

DAJ-052-C-2017

01 de junio, 2017.

**Señora
Rosa Adolio Cascante
Directora
Dirección Programas de Equidad
Ministerio de Educación Pública**

Asunto: Respuesta al oficio DPE-171-2017

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me refiero a su solicitud de criterio planteada en el oficio de cita, en cuanto a los siguientes puntos:

1. La delimitación del uso del área de cocina y su equipamiento.
2. La viabilidad de utilizar a las servidoras del comedor en poblaciones distintas a la beneficiaria.
3. Establecer si los siguientes actos riñen con estipulaciones del MEP: preparar un segundo tiempo alimenticio (desayuno) dirigido a los docentes y personal administrativo para que lo compren a la mitad de la cuota del almuerzo; algunos funcionarios del nivel central o regional realizan giras a las instituciones educativas y reciben alimentación de forma gratuita a pesar de recibir sus viáticos; en algunas ocasiones la venta del almuerzo a dichos funcionarios no cubre gastos operativos; preparación de alimentos por personal del comedor para usuarios que no son beneficiarios.

FUNDAMENTO JURÍDICO

I. Salud, alimentación y educación.

La Ley General de Salud cataloga a la salud de la población como un bien de interés público y estipula que es una función esencial del Estado velar por esta¹;

¹ Ley General de Salud, Ley No. 5395. Art. 3.

asimismo, es un derecho humano reconocido tanto a nivel nacional como internacionalmente.

Ahora bien, la alimentación es un elemento básico para la vida y el desarrollo humano, por ello nos interesa el concepto de nutrición, que se define como *“la ciencia que estudia los alimentos, nutrientes y otras sustancias relacionadas, su interacción y balance en relación con la salud y la enfermedad...”*²

Así, al vincular la salud con la alimentación tenemos que la salud pública nutricional es *“la ciencia que estudia la relación entre dieta y salud a nivel poblacional y el desarrollo de intervenciones nutricionales a nivel comunitario con el objeto de mejorar el estado de salud de las poblaciones.”* (Royo, 2007, pág. 15)

En cuanto a la educación, es necesario recordar que el fin esencial de la misma, es la formación integral de todos los seres humanos, como instrumento para alcanzar su plenitud como personas, tal y como se extrae de la Convención Centroamericana de Unificación Básica de la Educación y se planteó en el documento *“El Centro Educativo de Calidad como Eje en la Educación Costarricense”*.

Para lograr lo anterior, la Ley Fundamental de Educación, Ley No. 2160, numeral 3, establece que en los centros educativos debe procurarse *“el mejoramiento de la salud mental, moral y física del hombre y de la colectividad.”*

Como se denota, la salud y con ello incluimos la alimentación, se entrelazan con la formación integral de la persona menor de edad,³ aspectos recogidos en el Código de la Niñez y Adolescencia, Ley No. 7739, artículo 38, al establecer el deber del Estado de brindar supletoriamente alimentos mediante procesos de promoción social y desarrollo humano.

² Royo M. (2007) *“Nutrición en Salud Pública”*, Madrid España: Instituto de Salud Carlos III.

³ Arce P. (2009) *“Educación para la salud como tema transversal en el sistema educativo costarricense: guía para docentes y personal de salud.”* Ministerio de Educación”, 2da. Edición.

Además, el dirigir las estrategias de promoción nutricional y salud, a los centros educativos, se convierte en un mecanismo que no solamente los protege por tratarse de un grupo poblacional caracterizado por su vulnerabilidad, sino también brinda herramientas en la formación de hábitos que tienden a perdurar durante toda la vida; igualmente, el otorgamiento de alimentos sanos para los estudiantes constituye un apoyo para la permanencia y continuidad de las personas menores de edad en los procesos educativos.

II. Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)

Considerando lo expuesto, el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) es ejecutado por el Ministerio de Educación Pública, y consiste en ofrecer una alimentación complementaria a los estudiantes brindando alimentos nutritivos, lo cual promueve hábitos alimentarios saludables, la higiene y el comportamiento adecuado en torno a la alimentación diaria.

Dentro del programa se establecieron varias modalidades según las necesidades, las cuales consisten en subsidios, ya sea para la compra de alimentos; para la contratación de los trabajadores del comedor estudiantil; para equipamiento, mobiliario y compra de utensilios del comedor y para el desarrollo de proyectos de huertas estudiantiles.

El PANEA, se caracteriza por ser social universal para preescolar y primaria, siendo el único requisito para ser beneficiario el encontrarse matriculado en el sistema educativo formal y público. En cuanto a secundaria y cuando el beneficio sea parcial, debe realizarse una selección de beneficiarios según estudio socioeconómico y basado en indicadores establecidos por la DPE: familias con un ingreso económico bajo, estudiantes con problemas en su estado nutricional o con necesidades educativas especiales, entre otros.

Es necesario subrayar que **los alimentos que se adquieren con los recursos transferidos cuyo fin específico es financiar el PANEA, deben ser destinados para el consumo exclusivo de la población estudiantil beneficiaria**, como sucede con los provenientes de la Ley No. 5662 de FODESAF, numerales 2 y 3, inciso e y artículo 18:

“Artículo 2.-Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.

Artículo 3.- Con recursos del Fodesaf se pagarán, de la siguiente manera, programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social.

Para ello, se procederá de la siguiente manera:

(...)

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 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.”

“Artículo 18.- El Fondo establecido por esta Ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso ni para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta Ley.

En consecuencia, los fondos que reciban las instituciones encargadas de programas y servicios, por ley o convenio, no podrán ser utilizados en gastos administrativos sino, exclusivamente, en el pago de esos programas y servicios, con las excepciones indicadas en esta Ley.

Las instituciones ejecutoras deberán presentar informes de ejecución presupuestaria, cumplimiento de metas y rendición de cuentas, ante la Dirección General, y con la periodicidad que se establecerá en los convenios interinstitucionales.

Cuando se compruebe que una institución ha destinado recursos provenientes del Fondo a financiar gastos administrativos u otros objetivos no autorizados por esta Ley o sus leyes constitutivas, la Desaf comunicará por escrito a dicho ente que el financiamiento cesará hasta que los rubros administrativos en referencia sean incluidos en el presupuesto ordinario de la institución y cubiertos por fuentes de ingreso distintos de los del Fodesaf.

El empleo de fondos públicos, dispuesto con finalidades distintas de las establecidas por ley, es un hecho generador de responsabilidad administrativa civil y penal.

Los funcionarios públicos que malversen, distraigan o desvíen los recursos de este Fondo, para proselitismo político, incurrirán en los hechos tipificados en los artículos 354 y 356 del Código Penal y serán sancionados con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos de dos a cuatro años, sin perjuicio de que se configure un delito de mayor gravedad.”

Como se observa, el PANEA se financia con fondos provenientes de La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 y sus reformas (FODESAF), aportes del Presupuesto Nacional Ordinario y Extraordinario y recursos propios de las Juntas, entes que se encargan del manejo de los recursos del programa, con la limitante que establece que la población beneficiada debe encontrarse en condición de pobreza.⁴

De lo anterior debe tenerse claro, que los fondos del PANEA provenientes de fuentes específicas y destinados a los beneficiarios no deben emplearse para otros usuarios, de modo que el servicio que se brinde a estos, nace de otros recursos del programa.

En cuanto a la operatividad, este programa se encuentra regulado en el Decreto Ejecutivo N°38249-MEP “*Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas*” y el documento “*Lineamientos*” emitido por la Dirección de Programas de Equidad (DPE), “*órgano técnico responsable de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, procurando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos mediante el manejo integral de los distintos programas sociales del*

⁴ Decreto Ejecutivo No. 38249, art. 31.

MEP, específicamente los relacionados con los servicios de alimentación y nutrición...”,⁵ de modo que dicta los lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos para orientar la asignación, uso, supervisión y control de los recursos públicos en la ejecución de los programas sociales.⁶

Así, de los “Lineamientos” supra mencionados, para el asunto bajo estudio, nos interesa centrarnos en el subsidio para alimentación. Entre los criterios que se utilizan para la asignación de recursos en dicho rubro se encuentra el “Costo del menú”, que consiste en un porcentaje de dicho costo que se otorga como subsidio por parte del MEP, se calcula con base en el modelo establecido por la Dirección de Programas de Equidad y que se actualiza anualmente y toma en consideración la ubicación y rangos de matrícula de la institución, así como la modalidad.

Sobre los horarios del servicio, corresponde al director institucional establecerlos, procurando garantizar que los beneficiarios reciban la alimentación en forma oportuna considerarse las particularidades de la población estudiantil la posibilidad de asistencia por grupos, el espacio disponible en el comedor y la cantidad de trabajadores encargados.

Cabe señalar, como se mencionó anteriormente, que **el servicio de comedor puede ser utilizado tanto por beneficiarios del PANEA como por estudiantes no beneficiarios, empleados del comedor estudiantil, personal docente y administrativo del centro educativo u otro funcionario del MEP, bajo las siguientes condiciones:**

- **Que no se interrumpa el normal desarrollo y la calidad del servicio de alimentación de los beneficiarios del PANEA.**
- **Que se consuman las mismas preparaciones que se ofrecen a los beneficiarios.**
- **Que aporten la cuota establecida.**

⁵ Decreto Ejecutivo No. 38170, art. 146.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 38170, art. 147.

Así, entre las posibilidades con que cuenta la Junta para generar recursos se encuentra la venta de alimentos a los usuarios indicados (distintos a los beneficiarios), la concesión de la soda, proyectos de huerta y donaciones del Patronato Escolar, la Asociación de Padres u otras actividades, los cuales deben destinarse a fortalecer las necesidades del comedor complementando el costo de la alimentación, aumentando la calidad del menú y la cobertura del servicio de comedor, compra de equipamiento, mobiliario, utensilios, gas e implementos de limpieza, el pago de las cargas sociales y obligaciones patronales.

III. Términos del acceso al servicio de comedor por parte de los docentes y personal administrativo

En cuanto al tema referente al acceso a los servicios en cuestión, el numeral 11, inciso a, del Reglamento de Carrera Docente dispone:

“Artículo 11.-Para los efectos legales consiguientes, se consideran faltas graves de los servidores docentes:

a) Usar, sin autorización superior, con fines de lucro u otros ajenos a la función docente, los planteles educativos, el material didáctico, los útiles, los alimentos destinados para los educandos o el equipo de la institución; ...”
(Reglamento de Carrera Docente)

En virtud del impedimento dicho y siendo necesaria una autorización superior, la Convención Colectiva pactada entre el Ministerio de Educación Pública, SEC y SITRACOME la normativiza al establecer la posibilidad para el personal docente y administrativo de adquirir alimentos que se preparen en el comedor estudiantil a un costo equivalente al subsidio otorgado por el MEP más un 15%, (artículo 29), lo que es ratificado por los “Lineamientos” que hemos mencionado, siempre y cuando se cumplan con las condiciones señaladas en el apartado anterior, las cuales garantizan se alcance el fin perseguido por los fondos transferidos y borran la posibilidad de actuar en detrimento de los beneficiarios del servicio; por el contrario, los fondos obtenidos de estas ventas deben contribuir con el mejoramiento del comedor.

IV. Conclusiones

De lo expuesto se extrae que:

- ✚ el servicio de alimentación estudiantil ofrecido por el Ministerio de Educación Pública dentro de las Instituciones Educativas Oficiales, es uno de los mayores pilares del sistema educativo costarricense, garantizándose un desarrollo integral de la persona menor de edad y su permanencia en el sistema educativo.
- ✚ El programa es de naturaleza social universal para preescolar y primaria, con el único requisito para constituirse en beneficiario el encontrarse matriculado en el sistema educativo formal y público. En cuanto a secundaria y cuando el beneficio sea parcial, debe realizarse una selección de beneficiarios según estudio socioeconómico y basado en indicadores que funden la necesidad: familias con un ingreso económico bajo, estudiantes con problemas en su estado nutricional o con necesidades educativas especiales, entre otros.
- ✚ El PANEA se financia con fondos provenientes de La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662 y sus reformas (FODESAF), con la limitante que establece que la población beneficiada debe encontrarse en condición de pobreza, aportes del Presupuesto Nacional Ordinario y Extraordinario y recursos propios de las Juntas, entes encargados de la administración de los recursos.
- ✚ Dado lo anterior, **los alimentos que se adquieren con los recursos del PANEA son para consumo exclusivo de la población estudiantil beneficiaria; sin embargo, el servicio del comedor puede ser utilizado por estudiantes no beneficiarios, trabajadores del comedor estudiantil, personal docente y administrativo del centro educativo u otro funcionario del MEP, bajo las siguientes condiciones:**
 - a. **Que no se interrumpa el normal desarrollo y la calidad del servicio de alimentación de los beneficiarios del PANEA.**
 - b. **Que se consuman las mismas preparaciones que se ofrecen a los beneficiarios.**

c. Que aporten la cuota establecida.

- ✚ La Convención Colectiva pactada entre el Ministerio de Educación Pública, SEC y SITRACOME, establece la posibilidad para el personal docente y administrativo de adquirir alimentos que se preparen en el comedor estudiantil con un costo equivalente al subsidio otorgado por el MEP más un 15%, fondos que son utilizados para mejorar el programa.

En respuesta a sus interrogantes:

El uso del área de cocina, su equipamiento y su personal deben ser usados primordialmente para atender a los beneficiarios; sin embargo, es posible brindar el servicio a otros usuarios, siempre y cuando se respetan las condiciones detalladas.

Cordialmente

Enrique Tacsan Loría
Director

Elaborado por: Licda. Dayana Cascante Núñez, Asesora Legal.

Revisado por: Mba. Maria Gabriela Vega Díaz. Jefa Departamento de Consulta y Asesoría.