

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA ELIMINAR LOS SOBREPREGIOS EN LAS COMPRAS QUE
REALICEN LOS ENTES PÚBLICOS DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS Y FORTALECER AL MICRO,
PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR
AGROPECUARIO**

**LESLYE RUBÉN BOJORGES LEÓN
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 23.146

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA ELIMINAR LOS SOBREPREGIOS EN LAS COMPRAS QUE REALICEN LOS ENTES PÚBLICOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y FORTALECER AL MICRO, PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR AGROPECUARIO

Expediente N.º 23.146

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El Consejo Nacional de Producción es un ente gubernamental encargado de promover el desarrollo económico y social del país; sus primeros antecedentes se remontan en la década de 1940, después de la segunda guerra mundial, donde Costa Rica experimenta los efectos de sostener una economía basada en el monocultivo de café, por lo que se impulsan una serie de políticas públicas orientadas al desarrollo de otros productos del sector agropecuario.

En noviembre de 1943, bajo la Ley N.º 26, se crea la Junta Nacional de Abasto y con esta el primer fondo para la compra de granos, los cuales estarían bajo la ejecución del Banco Nacional de Costa Rica, institución que en 1945 dicta un reglamento para la intensificación de la producción agrícola, precisamente como una medida para buscar el policultivo como una forma de crecimiento económico y desarrollo diversificado de la producción. Años después entra en vigencia la Ley del Consejo Nacional de Producción, la cual le dotó de autonomía, personería propia y capacidad jurídica plena; siendo que, la finalidad de esta es la de fomentar la producción y estabilizar los precios del sector agropecuario, en aras de buscar el justo equilibrio entre los productores y los consumidores. [...] *lo que el régimen autónomo pretende es bien claro; permitir la ampliación administrativa y técnica del Estado en una época cuyos problemas requieren su creciente participación en la vida económica y social, pero evitando al mismo tiempo, que tal aplicación se traduzca en un peligroso acrecentamiento de la autoridad política del Estado y en una deficiente acumulación de nuevas funciones en manos del Poder Ejecutivo. Pareciera ser ésta, la lógica respuesta institucional del Estado, democrático ante la demanda perentoria, por parte de la comunidad y la técnica, de nuevos y complejos servicios públicos.*¹

En 1956, dicha la ley recibiría una derogatoria, bajo la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción; la cual, a su vez, sería reformada por la Ley N.º 6050 de 1977, que aún continua en vigencia; ambas leyes, mantuvieron el espíritu de mejorar las condiciones y establecer mecanismos sólidos

¹ Lic. Rodrigo Facio, citado por Aguilar Bulgarelli, O. 1979. La Constitución de 1949. Antecedentes y Proyecciones. San José. p.167

e instrumentos que fortalezcan al productor nacional, así surgieron programas como el de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, que pretendía transformar los procesos productivos, para insertarlos en el mercado internacional, y también el Programa Nacional de Ferias del Agricultor, cuya finalidad consiste en capacitar y brindar apoyo técnico a los pequeños y medianos productores, pero principalmente, enlazarlos -de forma directa- con los consumidores.

Por otra parte, la intención del CNP es clara, funcionar como una institución orientada al fomento y al apoyo de las y los productores locales, abogando por sus intereses y desarrollando proyectos en pro de mejorar sus condiciones, así como el deber de estabilizar los precios y solidificar un sector que ha sido trascendental para Costa Rica, tal como lo señala el artículo 3 de su Ley Orgánica; no obstante, la realidad inmediata del CNP es que opera como intermediario entre los micro y pequeños productores, comprando sus productos para revenderlos a las juntas de educación, las juntas administrativas y demás entes públicos del país. Esta medida resulta favorable como política de impulso a los productores nacionales frente a grandes cadenas de supermercados o de proveedores, pero nos deja la interrogante de saber si es necesaria esta labor de intermediación como método de impulso al sector agropecuario nacional, la cual siempre ha sido su finalidad.

Bajo la premisa anterior, un reciente estudio del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, de la Universidad Nacional, concluyó que:

*[...] Desde nuestro trabajo podríamos claramente concluir que existe entre un 20 y 25% de sobreprecio en la actualidad y que la distribución de dicho valor no necesariamente se asocia con la compra más alta de precios, sino con el accionar de intermediarios que venden o procesan el frijol con márgenes muy superiores a los que tiene el mercado. Este sobreprecio en términos de la oferta del mercado refleja también un margen de comercialización superior al requerido por el CNP, dado que sobre un costo inflado el margen del CNP es muy superior. Vale la pena considerar un análisis de cadena de costos e intervenir en los contratos y asignación de cuotas de compra, que claramente están generando ventajas no apropiadas para agentes y actores de la cadena de valor.² Este análisis, desprende un indicador, el cual atenta contra los fines de La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, los cuales se encaminan al uso adecuado y medido de los fondos públicos, que por impedimento legal no pueden aplicarse, en razón de adquirir una obligación financiera más cara y de manera consciente. **ARTÍCULO 3.- Fines de la Ley.** Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán: a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de*

² Leiner Vargas Alfaro. Efectos del PAI en la cadena de valor del frijol en Costa Rica. Centro Internacional de Política Económica, Universidad Nacional de Costa Rica. Pág. 78.

*economía, eficiencia y eficacia*³. De la misma forma, el texto actual de la norma, lesiona el principio de la competencia perfecta, que como bien señala el párrafo segundo del artículo 46 de nuestra Constitución Política. *Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.*⁴

Por lo que abrir el monopolio dado por Ley al CNP, no solo tiene como efecto el garantizar y reforzar el marco jurídico nacional, salvaguardando principios generales del Derecho, sino que, también evitan los sobrepuestos, dando un equilibrio más justo entre lo pagan los entes públicos, para evitar una situación de abuso de derecho, donde predomina el quebranto al principio de buena fe, tal y como se refleja en la imposición de precios por encima del máximo de mercado.

La periodista Daniela Cerdas, en una nota del diario La Nación, aborda un análisis publicado por Coprocom, en donde se evidencia el sobrepuesto de los productos y una clara afectación a las finanzas y al presupuesto de tales instituciones; y es que, en obediencia al principio de legalidad, los productores toman ventaja de su exclusividad para utilizar el precio máximo de venta con el CNP, por lo que sus precios no pueden ser competitivos a la hora de revender a las juntas de educación y a las administrativas. *Los precios de los bienes que el Consejo Nacional de Producción (CNP) le vende a escuelas, cárceles y hospitales son, en promedio, 46% más caros que los comercializados por el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (Cenada) y 19,5% más que los ofrecidos en las ferias del agricultor. Esta es la conclusión de un análisis realizado por la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), según el cual, en algunos productos el precio está muy por encima de ese promedio.*⁵ Sobre la misma línea, el proyecto de ley presentado por el diputado Wagner Jiménez (periodo 2018-2022), desprende un informe de la Contraloría General de la República, que reitera lo señalado por Coprocom, exponiendo el gasto innecesario y desmedido de las juntas de educación, al estar limitadas de proveerse por otros medios. *La Contraloría General de la República señaló en un estudio reciente en el cual confirmó los elevados precios de la mayor parte de los productos consumidos por los niños beneficiados con el programa de comedores escolares, en donde señala que en las regiones Huetar Norte y Occidente del país, el 66,7% de los productos que el CNP vende a las escuelas tiene precios superiores a los máximos ofrecidos por los supermercados locales. Situación similar ocurre en las regiones Central y Pacífico Central, donde el 60% y 50% de los productos de la muestra registraron un costo superior a los precios máximos ofrecidos por los supermercados de la localidad.*⁶

³ Asamblea Legislativa. 2001. Artículo 3, inciso primero. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

⁴ Asamblea Nacional Constituyente. 1948. Artículo 46. Constitución Política de la República de Costa Rica.

⁵ Daniela Cerdas. 2021. CNP vende alimentos 46% más caros que Cenada, afirma Comisión para la Competencia. Diario La Nación.

⁶ Expediente No. 21.424. Diputado Wagner Jiménez. pág. 1.

Por lo planteado líneas atrás, es clara la necesidad de reformar el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción, en aras de buscar mayor congruencia entre las normas de nuestro ordenamiento jurídico; cabe destacar que, anteriormente en la corriente legislativa se tramitaron varios proyectos de ley sobre este mismo tema, pero por motivos varios, algunos de ellos no avanzaron en su trámite legislativo; por tanto, el presente proyecto de ley pretende reunir la esencia de estos; de modo que, buscando la viabilidad política, esta reforma integra en su contenido los fines que persigue y bajo los que fue creado el CNP –apoyo al productor local- las disposiciones de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, el método de contratación que dispone la Ley General de Contratación Pública, N.º 9986, y el principio constitucional de competencia perfecta. Por lo cual, se presenta esta nueva propuesta para eliminar la obligatoriedad de compras al CNP y abrir la posibilidad a las juntas educativas y administrativas, de poder proveerse –directamente- por otros medios, estableciendo los mecanismos de fiscalización necesarios, para garantizar los principios generales de la contratación pública.

Por otro lado, es de conocimiento público los múltiples inconvenientes y trabas que se han dado con los pagos que deben hacer a los productores, el CNP, cuando en muchos casos pasan hasta meses, en que ya se suministró el producto y no se hace el pago del mismo, lo que conlleva una afectación a los productores.

Es necesario indicar, que la propuesta de ley busca el fortalecimiento de los micro, pequeños y medianos productores, y que contrario a algunas iniciativas dentro de la corriente legislativa, no se trata de un ataque o la intención de debilitar el CNP, por el contrario, se trata de buscar la eficiencia y la mejor operación de este, poniendo como debe ser el centro de la discusión, al consumidor, y de forma tal que aquellas instituciones públicas que así lo quieran tengan la posibilidad de escoger, si les es más favorable la adquisición de productos por medio del CNP o por el contrario de manera directa a los productores.

Asimismo, el proyecto plantea, para la óptima fiscalización de los recursos, que, en caso de separarse de las compras por medio del consejo, se deba de hacer de acuerdo a los parámetros de contratación de la ley de contratación pública, de esta forma se garantiza la transparencia y la debida vigilancia del uso de los recursos públicos.

Con base en lo anterior, se propone esta iniciativa para contribuir en la discusión acerca del rol que está llevando a cabo el CNP y su papel en el suministro de insumos agropecuarios para los entes públicos, de forma tal que se promueva la competencia y bajen los precios que se están pagando con el dinero de todos los y las costarricenses

Por todo lo anteriormente expuesto sometemos a consideración de esta honorable Asamblea Legislativa este proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA ELIMINAR LOS SOBREPREGIOS EN LAS COMPRAS QUE
REALICEN LOS ENTES PÚBLICOS DE PRODUCTOS
AGROPECUARIOS Y FORTALECER AL MICRO,
PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR
AGROPECUARIO**

ARTÍCULO 1- Se reforma el artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, N.º 2035, de 17 de julio de 1956, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 9- Los entes públicos, y los encargados del aprovisionamiento de productos para los comedores estudiantiles podrán proveerse en el Consejo Nacional de Producción (CNP) de todo tipo de productos provenientes de las actividades de producción e industrialización agropecuaria, pesquera y acuícola, a los precios establecidos para estos. En tal sentido, dichos entes quedan facultados para contratar esos suministros directamente con el CNP.

Para el cumplimiento de lo anterior, el CNP deberá fungir como facilitador en el acceso a este mercado. El CNP deberá de comprar a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas, facilitando el intercambio y la comercialización respectiva, dando prioridad a productores de la zona geográfica cercana al área en que se ubiquen los entes públicos.

En caso de que los entes públicos y los encargados del aprovisionamiento de productos para los comedores estudiantiles en el marco de la adquisición de suministros señalada en la presente ley, decidan no proveerse por medio del Consejo Nacional de Producción, deberán proveerse de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios de la zona geográfica cercana al área en que se ubiquen los entes públicos, asimismo, deberán cumplir con lo dispuesto en la Ley N.º 7494, Ley de Contratación Administrativa, y en la Ley N.º 9886, Ley General de Contratación Pública; propiciando las condiciones de calidad, oportunidad y precio a los bienes de producción nacional destinados a los entes públicos.

El CNP así como cualquier otro proveedor que ofrezca el servicio también podrán contratar con otro tipo de abastecedor, cuando se carezca de oferta por parte del micro, pequeño y/o mediano productor nacional, o se presente desabastecimiento en el ámbito nacional, a fin de resguardar el mercado, garantizando el servicio al cliente, mientras el CNP, con sus propios recursos, promueve, impulsa, desarrolla o gestiona y habilita los programas dirigidos a los proveedores prioritarios, señalados en el párrafo anterior de este artículo, como obligación expresa del CNP

de apoyar, en el ámbito nacional, a este tipo de productores para incorporarlos a los procesos que desarrolla.

Se autoriza al CNP para que en los suministros que ofrezca a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), incorpore otros productos industriales no alimenticios, pero que son necesarios para completar el abastecimiento mínimo que requiere y demanda la CNE.

Se entienden como suministros genéricos propios del tráfico ordinario del CNP, los devenidos de la producción e industrialización de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas.

Los entes públicos deberán rendir un informe anual a la Contraloría General de la República (CGR) sobre las compras realizadas de productos agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas. Asimismo, las juntas de educación y administrativas deberán rendir un informe anual a la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional del Ministerio de Educación Pública (MEP) de las compras realizadas, así como la información que se les solicite.

Rige a partir de su publicación.

Leslye Rubén Bojorges León
Diputado

06 de junio de 2022

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos.