

San José, martes 21 de marzo de 2023

DAJ-C-0015-03-2022

Señora
MSc. Grace Beita Alpízar
Directora Regional de Educación de Coto
Presente

Asunto: Atención consulta remitida mediante oficio N° DREC-187-08-2022

Estimada señora

Me dirijo a usted con ocasión de saludarle. En atención a su oficio de cita, para el trámite respectivo, se le ha asignado el expediente interno N° DAJ-DCAJ-EXP-0745-2022 y la referencia N° 3693.

1. Objeto de la consulta.

Se solicita la emisión de un criterio jurídico a efecto de atender la consulta *“¿es legal que una Junta de Educación o Junta Administrativas, con proyectos de unidades productivas, se venda así misma, mediante facturación de la junta como “Vendedor” y a nombre de la misma junta como “Comprador?”*

2. Análisis de admisibilidad.

La potestad consultiva ante esta Dirección, como órgano superior consultivo técnico-jurídico se desprende del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP del 30 de enero de 2014, denominado *“Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública”*, en sus artículos 13 y 16, donde se dispone que le corresponde asesorar y emitir criterios jurídicos vinculantes.

En virtud de los alcances de estos últimos, la Administración consideró pertinente detallar los requisitos para solicitar su emisión, así el Despacho Ministerial emitió la Directriz número

DM-774-06-2018 denominada *“Parámetros para solicitud de criterio jurídico ante la DAJ”* y esta Dirección emanó la Circular DAJ-0022-12-2021, de manera que toda gestión debe superar el respectivo análisis de cumplimiento de los mismos para su consideración por el fondo.

Así las cosas, una vez efectuado dicho estudio en la presente gestión se determina que se cumple con lo requerido, por lo que se procede con la emisión del criterio pertinente.

3. Análisis de la consulta

3.1. Naturaleza jurídica de las juntas de educación y juntas administrativas.

En materia de juntas de educación y juntas administrativas, esta Dirección ha realizado diferentes criterios abordando temas relacionados con el funcionamiento, nombramiento y demás aspectos asociados a estas. Así, en primera instancia, en cuanto a su naturaleza jurídica, se ha indicado:

“...Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son creadas por el Código de Educación, No. 181 y la Ley Fundamental de Educación, No. 2160; a efecto de regular su funcionamiento, se emite la reglamentación correspondiente, siendo el instrumento vigente, el Decreto Ejecutivo No. 38249-MEP “Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 14 de marzo del 2014.

Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son organismos auxiliares de la Administración Pública, las cuales han sido dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, quienes administrarán los recursos públicos transferidos para el funcionamiento del centro educativo correspondiente; así, les compete coordinar con el director del centro educativo respectivo, el desarrollo de los programas y proyectos, así como la dotación de bienes y servicios requeridos para la atención de las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo, aspecto fundamental en el que deben enfocar sus acciones en virtud de un deber normativo.

“Encendamos juntos la luz”

Asimismo, bajo dicha coordinación e incluyendo al personal docente, promoverán la integración del centro educativo con la comunidad y servirán como enlace para canalizar el apoyo técnico, material y financiero de distintas organizaciones comprometidas con el desarrollo del centro de enseñanza.

De manera que en virtud de su naturaleza y fines, sus funciones y competencias serán desempeñadas en estricto apego al bloque de legalidad aplicable y en acatamiento a los lineamientos técnicos dictados por las dependencias competentes del Ministerio de Educación. Así, en los artículos 31 del decreto citado y el 35 del Código de Educación, se establece el desglose de una serie funciones atribuidas a estos órganos, dentro de las que se destacan:

- Formular el presupuesto del centro educativo con base en el Plan Anual de Trabajo, respetando las necesidades y prioridades establecidas, posteriormente, remitirlo al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros para su correspondiente aprobación; asimismo se procede con las modificaciones presupuestarias o presupuestos extraordinarios que estimen.
- Ejecutar de manera oportuna, eficiente y transparente los recursos públicos que le son transferidos, respetando el destino según la fuente de financiamiento.
- Realizar las respectivas compras de bienes y servicios de conformidad con los procesos de contratación.
- Enviar al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros y al director de la institución educativa, copia del informe trimestral presentado por el Tesorero-Contador, según lo establecido en la norma reglamentaria.
- Proveer los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento operativo del centro educativo, tanto a nivel académico como administrativo.
- Gestionar el desarrollo de proyectos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física del centro de enseñanza.
- Encargarse de los procesos relacionados con la prestación de los servicios del comedor estudiantil y de transporte estudiantil.
- Cubrir las cargas sociales y derechos laborales de los trabajadores del comedor que son contratados bajo la modalidad de subsidio.

“Encendamos juntos la luz”

- Contratar al Tesorero-Contador bajo la modalidad de servicios profesionales, conforme con los lineamientos, así como autorizar los pagos por sus servicios prestados; además, garantizar que la contabilidad se encuentre actualizada.
- Preparar informes de gestión y rendición de cuentas ante la comunidad educativa.
- Además, debe rendir un informe anual de labores a la comunidad educativa, el cual será preparado y firmado por el miembro Presidente en conjunto con el Tesorero-Contador, a presentarse el segundo mes de cada año.

Para cumplir con las funciones encomendadas, las Juntas de Educación y Juntas Administrativas cuentan con recursos de distintas fuentes, así incorpora fondos asignados por el Ministerio de Educación en cumplimiento de disposiciones legales, otras fuente de financiamiento públicas o privadas, así como los que sean generados por actividades propias; todos ellos se integran en su presupuesto...” *Criterio N.º DAJ-C-0069-2022 del 10 de junio del 2020*

3.2. El Consejo Nacional de Producción y su relación con las Juntas.

Atendiendo a la regulación emitida mediante la Ley N° 2035, “Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción”, que mediante el artículo 9 señala la obligatoriedad de los entes públicos de abastecerse de todo tipo de suministros necesarios para el desarrollo de las actividades de la institución directamente del Consejo Nacional de Producción (CNP). Al respecto, mediante el criterio jurídico DAJ-C-0112-10-2021, del 07 de octubre del 2021, esta Dirección señaló:

“...acerca de la contratación obligada que indica el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP, en el ejercicio de sus funciones, la Contraloría General de la República, ha señalado repetidamente:

“[...] Esta División entiende que la contratación directa obligatoria establecida en el citado artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP, tiene sustento en la justa distribución de la riqueza contemplada en el numeral del artículo 50 de la Constitución Política, pero también tiene claro que su aplicación práctica no puede ir en detrimento de los demás servicios públicos que se ven involucrados. En otros términos la norma es clara,

“Encendamos juntos la luz”

vinculante y tiene un fin constitucional y por lo tanto debe aplicarse, pero si por una inadecuada ejecución por parte del CNP se altera la armonía social, los demás entes públicos deben buscar soluciones alternativas, a través de los principios que le informan sus actuaciones y por los mecanismos legales que igualmente buscan la satisfacción del interés público”

El ente contralor también se ha referido reiteradamente a la situación particular de las Juntas Administrativas y las Juntas de Educación, en ese sentido ha indicado:

“(.,) las Juntas de Educación y Administrativas, deben acudir al Consejo Nacional de Producción 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”. De lo expuesto en los pronunciamientos anteriores, resulta conveniente indicar que si una Junta de Educación o Administrativa acredita 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” (resaltado no es parte del original).

De frente a lo transcrito, resulta posible concluir que el legislador dispuso como una obligación a cumplir por los entes públicos, el abastecerse tratándose de suministros propios del tráfico de esta institución con el CNP, lo que permite garantizar condiciones de igualdad y oportunidad a micro, pequeños y medianos productores, todo en busca de asegurar a dicho sector de la producción, un mercado realmente accesible a efecto de ofrecer sus productos, promoviendo la diversificación agrícola y una mayor productividad laboral.

Así, existe una obligación legal para la Junta de acudir a la contratación directa de alimentos con el CNP en el tanto se pueda satisfacer el interés público que se persigue. Sin embargo, no desconoce este órgano contralor, que en caso de que el CNP no pueda atender la demanda requerida, las instituciones públicas podrán contar con la opción de atender dichas necesidades de abastecimiento mediante oferentes

“Encendamos juntos la luz”

distintos, en claro resguardo de las necesidades de la Administración y la debida atención del interés público.

En este sentido, si una Junta de Educación o Administrativa (...) acredita que acudir al CNP no resulta la forma idónea de satisfacer su correspondiente necesidad de compra de alimentos, puede acudir a los procedimientos de contratación administrativa establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Dentro de este contexto, esta División en el oficio 03454 (DCA-0921) del 08 de marzo del 2019, indicó lo siguiente:

"Aunado a lo anterior, se tiene además, que las Junta de Educación y Administrativas pueden promover un procedimiento excepcionado (contratación directa concursada) autorizado por esta Contraloría General como producto del análisis que se haga de las razones brindadas por la Administración y en el tanto concurran los siguientes elementos: / Que sea acreditado expresamente por el Consejo Nacional de Producción (CNP) que no podrá abastecer el centro educativo en cuestión; y, Que la propuesta sea presentada ante esta Contraloría General de forma coordinada con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en su condición de rector del sistema educativo y de titular de los fondos públicos girados, garantizando el cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 9 de la Ley 9035. Así entonces, el Ministerio funge como intermediario entre las Juntas y esta Contraloría General para la aplicación del régimen de excepción a los procedimientos ordinarios; por lo que en ausencia de estas circunstancias toda solicitud que presenten las Juntas de Educación o Administrativas ante este órgano contralor será devuelta hasta tanto no se cumpla con los anteriores supuestos. (...)"¹⁴

De lo expuesto, se permite concluir que la compra de suministros para los comedores escolares por parte de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas debe regirse obligatoriamente por lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP y solo en caso de que el Consejo Nacional de Producción no pueda abastecer los suministros de los comedores escolares, podrán recurrir de forma excepcional y previa autorización de la Contraloría General de la República a los procedimientos de compra establecidos en la Ley

“Encendamos juntos la luz”

de Contratación Administrativa y su reglamento, para lograr satisfacer su necesidad y dar el servicio continuo de comedor, para lo cual se debe cumplir con las disposiciones indicadas por el ente Contralor...” *Lo resaltado no es del original*

Considerando los antecedentes previamente transcritos y las diversas referencias realizadas en estos en relación a la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494, corresponde aclarar que dicha norma fue derogada a partir del 01 de diciembre de 2022 por el artículo 135 inciso a) de la Ley N.º 9986, denominada Ley General de Contratación Pública. En razón de lo anterior, toda referencia realizada a la Ley N° 7494 derogada y en lo que resulte aplicable, deberá interpretarse como una referencia a la Ley N° 9986 y los principios general de contratación administrativa previstos en esta.

Aclarado lo anterior, conforme con lo dispuesto, resulta obligación de la juntas (como ente público) adquirir los insumos necesarios para la atención del centro educativo correspondiente, directamente del Consejo Nacional de Producción, a menos de que éste no pueda abastecer los suministros requeridos, en cuyo caso podrá abastecer tales suministros recurriendo a los procedimientos de contratación administrativa establecidos en la normativa que regula dicha materia y por tal, sometiéndose a las disposiciones que se aplican al efecto.

3.3. Naturaleza de las unidades didácticas productivas, las unidades productivas y el manejo de los recursos generados en estas.

- **Unidad Didáctica Productiva.**

Partiendo del “*Instructivo para la elaboración de Informes Económicos de las Unidades Didácticas Productivas*” de mayo del 2021, emitido por la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras (DETCE), la figura de la **unidad didáctica** se define de la siguiente manera:

“Encendamos juntos la luz”

“...Es una unidad o módulo de trabajo diseñado y desarrollado por los y las docentes en función de las características propias de las especialidades que se imparten. En ella se desarrollan actividades que complementan el proceso de enseñanza aprendizaje, teniendo como fin último, lograr el aprendizaje significativo de los estudiantes...”

Agrega dicho instructivo que las **unidades didácticas** deben desarrollarse de manera atinente, a una o varias especialidades dentro de la misma oferta educativa de la institución educativa, por lo que se deberán incluir en la planificación estratégica institucional; además, estas no realizan transacciones económicas, por tal razón, no presentan informes económicos, únicamente informe de labores.

Aunado a lo anterior, las unidades didácticas se transforman en **unidades didácticas productivas** si generan recursos en especie o financieros de la actividad que realizan, lo cual les permite ser sostenibles en el tiempo; no obstante, están sujetas a la presentación de informes económicos a la Dirección Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras (DETCE), conforme con el artículo 161 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP. En relación a los recursos económicos que generan, son regulados de conformidad con el artículo 158 del Reglamento indicado, por lo que atendiendo a lo que dicta dicho enunciado, se deberá considerar que en caso de que los proyectos realizados por las unidades didácticas productivas sean financiados con fondos provenientes de la Ley N° 7372 “Ley para Financiamiento y Desarrollo de Educación Técnica Profesional”, estas deberán invertir los fondos que recauden en el mismo proyecto productivo con el fin de asegurar su sostenibilidad en el tiempo, pudiendo disponer lo restante en otras necesidades que surjan en el centro educativo.

- **Unidad Productiva**

En concordancia con el criterio ASL-DREC-008-06-2022 aportado por la Dirección Regional de Educación consultante y considerando la definición presente en el *“Instructivo para la*

elaboración de Informes Económicos de las Unidades Didácticas Productivas” de mayo del 2021 de cita, se entiende la figura de las **unidades productivas** como:

“...Se refiere a todo tipo de Unidad generadora de recursos ya sea por producción, venta, alquiler, prestación de servicios u otras actividades que desarrollan las Juntas Administrativas de los centros educativos que imparten especialidades técnicas, utilizando los recursos generados por actividades propias.

Estas unidades no involucran a estudiantes ni profesores en sus procesos productivos, para ello la Junta Administrativa contrata o subcontrata el recurso humano requerido para su funcionamiento.

Son desarrolladas y ejecutadas por la Junta Administrativa del centro educativo y su creación debe responder a una necesidad del mismo. La decisión de desarrollar este tipo de Unidades debe corresponder con la Misión y Visión Institucional, de manera que el planeamiento estratégico permita visualizar las prioridades que se deben resolver, en términos de su contribución al proceso de enseñanza aprendizaje...”

Se diferencian las unidades productivas de las unidades didácticas productivas, en que las primeras son constituidas por las juntas administrativas de los centros educativos que imparten especialidades técnicas, con el fin de generar recursos por variados mecanismos, como lo son ventas, alquileres, prestación de servicios, entre otras. Por lo tanto, la gestión de las unidades productivas no involucra docentes y estudiantes, en este caso, la Junta contrata o subcontrata el recurso humano requerido, además de tener apertura en diferentes transacciones, que buscan un beneficio económico y no se enfoca propiamente en el ámbito educativo.

- **Manejo de los recursos generados por unidades didácticas productivas y unidades productivas.**

En cuanto a las **unidades didácticas productivas** y las **unidades productivas**, se determina que las dichas figuras no cuentan con disposiciones de rango normativo que regulen su constitución y funcionamiento, limitándose la misma a los lineamientos internos

“Encendamos juntos la luz”

que ha emitido el Ministerio de Educación Pública mediante la DETCE. Así las cosas, dichas unidades no puede considerarse un sujeto de derechos, careciendo estas de personería jurídica y capacidad de obligarse, por ende, la junta de educación o junta administrativa es el único sujeto de derecho público presente en la dinámica expuesta por la instancia consultante.

Tal y como ha sido indicado en la opinión jurídica aportada, las juntas tienen la facultad de comercializar los productos generados en las unidades productivas, siendo criterio de esta Dirección Jurídica que la misma situación se presenta con las unidades didácticas productivas, comercialización o venta de bienes y servicios que debe realizarse en apego al régimen regulatorio de contratación pública vigente; no obstante, tal facultad excluye la figura de autocontratación, figura que no está contemplada ni autorizada a nivel normativo, por lo tanto, constituye un mecanismo contrario al principio de legalidad y demás principios aplicables en materia de contratación pública.

Los recursos generados por las **unidades didácticas productivas** y las **unidades productivas**, al amparo de los artículos 48, 66 y 116 del Decreto Ejecutivo N.º 38249-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, deberán ser integrados al presupuesto anual de la propia Junta Administrativa, garantizando su ejecución en beneficio de la comunidad educativa a la que brinda sus servicios. El escenario antes descrito, implicaría que la junta administrativa deba propiciar la autosuficiencia de las unidades didácticas productivas y unidades productivas, esto a través de la venta de los bienes y servicios generados en esta, garantizando que los recursos creados por esta sean vistos como ingresos y no egresos dentro del presupuesto.

La línea de razonamiento planteada en párrafos precedentes, a su vez encuentra sustento en el propio “Instructivo para la elaboración de Informes Económicos de las Unidades Didácticas Productivas”, documento aplicable a su vez a unidades productivas, el cual genera la obligación de crear informes económicos en los que se detalle el tipo de actividad productiva desarrollada por las unidades didácticas productivas y unidades productivas, el registro en calidad de ingresos de las ventas de productos o servicios asociados a dicha

actividad y el depósito en cuentas de las juntas de los recursos generados con motivo de tales ventas.

3.4. Régimen de contratación de las Juntas

Conforme con lo descrito anteriormente, las juntas como entidades auxiliares de la Administración (en el servicio educativo), en función de brindar un adecuado servicio público según las competencias que le han sido designadas, tienen la facultad desde un punto de vista jurídico, de contraer obligaciones contractuales con el objeto de abastecer al centro educativo de los bienes y servicios requeridos según su competencia y de esta manera, cumplir a cabalidad con sus funciones, lo cual se encuentra debidamente establecido en los artículos 68, 69, 70 y 71 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP.

En este sentido, como entes públicos, están supeditadas a las disposiciones que en materia de contratación se encuentran vigentes, según la Ley General de Contratación Pública N° 9986, vigente desde el 01 de diciembre del 2022, su respectivo reglamento emitido mediante el Decreto Ejecutivo N° 43808-H y demás normativa concordante, las cuales devienen de la Constitución Política, que mediante el artículo 182 dispone que las compras que se hagan con fondos públicos deben realizarse por medio de licitación, de acuerdo con el artículo 36 de la ley citada en cuanto al régimen, tipo de contratación y monto respectivo.

Así, los contratos administrativos deben contener ciertos elementos para su correcta ejecución, considerando dentro de estos, las partes, que se constituyen en al menos dos partes, como lo sería por ejemplo, el caso de las contrataciones con un único proveedor definido en el artículo 7 del reglamento indicado; sin embargo, el punto medular es la necesaria participación de por lo menos dos partes para realizar el contrato respectivo. Por lo tanto, una práctica aplicada por una institución pública en que esta se constituya como vendedor y comprador en el mismo contrato, contraría las normas que rigen en materia de contratación pública y por ende los principios bajos los cuales se rige, destacando el de

“Encendamos juntos la luz”

integridad¹, lo cual eventualmente acarrea futuras sanciones a raíz de actuaciones administrativas sin fundamento jurídico.

Del régimen de nulidades descrito en el capítulo V de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986, se desprende la imposibilidad de generar contratos donde medie únicamente una parte, siendo que existe prohibición de participar con respecto a personas o funcionarios con algún vínculo con la instancia contratante, a manera de ejemplo “... Todos los servidores públicos en los procedimientos de contratación pública que promueva la propia entidad en la que estos presten sus servicios, o que sean promovidos para atender las necesidades de la entidad en que laboran...” por lo que más aún resulta totalmente contrario a la norma y a los principios de transparencia, probidad e integridad.

Ahora bien, en este orden de ideas, resulta necesario traer a colación la definición de términos empleados a efecto de determinar su alcance. Así en el “Glosario Operativo de la Contratación Administrativa”² se brinda la definición de lo que debe entenderse por contratación administrativa, entendida como:

“...sistema mediante el cual el estado y sus diferentes dependencias adquieren los suministros, materiales, activos, equipos, mobiliario, servicios, obras, etc. necesarios para cumplir con sus finalidades públicas. Esta acción se efectúa mediante la celebración de contratos, que difieren de los contratos civiles y comerciales por el hecho de que una de las partes contratantes siempre va a ser el estado (la Administración). Otra de las características de los contratos administrativos son las llamadas “cláusulas exorbitantes”, que no existen en los contratos comerciales...”
(Página 21)

De la misma manera, nos señala la definición del contrato, sobre el cual manifiesta:

¹ “...la conducta de todos los sujetos que intervengan en la actividad de contratación en la que medien fondos públicos se ajustará al cumplimiento de las normas y los valores éticos, entre ellos, la honestidad, la buena fe, la responsabilidad y el respeto, prevaleciendo en todo momento el interés público.” Artículo 8 inciso a) de la Ley General de Contratación Pública

² https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/glosario_operativo_edincr.pdf

“Encendamos juntos la luz”

“..Es una de las formas de adquirir obligaciones. El contrato es el convenio obligatorio, entre dos o más partes, relativo a un servicio, materia, obra, proceder o caso. Debe originarse en una declaración libre de voluntad. Tiene fuerza de ley entre las partes. Es una forma en que dos o más partes se relacionan y surgen para ellas efectos jurídicos como consecuencia de esa relación. No obliga a terceros...” (Página 22)

Así las cosas, se determina qué en atención al régimen de contratación pública deben existir al menos dos partes vinculadas al contrato respectivo, sin mediar posibilidad alguna de que dicha transacción sea realizada por una sola parte, situación que contravendría el principio de legalidad,³ el cual establece que los actos ejecutados por los funcionarios públicos deben estar expresamente autorizados por una norma, caso contrario, se deben entender como un actos prohibidos.

De esta manera, las transacciones que realicen las juntas que cuentan con unidades didácticas productivas o unidades productivas, las cuales, según se ha indicado, son unidades generadoras de recursos, que en este caso sería por venta de productos o servicios, el contrato respectivo que se genere para realizar dicha compra venta, debe estar apegado a la normativa que regula la materia de contratación administrativa, resultando contrario a esta, la participación de una sola parte como comprador y vendedor y por lo tanto se estarían violentando las disposiciones y principios que rigen dicha materia, así como el principio de legalidad y demás principios bajo los que deben actuar los funcionarios públicos en el desenvolvimiento de sus funciones, con las eventuales responsabilidades tanto de carácter disciplinario, civil e inclusive penal que eventualmente procedieran.

Aunado a lo anterior, se trasgrede la disposición contenida en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción N.º 2035, por cuanto existe la obligatoriedad de adquirir los productos a dicho Consejo, y si bien es cierto, se permite que la compra de suministros para los comedores escolares por parte de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas debe regirse obligatoriamente por lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley

³ Regulado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública. Relativo a la contratación administrativa, deriva del artículo 10 de la Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494.

Orgánica del CNP y solo en caso de que el Consejo Nacional de Producción no pueda abastecer los suministros, podrán recurrir de forma excepcional y previa autorización de la Contraloría General de la República a los procedimientos de compra establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, para lograr satisfacer su necesidad y dar el servicio.

3.5. Régimen de Administración Financiera al que se encuentran sometidas las Juntas

De conformidad con lo que establece el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP, en su artículo 47 y siguientes, a las juntas les compete la formulación del presupuesto del centro educativo, con base en el Plan Anual de Trabajo⁴ (PAT) y en las disposiciones que en materia presupuestaria, financiera y contable hayan emitido la Dirección Financiera y el Departamento de Gestión de Juntas, ambos de este Ministerio, de igual manera debe considerarse lo que estipula el reglamento citado y la normativa de carácter superior que sea de aplicación en la materia.

Para tales efectos, las juntas deben integrar los recursos asignados por el Ministerio de Educación, los de carácter público que provengan de cualquier otra fuente de financiamiento, así como los que sean generados por medio de actividades propias.

Además deben considerar:

- El registro del superávit (si lo hubiere) o recursos no utilizados de periodos anteriores que por ley deben utilizarse.
- Todos los gastos programados deben incluirse en dicho presupuesto.
- El presupuesto debe formularse para el año siguiente, utilizando como referencia, el monto de los recursos asignados por el MEP el año en vigencia, en lo que

⁴ "...Plan Anual de Trabajo (PAT) constituye el instrumento oficial establecido por el MEP para orientar la planificación estratégica a nivel de centro educativo, de conformidad con los lineamientos técnicos dictados por la Dirección de Planificación Institucional en coordinación con la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional..." Artículo 30 del Decreto Ejecutivo N.º 38249-MEP

“Encendamos juntos la luz”

corresponda y será actualizado, una vez que las Unidades Ejecutoras de Transferencias comuniquen los datos definitivos.

- La junta debe aprobar el presupuesto por mayoría absoluta de sus miembros y remitirlo al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros en la fecha establecida.
- El director del centro educativo debe participar en la sesión en la que se discuta y se apruebe el presupuesto de la institución que le corresponde.
- Las juntas están autorizadas para realizar pagos y transacciones electrónicas, además pueden utilizar el Sistema Unificado de Compras Públicas para contratar bienes y servicios conforme con las disposiciones y lineamientos vigentes. En ambos casos deben asegurar el respaldo de los pagos y transacciones para su registro contable.
- Los fondos de las Juntas que tienen un destino específico, según su fuente de financiamiento, se incluirán en los rubros correspondientes del presupuesto con una explicación clara de su procedencia y destino.

En relación a los recursos públicos que les son transferidos, es deber las juntas manejarlos en cuentas bancarias a nombre de la junta correspondiente, estando totalmente prohibido el depósito y manejo de fondos públicos a nombre de cuentas que no pertenezcan a la junta.

3.6. Alternativas de organización a considerar por parte del Centro Educativo y las Juntas

En relación al planteamiento de la consulta, existen posibles alternativas a considerar con el objetivo de abastecer al respectivo centro educativo de determinados bienes y servicios, entre las que se puede contemplar las cooperativas escolares y juveniles, que son organizaciones conformadas, en su mayoría, por estudiantes del centro educativo en los que se imparten los ciclos de Educación General Básica y/o Educación Diversificada; aunque también pueden formar parte los miembros de los patronatos escolares y los de las juntas de educación, los padres de familia y docentes.

“Encendamos juntos la luz”

Las cooperativas escolares gozan de plena personería jurídica y están dirigidas a la atención de las necesidades del plantel educativo y los propios interesados; serán constituidas de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Cooperativas Escolares y Juveniles, Decreto Ejecutivo N.º 33059 con fecha de vigencia 05 de mayo del 2006, en la Ley N.º 6437 “Establece Enseñanza Obligatoria del Cooperativismo”, así como en la Ley N.º 6756 “Reforma Integral a Ley de Asociaciones Cooperativas”, y demás legislación concordante.

Particularmente, la Ley N.º 6756, declara de conveniencia e interés social, la constituciones de las asociaciones cooperativas, ya que resultan un medio eficaz para el desarrollo en varios aspectos incluyendo el económico. Mediante el artículo segundo esta ley define las cooperativas como “...asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro...”. Asimismo, establece que las cooperativas pueden establecerse con diferentes fines, como lo son de consumo, producción, comercialización, servicios, escolares, juveniles, entre otras, indicando además que pueden ser de servicios múltiples, que son las que combinan las anteriores y pueden abarcar objetivos y propósitos diversos, mientras no resulten incompatibles entre sí y que en lo pertinente se cumplan con las reglas a las que se deben ajustar según su clase.⁵

Sobre el particular, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N.º 38170-MEP “*Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública*”, recaen en el Departamento de Gestión de Empresas y Educación Cooperativa, que forma parte de la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, las siguientes funciones:

⁵ Artículos 15 y 26 de la Ley N.º 6756 “Reforma Integral de la Ley de Asociaciones Cooperativas”

“Encendamos juntos la luz”

- Desarrollar las acciones requeridas para que en cumplimiento de las funciones que establece la Ley N° 6437 del 30 de abril de 1980, se brinde la enseñanza del cooperativismo en los centros educativos públicos.
- Administrar, dar seguimiento y evaluar el programa de cooperativas estudiantiles, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
- Mantener el registro de Cooperativas Estudiantiles y emitir las personerías jurídicas, de conformidad con el ordenamiento jurídico.
- Impulsar, por medio de la educación, la filosofía, principios y valores del cooperativismo, a los estudiantes de escuelas y colegios, como agentes de cambio positivo y líderes del desarrollo humano en sus comunidades y en el país en general.
- Establecer y dar seguimiento al programa de incubadoras de empresas a nivel de las instituciones educativas, propiciando el desarrollo de ideas de negocios.
- Promover la ejecución de proyectos productivos que permitan incorporar a los jóvenes como empresarios.
- Promover las cooperativas como alternativa de desarrollo social, económico y comunal, que les permitirá integrarse en forma productiva a los estudiantes.
- Orientar y supervisar el programa sobre la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los centros educativos del país.”

De esta manera y con carácter de recomendación, existe la opción de valorar en conjunto con la DETCE la posibilidad de constituir o utilizar cooperativas estudiantiles ya existentes, las cuales son sujetos de derecho con personalidad jurídica, para eventualmente satisfacer a la institución educativa de los bienes y servicios requeridos, esto en estricto apego al marco normativo vigente en materia de contratación Administrativa. Corresponde aclarar que este planteamiento resultaría aplicable únicamente a la transformación de unidades didácticas productivas, figuras que cuentan con la participación de la población estudiantil y el personal docente, condición que se comparte con la figura de las cooperativas escolares.

4. Conclusiones

De conformidad con lo expuesto y en atención a su consulta, esta Dirección concluye:

- I. En apego al artículo 9 de la Ley N° 2035, las juntas de educación y juntas administrativas poseen la obligación de abastecerse de los “suministros genéricos propios” del campo de acción del Consejo Nacional de Producción. No obstante, existe una excepcionalidad a tal supuesto, sin embargo, la misma debe estar debidamente justificada bajo la imperatividad del interés público y el de la Administración, y en tal caso, previa autorización, se debería recurrir a los procedimientos de contratación pública correspondientes.
- II. Que las unidades didácticas productivas y las unidades productivas, no cuenta con disposiciones de rango normativo que regulen su constitución y funcionamiento, limitándose la misma a los lineamientos internos que ha emitido el Ministerio de Educación Pública mediante la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras. Así las cosas, las unidades de cita no puede considerarse un sujeto de derechos, careciendo estas de personería jurídica y capacidad de obligarse, por ende, la junta de educación o junta administrativa es el sujeto de derecho público presente en la dinámica expuesta por la instancia consultante.
- III. Las juntas deben además apegar su gestión al régimen de administración financiera que dispone el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP.
- IV. Que las juntas de educación y juntas administrativas en calidad de entes públicos, deben acatar las disposiciones normativas y principios aplicables en materia de contratación pública, escenario que cubre el comercio de bienes o servicios producidos o facilitados por las unidades productivas a cargo de estas, resultando contrario al marco normativo vigente, así como al principio de legalidad bajo el que deben actuar, la suscripción de dichos contratos de compraventa sin la participación requerida de al menos dos partes, a saber Administración (junta) y contratista. Por tanto, en caso de estarse ante una

“Encendamos juntos la luz”

actuación contraria, lo correspondiente es suspender tales prácticas y buscar mecanismos para el abastecimiento de los productos e insumos requeridos en el centro educativo, actuando al amparo del ordenamiento jurídico.

- V. Se recomienda valorar, en conjunto con la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, otras figuras que ostentan capacidad jurídica para contraer obligaciones como lo son las cooperativas escolares, figura que podría incursionar en la venta de bienes y servicios a juntas de educación y juntas administrativas. Inclusive, resultaría factible valorar la opción de transformación de unidades didácticas productivas a cooperativas escolares.
- VI. En cuanto a la figura de la unidad productiva, considerando la ausencia de participación de población estudiantil y personal docente en la misma, se recomienda a las autoridades de centro educativo y de juntas administrativas, en coordinación con la DETCE, valorar la migración de dicho modelo a un modelo que propicien la integración de la comunidad educativa, escenario que facilitaría a su vez la implementación de mecanismos adicionales que permitan los procesos de contratación entre juntas administrativas y otros sujetos de derecho, entre estos las cooperativas escolares.

Cordialmente,

Daniel Alejandro Jurado Laurentín

Director

Dirección de Asuntos Jurídicos

Copia:

Archivo/consecutivo.

Realizado por: Alexandra Rojas Quirós, Asesora Legal.

Revisado por: Fernando Sanabria Porras, Jefe Área de Consulta.

VB. María Gabriela Vega Díaz, Departamento de Consulta y Asesoría Jurídica.

Aprobado por: Mario Alberto López Benavides, Subdirector