



*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

San José, 29 de septiembre de 2020  
MIDEPLAN-DM-OF-1414-2020

Cynthia Días Briceño  
Jefa de Área  
Comisión Legislativa IV  
Departamento de Comisiones Legislativas  
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Dentro del plazo conferido mediante oficio **AL-DCLEAGRO-047-2020** del 17 de septiembre de 2020, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que solicita al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, criterio jurídico en relación con el Expediente 22.110, “*Ley Marco para la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional*”.

Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley **sí incurre en la creación de nueva institucionalidad pública, duplicando arquitectura institucional que ya existe en el sector público costarricense**. No se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974.

Por tales razones, se estima oportuno emitir las siguientes consideraciones:

**I.- OBSERVACIONES TÉCNICAS:**

**Observaciones generales:**

En la actualidad la rectoría en materia de seguridad alimentaria es jurídicamente compartida entre los Ministros de Agricultura y Ganadería; Salud; y, Economía, Industria y Comercio, al respecto indica la CGR en su Informe DFOE-EC-IF-00022-2019 del 29 de noviembre de 2019: “**Informe de auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia de los servicios públicos agropecuarios para la disponibilidad alimentaria nacional**”, indica: “... La rectoría en materia de seguridad alimentaria es jurídicamente compartida entre los Ministros de Agricultura y Ganadería; Salud; y, Economía, Industria y Comercio, quienes poseen la obligación de coordinar y llegar a acuerdos para una gobernanza efectiva en esa materia y dilucidar los alcances de sus acciones institucionales sin traslapar sus esfuerzos, lo cual genera un reto de coordinación en la actualidad, ya que todas esas instituciones tienen un rol rector en elementos complementarios de la disponibilidad de alimentos, inmersos en una complejidad jurídica sobre las potestades rectoras en materia de disponibilidad alimentaria, lo que dificulta tener claridad respecto a las funciones y deberes en materia de seguridad alimentaria” (Pág. 14). **Este proyecto viene a ordenar y mejorar esos procesos de coordinación entre las rectorías**





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1414-2020

Pág. 2

**sin que esto excluya las mejoras que se puedan incorporar por los procesos de consulta recomendados.**

Por sus competencias directas y afectación en su gestión institucional a la rectoría del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural, es indispensable que dicho proyecto sea consultado en lo referente al aspecto citado a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), Ministro de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Comercio Exterior, el Instituto Mixto De Ayuda Social y Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

El proyecto presenta la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como una Política del Estado, ya que es una responsabilidad de este, garantizar una alimentación saludable a todos los ciudadanos, bajo un enfoque integral y jurídico que impacte en la salud pública y esto lo debe realizar en el marco de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y territoriales, aunado a las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Para ello se requiere establecer estrategias que se deben llevar a cabo bajo acciones articuladas y coordinadas interinstitucionalmente, siendo que los actores intervinientes, deben contar con un término establecido para alcanzar sus objetivos.

Así, establecer una iniciativa de estas en el marco de una ley se considera técnicamente impropio, dado que esta puede variar con el tiempo. De ahí que no es recomendable imponer una legislación para la planificación del desarrollo de un sector específico, justamente porque en los planes intervienen distintos elementos que pueden cambiar según las circunstancias, necesidades y condiciones del sector y al quedar en una ley es rígido el proceder para un eventual cambio.

Respecto a lo anterior debe considerarse que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), conforme a lo establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131 se constituye en el marco orientador de los planes operativos institucionales; del cual deben desprenderse todos los demás planes. Por tanto, correspondería que a partir del PND y las líneas que de él se desprenden, se propongan todos los demás planes, acciones e indicadores que se pretendan alcanzar.

El proyecto de ley menciona el Plan Nacional SAN, el cual respondería a la acción derivada de la Política de Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, omitiendo que ya existe una política pública de ámbito nacional en vigencia, por lo que no es recomendable estar normando políticas desde una ley, siendo de cierta manera restrictivo si se pretenden hacer cambios u observaciones a los instrumentos adecuados para atender el tema de la seguridad alimentaria y nutricional. En este caso particular, se entiende el interés particular en desarrollar ambos instrumentos (la política y el plan), no obstante además de estar en vigencia actualmente, se deberían de atender los resultados de la evaluación de la política actual para conocer datos y detalles la seguridad alimentaria hasta la fecha. Además, tanto las políticas como los planes, se conciben como intenciones o proyectos, que en el caso de planes país, deben obedecer a acciones articuladas y encadenadas interinstitucionalmente; según los planteamientos estratégicos trazados y como tales, deben tener un término establecido al





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1414-2020

Pág. 3

haber alcanzado los objetivos, de allí que concebir estos a partir de una ley se considera técnicamente improcedente, dada la naturaleza cambiante y adaptable que los planes deben tener.

**Observaciones Técnicas sobre el articulado:**

ARTÍCULO 2-. **Ámbito de Aplicación:** Hay suficiente información sobre las implicaciones, fines y retos de la seguridad alimentaria, pero de eso a considerarlo una “*Política de Estado*”, denota imprecisión justamente en los alcances de una política pública y las metas que procura la seguridad alimentaria de un país, así como la instrumentalización que se puede realizar por medio de una política. En ese sentido, si se pretende darle un carácter de importancia a la seguridad alimentaria, es preferible precisarla por medio de acciones generales que ya organismos internacionales plantean sobre el tema. De hecho es posible combinar el artículo 2 con el artículo 4, siendo que existe una línea común entre lo que se pretende en ambos artículos. Se resalta aquí, la inconveniencia de promulgar políticas públicas en el marco de una ley, precisamente por la rigidez y falta de autonomía que esta le imprime al accionar de las instituciones encargadas de la materia y al mismo Poder Ejecutivo, de acuerdo con el devenir del acontecer nacional.

ARTÍCULO 3-. **Funciones de la ley:** se señalan “*funciones de la ley*”, sin que sea claro quién es el responsable de promover el cumplimiento, facilitar la planificación o bien generar datos; es decir, la redacción de los incisos pareciera responder más a fines u objetivos específicos de la ley, más que a funciones que no definen en este artículo a responsables ni roles de los involucrados. Aquí debe considerarse que las leyes poseen objetivos y normativas, pero no funciones, dado que estas corresponden a acciones a realizar por las instituciones o las personas. Otro aspecto a considerar, es que la numeración de los incisos se encuentra incorrecta, ya que pasa del inciso d) al inciso h).

ARTÍCULO 6-. **Promoción de los particulares en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional:** confuso por mezclar derechos de promoción de la población y acciones a favor de la seguridad alimentaria, pero por otro lado restringe sin justificaciones entendibles la promoción que se dirija a menores de 15 años. Además, parece muy complejo realizar campañas de promoción que no sean accesibles a menores de 15 años en un tema de amplitud como la seguridad alimentaria, lo cierto del caso es que no se entiende la relación, ni el objetivo de este artículo. Incluso le añade confusión al señalar restricciones a las campañas e información de “*alimentos particulares*”, sin que sea claro a qué se refiere con la mención de alimentos particulares. La restricción a la población menor a los 15 años no tiene justificación en la exposición de motivos, ni siquiera con las definiciones, ya que como se indica la seguridad alimentaria y nutricional, se entiende en la ley como “*cuando todas las personas en el territorio nacional gozan en forma oportuna y permanente de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizando un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo*”, de manera que, no tendría lógica la exclusión planteada, así como que este tipo de campañas no se realicen en centros educativos, establecimientos de salud, albergues, centros penitenciarios, o cualquiera donde se encuentren grupos de población en condición de vulnerabilidad, ya que todas las personas deben tener acceso a este derecho.

ARTÍCULO 7-. **Organización:** plantea toda una arquitectura institucional que recae en una duplicidad. Así como se explicó al comienzo de este criterio, ya desde hace más de 10 años opera la Secretaría





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1414-2020

Pág. 4

de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), órgano técnico, adscrito al Despacho del Ministro de Salud según consta en la Ley 5412 "*Ley Orgánica del Ministerio de Salud*".

ARTÍCULO 8-. Consejo Director: Por sus competencias directas y afectación en su gestión institucional a la rectoría del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural. No incorpora actores relevantes para coadyuvar en la toma de decisiones a nivel país como representantes de los productores organizados, empresa privada, Conarroz y los consumidores. Adicionalmente, llama la atención de la integración en el Consejo Director del CONARE ente articulador del sistema de educación superior. Por lo anterior, se sugiere revisar la constitución tanto del Consejo Director y del Comité Técnico Intersectorial. Dicha Secretaría ha coordinado el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2004-2008, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2006 - 2010, el Plan de Acción Estratégica Nacional de Alimentación Saludable, Actividad Física y Salud, Costa Rica / OPS, y Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021. Asimismo se conoce de la existencia de los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN), los cuales han sido instrumentos para la Estrategia para la promoción y mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el nivel local, según consta en sitio electrónico del Ministerio de Salud. En ese sentido, no es claro el motivo por el cual se pretende duplicar esfuerzos institucionales que actualmente encuentran rectoría, coordinación y participación interinstitucional y ciudadana con el trabajo que ejecuta la SEPAN.

ARTÍCULO 13-. Comité Técnico Intersectorial: busca garantizar la representación igualitaria entre mujeres y varones, cuando tal vez ese requisito del género no sea de suma importancia, como si lo es que sean personas con conocimiento o experticia en la materia, siendo idóneas para participar por parte de un sector.

ARTÍCULO 17-. Presupuesto para la ejecución del Plan Nacional SAN: no es claro por cuanto el monto base o porcentaje determinado por cada ministerio para el referido financiamiento podría afectarse por futuras reorganizaciones del sector público como sería la fusión de ministerios, así como la asignación de presupuestos limitados para la ejecución de sus funciones lo que llevaría a asignar recursos mínimos en detrimento de los objetivos de la presente ley.

## **II.- OBSERVACIONES JURÍDICAS**

La rectoría en materia de seguridad alimentaria, actualmente es compartida entre los Ministros de Agricultura y Ganadería Salud y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Por competencias se tiene:

- El Ministro de Agricultura y Ganadería, es el rector del Sector Agropecuario.
- El Ministro de Salud, cuenta con la rectoría en materia de alimentación y nutrición.
- La Ministra de Economía, Industria y Comercio, dispone de una rectoría vinculada al tema agroalimentario en razón de la aplicación del Codex Alimentarius.

Por su parte el sector agropecuario dispone de una serie de instrumentos orientados a la seguridad alimentaria como:

- Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025.
- Plan Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025.

Políticas:

- Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible 2018-2030.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1414-2020

Pág. 5

- Política Nacional de Semillas 2017-2030.
- Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense (PEDRT) 2015 -2030.
- Políticas por Cadena Productiva (políticas y acciones) 2010: Arroz, Cacao, Cebolla, Frijol, Ganadería Bovina de Carne, Leche, Palmito, Piña, Plátano y Tomate.

Asimismo, es necesario acotar que el sector agropecuario tiene una sólida estructura administrativa y de gestión institucional como la que se indica a continuación:

- Esta bajo la Rectoría del Ministro de Agricultura y Ganadería, el cual cuenta con un órgano de asesoría y consulta llamado Consejo Nacional Sectorial Agropecuario (CAN), este su vez cuenta con una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), que funge como secretaria del CAN y asesora al ministro en su rol de Rector del Sector.
- Sepsa cuenta con un órgano técnico de asesoría y consulta llamado Comité Técnico Sectorial Agropecuario (Cotecsa), integrado por las unidades de planificación de las once instituciones del Sector.
- En el ámbito regional, se han establecido ocho comités sectoriales regionales agropecuarios (CSRA), dirigidos por un coordinador sectorial que representa a la Rectoría en las regiones.
- A nivel local están los comités sectoriales locales (Coseles).
- Foro Nacional Mixto y los Foros Regionales Mixtos, conformados por representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores.

Esto le permite una coordinación en todos los niveles, factor esencial para la aplicación de las diversas políticas y acciones orientadas a fortalecer la organización y producción sectorial. De ahí que en el marco de proyecto en referencia es esencial considerar la estructura actual para ajustar la propuesta con el objetivo de no generar distorsiones en la gestión sectorial e institucional actual.

### **III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1. De este modo, desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto de ley **sí incurre en la creación de nueva institucionalidad pública, duplicando arquitectura institucional que ya existe en el sector público costarricense.** Esto por cuanto el proyecto plantea la existencia de un Consejo Director para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, junto con una Secretaría Ejecutiva y un Comité Técnico Intersectorial, que son órganos de coordinación y asesoría interinstitucional que, sin bien, no tienen cabida en la tipología actual que administra MIDEPLAN respecto del organigrama del sector público, sí pasarían a engrosar – aunque sea de manera informal o no oficial – el conjunto del sector público.
2. No se aporta información que respalde que el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional se puedan desarrollar con la organización y funcionamiento propuesto en el proyecto de ley, máxime que no existen datos sobre la evaluación correspondiente de planes y políticas que vienen desarrollando desde hace varios años el Ministerio de Salud.
3. No es conveniente el establecimiento de una política pública como la que propugna este proyecto, por medio de ley, pues dada la rigidez y fijación que a esta le es propia, esto le restaría autonomía a las instituciones u órganos, actuales o futuros, encargados de implementarla.





*Despacho Ministerial*  
*Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*  
*República de Costa Rica*

MIDEPLAN-DM-OF-1414-2020

Pág. 6

4. Se sugiere la revisión de este proyecto de Ley, con el objetivo de incorporar las mejoras señaladas (Consejo Director y Técnico, Financiamiento del Plan SAN) en el caso de continuar en la corriente legislativa. Asimismo, es importante la consulta a la rectoría del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural, a la SEPSA, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Comercio Exterior, el Instituto Mixto De Ayuda Social y Consejo Nacional de Rectores (CONARE), con el objetivo de evitar duplicidades, promover la articulación y complementariedad de las instituciones.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

- C. Carlos Molina Rodríguez, Viceministro, MIDEPLAN  
Olegario Sáenz Batalla, Gerente de Área Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN  
Luis Antonio Román Hernández, Gerente de Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN  
María José Zamora Ramírez, Jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica MIDEPLAN  
Archivo

