



MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

DAJ-C- 0136-10-2020

San José, 12 de octubre de 2020

Señora
Adriana Sequeira Gómez
Directora de Despacho de la Ministra
Ministerio de Educación Pública
Presente

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En relación con el Oficio DMS-1178-06-2020, referencia 1940, en el cual se remite el proyecto legislativo N° 21913, denominado “LEY PARA EL TRATAMIENTO ESPECIAL DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF) EN CASOS DE DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL POR PARTE DEL ESTADO” y con intención de dar respuesta al criterio solicitado, le manifiesto lo siguiente:

I. Antecedentes

Mediante oficios DAJ-DCAJ-0402-2020, DAJ-DCAJ-0418-2020, DAJ-DCAJ-0439-2020 dirigido a la Dirección de Programas de Equidad, oficio DAJ-DCAJ-0403-2020 dirigido a la Dirección Financiera y oficio DAJ-DCAJ-0419-2020 dirigido a la Dirección de Planificación Institucional, se solicitó criterio técnico sobre la pertinencia de esta iniciativa de ley a cada dependencia. En los registros que para los efectos maneja esta Dirección consta que las dependencias institucionales han remitido los criterios solicitados, los cuales se detallan: Oficio DF-220-2020 del 25 de junio de 2020 Dirección Financiera, dicha dependencia indica la imposibilidad de emitir un criterio técnico. La Dirección de Planificación emitió criterio técnico mediante oficio DPI-0402-2020 del 29 de junio de 2020 y la Dirección de Programas

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

de Equidad emitió criterio técnico mediante oficio DVM-A-DPE-0334-2020 del 14 de julio de 2020 y correo electrónico del día 15 de julio de 2020.

II. Motivo del Proyecto

Esta iniciativa de ley promueve la adición de un capítulo a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N°5662 del 23 de diciembre de 1974, con la finalidad de brindar un tratamiento especial de los recursos de FODESAF, en situaciones donde el Estado emita una Declaratoria de Emergencia Nacional.

III. Consideraciones de fondo

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) fue establecido mediante la Ley N°5662 del 23 de diciembre de 1974, se encuentra administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), tiene como finalidad beneficiar a las personas que se encuentran en una situación de pobreza o pobreza extrema. Para ello el FODESAF paga los programas y los servicios de las instituciones del Estado y otras, que tienen a su cargo los aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de los programas de desarrollo, según lo establece el artículo 3 de la citada ley¹. Ahora bien, en contextualización con la legislación indicada y en apego al ámbito de competencia de este Ministerio, se indica: *“e) Se destinará un porcentaje de por lo menos un cinco coma dieciocho por ciento (5,18%) al Ministerio de Educación Pública (MEP), para que desarrolle y ejecute el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país. De este porcentaje, se destinará el treinta por ciento (30%), como máximo, a*

¹ Artículo 1, 2,3 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662 del 23 de diciembre de 1974.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

pagar los salarios de las funcionarias de estos comedores escolares y, el resto, a la compra de alimentos para los beneficiarios y participantes de los comedores escolares. “²

El proyecto en análisis señala como antecedente la emergencia epidemiológica sanitaria por COVID-19 y pretende que: *“Artículo 29- En aquellos casos en que el Estado emita una declaratoria de Emergencia Nacional debidamente fundamentada, los recursos del superávit específico del Fodesaf en poder de las instituciones ejecutoras, no estarán sujetos a los destinos específicos de ninguna ley y podrán ser reasignados a los programas que atienden la situación de emergencia. Artículo 30- En los casos en que se emita una declaratoria de Emergencia Nacional por parte del Estado, los recursos del superávit específico del Fodesaf, no van a estar sujetos a los destinos específicos de ninguna ley y podrán ser reasignados a la atención de la emergencia. Artículo 31- La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares podrá exigir la devolución de los recursos previamente distribuidos y no comprometidos por las instituciones, para ser reorientados desde el Fodesaf a programas prioritarios de atención directa a la población afectada por la situación que justifica la declaratoria de emergencia nacional, sin sujeción a los destinos específicos del artículo 3 de la presente ley.”³*

Sobre la iniciativa de ley y desde el ámbito especializado de competencia la Dirección de Programas de Equidad, por medio del oficio DVM-A-DPE-0334-2020 del 14 de julio de 2020, señala:

“[...] Respecto a los recursos que ha venido asignando FODESAF a la Dirección de Programas de Equidad, para la compra de alimentos y contratación de personas

² Artículo 3 inciso e) de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N.º 5662 del 23 de diciembre de 1974.

³ Artículo 29, 20, 31 del proyecto legislativo N.º 21913, denominado “Ley para el Tratamiento Especial de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en casos de Declaratoria de Emergencia Nacional por parte del Estado”

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

servidoras (o cocineras -os-) requeridas por el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), es importante acotar que se ejecutan en un 100%, lo cual se observa en el cuadro 1:

Cuadro 1: Recursos presupuestados y ejecutados por el PANEA, con fuente de financiamiento FODESAF. Período: del 2018 al 30 de junio del 2020

Año	Programa presupuestario	558	558	558	Total
	IP	230	232	233	
	Descripción y fuente de financiamiento	Alimentos. FODESAF	Alimentos. FODESAF	Servidoras. FODESAF	
2018	Recursos presupuestados**	₡17,738,274,829.00	₡23,907,198,715.00	₡10,273,392,499.00	₡51,918,866,043.00
	Recursos ejecutados	₡17,738,274,829.00	₡23,907,194,214.03	₡10,273,392,499.00	₡51,918,861,542.03
	Porcentaje de ejecución	100%	100%	100%	100%
2019	Recursos presupuestados**	₡17,738,274,829.00	₡24,178,112,384.07	₡10,362,048,164.31	₡52,278,435,377.38
	Recursos ejecutados	₡17,738,274,829.00	₡24,178,112,384.07	₡10,362,048,164.31	₡52,278,435,377.38
	Porcentaje de ejecución	100%	100%	100%	100%
2020*	Recursos presupuestados**	₡17,738,274,829.00	₡23,567,164,519.00	₡10,100,213,365.00	₡51,405,652,713.00
	Recursos ejecutados	₡17,738,274,829.00	₡23,567,164,519.00	₡9,331,948,326.31	₡50,637,387,674.31
	Porcentaje de ejecución	100%	100%	92%	99%

**Para el 2020 la información incluida es hasta el 30 de junio. En el caso de personas servidoras el porcentaje de ejecución no llega al 100%, ya que los recursos remanentes se van a ejecutar en la planilla de julio 2020 **Los recursos presupuestados incluyen el presupuesto inicial y el presupuesto extraordinario, con*

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

excepción del 2020 ya que no se giraron recursos extraordinarios para el presente año.

Así mismo, una parte de este presupuesto proviene de los recursos extraordinarios de FODESAF, es decir, de su superávit específico, lo cual se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Presupuesto inicial y extraordinario para la implementación del PANEA. Fuente de financiamiento FODESAF. Período: del 2018 al 30 de junio del 2020

Año	Presupuesto inicial	Presupuesto extraordinario	Presupuesto total	Porcentaje correspondiente al extraordinario
2018	₡49,346,466,479.00	₡2,572,399,564.00	₡51,918,866,043.00	4.95%
2019	₡50,469,315,913.00	₡1,809,119,464.38	₡52,278,435,377.38	3.46%
2020*	₡51,405,652,713.00	₡0.00	₡51,405,652,713.00	0.00%

*Para el 2020 la información incluida es hasta el 30 de junio

Solamente para el 2018 y 2019, los recursos extraordinarios representaron un 4.95% y un 3.46% del total proveniente de FODESAF, lo cual es bastante significativo.

La información anterior muestra que la ejecución de los recursos provenientes de FODESAF por parte de la Dirección de Programas de Equidad es eficaz, ya que es del 100%. Además, una parte importante proviene de los recursos extraordinarios. Por otra parte, respecto a la modificación propuesta para la Ley N°5662, el artículo 29 indica lo siguiente: “En aquellos casos en que el Estado emita una declaratoria de Emergencia Nacional debidamente fundamentada, los recursos del superávit

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

específico del Fodesaf en poder de las instituciones ejecutoras, no estarán sujetos a los destinos específicos de ninguna ley y podrán ser reasignados a los programas que atienden la situación de emergencia.”

Así mismo, el artículo 30 señala: “En los casos en que se emita una declaratoria de Emergencia Nacional por parte del Estado, los recursos del superávit específico del Fodesaf, no van a estar sujetos a los destinos específicos de ninguna ley y podrán ser reasignados a la atención de la emergencia.”

*Lo anterior implica que, **ante la declaratoria de una Emergencia Nacional, el MEP, como destino específico según la Ley N°5662 en su artículo 3, no tendría seguridad en la obtención de esos recursos extraordinarios para la ejecución del PANEA.***

Es necesario que las instituciones ejecutoras de los recursos extraordinarios provenientes de FODESAF, puedan ser consultadas para emitir criterios sobre el destino y uso de estos recursos, más aún en casos como la Dirección de Programas de Equidad, la cual ha seguido utilizando en su totalidad los recursos provenientes de FODESAF, para la compra de paquetes de alimentos otorgados a los estudiantes beneficiarios (desde preescolar hasta secundaria) y para seguir pagando a las personas servidoras (Resolución N° MEP-0555-03-2020, “Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos por la suspensión de lecciones, a raíz de la emergencia nacional por COVID-19” y sus correspondientes actualizaciones). Este tipo de medidas se tomaron desde la suspensión temporal de las lecciones a raíz de la Pandemia generada por el COVID-19 y se siguen implementando hasta la fecha, lo cual contribuye a mitigar los efectos económicos y sociales adversos producidos por este virus.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Además, el artículo 31 refuerza la incertidumbre que tendría la Dirección de Programas de Equidad, de disponer de los citados recursos, al otorgarle potestad a la DESAF para solicitar su devolución: “La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares podrá exigir la devolución de los recursos previamente distribuidos y no comprometidos por las instituciones, para ser reorientados desde el Fodesaf a programas prioritarios de atención directa a la población afectada por la situación que justifica la declaratoria de emergencia nacional, sin sujeción a los destinos específicos del artículo 3 de la presente ley.”

Es importante indicar que el artículo 31 inclusive pone en riesgo la disponibilidad de los recursos ordinarios, al darse la posibilidad de devolver, previa solicitud de la DESAF, los recursos previamente distribuidos y no comprometidos. Desde la óptica de DESAF, los recursos no comprometidos son aquellos que no están ligados a una reserva; en el caso de la Dirección de Programas no es factible crear una reserva por la totalidad de recursos provenientes de FODESAF, ya que esta se realiza de forma trimestral, con base en la cuota que brinda el Ministerio de Hacienda. Aunque estos recursos ordinarios no estén reservados, son de suma importancia, ya que están asignados a la población beneficiaria proyectada durante todo el año (mediante la transferencia a las juntas de educación y administrativas, para la compra de alimentos y para contratar servidoras).

*Si se consideran únicamente los recursos extraordinarios FODESAF promedio asignados para 2018 y 2019, se tiene que la **no disponibilidad de ₡1,533,531,660.04** (para alimentos) y **₡657,227,854.16** (para servidoras), implica la imposibilidad de preparar **1,923,816 platos de alimentación** y **contratar 123 personas servidoras,***

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

perjudicando el servicio de alimentación que se brinda a la población estudiantil beneficiaria, tanto en calidad, como en cobertura.

Además, se afecta la consecución de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la cual tiene programado para el período 2020-2022 beneficiar a 209,646 estudiantes con 2 o más tiempos de alimentación acorde al menú vigente.

Por lo tanto, le externo mi preocupación sobre la aprobación de los citados artículos y las repercusiones negativas que esto podría acarrear en los beneficiarios del PANEA.”⁴

Posteriormente la Dirección de Programas de Equidad, añadió:

“Este Ministerio en atención a la normativa, al interés superior del menor, el derecho a la educación, así como el bloque de legalidad vigente, debe asegurar la prestación efectiva del servicio de comedor estudiantil.

El derecho a la alimentación es un derecho humano, consagrado en diversos instrumentos internacionales, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 25) como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11); También ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales específicos como la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 24(2)(c) y 27(3)), la Convención

⁴ Oficio DVM-A-DPE-0334-2020 del 14 de julio de 2020, Dirección de Programas de Equidad.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 12(2)), o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Art. 25(f) y 28(1)).

El derecho a la alimentación es reconocido también, por distintos instrumentos regionales como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador. Existen varios instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que resultan de gran relevancia para el derecho a la alimentación. Uno de estos instrumentos y sin duda el más directo y detallado, es el texto de las Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Estas Directrices fueron adoptadas por consenso en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO.

Tal y como reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité de DESC) en su Comentario General 12:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.”

De lo anterior, se concluye que la alimentación balanceada y adecuada es un determinante social de la salud; suministrar alimentación en tiempos de crisis sanitarias, sociopolíticas o económicas se convierte en un deber de la sociedad de derecho, sobre todo para los más vulnerables, para evitarles daños mayores

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

acarreados por estados de malnutrición o desnutrición que potencializa el riesgo de adquirir enfermedades infecto contagiosas.

Es conocido que las condiciones de mala nutrición y desnutrición no solo aumentan el riesgo de adquirir infecciones, sino de complicaciones secundarias a ella. Todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre. El derecho a una alimentación adecuada comprende los aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural.

Esto hace que, en medio de la emergencia nacional que lleva a cerrar temporalmente los centros educativos, se haga necesario garantizar que el servicio de alimentación que brindan los comedores escolares se mantenga, ya que de eso depende la nutrición de muchas y muchos estudiantes.

Al mismo tiempo, es preciso combinar el objetivo de garantizar el acceso al servicio nutricional con el objetivo de limitar la expansión del contagio. En consecuencia, es altamente recomendable buscar alternativas para que los comedores escolares puedan facilitar a sus estudiantes los alimentos requeridos, pero evitando, hasta donde sea posible, que tengan que estar presentes al mismo tiempo en los centros educativos, tanto para proteger a los estudiantes y sus familias, como a las y los funcionarios de los comedores escolares.

Todo lo anterior, en cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 40540-H, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 7 de agosto del 2017, Alcance N° 191.”⁵

⁵ Correo electrónico del 15 de julio de 2020. Remitido por la señora Denia Rodríguez Vallejos. Dirección de Programas de Equidad.

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Sobre el proyecto en análisis, la Dirección de Planificación Institucional, desde un análisis general del proyecto de ley, indica:

“[...] Este proyecto de Ley pretende que, en casos de emergencia nacional, el superávit de diferentes instituciones que reciben recursos de FODESAF, pueda ser utilizado para atender, en caso de declaratoria de emergencia nacional, los programas prioritarios de atención directa a la población afectada por la situación que justifica la declaratoria de emergencia nacional.

Consideramos que la propuesta es positiva en el tanto algunas instituciones mantienen recursos ociosos que pueden ser reasignados para la atención de necesidades apremiantes producto de alguna situación que amerite la declaratoria de emergencia nacional. Estimamos que al establecerse en el Artículo 31 de la propuesta que se trata de recursos no comprometidos, se garantiza que no se van a desfinanciar los programas y proyectos en ejecución.

Dada la importancia que reviste el financiamiento de las necesidades producto de diferentes situaciones que afectan la salud, la empleabilidad y la economía de la población, brindamos un criterio positivo para la aprobación del Proyecto de Ley bajo el expediente N° 21.913.”⁶

IV. Conclusiones

De lo expuesto, se permite concluir que el proyecto en análisis pretende la modificación de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662 del 23 de diciembre de 1974,

⁶ Oficio DPI-0402-2020 del 29 de junio de 2020, Dirección de Planificación Institucional.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

con la finalidad de brindar un tratamiento especial de los recursos de FODESAF, en situaciones donde el Estado emita una Declaratoria de Emergencia Nacional. Sobre el particular y respecto al ámbito competencia de este Ministerio, la Dirección de Programas de Equidad señala que los recursos que ha venido asignando FODESAF a la Dirección, para la compra de alimentos y contratación de personas servidoras (o cocineras -os-) requeridas por el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), se ejecutan en un 100%, e incluso adiciona, que por la situación del COVID-19 han implementado un Protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos por la suspensión de lecciones promoviendo con ello la prestación efectiva del servicio de comedor estudiantil y garantizando el respeto al derecho de alimentación de la población estudiantil, hace alusión que la aprobación del proyecto de cita, les generaría una afectación, en la consecución de la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la cual tiene programado para el período 2020-2022 beneficiar a 209,646 estudiantes con 2 o más tiempos de alimentación acorde al menú vigente.

Ahora bien, de conformidad con el criterio técnico contribuido al análisis de cita por la Dirección de Programas de Equidad los recursos que son asignados por parte del FODESAF se ejecutan en su totalidad y permiten la prestación del servicio de comedores escolares.

Bajo las consideraciones que anteceden, se da por rendido el criterio solicitado.

Sin otro particular.

Mario Alberto López Benavides
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

Tel.: (506) 2256-8880 • Ext.: 1300
San José, V piso, Edificio Rofas, frente al Hospital San Juan de Dios
www.mep.go.cr



MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
Despacho de la Ministra
Dirección de Asuntos Jurídicos

Elaborado por: Geaninna Zumbado Vindas- Asesora Legal

Revisado por: Nancy María Quesada Vargas – Coordinadora Área de Instrumentos Jurídicos.

Revisado por: Maritza Fuentes Quesada – Jefa Departamento de Consulta y Asesoría Jurídica.

Aprobado por: María Gabriela Vega Díaz- Subdirectora Dirección de Asuntos Jurídicos

Cc /Señor Ariel Calderón González – Enlace Legislativo, Asesor Viceministerio Administrativo.

Archivo.

GZV/

Transformación curricular, una apuesta por la calidad educativa.

Tel.: (506) 2256-8880 • Ext.: 1300
San José, V piso, Edificio Rofas, frente al Hospital San Juan de Dios
www.mep.go.cr