterior, resulta claro que los fideicomisos públicos han sido concebidos por el legislador como un instrumento más, que permite la realización de proyectos de desarrollo de toda naturaleza, pero sujeto a las reglas y principios de la contratación administrativa, así como a los controles y refrendo de la Contraloría General de la República.

Así lo ha indicado la Sala Constitucional:

> *"La Sala entiende –como lo señaló la Procuraduría General de la República en dictamen C-398-2003 del 18 de diciembre del 2003– que hay importantes e innegables motivos de orden social y económico que justifican la creación de fideicomisos públicos, como un medio a través del cual el Estado puede consolidar recursos financieros provenientes de diversas fuentes para destinarlos a una multiplicidad de beneficiarios, regulando la aplicación de dichos recursos por medio del respectivo contrato de fideicomiso. Sin embargo, hacerlo sin la debida supervisión, cuando media el empleo de dineros u otros bienes públicos, evidentemente resquebrajaría el esquema de control que la propia Constitución Política ha querido entronizar en varias de sus normas."*[7] *(el subrayado es propio)*

[7] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 11607 – 2004, del 20 de Octubre del 2004.

De todo lo anterior se deduce, que, si bien mediante la figura del fideicomiso se pretende una gestión más eficaz de los recursos al sustraerlos de la cobertura de la legislación común en este aspecto, no significa, sin embargo, que se renuncie a la potestad de fiscalización de fondos públicos, si bien en una forma mas laxa.

v. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Los tres primeros artículos del proyecto proponen modificaciones a la Ley **Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral, N.º 8809, del 01 de junio del 2010.**

ARTÍCULO 1 - Modifica el artículo 1 de la Ley Nº 8809

Ley Nº 8809	Proyecto de ley
ARTÍCULO 1.- Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral Créase la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, cuyo acrónimo será Dirección de CEN-Cinai, como un órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud. La Dirección de CEN-Cinai gozará de personería jurídica instrumental para realizar las funciones establecidas en el artículo 4 de esta Ley.	Artículo 1- Creación de la **Dirección Nacional de CEN-CINAI.** Créase la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral, cuyo acrónimo será Dirección de CEN-Cinai, como un órgano de desconcentración mínima, adscrito al Ministerio de Salud. La Dirección de CEN-Cinai gozará de personería jurídica instrumental para realizar las funciones establecidas en el artículo 4 de esta ley **y tendrá la facultad de crear un fideicomiso para atender sus establecimientos que presenten órdenes sanitarias y construir nuevos establecimientos.**

Con la reforma se otorga la facultad a la Dirección de CEN-Cinai, además de sus funciones, a que **constituya un fideicomiso** con fines específicos. Siendo el fideicomiso una herramienta financiera para atender la infraestructura de dichos centros, que como queda dicho busca agilizar o facilitar la gestión de los recursos, sustrayéndolos de los procedimientos comunes de la Administración Pública, entiéndanse en particular, pero no limitadamente esos, los de la Ley de Contratación Pública.

Lo anterior, se ajusta exclusivamente a los establecimientos (CEN-Cinai) con órdenes sanitarias y la construcción de nuevos.

Es decir, no tendría el fideicomiso una amplia cobertura, que integra toda aquella infraestructura de CEN-Cinai que se requiera, ni como lo advirtió el Ministerio de Salud en su respuesta institucional[8], la posibilidad de hacer reparaciones o mejoras, sino que tendría que esperar que la infraestructura colapse y sea emitida una orden sanitaria, para poder emplear recursos del fideicomiso, por lo que abogaba por ampliar o no reducir su uso a esos casos extremos, lo cual tiene bastante sentido, siendo un asunto de conveniencia y oportunidad.

Por lo tanto, se recomienda revisar la redacción, pues se puede interpretar de manera restrictiva al indicar **"ordenes sanitarias y construir nuevos".** Cuando lo adecuado es que se aplique de forma equitativa a todas las necesidades de infraestructura.

La norma no presenta roces de constitucionalidad ni de legalidad.

[8] Ministerio de Salud. Oficio DNCC-DT-OF-306-2025 de 23 de setiembre del 2025.

ARTÍCULO 2 - Modifica el artículo 2 de la Ley Nº 8809

Ley Nº 8809	Proyecto de ley
ARTÍCULO 2.- Fines La presente Ley tendrá los siguientes fines: a) Proporcionar un marco legal para garantizar una mayor eficiencia y eficacia de las actividades de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. b) Garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-Cinai, en forma continua y eficiente, satisfaciendo de esta manera la necesidad social de las personas usuarias.	**Artículo 2- Fines** La presente ley tendrá los siguientes fines: a) Proporcionar un marco legal para garantizar una mayor eficiencia y eficacia de las actividades de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. b) Garantizar la atención nutricional e integral de las personas usuarias del servicio de los CEN-Cinai, en forma continua y eficiente, satisfaciendo de esta manera la necesidad social de las personas usuarias. **c) Establecer mecanismos financieros, a través de un fideicomiso, para atender las necesidades de infraestructura y mantenimiento de los centros que presenten órdenes sanitarias.**

El artículo 2 establece los fines de la ley, los cuales están orientados al funcionamiento de los CEN-CINAI. La inclusión del inciso **c)** introduce la figura del **fideicomiso** como instrumento jurídico-financiero para atender la falta de infraestructura y mantenimiento adecuada en los centros cuando existen órdenes sanitarias.

Se recomienda observar, que en el inciso **c)** se circunscribe exclusivamente a los centros con **ordenes sanitarias,** excluyendo centros en igual o peor condición estructural, lo que genera un trato desigual sin razón objetiva. Por lo que se sugiere ampliar la redacción para incluir, todas las necesidades de infraestructura y mantenimiento de los CEN-CINAI.

No obstante, combina la eficiencia administrativa con protección de derechos fundamentales y responsabilidad estatal en la protección de la población infantil, por lo tanto, va de la mano con el **Principio del interés superior de los menores de edad.**

La reforma no presenta problemas de constitucionalidad ni legalidad, y es un asunto de valoración política.

ARTÍCULO 3 - Modifica el artículo 3 de la Ley Nº 8809

Ley Nº 8809	Proyecto de ley
ARTÍCULO 3.- Atribuciones La Dirección de CEN-Cinai tendrá las siguientes atribuciones: a) Contratar bienes y servicios de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ~~Ley Nº 7494, Contratación administrativa, de 2 de mayo de 1995, y sus reformas.~~ Prioritariamente, deberá proveerse de los productos que requiera para la ejecución de sus programas mediante los centros de comercio regional o local. ~~b) Girar los fondos públicos a los comités de CEN-Cinai que se hallen debidamente acreditados, única y exclusivamente para cumplir los fines de esta Ley. Esta atribución requiere la autorización previa por parte de la Contraloría General de la República.~~	**Artículo 3 - Atribuciones** La Dirección de CEN-Cinai tendrá las siguientes atribuciones: a) Contratar bienes y servicios de acuerdo con los procedimientos establecidos en la **Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, de 27 de mayo de 2021.** Prioritariamente, deberá proveerse de los productos que requiera para la ejecución de sus programas, mediante los centros de comercio regional o local. **b) Girar recursos destinados a este programa en el presupuesto nacional.** **c) Administrar un fideicomiso creado para atender a los centros que presenten órdenes sanitarias, asegurando la asignación eficiente de recursos para la mejora de la infraestructura y servicios.**

El artículo 3 actualiza la ley Nº 7494 derogada, con la **Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, de 27 de mayo de 2021.**

Con la modificación al inciso b) elimina la atribución del Ministerio de Salud de girar fondos públicos a los comités de CEN-CINAI. Con ello, se deja sin efecto la obligación de contar con la autorización previa de la Contraloría para tales giros. Sin embargo, no especifica cual será el mecanismo de autorización y control.

En este punto recomendamos respetuosamente valorar la posición que exprese la Contraloría General de la República al respecto.

En cuanto a los nuevos incisos b) y c), concede atribuciones de carácter administrativo-financiero para administrar el fideicomiso cuyo fin es especifico, mismo que a su vez se vincula con la ejecución del gasto público y la gestión de

fondos públicos. Lo anterior, se interpreta bajo el marco del principio de legalidad del gasto público.

Al igual que en el análisis del artículo 2, se recomienda observar, que en el inciso c) se circunscribe exclusivamente a los centros **con ordenes sanitarias,** excluyendo centros en igual o peor condición estructural, lo que genera un trato desigual sin razón objetiva.

Reforma que no tiene problemas constitucionales ni de legalidad.

ARTÍCULO 4 – adiciona un artículo 3 bis, al artículo 3 de la Ley 8809.

Proyecto de ley
Artículo 3 bis- 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 esta ley, con especial énfasis en aquellos que tienen órdenes sanitarias de cierre, así como otros gastos necesarios que incluyen, entre otros, la adquisición de terrenos, estudios preliminares, anteproyecto de las obras, planos constructivos, especificaciones técnicas, presupuestos de obras, inspección, timbres, unidad ejecutora y gastos de operación. Para el financiamiento de estas obras, el fideicomiso se dotará con recursos del presupuesto ordinario de la República, 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. El contrato de constitución del fideicomiso debe ser sometido al refrendo de la Contraloría General de la República. Las partes del fideicomiso serán las siguientes: El fideicomitente: la Dirección de CEN-Cinai. El fiduciario: puede constituirse como fiduciario cualquier banco del sistema bancario nacional, de probada experiencia en esta materia. El fideicomisario: será fideicomisario la Dirección de CEN-Cinai. El objeto: el objeto del fideicomiso será el financiamiento y la construcción y el equipamiento de infraestructura para el cumplimiento de las actividades educativas encomendadas por ley, en relación con los CEN-Cinai, así como su mantenimiento. El plazo: el plazo del fideicomiso será de veinte años, contado a partir del refrendo de la Contraloría General de la República. El fideicomiso podrá recibir todo tipo de donaciones o cooperaciones no reembolsables, las cuales, en caso de provenir del sector privado, serán deducibles del impuesto sobre la renta. Toda la gestión de este fideicomiso deberá estar en línea y ser de acceso fácil, a fin de rendir cuentas de manera permanente en relación con las métricas de desempeño de su operación en cuanto a eficiencia, calidad y la consecución de sus fines, sea la solución

expedita y de alta calidad de las necesidades de infraestructura de los centros educativos en general y en particular con órdenes sanitarias.

El artículo 3 bis, autoriza al Poder Ejecutivo para crear formalmente el fideicomiso, así como establece atención en general de los CEN-Cinai en cuanto a su estructura, financiamiento, duración (20 años), transparencia y rendición de cuentas.

En nuestro ordenamiento jurídico la única prohibición que existe es que el fideicomitente y fiduciario sea la misma persona (porque entonces no existiría traslado de bienes); pero no hay ninguna prohibición expresa para que el fideicomitente y el beneficiario o fideicomitido sean la misma persona, como en este caso.

Se determina conforme a la ley, que la validez del contrato dependerá del refrendo de la Contraloría General de la República.

Con lo anterior se verifica que el contrato cumpla con la legalidad, transparencia y uso adecuado de fondos públicos, garantizando que el fideicomiso se constituya conforme a la ley y la Constitución en su artículo 184, especialmente porque involucra recursos públicos.

La norma refiere claramente su gestión operativa mediante el fideicomiso, es decir, el conjunto de actividades administrativas, técnicas y logísticas necesarias para el funcionamiento de los CEN-Cinai.

Llamamos la atención sobre que, en este artículo, el destino de los recursos sí es lo suficientemente amplio para atender gestión de infraestructura y no solo la que se encuentra colapsada o con orden sanitaria de atención.

Sin embargo, lo anterior no es congruente con las modificaciones propuestas en los artículos 1,2 y 3 de la iniciativa de ley. Por lo que se recomienda resolver la contradicción y optar por adecuar los artículos restantes a este nuevo artículo bis, o viceversa.

En la condición actual, de aprobarse la iniciativa, se generaría confusión e inseguridad jurídica en cuanto a los alcances del fideicomiso, por la contradicción señalada entre este artículo y los anteriores.

La creación del fideicomiso es realmente la norma de fondo de este proyecto, en tanto las otras son adaptaciones de concordancia.

Como ya se indicó la creación del fideicomiso o la autorización para hacerlo no presenta problemas de constitucionalidad ni legalidad, y es un asunto que debe ser valorado discrecionalmente.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

- Con base en el análisis se concluye, que el objetivo de la iniciativa de ley es autorizar la creación de un fideicomiso para mejorar la infraestructura y la gestión operativa de los CEN-CINAI (Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral).

- Desde el punto de vista legal, la iniciativa propuesta es viable y coherente con los principios de legalidad y constitucionalidad. La Ley General de Contratación Pública contempla la posibilidad de crear fideicomisos de administración, siempre que estén autorizados por ley especial y sujetos al control de la Contraloría General de la República, como lo es en este caso.

- Concluye esta asesoría que no existe problema jurídico alguno en la autorización concedida mediante este artículo de Ley. De modo que la aprobación o no, concierne estrictamente a la potestad legislativa de las señoras y señores diputados y diputadas.

- Respetuosamente se insta a considerar las observaciones en el articulado, sobre todo en la falta de coherencia en cuanto al alcance y destino de los recursos del fideicomiso, pues mientras en el artículo 3 bis se enuncia en términos amplios, en la reforma a los artículos anteriores se utiliza una redacción restrictiva.

- Finalmente, en atención al oficio AL-DRLE-OFI-2022 de 26 de octubre de 2022, relacionado con el análisis de impacto de Género en los proyectos de ley, esta asesoría determina que en el informe correspondiente al proyecto de ley N° 25.103**,** sometido al análisis de Género correspondiente, no se le encuentra afectación al respecto.

VII. TÉCNICA LEGISLATIVA

No hay observaciones en este apartado.

VIII. PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Siendo esta iniciativa la aprobación de un empréstito, **NO puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena**, por encontrarse en una de las excepciones expresas del artículo 124[9], párrafo tercero de la Constitución política, en consecuencia, debe ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.

Consultas Obligatorias

- **NO TIENE consultas obligatorias**

IX. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- CGR. Gestión de los Fideicomisos Públicos.
- Informe AL-DEST-IJU-276-2015
- Informe AL-DEST-IJU 116-2025
- Ley Creación de la Dirección Nacional de Centros de Educación Y Nutrición y de Centros Infantiles de atención integral, N.º 8809, del 01 de junio del 2010.
- Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, de 27 de mayo de 2021.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 11607 – 2004, del 20 de Octubre del 2004.

[9] La creación de un fideicomiso implica por definición traslado o enajenación de bienes, en este caso, se trata de bienes o recursos públicos; una materia expresamente excluida de potestad de delegación según el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política, en relación con el ya citado artículo 124 párrafo tercero también de la Constitución.

Elaborado por: kmc
/*lsch// 31-10-2025
c. arch// 25103 IJU-SIST-SIL