

**Al contestar refiérase  
al oficio n.º 19066**

22 de diciembre de 2023  
**DFOE-SOS-0717**

Señora  
Cinthya Díaz Briceño  
Jefa de Área  
Comisiones Legislativas IV  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Opinión acerca del proyecto de ley denominado Ley para impulsar la Producción y la Productividad Nacional (fusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el sector de Energía de MINAE y PYMES de MEIC, en el Ministerio de la Producción), expediente n.º 23.606

Se atiende su oficio n.º AL-CE 23167-0146-2023, del 08 de septiembre 2023, mediante el cual solicita opinión de la Contraloría General sobre el texto del proyecto denominado Ley para impulsar la Producción y la Productividad Nacional (fusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el sector de Energía, de MINAE y PYMES de MEIC en el Ministerio de la Producción), expediente n.º 23.606.

Al respecto, el Órgano Contralor se referirá a aquellos asuntos relacionados con sus competencias constitucionales, como Órgano Auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública.

## **I. Aspectos generales del Proyecto de Ley**

Según la Exposición de Motivos, se pretende atender la producción nacional de manera integral y articulada; definir y ejecutar una estrategia coherente en materia de producción; eliminar la dispersión y confusión de jerarquías y competencias del esquema actual, acorde con el contexto de la participación de Costa Rica en la OCDE y el compromiso para modernizar el Estado dada la multiplicidad de instituciones y órganos que operan con una marcada falta de sincronía. Su objetivo es lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y en la atención de las necesidades de la población, pues el aumento burocrático del sector público ha dificultado el ejercicio de la rectoría que corresponde al Poder Ejecutivo y la atomización de funciones limita seriamente la capacidad de cumplir hasta con las reglas más básicas de planificación, dirección y regionalización de la Administración Pública.

El proyecto crea el Ministerio de la Producción (Mipro), para lo cual se fusiona el MAG con el sector de energía del MINAE, y con el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas del MEIC. Mipro, será el rector de la acción del Estado en materia energética, agrícola, pecuaria, pesquera, industrial, comercial, de servicios, y de todas aquellas actividades creadoras de riqueza por medios empresariales (producción). Entre sus objetivos está el crecimiento sostenible y diversificación de la producción, la investigación, innovación, tecnificación y transferencia de tecnologías, desarrollo de encadenamientos productivos, generación de empleo, simplificación de trámites y supresión de requisitos y obstáculos administrativos, digitalización de procesos, diversificación de fuentes de energías y facilitación de mercados.

Como parte de sus funciones, se le encomienda fomentar la producción, la industria y el mercadeo agropecuario directa o a través de los instrumentos legales que estime convenientes, estimular y permitir la competitividad, dirigir el programa de reconversión productiva, realizar, en conjunto con las demás instituciones del Sector Agropecuario, programas de asistencia y cooperación interinstitucional, establecer programas de investigación, capacitación y transferencia tecnológica de productos agropecuarios, entre otros.

Además, el Mipro asume las funciones del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), de la Oficina Nacional de Semillas (ONS), de las designadas en la Ley de Fomento al Desarrollo Agropecuario (FODEA), la materia de Protección Fitosanitaria, y de aquellas asignadas al MAG en Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, de funciones de Ley del Instituto Nacional de Transferencia Agropecuario (INTA), y de la Ley de Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), ejercerá además cualquier otra función que se le asigne por ley, decreto, o por directrices del Presidente de la República.

En materia de industria, comercio, servicios y energía, Mipro tendrá las funciones de fomentar el comercio interno de bienes y servicios para estimular la producción, la libre distribución y el consumo de los productos elaborados en Costa Rica, formular, dirigir y coordinar la política de precios, pesos y medidas, y de abastecimiento del mercado interno. En materia de energía, ejercer la rectoría y coordinar con las instituciones autónomas con competencias en la materia, para identificar las necesidades y oportunidades de la sociedad costarricense en este campo, promoviendo el diseño y ejecución de políticas públicas destinadas a mejorar el acceso, reducir los costos, mejorar la explotación y desarrollo de fuentes renovables, el aprovechamiento y el ahorro, así como la innovación en todos los campos relacionados con la energía, sin descuidar la competitividad de los mercados respectivos.

En materia de micro, pequeñas y medianas empresas, al Mipro le corresponderá la revisión de la tramitología respecto a la creación y operación de empresas, promover programas de promoción, mejorar capacidades de innovación, procurar disponibilidad de información de mercados, estimular competitividad, recomendar exoneraciones de impuestos. Competencia en materia de finanzas: Contribuir al mejoramiento normativo de Banca para el Desarrollo, procurar asesoría financiera y mejores condiciones de financiamiento.

Con respecto al tema de desarrollo sostenible, se le asigna la competencia para promover un desarrollo rural sostenible abarcando la materia agropecuaria y pesca, asesorar en materia de bioseguridad, velar por el manejo apropiado del suelo, certificar

productos agrícolas, investigar en materia de agricultura sostenible y preservación de recursos naturales así como en uso de plaguicidas, impulsar procesos de registro de sistemas de producción agropecuaria. Por su parte, en el artículo 21 se propone crear el sector de servicios, industria y comercio cuyo rector es el Ministro del Mipro, también se establece el sector de comercio exterior para apoyar a las municipalidades en la identificación de necesidades y oportunidades en materia de producción.

El presupuesto del Mipro estará constituido por los aportes de partidas provenientes del presupuesto ordinario y extraordinario, aportes de otras instituciones que acuerden sus cuerpos directivos, los aportes provenientes del fondo del plan nacional de desarrollo e inversión pública. También se le autoriza establecer precios y tarifas por los servicios que preste, así como por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, licencias, elaboración de estudios técnicos, emisión de certificaciones e intervención en procesos de verificación de calidad de bienes y servicios, tratamientos fito y zoonosanitarios, vacunación, prevención de enfermedades fito y zoonosánitarias, peritajes, refrendo de documentos; los cuales serán empleados exclusivamente para financiar esos servicios. También señala que el Mipro podrá recibir donaciones destinadas a los programas y políticas que impulsa, así como a mejorar los servicios que presta, e igualmente podrá realizar donaciones con el fin de apoyar las iniciativas que contribuyan a mejorar las políticas correspondientes.

El proyecto modifica la Ley de creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA); se incorpora al Mipro en lugar del MAG, y se cambia la categoría jerárquica de Presidente Ejecutivo por un Gerente General y Subgerente. Se derogan los artículos 10 y 11 de la ley de creación del SENARA respecto al funcionamiento de la Junta Directiva. De la Ley FODEA se reforman algunos artículos para cambiar el nombre del nuevo ministerio a cargo (Mipro). En la Ley de creación de la Oficina Nacional de Semillas (ONS) se reforman varios artículos y elimina la ONS que tenía independencia funcional, operativa y personalidad jurídica, en adelante el Ministro asumirá sus funciones para promover el uso de semillas de mejor calidad.

Con respecto a la Ley de creación de INCOPESCA se reforman varios artículos, elimina la Junta Directiva y la figura del Presidente Ejecutivo, y crea un Director General como máxima autoridad quien asume las funciones que tenía la Junta Directiva. En la Ley de SENASA se reforman varios artículos, mantiene a dicha instancia como órgano desconcentrado en grado mínimo y con personalidad jurídica instrumental, pero elimina su independencia de criterio; el Ministro de Mipro asume funciones de SENASA en el establecimiento de órganos asesores de consulta y coordinación. Con respecto a la Ley de Protección Fitosanitaria se reforman varios artículos, le asigna al Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) un grado de desconcentración mínima y continúa siendo la autoridad administrativa, el Ministro del Mipro asume la función de crear comisiones asesoras.

En la Ley del MEIC se traslada al Mipro las competencias, funciones y objetivos en materia de Pymes, elimina la Dirección General de Apoyo a las Pymes y en su lugar señala que las asumirá un órgano especializado que definirá el reglamento. Reforma la Ley de Fortalecimiento de las Pymes, elimina al Consejo Nacional de la Calidad y crea un Consejo Asesor Mixto del Mipro, crea una Comisión de Metrología a cargo del Ministro del Mipro. Reforma la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, se asigna al Mipro las funciones y fines en esta materia, cuya competencia las ejercerá un órgano que será creado en el Reglamento. Se reforma la Ley de Ministerio de Comercio Exterior, se sustituye al MAG por Mipro en las competencias asignadas. Reforma la Ley Orgánica del MINAE para que

adelante se denomine Ministerio de Ambiente (sin energía), en igual sentido se reforman leyes especiales en materia ambiental y de energía, así como leyes de promoción agrícola y creación de las corporaciones de café, arroz, ganadería, banano.

Finalmente, se deroga en su totalidad la Ley que crea el INTA, en los transitorios señala que sus funciones las asume el Mipro. También, en los transitorios se consigna que los jefes de las instituciones involucradas se encargará de realizar las consultas, y acciones para su implementación, así también que los servidores de las instituciones y órganos que pasen a formar parte de Mipro, y que deseen continuar prestando sus servicios en este Ministerio, conservarán los derechos adquiridos con anterioridad al momento de la vigencia de esta Ley, además indica que se respetarán los derechos de los funcionarios y empleados que laboren en aquellas instituciones que se fusionen para formar Mipro.

## II. Opinión del Órgano Contralor

### 1) Con respecto a los objetivos y competencias propuestos

La propuesta de reforma del MAG planteada en el proyecto de ley, tiene objetivos similares a los indicados en iniciativas previas que ya han sido consultadas al Órgano Contralor,<sup>1</sup> éstas tienen como propósito lograr un mejor uso de los recursos públicos, se busca mejorar la gobernabilidad, evitar la duplicidad de funciones, y centrar la gestión para resultados, sin embargo; conviene reiterar que asumiendo el Mipro las mismas funciones sustantivas de los órganos desconcentrados que lo conforman, y de otras instituciones como del Minae en materia de energía, no se establecen reformas sustantivas a los procesos y procedimientos internos para lograr mayor eficiencia y eficacia de la gestión.

Es importante señalar la necesidad de vincular la reforma legal planteada con la visión del cambio que se desea lograr en la prestación de los servicios públicos. Al respecto, se hace ver la importancia de considerar las políticas públicas en materia agropecuaria, energética y de comercio, así como los compromisos del país consignados en diversos instrumentos internacionales en el marco de la OCDE y los ODS en estas materias.

Además, es importante señalar que el Mipro asumiría competencias muy amplias, las cuales se plantean de forma genérica, pues se definen como objetivos y competencia del nuevo ministerio, entre otros, promover un desarrollo rural sostenible abarcando la materia agropecuaria y pesca, asesorar en materia de bioseguridad, velar por el manejo apropiado del suelo y certificar productos agrícolas, también se crean instancias asesoras y de gestión regional.

En razón de lo anterior, es conveniente valorar en primer término que existen instituciones públicas como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), cuyo marco de competencias es tan amplio que podrían estarse duplicando funciones, así como la asignación de beneficios a los mismos destinatarios<sup>2</sup>, por lo cual una reforma institucional

<sup>1</sup> Opiniones emitidas en los oficios 2054 (DFOE-SOS-0047) y 10486 (DFOE-SOS-0375) de 24 de febrero y 9 de agosto de 2023, relativos al Proyecto de Ley denominado Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Sector Agropecuario, Pesquero, Acuícola y Rural, en sus versiones de texto base y texto sustitutivo, expediente legislativo n.º 23.397.

<sup>2</sup> Al respecto el artículo 1 de la ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), n.º 9036 del 11 de mayo de 2012, señala como objetivo el Establecer un marco

profunda debería delimitar los ámbitos de competencias que corresponden a cada una de ellas, además, debería establecerse los niveles de coordinación e integración de los nuevos comités asesores y técnicos que la ley crea, con aquellos ya conformados en el marco del desarrollo rural que promueve el Inder como son los consejos regionales y territoriales de desarrollo rural.

Con respecto al traslado de la rectoría en materia de energía, se considera oportuno reiterar lo indicado por Contraloría General de la República en informes de la materia energética, en cuanto a que las modificaciones en el marco jurídico efectuadas en diferentes momentos históricos, han causado desmejoras en el funcionamiento de la institucionalidad del sector eléctrico.

Estas modificaciones incorporaron nuevas funciones y actores que participan junto con el ICE en la atención de la demanda eléctrica, pero no previeron elementos que permitieran su acople al modelo eléctrico, para que funcione ordenadamente y con relaciones eficientes entre actores y procesos, lo anterior en este caso considerando además la aprobación de la ley 10086 “Promoción y regulación de recursos energéticos distribuidos partir de fuentes renovables”. En cuanto a las competencias en el tema de Pymes para el Mipro, no se detalla en la exposición de motivos del proyecto de ley, la justificante para trasladar las funciones que ostenta actualmente el MEIC en relación con la promoción, creación y apoyo a las Pymes.

## **2) Sobre la organización del Mipro**

Con respecto a la eliminación de Juntas Directivas y el otorgamiento de una desconcentración mínima a algunos órganos internos del MAG, se observa que al otorgarse mayor poder de decisión y control al jerarca del Mipro, quien asume las competencias de algunos de esos órganos, es conveniente incorporar mecanismos de control que aseguren decisiones equilibradas, no abusivas o arbitrarias del jerarca unipersonal. De ahí la conveniencia de fortalecer el sistema de control interno y de incorporar mecanismos que procuren la rendición de cuentas y la transparencia de las actuaciones, en los temas que se pretenden concentrar al Ministro. En este aspecto conviene que se revise y delimite la potestad amplia y discrecional para el nombramiento de personal asesor y de puestos de confianza.

Además, en relación con el traslado de personal de órganos del MAG, no se menciona que ello también implica el traslado de las auditorías internas con las que cuentan, ante ello reiterar la necesidad de fortalecer el sistema de control interno de dicho Ministerio, debido a los resultados del informe DFOE-SOS-IF-00003-2021 de la auditoría de carácter especial realizada a la Auditoría Interna del MAG, en el cual se constató que el accionar de esa unidad, es incongruente con lo dispuesto por el marco normativo aplicable en relación con la planificación estratégica, operativa y la ejecución de sus servicios.

---

institucional para el desarrollo rural sostenible del país que permita la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia, mediante la creación de los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución del desarrollo rural en el país, con énfasis en los territorios de menor grado de desarrollo. Le corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como rector del sector agropecuario nacional, la formulación de las políticas de desarrollo rural y al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) su ejecución, en su condición de institución integrante del sector agropecuario.

Además, en el caso del traslado del personal de otras instituciones, no se menciona estudio alguno que estime cuántos han de ser los recursos humanos que se tendrán que reubicar o trasladar al Mipro para lograr tales cometidos, y tampoco implica una reestructuración de las instituciones que integran el Sector Agropecuario, Pesquero y de Energía.

### **3) Con respecto a las fuentes y mecanismos de financiamiento.**

Con respecto al presupuesto del Mipro y sus fuentes de financiamiento, en el proyecto de ley se consignan entre las fuentes de ellas, aportes de otras instituciones, así como donaciones, lo cual es impreciso. También, se autoriza al Mipro a establecer precios y tarifas por los servicios que preste, ante lo cual procede señalar la necesidad de valorar el impacto en los destinatarios de los servicios que se gravan con esta nueva tarifa. Si bien el proyecto establece que para el establecimiento de dichas tarifas deberá justificarse con una rigurosa fundamentación técnica, y actualizarse por la variación del índice de precios al consumidor, es necesario que se establezcan parámetros o criterios técnicos para la determinación de su monto base.

Asimismo, el proyecto de ley establece la creación del Fondo Nacional de Semillas, que será administrado por el Ministerio de la Producción, conforme con los programas y presupuestos anuales; al respecto, la Contraloría General ha señalado que conforme lo establece el artículo 185 de la Constitución Política, todos los ingresos públicos deben estar en las arcas del Estado, con el objetivo de mejorar el manejo de la liquidez del Estado, para evitar la fragmentación y cumplir con el principio de unidad de caja.

### **4) Sobre competencias atípicas asignadas a la Contraloría General de la República**

Finalmente, se propone reformar el artículo 17 de la Ley de INCOPECA, n.º 7384 incluyendo como parte de las funciones del Director General, autorizar la adquisición, el gravamen o la enajenación de bienes y resolver las licitaciones, con el visto bueno de la Contraloría General de la República. Al respecto, se indica que dicha función es impropia toda vez que la Contraloría General posee competencias claramente definidas, que se circunscriben a un control y fiscalización de la Hacienda Pública, de modo que cualquier función que el legislador ordinario pretenda asignarle, debe coincidir con el marco funcional establecido en la Constitución Política y desarrollado en su Ley Orgánica, por consiguiente la asignación de funciones ajenas o atípicas al rol como órgano externo de control y fiscalización -tal cual lo plantea el proyecto de ley no es conveniente. Además, la actuación de la Contraloría responde a una valoración de riesgos de fiscalización dentro de la independencia funcional y administrativa absoluta de carácter constitucional para definir hacia dónde dirigir sus esfuerzos de fiscalización de la Hacienda Pública.

DFOE-SOS-0717

7

22 de diciembre, 2023

Por lo antes expuesto, se solicita al Poder Legislativo que considere el criterio emitido por el Órgano Contralor con respecto al proyecto consultado. De esta forma queda atendida su gestión.

Atentamente,

Licda. Lía Barrantes León  
**Gerente de Área a.i**

Lic. Erick Alvarado Muñoz  
**Asistente Técnico**

Lic. Juan Luis Camacho Segura  
**Fiscalizador Abogado**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

**Ce:** Despacho Contralor, CGR.  
Expediente  
**NI:** 20089-2023  
**G:** 2023001195-11