



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST- IIN- 032 - 2024

INOFMRE DE: PROYECTO DE LEY

**LEY DE PAGOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE COMEDORES
ESCOLARES**

EXPEDIENTE Nº 24.596

**INFORME INTEGRADO
(JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)**

**ELABORADO POR:
KATTIA DELGADO MADRIGAL
AREA SOCIOAMBIENTAL**

**GUSTAVO RIVERA SIBAJA
ÁREA JURÍDICA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

07 NOVIEMBRE 2024



TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| A. RESUMEN DEL PROYECTO..... | 3 |
| B. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE..... | 4 |
| C. ANTECEDENTES..... | 4 |
| D. CUESTIONES GENERALES PREVIAS..... | 4 |
| 1. Programa Nacional de comedores escolares..... | 5 |
| 2. El CNP como obligado proveedor..... | 7 |
| 3. Marco jurídico actual..... | 9 |
| 4. Diagnóstico incompleto del problema..... | 11 |
| E. ANÁLISIS DEL ARTICULADO..... | 13 |
| Artículo 1 -..... | 13 |
| Artículo 2 -..... | 14 |
| Artículo 3 -..... | 15 |
| Conclusiones..... | 15 |
| F. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO..... | 16 |

TABLA DE CONTENIDO..... 2

I. RESUMEN DEL PROYECTO:..... 3

II. ANTECEDENTES:..... 3

 1.- LEYES.....3

 2.- PROYECTOS:.....4

 3.- OTRAS FUENTES:.....4

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO:.....4

IV. ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA..... 5

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO..... 5

 1.- VOTACIÓN.....5

 2.- DELEGACIÓN A COMISIÓN LEGISLATIVA PLENA.....5

 3.- CONSULTAS.....5

Obligatorias:.....5

Facultativas:.....6





AL-DEST- IIN -032 -2024

INFORME JURÍDICO

**“LEY DE PAGOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE COMEDORES
ESCOLARES”**

EXPEDIENTE N° 24.596

A. RESUMEN DEL PROYECTO

Ante un problema detectado, los recurrentes y constantes atrasos en el pago a proveedores del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) mediante el cual el Consejo Nacional de Producción (CNP) sule a su vez a las Juntas de Educación, en ejecución del programa de comedores escolares del Ministerio de Educación Pública MEP, se proponen entonces medidas tendientes a agilizar todo el procedimiento.

De este modo: “El objetivo de este proyecto es que el porcentaje de los fondos públicos que destina el Ministerio de Educación Pública para que se desarrolle y ejecute el programa nacional de comedores escolares distribuidos en todo el país, para la compra de alimentos, a cargo de las juntas de educación y las juntas administrativas, pasen a ser administradas directamente por el Consejo Nacional de Productores.”

Así, se dispone la transferencia directa del Ministerio de Hacienda al CNP, respecto al porcentaje destinado a financiar el programa de comedores escolares (artículo 1), y a su vez se dispone que el CNP deberá aligerar trámites para el pago efectivo, no más de 8 días después de recibida la transferencia de recursos (artículo 2), y que los proveedores del Programa Institucional de Abastecimiento (PAI) del CNP, realizarán el cobro presentando facturas con los requisitos que se establecen (artículo 3).

**B. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE¹**

La iniciativa de ley se relaciona con el ODS 8 en la medida que busca apoyar las actividades productivas de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas mediante la garantía del pago pronto y cumplido a las empresas proveedoras del Programa de Abastecimiento Institucional.

¹ Esta sección y la siguiente han sido elaboradas por la Licda. Ana Paula Bonilla Méndez. Área de Investigación y Gestión de Servicios Técnicos.



En cuanto al ODS 16 “*Paz, justicia e instituciones sólidas*”. La iniciativa propone, como medida para la adopción de prácticas que mejoran la eficacia, transparencia y rendición de cuentas, que la administración de los dineros destinados al pago de proveedores para los comedores estudiantiles sea trasladada de las diferentes juntas de educación al Consejo Nacional de Producción.

C. ANTECEDENTES

Expediente Nº 22.276: Ley de acceso preferente al Programa de Abastecimiento Institucional para organizaciones de mujeres y personas con discapacidad. Informe AL-DEST- IJU -114-2021.

Expediente Nº 22.133: Reforma al inciso b) del artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, Ley N.º 2035, de 17 de julio de 1956 y sus reformas. Informe AL-DEST- IIN -017- 2021.

D. CUESTIONES GENERALES PREVIAS

El proponente detecta un problema: el constante atraso en el pago a proveedores del CNP, y propone una solución: el giro directo de recursos. No ya el actual sistema: Hacienda depositando al Ministerio de Educación, y este a su vez a las Juntas de Educación, éstas a su vez pagando al CNP, y finalmente el CNP pagando a los proveedores; sino en una cadena más sencilla: Hacienda depositando directamente al CNP, y éste obligado a ser célere en el pago a los proveedores.

Previo al análisis del articulado, esta asesoría se permite hacer unas consideraciones previas para la oportuna valoración de la propuesta, en especial respecto a la importancia del tema por su dimensión y profundo impacto social que justifican y ameritan una decisión ponderada e informada; y la necesidad de conocer a profundidad los aspectos operativos y logísticos del asunto, conocimiento indispensable previo a abordar la cuestión normativa en sí misma.

1. Programa Nacional de comedores escolares

La iniciativa legislativa aborda uno de los programas de mayor importancia e impacto social en Costa Rica y es el acceso a una adecuada alimentación por parte de la población estudiantil de todo el territorio nacional.

Desde la década de los 70, los comedores estudiantiles han representado un factor de gran relevancia para la protección social y la



integración de las comunidades educativas. Desde toda óptica de análisis, para la población infantil y juvenil una alimentación saludable, adecuada y continua es indispensable en todas las etapas de la vida; pero es sobre todo un derecho humano. El bienestar y calidad de vida presente y futura de la población estudiantil está condicionada por el tipo de alimentación recibida; siendo los centros educativos espacios significativos para la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos sobre nutrición, y constituyéndose en uno de los pilares básicos para la prevención de la obesidad.

Asimismo, el comedor estudiantil constituye una parte importante de la dieta diaria que consumen las personas estudiantes durante cinco días a la semana y por más de 200 días al año. Actualmente el Programa de Nutrición y Alimentación del Escolar y el Adolescente (PANEA) del Ministerio de Educación Pública cubre el 96.1% del total de centros educativos, asegurando alimentación al 88.3% de la población estudiantil costarricense inscrita en el sistema de educación pública. El reto país es llegar al 100% de los centros educativos y a la totalidad de la población estudiantil, de tal forma que se garantice plenamente el derecho a una alimentación adecuada, que sea accesible y satisfaga las necesidades nutricionales. El Derecho a la Alimentación se recoge en el objetivo 2 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, bajo el enunciado Hambre cero. Este encuentra en los comedores estudiantiles un instrumento poderoso para lograr la meta planetaria (Fodesaf, 2023).

El PANEA es administrado por el Departamento de Alimentación y Nutrición (DAN), bajo los lineamientos de la Dirección de Programas de Equidad y de las autoridades superiores del MEP (Ministra de Educación y Viceministro Administrativo). Se transfieren subsidios a las juntas de educación y administrativas, para los siguientes propósitos:

- Subsidio para la compra de los alimentos que se dan a la población estudiantil.
- Subsidio para la contratación de personas servidoras del comedor estudiantil, las cuales se encargan de la preparación de los alimentos que se brindan a la población estudiantil.
- Subsidio para los insumos de comedores estudiantiles, los cuales son de tres tipos:
 - o Equipo: equipo que funciona con una fuente de energía. Ejemplos: cocina, cámaras de refrigeración, congeladores, ollas arroceras, microondas, entre otras.
 - o Mobiliario: muebles del comedor estudiantil que se utilizan para preparar y almacenar alimentos, por ejemplo: mesas de trabajo, fregaderos, lavamanos, muebles de productos de limpieza y desinfección, entre otros; y para el consumo de alimentos, como mesas y sillas.



o Utensilios: herramientas utilizadas para la preparación, almacenamiento y distribución de los alimentos. Ejemplos: vajilla, cuchillos, cucharones, tablas de picar, recipientes herméticos, bandejas, entre otros.

- Programa Nacional de Huertas: mediante el cual se brindan subsidios, para desarrollar los proyectos de huertas estudiantiles. Se utilizan para la compra de: herramientas, insumos (semillas, abonos, enmiendas, sustratos, sarán, plástico), equipo (composteras, moto guadaña, chapeadora), sistemas de riego (tanques de agua, tuberías, mangueras, aspersores), entre otros.

Como se puede apreciar el papel de las juntas de educación en los diferentes centros educativos del país es variado y no solo se limita a la compra de alimentos. Para entrar específicamente en lo atinente a este aspecto se retomarán diferentes informes y evaluaciones realizadas sobre el papel de las Juntas en los programas del DAN.

De relevancia es señalar en primera instancia que el abastecimiento de alimentos no era considerado como el principal problema de los centros educativos. El diagnóstico realizado en el 2014 señaló que las mayores necesidades se reportan en el subsidio para equipamiento del comedor estudiantil, seguido por la necesidad de recursos para huertas estudiantiles, en tercer lugar manifiestan la necesidad de contar con trabajadores del comedor estudiantil y en menor grado, pero siempre importante, se demanda el servicio de transporte estudiantil, así como los subsidios para compra de alimentos, las cifras menores de éstos dos últimos, se explican en tanto, son los dos rubros en los que se han realizado mayores esfuerzos para atender las necesidades (MEP, 2015). Conocer estas necesidades y particularmente datos actualizados de las mismas, permitirán la elaboración de propuestas legislativas, o programa que coadyuven a un mejoramiento integral del Programa.

Para el abastecimiento de alimentos se han planeado hacer cambios, tal como en la Agricultura Familiar (AF), programa que forma parte del Plan Nacional de Agricultura Familiar 2020-2030 del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) con las siguientes actividades (Fodesaf, 2023):

- Coordinación con otras instituciones (MAG, FAO, etc.) para la vinculación del PANEA con la AF.
- Coordinación con otras instituciones (MAG, FAO, etc.) para la gestión de compras de productos provenientes de la AF, por parte de los centros educativos.
- Coordinación con el Ministerio de Hacienda, para analizar de qué forma se gestiona la inclusión de los agricultores familiares como contribuyentes del fisco.



La posibilidad de buscar fuentes de abastecimiento de alimentos por parte de las Juntas de Educación recibió el aval de la Contraloría General de la República en el 2022 luego de que el Consejo Nacional de la Producción dejó sin atender a 328 centros que había indicado, desde el mes de abril 2021, que iba a abastecer (MEP, 2021).

2. El CNP como obligado proveedor

Según la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, CNP² :

“Artículo 9 - Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo (...).”

No obstante, señala el oficio número 12868 (DCA-2862) del 28 de noviembre de 2021, Contraloría General de la República, que

“... las Juntas de Educación y Administrativas, deben acudir al Consejo Nacional de Producciones para comprar de forma directa suministros genéricos propios del tráfico de esta Institución. No obstante, si ello no resulta la forma adecuada e idónea de satisfacer la necesidad de la Administración -lo cual debe quedar acreditado-, las Juntas pueden recurrir a los procedimientos de contratación administrativa establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento para lograr satisfacer su necesidad y dar el servicio continuo de comedor”.

La dificultad del MEP para controlar la calidad e imposibilidad de influir sobre los costos de los productos abastecidos por el Programa de Abastecimiento Institucional PAI, tiende a generar brechas entre los centros educativos abastecidos por proveedores locales y el CNP, lo que a su vez ha generado resistencia en los centros educativos que deben contratar al CNP como único proveedor. Además, la imposibilidad del CNP de asumir como proveedor en todos los centros educativos, tiende a incrementar la resistencia al cambio (UCR-CICAP, 2020).

En términos de la coordinación con proveedores, los centros educativos poseen condiciones distintas entre quienes son abastecidos por el CNP y quienes son abastecidos por otros proveedores. Los datos del MEP indican que el 45% de los centros que brindan servicio de comedor en la modalidad de “*compra de alimentos e insumos para preparar en el comedor estudiantil*”, tienen como proveedor al CNP, el restante 55% tiene otros proveedores locales.

² Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción. Ley N° 2035 del 17 de julio de 1956 (Reformada integralmente por la Ley N° 6050 del 14 de marzo de 1977. Ver en SINALEVI:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=3607



Según mencionan las personas de Juntas, la coordinación con los proveedores se realiza cumpliendo con los parámetros legales y administrativos establecidos, lo que permite que independientemente del proveedor el servicio se logre brindar. A pesar de ello, las personas integrantes de Junta mencionan que coordinar con proveedores locales es más sencillo y también les genera un costo menor, razón por la que en diversos espacios en los que fueron consultados, han mencionado su indisposición con el abastecimiento por parte del CNP (UCR-CICAP, 2020).

Las resistencias hacia el CNP como único proveedor tienen que ver, por un lado, con que las personas de Juntas manifiestan que los costos por producto son mayores, mientras que algunas otras señalan problemas con la calidad de estos. A pesar de que la mayor parte de los comentarios de las personas tienen que ver con los costos y la calidad de los productos, estos elementos influyen sobre la coordinación, generando desconfianza, preocupación y molestia en las Juntas que lo asumen como proveedor, no por decisión propia, sino porque la ley 2035, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción les obliga. Asimismo, genera que otros centros educativos no deseen tener como proveedor futuro al CNP (UCR-CICAP, 2020).

Una situación que agrava el hecho de que los centros no deseen cambiar el proveedor actual por el CNP, es que entre las mismas personas que integran las distintas Juntas, se comunican y refieren el malestar, generando temor en quienes aún no han iniciado la transición.

En este sentido, al explorar sobre las causas por las cuales se presenta esta resistencia hacia el CPN, la mayor parte de las personas refieren los costos elevados como principal razón, por lo que, si se toma en consideración que el monto suministrado por el MEP funciona como un aporte para cubrir la alimentación y que, no necesariamente, el Programa asume los costos totales por la esta, genera que los centros educativos, busquen disminuir los costos para que el presupuesto cubra todas las necesidades, aunque no se puede afirmar que esa sea la única motivación y que no existan otras no identificadas (UCR-CICAP, 2020).

El sistema del CNP permite conocer los pedidos que los centros educativos están realizando y los costos de estos, con lo cual se logra en alguna medida controlar elementos de gestión del comedor como el cumplimiento en el tipo y cantidad de compra, mismo que debe ser congruente con los menús de implementación obligatoria, sin embargo, ese mismo sistema no permite controlar al proveedor, ni medir su cumplimiento y calidad.

Lo anterior sugiere la flexibilidad que debería existir para que los centros educativos del país busquen sus propios proveedores de alimentos y no se encuentren supeditados a lo establecido por la ley 2035, toda vez que el mismo CNP ha demostrado que no puede dar abastecimiento a todos los



centros educativos del programa y cada vez que se presenta dicha problemática se requiere de un proceso a autorización ante el Ente Contralor.

3. Marco jurídico actual

Resulta relevante entender que el rol que cumplen las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas en Costa Rica está vinculado principalmente con la gestión de los recursos y la administración de los centros educativos. Destaca dentro de ese rol la relación con el CNP por medio del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI).

Este programa tiene como objetivo fundamental garantizar la provisión de productos alimentarios a las instituciones públicas, incluidos los centros educativos que requieren alimentos para sus comedores estudiantiles. En este sentido el CNP se encarga de adquirir productos alimentarios, para proveer a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de los alimentos para el funcionamiento de los comedores escolares.

Valgo resaltar que el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) se encuentra amparado al artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP ya citado, que fue modificado y reforzado en la reforma aprobada mediante Ley 8700, en el 2008.³

Por su parte las Juntas de Educación y Juntas Administrativas (en adelante para referirse a ambas utilizaremos por facilidad simplemente el concepto de “Juntas de Educación”) fueron creadas por el Código de Educación desde el año 1944, y la Ley Fundamental de Educación del año 1957, y se rigen por un Reglamento administrativo (Decreto Ejecutivo N 38.249).⁴

Para el tema que nos ocupa resulta particularmente relevante además la “Ley que crea el Fondo de las Juntas de Educación y Administrativas Oficiales” (Ley N° 6746)⁵, ley que fue creada para regular el financiamiento de las Juntas de Educación, pero que también regula la

³ Modificación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, N° 2035, y sus reformas. Ley N° 8700 del 17 de diciembre del 2008. Esta ley modificó el artículo 9 con el texto actualmente vigente.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64632&nValor3=75070&strTipM=TC

⁴ Reglamento General de Juntas de Educación Juntas Administrativas. Decreto Ejecutivo N° 38.249 del 10 febrero 2014. Véase en SINALEVI en el siguiente enlace electrónico: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=76782

⁵ Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales. Ley N° 6746 de 29 abril de 1982:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=33885



distribución de los fondos, algo que ahora el proyecto en análisis propone modificar.

La Ley N° 6746 financiaba las Juntas de Educación con un destino específico que otorgaba un porcentaje de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, según disponía su artículo 2. Ese destino específico fue derogado expresamente por la Ley de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del año 2018. Hacemos esta observación, porque una parte del problema que ahora se aborda pasa también por la disminución de recursos totales hacia las Juntas producto de la reforma antes dicha, que en la práctica ha significado una sustantiva merma de recursos.

Pero, además, esta ley también crea un mecanismo de distribución específico de los recursos a las Juntas, incluidos obviamente los que se dedican al Programa de Comedores Escolares.

En sus artículos 4 y 5, esta Ley dispone que la Partida para las Juntas (que es Presupuesto MEP) será depositada al Banco Central, el cual a su vez mantendrá cuentas individualizadas, listas para girar el dinero, lo cual hará a través del Departamento Financiero del MEP.⁶

Esta es la regulación actual, y hacemos notar que, de ser aprobado el proyecto, significaría una derogatoria tácita de la ley citada, al menos en lo que se refiere a los recursos del Programa de Comedores Escolares, los cuales tendrían una regulación especial y diferenciada.

4. Diagnóstico incompleto del problema

Observamos que si bien en la exposición de motivos del proyecto se identifica claramente el problema sobre el que se pretende legislar y resolver (el atraso en el pago a los proveedores del CNP), es omiso en cambio en acreditar o demostrar las causas que originan este problema, siendo que la identificación de dichas causas es el meollo o el asunto medular en la valoración de este proyecto.

El proyecto parte de que el problema se origina por los atrasos de los pagos de las Juntas de Educación al CNP, lo que a su vez origina el atraso del pago del CNP a los proveedores.

⁶ **“ARTICULO 4º.-** El Ministerio de Hacienda depositará en el Banco Central el fondo correspondiente en los plazos indicados en el artículo anterior. Con estos depósitos el Banco Central abrirá una cuenta especial denominada Fondo de las juntas de educación y juntas administrativas de las instituciones de enseñanza oficial del país, dependientes del Ministerio de Educación Pública.

ARTICULO 5º.- La Tesorería Nacional, a través del Departamento Financiero del Ministerio de Educación Pública girará, a las juntas de educación y a las juntas administrativas, la suma que corresponda a cada una de ellas.”



Siendo así, la solución propuesta es “saltar” la etapa de los giros a las Juntas, por lo cual se propone que Hacienda deposite directamente al CNP.

Insistimos que sí este fuera efectivamente el problema, la solución idónea sería adecuada y proporcional.

Pero sin embargo destacamos que la exposición de motivos es omisa en acreditar que ese sea únicamente la causa del problema o la mayor de ellas.

Este es el punto más importante de conveniencia y oportunidad política que deben valorar los legisladores a la hora de decidir sobre este proyecto.

Porque si el problema está exclusiva o mayoritariamente en las Juntas, entonces la propuesta podría efectivamente venir a resolver el problema.

Pero es obvio, que, si el problema es otro, o hay otros “cuellos de botella” en el sistema, la solución no bastará o será inefectiva.

Entendemos de las fuentes citadas que hay malestar de las Juntas con respecto a la obligación legal de tener que proveerse por mandato legal exclusivamente del CNP. Cualquier disfuncionalidad operativa del CNP no se resuelve con el hecho de que reciba los recursos directamente.

Entendemos que los giros del Ministerio de Hacienda no siempre son oportunos e íntegros conforme la autorización de gasto que contempla el Presupuesto Nacional. Si el problema lo genera los atrasos en los giros de Hacienda, el problema se mantendrá sea que gire al MEP a través de las cuentas del Banco Central, sea que gire directamente al MEP.

Hay que considerar además que el sistema propuesto donde uno recibe a conformidad (Las Juntas de Educación) avalando la factura, y otro simplemente honra o paga dicha factura (EL CNP) eventualmente disgrega la potestad de control.

No es lo mismo que quien paga la factura pueda reclamar por la calidad de los productos, que solo pueda dar constancia de recibido o no. Debe tenerse en cuenta que, en la práctica, son las Juntas quienes poseen la experiencia y el conocimiento necesarios sobre los requerimientos de los comedores escolares, así como sobre los sistemas de pagos que deben realizarse.



Estos son temas todos operativos o logísticos que claramente exceden el análisis estrictamente jurídico, pero que son los más importantes a considerar para determinar la viabilidad de la propuesta.

Como una observación previa, esta asesoría puede observar que el diseño actual es de naturaleza legal, y que, en sentido estricto, una norma legal de igual jerarquía y posterior puede perfectamente venir a modificar el sistema vigente. En sentido jurídico estricto eso es posible y no genera problema.

Pero lo que queremos reiterar es que el problema que intenta resolver esta iniciativa va más allá de un asunto de regulación legal, porque puede obedecer a muy variadas causas operativas y de logística, que es preciso conocer a detalle, para valor entonces la idoneidad de la modificación propuesta.

Ya que la exposición de motivos del proyecto es bastante omisa en este punto, esta asesoría recomienda respetuosamente, que previo a cualquier definición legal, se consulte a todas las partes intervinientes en el tema (Ministerio de Educación Pública, Consejo Nacional de Producción y hasta Defensoría de los Habitantes por la relevancia del tema en el desarrollo y nutrición de la infancia) a fin de que quede acreditado de la mejor forma posible cuales son las causas reales del problema, o las disfuncionalidades, para trabajar sobre ellas, lo cual no excluye obviamente que la mejor solución propuesta sea precisamente la que propone la iniciativa.

Lo único en lo que queremos insistir, es que las causas y disfuncionalidades del sistema, tal como opera en la práctica, deben quedar bien asentadas y acreditadas en consecuencia.

Solo a modo de ejemplo, podemos mencionar que en la exposición de motivos se refiere a un elevado porcentaje o monto de deuda que mantienen las Juntas de Educación con el CNP. Cabe pensar perfectamente que más que el giro directo de los recursos al CNP, lo que correspondería para evitar “ese problema” sería la exigencia de realizar las compras al contado y no al crédito. Una solución así eliminaría la alta morosidad, pero podría repercutir negativamente en el efectivo abastecimiento de los comedores escolares.

Mencionamos este ejemplo, pues se está tratando de un tema sensible, al que acertadamente la propuesta legislativa ha señalado y busca resolver.



Tratándose del programa de Comedores Escolares la propuesta debe priorizar ante todo el efectivo y oportuno abastecimiento de la niñez, incluso por encima de cualquier otra consideración.

El tema es complejo y delicado, y por ese motivo esta asesoría insiste en que es necesario ahondar y profundizar en conocer el manejo operativo del programa y escuchar el criterio experto de las intervinientes en toda la cadena del programa, desde los agricultores que actúan como proveedores del CNP, hasta las Juntas de Educación, pasando por la presupuestación MEP y sus distintas dependencias que ejecutan el Programa.

Con los elementos anteriores expuestos, procedemos a continuación al análisis detallado del articulado del proyecto.

E. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1 -

El Ministerio de Hacienda depositará directamente al Consejo Nacional de la Producción los recursos destinados a la compra de alimentos para los niños beneficiarios y participantes del programa nacional de comedores escolares del Ministerio de Educación Pública. Por su parte, el CNP deberá agilizar los trámites de cobro cada mes para que el pago sea expedito máximo de 45 a 60 días después del trámite de cobro.

Esta es la propuesta de fondo, y tal como se indica en la exposición de motivos pretende una simplificación del esquema de pagos, que facilite el pago oportuno o en tiempo.

Como se indicó en el apartado anterior, significa en alguna medida la derogatoria tácita, al menos con respecto a los recursos del Programa, del mecanismo que establece la ley vigente N° 6746, del Fondo de las Juntas de Educación y Administrativas.

Pero, además, hay alguna otra complicación operativa formal incluso de tipo presupuestario. En tanto que el Programa de Comedores Especiales pertenece al MEP presupuestariamente, los recursos deben ser asignados antes al Ministerio quien por vía transferencia podría traspasarlos al CNP si fuera el caso, obviando la etapa del depósito en las Juntas, pero nunca directamente de Hacienda al propio CNP, pues esto contradice los principios de formulación y asignación presupuestaria que sí tienen rango constitucional.

También se observa que un “pago expedito”, de 45 a 60 días como se ordena al CNP en realidad no parece tal. Es poco menos que



inconcebible que un pago de giro normal tarde hasta 3 meses. Tal situación es anormal, y no debe ser “normalizada” por disposición legal.

Estas observaciones son ambas en el plano de la conveniencia y oportunidad, pues como se dijo, en el plano jurídico, la definición es legal y puede ser modificada por esa vía, con respeto a la formulación presupuestaria como queda dicho.

Artículo 2 -

El Consejo Nacional de la Producción efectuará los pagos correspondientes a los proveedores del Programa de Abastecimiento Institucional que abastecen de alimentos, para los niños beneficiarios y participantes del programa nacional de comedores escolares del Ministerio de Educación Pública. Dichos pagos a los productores deberán realizarse a máximo 8 días después que el ministerio de Hacienda haya transferido los recursos al CNP.

Como se dijo anteriormente, la transferencia de recursos debe provenir siempre del MEP (al que está adscrito presupuestariamente el Programa) y nunca en forma directa de Hacienda.

Se observa una contradicción entre el plazo de 8 días que se señala en esta norma y el amplio plazo desde hace 60 días del artículo anterior, entendiéndose claro está que aquí se cuenta a partir de la efectiva disposición de los recursos.

Artículo 3 -

*Los proveedores del Programa de Abastecimiento Institucional, que abastecen de alimentos para los niños beneficiarios y participantes del programa nacional de comedores escolares del Ministerio de Educación Pública, deberán presentar ante el Consejo Nacional de la Producción las facturas correspondientes, con los vistos buenos de la persona que recibe el producto y de la dirección de la institución educativa. Dicha factura debe ser legible, y que cuente con la información necesaria:
Nombre de funcionario del centro educativo que recibe, dando conformidad respecto calidad e inocuidad de los productos, sello de la institución donde certifica que lo recibido está en condición aceptable, nombre del encargado de entregar por parte del proveedor, placa del vehículo. Con el fin de evitar retrasos en el trámite posterior del documento.*

Esta norma es operativa y parece más propia de desarrollo reglamentario que de la ley misma.

La propuesta es que la factura sea el documento que acreditando el recibido a conformidad funcione además como acreditación para el pago en forma simple.



Reiteramos que, desde el punto de vista jurídico, tal disposición es de definición legal, pero sugerimos respetuosamente considerar aspectos de conveniencia antes mencionado, como el peligroso desdoblamiento en la supervisión y control de productos, y el pago en otra vía. Respetuosamente sugerimos atender el criterio experto tanto de los miembros de las Juntas de Educación como del MEP y del CNP al respecto.

Conclusiones

Esta asesoría considera que la propuesta legislativa si bien en estricto legal por el fondo es viable en cuanto es un asunto de definición legal, es omisa en acreditar las causas de los aspectos operativos que ocasionan la problemática que se busca atender siendo estos los aspectos fundamentales y más importantes que deben valorarse.

La propuesta debe ser afinada para evitar inconstitucionalidades, especialmente en cuanto al giro directo de recursos desde Hacienda lo que contraviene principios de formulación presupuestaria.

Crea derogatorias tácitas de leyes que convendría tratar en forma expresa conforme los principios de la técnica legislativa, y se sugiere respetuosamente revisar el tema de los plazos de pago, sobre todo del artículo 1, dado que el proyecto tiende a solventar esa situación.

F. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

VOTACIÓN

Esta iniciativa para su aprobación requerirá de una mayoría absoluta de los votos presentes de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el numeral 119 constitucional.

DELEGACIÓN

El conocimiento del proyecto de ley puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de los supuestos del artículo 124 de la Constitución Política.

CONSULTAS OBLIGATORIAS

- Consejo Nacional de Producción (CNP)

G. FUENTES CONSULTADAS

- Ley N° 181 Código de Educación y sus reformas
- Ley N° 2160, Ley Fundamental de Educación



- Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 38249-MEP
- Fodesaf. (2023). *Diseño del Plan Presupuesto Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA)*.
- MEP. (2015). *Diagnóstico de situación de los Centros Educativos Públicos respecto a las necesidades de subsidios de los Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública*. Dirección de Programas de Equidad.
- MEP. (25 de noviembre de 2021). *Dirección de Programas de Equidad*. Obtenido de Oficio DVM-A-DPE-0706-2021: <https://drive.google.com/drive/folders/13-OSuljNqLSbxcZ6WA0b-jmPkg2ntugG>
- UCR-CICAP. (2020). *Evaluación del proceso de gestión del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) del Ministerio de Educación Pública (MEP), periodo 2019*. FODESAF.

Elaborado por: kd / gr
/*lsch// 7-11-2024
c. arch// 24596 IIN