

**Al contestar refiérase  
al oficio No. 16996**

19 de noviembre de 2015  
**DCA-3055**

MSc. Ana Gabriela Vargas Ulloa  
Jefe de Servicios Administrativos y Financieros  
Oficina Gestión de Juntas  
**DIRECCIÓN REGIONAL DE HEREDIA  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Estimada señora:

**Asunto:** Se deniega autorización a la Dirección Regional de Heredia para realizar los trámites para solicitar contratación directa concursada para la compra de alimentos del 2016 de las Junta de Educación y Juntas Administrativas que integran esa Dirección, por el periodo lectivo 2016.

Nos referimos a su oficio No. DSAF-OFJ-272-2015 del 2 de noviembre, recibido en fecha 05 de este mes en esta Contraloría General de la República, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

#### **I. Antecedentes y justificación**

Manifiesta que visto que las autoridades de la Dirección de Programas de Equidad no tramitaron ante la Contraloría General las solicitudes de autorización de contratación directa para la adquisición de alimentos para el curso lectivo del 2016, solicita que se le autorice realizar los trámites de solicitud de contratación directa concursada de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas que integran la Dirección Regional de Heredia.

Solicitan que se les indique cuáles documentos deben adjuntar a cada solicitud.

#### **II. Criterio de la División**

De una lectura de la solicitud, no se desprende que exista competencia o norma habilitante para que la Dirección Regional tramite las solicitudes de autorización de contratación directa en representación de las Juntas de Educación y Administrativas de la Dirección Regional de Heredia.

De igual forma, se entiende que la coordinación a nivel nacional del Programa de Comedores Estudiantiles pertenece al Ministerio de Educación Pública en la cabeza de su Ministra y no a las Direcciones Regionales del Ministerio, de ahí que tampoco resulta factible que la Dirección pueda asumir la orientación de estos programas, pese a que pueda resultar

muy loable en el contexto que se indica en que la Dirección de Programas de Equidad no ha planteado esa autorización.

En relación con los comedores estudiantiles y los suministros para su funcionamiento, se ha indicado mediante el oficio No. 03153 (DCA-0493) de 27 de febrero del 2015, que de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (Ley No 2035) existe la obligación para las instituciones del Estado y aplicable también a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de realizar las compras de los bienes que distribuye el Consejo Nacional de Producción y solamente cuando se acredite *“que acudir al CNP no resulta la forma idónea de satisfacer su necesidad de compra de alimentos para los comedores escolares, puede acudir a los procedimientos de contratación administrativa establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.”*

Por ello el Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Producción y las Juntas de Educación y Juntas Administrativas han realizado gestiones de autorizaciones masivas para alcanzar el objeto contractual como el aquí propuesto. Estas autorizaciones pueden constatarse en los oficios No. 13728 (DCA-3183) del 11 de diciembre del 2013 y 12252 (DCA-2974) del 13 de noviembre de 2014 donde esta Contraloría General otorgó autorizaciones para celebrar procedimientos de contratación directa concursada para la adquisición de alimentos para los comedores escolares, *beneficiarios del Programa de Alimentos y Nutrición, bajo la modalidad de entrega según demanda - de cuantía inestimable* a las Juntas de Administración y Educativas respecto de las cuales el CNP no podía proveerles de dichos insumos.

Esta participación obligatoria del Ministerio de Educación Pública como coordinador de las diferentes Juntas de Educación y Administrativas se justifica en la debida fiscalización de los fondos públicos que gira para su funcionamiento mediante programas como PANEA, sino bajo la armonización de las competencias coincidentes que tiene con las Juntas. En ese sentido, si bien es cierto el artículo 42 de la Ley Fundamental de Educación (Ley No. 2160), en concordancia con lo anterior, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 38249-MEP denominado Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas dichas Juntas tienen capacidad para contratar, y, específicamente relevante, la compra de los alimentos a ser preparados en los comedores estudiantiles. No obstante, la intervención del Ministerio se entiende dimensionada en la necesaria armonización de las políticas en materia educativa según ha establecido la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

*“V.- Las Juntas de Educación, aparte de tener personería jurídica propia y capacidad para contratar y comparecer ante los Tribunales, por disposición del artículo 36 del Código de Educación, tienen también patrimonio propio y capacidad de disposición de éste, ciertamente bajo determinados controles, cuya existencia, como se indicó, no excluye necesariamente un fenómeno de descentralización. Tampoco, por lo anteriormente expuesto, lo excluye que su política deba armonizar con la del Ministerio de Educación, porque la armonía es un desideratum en la acción de todos los entes públicos, máxime en aquellos con objetivos afines, empuje a lo cual las Juntas tienen los propios no necesariamente coincidentes y sí*

*tal vez complementarios de los generales, en la medida que velan por las necesidades de un sector de la educación con problemas y soluciones particulares. Es importante agregar que las Juntas no responden de su política tan solo ante el Ministerio de Educación, también lo hacen ante la Municipalidad respectiva, que es quien, además, designa a sus miembros. Y definitivamente entre las Juntas y el Ministerio no hay relación jerárquica. / V.-Frente a lo arriba expuesto, no es posible negar la condición de ente descentralizado a las Juntas de Educación, como lo pretende la representación del Estado. Supuesta esa naturaleza, la audiencia preceptuada por el artículo 361. 1 de la Ley General de la Administración Pública no podía omitirse en contra de las Juntas, si el Decreto 17763-E manifiestamente afectaba su estructura y organización". (Resolución N° 000787-F-01 de las 14:10 horas del 5 de octubre del 2001).*

De esa forma, la implementación y funcionamiento de los Comedores Estudiantiles no escapa a esa lógica armónica que debe imperar en la materia educativa, sobre todo si se considera que este tipo de programas reafirman las metas en cobertura y permiten reducir la deserción estudiantil. De ahí entonces, las Juntas de Educación o Administrativas requieren una gestión coordinada con el Ministerio de Educación Pública, en el suministro de alimentos de los comedores estudiantiles.

También como lo hemos indicado en el citado oficio No. 3153 de este año, *"la alimentación en los comedores estudiantiles no se trata de una actividad aislada, sino que por el contrario, es un componente de gran relevancia para materializar el derecho a la educación que tienen los niños, niñas y jóvenes. Siendo esto así, la participación del Ministerio de Educación, como rector en materia de educación pública, resulta ineludible para el funcionamiento integral de la educación en nuestro país, máximo si se toma en consideración que es la entidad estatal que transfiere los recursos públicos para la adquisición de los alimentos y emite lineamientos específicos sobre este tema. Es por ello que, el propio Ministerio coordinó con las Juntas la presentación de las solicitudes de autorización ya descritas en los oficios N° 13728 (DCA-3183) del 11 de diciembre del 2013, y el N° 12252 (DCA-2974) del 13 de noviembre de 2014. Lo que resulta comprensible si se toma en cuenta que el acompañamiento del MEP con las Juntas deriva de los recursos girados por PANEA, en la medida que debe fiscalizar el cumplimiento de los fines para los cuales se han destinado.*

Por otra parte es importante poner de manifiesto que como se ha afirmado mediante el oficio No. 3153, de reiterada cita: *"De esa labor de coordinación y armonía de las políticas para el mejor cumplimiento de los cometidos en materia de comedores escolares, es que precisamente se ha estimado necesario que exista una labor concertada con el Ministerio de Educación Pública, para que las Juntas pongan en conocimiento del Ministerio las circunstancias o situaciones irregulares que se les presente en la relación contractual con el Consejo Nacional de Producción, las cuales afecten el suministro de los alimentos y por ende ponga en peligro la finalidad última que es la alimentación de los niños, niñas y jóvenes, lo cual a su vez está estrechamente relacionado con el derecho a la educación, y el principio de eficiencia de la Administración Pública y de programas como PANEA. (...)Es por esa misma razón que esa labor de verificación y acompañamiento a las Juntas que ha venido haciendo el*

*Ministerio, se convierte en un insumo invaluable del trámite del procedimiento de la autorización requerida por las Juntas, en la medida que el Ministerio verifica con la Junta la situación de incumplimiento y levanta el respectivo listado para coordinar alternativas con el CNP y agotar esos canales. Esta labor permite a las Juntas contar con un soporte administrativo y jurídico para valorar las necesidades pero también el cumplimiento de la voluntad del legislador de que las instituciones del Estado adquieran los alimentos con el CNP.(...)Es por lo anterior, que este órgano contralor considera que en principio, toda gestión proveniente de las Juntas de Educación o Administrativas, relativas a la adquisición de alimentos para los comedores escolares, requiere de esa coordinación previa entre las Juntas y el Ministerio de Educación Pública, lo cual deberá acreditarse mediante la respectiva documentación emitida por el Ministerio de Educación Pública al momento de presentar la solicitud de contratación directa concursada ante esta Contraloría General. [...] Al respecto, cabe indicar que en la presente solicitud de autorización, no se ha acreditado una coordinación previa con el MEP para que dicha Cartera ministerial haya colaborado con la Junta en los términos expuestos, de forma que se permita determinar que la contratación con el Consejo Nacional de Producción no resulta procedente para abastecerse de los alimentos necesarios.”*

Así las cosas, esa Dirección Regional podrá canalizar en el nivel central y convocar a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas que la integran para establecer la coordinación oportuna entre las Juntas y el Ministerio de Educación Pública, en los términos indicados en el presente oficio y requerir la autorización de los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 138 y 139 de su Reglamento. Por las razones antes expuestas, esta División de Contratación Administrativa deniega la solicitud planteada.

Atentamente,

**Elard Gonzalo Ortega Pérez**  
**Gerente Asociado**

**Elena Benavides Santos**  
**Fiscalizadora**

EBS/chc  
NI 30527  
G: 2015003770-1