

Lunes 27 de setiembre, 2021
AI-0290-2021

Al contestar refiérase al número de oficio; preferiblemente con el uso de firma digital, a través de la dirección correo electrónico auditoria.interna@sfe.go.cr

**Ingeniero
Nelson Morera Paniagua, Director
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)**

ASUNTO: Se hace de conocimiento de la administración activa, respuesta de la Dirección General de Presupuesto Nacional, según los términos del oficio DGPN-0681-2021, sobre la operatividad de la Ley N° 9524, en relación al uso exclusivo de los recursos provenientes de la Ley N° 7664, conforme a sus artículos 63, 64 y 65; así mismo, se somete a valoración de la administración comentarios de la esta Auditoría Interna.

Estimado señor:

Mediante el oficio AI-0165-2021 del 05/05/2021, esta Auditoría Interna consultó a la Contraloría General de la República (CGR) sobre la vigencia de los criterios emitidos por ese órgano contralor, respecto al uso y destino de los recursos provenientes de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664¹; al respecto, por medio del oficio N° 9013 (DFOE-SOS-0058) del 21/06/2021, el órgano contralor se pronunció, señalando entre otros aspectos, lo siguiente:

- a) La Procuraduría General de la República (PGR) es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, con la competencia para definir la vigencia, derogatoria o aplicación parcial o total de las leyes, situación que puede ocurrir ante el surgimiento de normas legales posteriores de alcance general o específico relacionados con una misma materia.
- b) No obstante, lo indicado en el inciso a) anterior, al referirse la consulta de esta Auditoría Interna a criterios emitidos por la CGR, el órgano contralor señaló que, desde su óptica, la aplicación de lo dispuesto en los artículos 63, 64 y 65 de la Ley de Protección Fitosanitaria, N° 7664, no ha sido derogada por la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, N° 9371, ni por la Ley

¹ **Consultas contenidas en el oficio AI-0165-2021:**

3.1 *¿Mantiene vigencia los criterios emitidos por la Contraloría General de la República, según los términos de los oficios N° 18014 del 8 de diciembre de 2015, N° 05121 del 8 de mayo de 2017 y N° 07475 del 30 de junio de 2017, que tratan sobre la obligación de destinar en forma exclusiva los recursos del SFE al cumplimiento de sus fines y objetivos, según lo dispuesto en la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664; o los mismos, en forma parcial o total han perdido vigencia?*

3.2 *Considerando la respuesta a la consulta anterior, se requiere conocer lo siguiente:*

3.2.1 *¿El presupuesto del SFE que actualmente forma parte integral del Presupuesto Nacional, el cual es ejecutado conforme a los ingresos que se perciben, según lo dispuesto en el artículo 63 y el Transitorio I de la Ley N° 7664, debe ser destinado en forma exclusiva al cumplimiento de los fines y objetivos, conforme lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de la referida Ley?*

3.2.2 *¿Los bienes, suministros y servicios (por ejemplo, de limpieza, vigilancia y mantenimiento de vehículos) adquiridos por el SFE, así como el personal contratado de acuerdo a la relación de puestos autorizada, con recursos obtenidos de forma previa o posterior a las leyes N° 9371 y N° 9524, deben destinarse en forma exclusiva al cumplimiento de los fines y objetivos, conforme lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de la Ley N° 7664?*

Lunes 27 de setiembre, 2021
AI-0290-2021
Ing. Nelson Morera Paniagua, Director

de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.º 9524.

- c) La CGR señaló que los criterios emitidos en el pasado en relación con la aplicación de los artículos 64 y 65 de la Ley N.º 7664, se mantienen vigentes en lo que respecta al destino específico de los recursos que se obtienen por las fuentes de financiamiento que reseña el artículo 63 de la citada ley, es decir al uso exclusivo de los objetivos para fortalecer, desarrollar, actualizar y mejorar los servicios que presta del SFE; lo anterior, en completa observancia y cumplimiento de las disposiciones presupuestarias que rigen el uso y administración de esos recursos públicos.
- d) No obstante, ante la consulta, en cuanto al destino de los bienes, suministros y servicios adquiridos, así como el personal contratado con recursos obtenidos por el SFE en aplicación de la Ley N.º 7664, de forma previa o posterior a las leyes N.º 9371 y N.º 9524, señaló lo siguiente:

... cabe indicar que tal consulta no corresponde atender al Órgano Contralor por tratarse de aspectos de orden presupuestario cuya formulación y ejecución con la entrada en vigencia de la Ley n.º 9524 corresponde atender a la propia administración activa, así como a las instancias encargadas del proceso presupuestario de la república, al cual pertenece actualmente el SFE.

Además, el Ministerio de Hacienda actualmente tiene bajo su cargo la operacionalización del proceso presupuestario al cual pertenece el SFE, siendo esta instancia la competente para pronunciarse sobre la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos del SFE y demás órganos desconcentrados. ...

Por medio de los oficios AI-0208-2021 del 22/06/2021 y AI-0210-2021 del 23/06/2021, esta Auditoría Interna sometió a conocimiento y valoración de la administración activa (AA) el pronunciamiento de la CGR, contenido en el referido oficio N.º 9013; además, por medio del oficio AI-0208-2021, se indicó que se solicitó criterio técnico a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda (DGPN); insumo que nos permitiría valorar si existe la necesidad de presentar consulta ante la PGR; todo lo anterior, a efecto de asesorar sobre este particular a la administración activa.

Consistente con lo señalado en el párrafo anterior, esta Auditoría Interna, por medio del oficio AI-0204-2021 del 22/06/2021,² solicitó a la DGPN, criterio técnico sobre la operatividad de la Ley Fortalecimiento del Control

² **Consultas contenidas en el oficio AI-0204-2021:**

2.1 Una vez promulgadas las leyes N.º 9371 y N.º 9524 e incorporados al Presupuesto Nacional los recursos del SFE provenientes de la aplicación de la ley N.º 7664, ¿es posible, a través de la formulación y ejecución presupuestaria de esos recursos, destinar los bienes, suministros, servicios (vigilancia, limpieza entre otros), así como el personal contratado que forma parte de la relación de puestos autorizada para satisfacer necesidades de carácter general del MAG no vinculadas con el cumplimiento de los fines y objetivos del SFE?

2.2 Desde el punto de vista de la técnica presupuestaria ¿existe alguna diferenciación del tratamiento que se le da a los recursos provenientes de órganos desconcentrados que por Ley tienen un destino y uso exclusivo como es el caso del SFE, según los términos de los artículos 63 y 64 de la Ley N.º 7664?

Lunes 27 de setiembre, 2021
AI-0290-2021
Ing. Nelson Morera Paniagua, Director

Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central N° 9524, en relación al uso exclusivo de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N°7664, conforme a sus artículos 63, 64 y 65; el cual fue suministrado con el oficio DGPN-0681-2021 del 21/09/2021 (**Anexo 1**).

Entre otros aspectos, en el citado oficio DGPN-0681-2021, se indicó lo siguiente:

(...)

Dado el modelo desconcentrado en que sea realiza la gestión del presupuesto, conforme el bloque de legalidad vigente, le corresponde a la administración activa dilucidar la misma, es decir corresponde al Ministerio y al Órgano su definición, según se transcribe el criterio C-072-2019 del 20 de marzo del 2019:

“La Dirección General de Presupuesto es incompetente para determinar que un determinado Ministerio o bien, un órgano con personalidad jurídica instrumental debe hacer modificaciones en su estructura y organización administrativa.

No obstante, al incorporarse el presupuesto de la personalidad jurídica instrumental al Presupuesto Nacional podría resultar necesario que se realicen ajustes a la organización administrativa de ese órgano. Decisión que tendría que ser adoptada en el seno del Órgano Desconcentrado y del Ministerio al que pertenece”

(...)

Respecto a esta consulta, según se desprende del mismo criterio de la Procuraduría General de la República mencionado anteriormente, le indico que con respecto a los ingresos de los órganos desconcentrados no se debe realizar un tratamiento diferenciado por cuanto, según lo indicado en el artículo 1 de la Ley N.º9524, “Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa”.

Indica además el criterio de reiterada cita que “(...) Es claro el objetivo de la norma en el sentido que todo presupuesto de un órgano desconcentrado debe estar incorporado en el presupuesto nacional, sin que de esa disposición se diferencie entre los ingresos del órgano según su origen, de manera que pueda darse un trámite distinto a determinados ingresos. En particular no se determina de dicha Ley que estos ingresos deban estar incorporados en forma separada del resto de los ingresos del presupuesto nacional. Y menos se desprende que no deban ser incorporados al presupuesto nacional a efecto no ser sujetos de aprobación por la Asamblea Legislativa (...)”.

“Se concluye que la establecer la Ley 9524 que los presupuestos de los órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental se incorporarán al presupuesto nacional no diferencia entre los ingresos del órgano según su origen. Por lo que dicha Ley no se deriva una autorización para dar trámite distinto a determinados ingresos.”

Sin embargo, establece (sic) el criterio establece lo siguiente con respecto a un destino específico:

Lunes 27 de setiembre, 2021

AI-0290-2021

Ing. Nelson Morera Paniagua, Director

“(...) En la medida en que se está ante un anteproyecto de presupuesto y que no existe una disposición legal que establezca limitaciones para el ejercicio de las facultades de la Dirección, esta podrá realizar ajustes al documento elaborado por la persona jurídica instrumental. No obstante, debe tomarse en cuenta que en el tanto la desconcentración implica el ejercicio de determinadas competencias, respecto de las cuales el legislador puede haber determinado que se financiarán con XX recursos, la Dirección General de Presupuestos debe respetar lo así establecido por ley. De manera tal que no podría dejar desfinanciados los cometidos del órgano desconcentrado concernido. Por el contrario, tendrá que respetar estos destinos (...)”

Ante consulta planteada por la DGPN, la PGR mediante el Dictamen C-292-2019 del 09/10/2019, complementó lo indicado en el dictamen C-072-2019 de 20/03/2019; en el apartado de conclusión del Dictamen C-292-2019, se señaló entre otros aspectos, lo siguiente:

1-. En la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos y en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas el interés del legislador está centrado en el destino de los superávits libres, sin que haya regulado el destino de los superávits específicos.

2-. En consecuencia, no se ha previsto en estas leyes que los superávits específicos, producto de destinos específicos o de recursos propios, deban ser reintegrados al presupuesto nacional o bien, que estos recursos tengan que ser destinados a financiar determinadas partidas, como sucede con los superávits libres.

(...)

Si bien, los dictámenes emitidos por la PGR son vinculantes para la administración consultante, pero tomando en cuenta que para los demás órganos e instituciones públicas **–incluido el SFE–, constituyen jurisprudencia administrativa**, por lo que cumplen la función de **orientar, facilitar e uniformar las decisiones de la Administración en la interpretación de las normas escritas**; por tal razón, procedemos a citar algunos aspectos contenidos en el Dictamen C-151-2021 del 31/05/2021 (**Anexo 2**), por medio del cual la PGR atendió consulta del Ministerio de Justicia y Paz, relacionada con el proceso presupuestario de la Junta Administrativa del Registro Nacional a la luz de lo dispuesto por la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central (n.º9524 del 7 de marzo de 2018) y su reforma al artículo 34 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (n.º8131 del 18 de setiembre de 2001) – entre otras modificaciones legales que llevó a cabo –, como también respecto a la disposición de los recursos provenientes de leyes que generan ingresos específicos a favor de dicho órgano. En el apartado de conclusión del referido dictamen, se indicó lo siguiente:

(...) 2. Sin embargo, la incorporación del presupuesto del Registro Nacional al Presupuesto Nacional como efecto de la citada Ley n.º9524, no modificó la naturaleza jurídica de su Junta Administrativa, como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia y Paz, ni la atribución de la personalidad jurídica instrumental para facilitar la gestión financiera y la correcta ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de sus funciones, lo que debe diferenciarse de la forma en que esa organización se registra técnicamente dentro del

Lunes 27 de setiembre, 2021

AI-0290-2021

Ing. Nelson Morera Paniagua, Director

estado de egresos en el proyecto de presupuesto de la República como programa de la referida Cartera, en tanto es una consecuencia de esa integración presupuestaria y porque, al final de cuentas, es una dependencia suya de acuerdo con los artículos 1 de la Ley n.°5695 y 3.b) de la Ley n.°6739.

(...)

5. Asimismo, las potestades de la Junta Administrativa no se agotan en las etapas de formulación y aprobación de su anteproyecto, al participar también de la ejecución, control y evaluación del respectivo proceso presupuestario, así como en las propuestas de modificación, a ser aprobadas por el Poder Ejecutivo en las materias no reservadas a la Asamblea Legislativa, según lo dispone el artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Si bien, en el ejercicio de esas facultades está obligada a considerar las regulaciones de dicha ley y de su reglamento, al igual que los criterios y normas técnicas que se deriven de ambas disposiciones, como efecto también de la incorporación de su presupuesto al Presupuesto Nacional.

6. La Ley n.°9524 no afectó el destino específico de los recursos propios del Registro Nacional, ni derogó las leyes especiales que los crean, como tampoco la facultad de su Junta Administrativa para administrarlos y hacer uso de estos en la forma que lo decidió el legislador ordinario para financiar su actividad pública.

7. Si bien el legislador presupuestario cuenta con un amplio poder de enmienda en relación con el proyecto de ley de presupuesto de la República, sujeto a los límites impuestos por la misma Constitución Política (artículos 177 y 179), con lo que no está vinculado al ordinario, salvo en los supuestos de los llamados fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales, del mismo modo a cómo la Dirección General de Presupuesto Nacional puede llevar a cabo ajustes al anteproyecto de presupuesto aprobado por la Junta Administrativa, por hallarse bajo el ámbito de su competencia técnica, debe respetarse el destino específico al que esos ingresos propios se encuentran adscritos de forma que le permita cumplir con los fines y los deberes públicos que el ordenamiento jurídico encomendó al Registro Nacional.

(...)

9. Resultaría cuestionable desde el punto de vista constitucional y legal que siendo la Junta Administrativa del Registro Nacional un órgano de la Administración Central y habida cuenta de la inclusión de los recursos de su presupuesto al Presupuesto Nacional conforme con el Transitorio II de la Ley n.°9524, sus ingresos propios reciban un tratamiento distinto, exceptuándolos del principio de Caja Única, y que su desembolso no responda a la programación presupuestaria anual realizada por la misma Junta, lo que le permitiría dar el debido seguimiento respecto al destino de estos recursos, sin perjuicio de que a tenor del artículo 84 del Reglamento a la Ley n.°8131, tratándose “de recursos recaudados en virtud de una ley especial, la Tesorería necesariamente deberá depositarlos en una cuenta separada, con identificación del origen y del destino al cual están afectos.”

10. Esta circunstancia propiciada por la Ley n.°9524 obliga a entender que las leyes 4407 y 4656, en cuanto ordenan al Banco Central el traslado en los primeros cinco días de cada mes de las sumas recaudadas a favor del Registro Nacional por concepto de pago de timbres y

Lunes 27 de setiembre, 2021

AI-0290-2021

Ing. Nelson Morera Paniagua, Director

certificados, quedaron tácitamente modificadas, debiéndose sujetar al régimen general para la administración de la liquidez de los recursos públicos regulado en la Ley n.°8131 y su

reglamento; sin que se detecte ningún tipo de incompatibilidad normativa con la demás legislación que crea ingresos específicos a favor del Registro Nacional, ni en específico, con su Ley constitutiva (n.°5695), pues su ingreso a caja única no se opone a la función de su Junta Administrativa en administrarlos y ejecutarlos con arreglo a la ley.

11. Finalmente, importa destacar otro efecto derivado de la incorporación del presupuesto de la Junta Administrativa del Registro Nacional al Presupuesto Nacional por la Ley n.°9524: dicho presupuesto no podrá cerrarse con superávit en aplicación de los principios constitucionales de equilibrio presupuestario y anualidad (artículos 176 constitucional y 5 letras c) y d) y 46 de la Ley n.°8131), como expresión de una adecuada planificación del gasto y eficiente gestión de los recursos públicos.

COMENTARIOS DE LA AUDITORÍA INTERNA

1. Si bien, por medio del oficio N° 9013 (DFOE-SOS-0058) del 21/06/2021, la CGR hace referencia de que los criterios emitidos a la luz de lo dispuesto en los artículos 63, 64 y 65 de la Ley N° 7664, se mantienen vigentes, por cuanto esas normas no han sido derogadas; no obstante, no emite criterio con respecto a la disposición de los recursos del SFE, por cuanto considera que, desde un orden presupuestario, conforme al ordenamiento jurídico vigente, esta responsabilidad es resorte de la propia administración activa y del Ministerio de Hacienda.
2. Sobre la posibilidad que tiene el SFE, de satisfacer necesidades de carácter general del MAG no vinculadas con el cumplimiento de los fines y objetivos del SFE, a través del presupuesto que le es aprobado; la DGPN mediante el oficio N° DGPN-0681-2021 del 21/09/2021, y apoyándose en el dictamen C-72-2019 del 20/03/2019, señaló entre otros aspectos, que la DGPN es incompetente para determinar si un determinado *“Ministerio o bien, un órgano con personalidad jurídica instrumental debe hacer modificaciones en su estructura y organización administrativa.”*; además indicó que, con respecto a los ingresos que perciben los órganos desconcentrados, no debe realizarse ningún tratamiento diferenciado conforme a la Ley N° 9524.
3. Los criterios emitidos a través de los oficios N° 9013 y N° DGPN-0681-2021, se convierten en insumos importantes a considerar en el análisis que está realizando esta Auditoría Interna, con respecto a los temas consultados; sin embargo, los mismos no nos están permitiendo contar con los elementos suficientes y pertinentes para concluir nuestra labor, con relación a este particular; sobre todo, por cuanto, es nuestro criterio que la DGPN no se pronunció sobre la obligación o no que tiene el SFE, de continuar destinando sus recursos al uso exclusivo de sus fines y objetivos, según los términos de los artículos 63, 64 y 65 de la Ley N° 7664.
4. Tomando como referencia los términos de las conclusiones 6, 7, 9 y 10 contenidas en el Dictamen C-151-2021 emitido por la PGR ante consulta planteada por el Ministerio de Justicia y Paz; así como lo

Lunes 27 de setiembre, 2021

AI-0290-2021

Ing. Nelson Morera Paniagua, Director

indicado por la CGR en el primer párrafo del numeral III del oficio N° 9013 (DFOE-SOS-0058), esta Auditoría Interna considera conveniente que el SFE cuente con un criterio vinculante emitido por la PGR, sobre la vigencia y aplicabilidad de lo dispuesto en los artículos 63, 64 y 65 de la Ley N° 7664, a efecto de que, la administración activa, cuente con seguridad jurídica suficiente y pertinente, para soportar la toma de decisiones.

5. No obstante lo anterior, estaremos dando seguimiento al accionar de la administración activa (AA) y en la eventualidad de que la misma no valore necesario el gestionar una consulta, según los términos descritos en el numeral 4 anterior, este órgano de fiscalización, considerando los motivos que dieron origen a las consultas planteadas por medios de los oficios AI-0165-2021 y AI-0204-2021, procedería en un tiempo prudencial, plantear consulta a la PGR sobre este particular (**no vinculante para la AA**), situación que nos permitiría contar con criterio que nos facilite ejercer de una manera más eficaz nuestras funciones de control y validación, el cual, pondríamos en forma oportuna en conocimiento de las autoridades superiores del SFE y del MAG.

Quedamos a las órdenes para aclarar y/o ampliar cualquier aspecto descrito en la presente comunicación.

Atentamente,



Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

HVS/ZRA/IRJ

Ci *Lic. Renato Alvarado Rivera, Ministro de Agricultura y Ganadería*
Licda. Laura Pacheco Ovares, Viceministra de Agricultura y Ganadería
Lic. José Claudio Fallas Cortés, Director Administrativo y Financiero MAG
Licda. Mary Ching Sojo, Jefe a.i. Asesoría Legal MAG
Ing. Leda Madrigal Sandí, Subdirectora SFE
Lic. Gerardo Castro Salazar, Jefe Unidad de Asuntos Jurídicos SFE
MBA. Gabriela Sáenz Amador, Jefe Departamento Administrativo y Financiero SFE
Licda. Rocío Solano Cambroneró, Jefe Unidad Financiera SFE
Licda. Marianela Umanzor Vargas, Jefe Unidad de Planificación, Gestión de la Calidad y Control Interno - SFE
Archivo