

Al contestar refiérase
al oficio n.º **07204**

30 de abril del 2024
DFOE-SOS-0214

Señora
Cintha Díaz Briceño
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Reforma al inciso C del artículo 16 de la Ley n° 9036, transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural”, expediente tramitado actualmente bajo el expediente n.º 24.040

Se atiende su oficio AL-CPAAGROP-0008-2024, del 8 de marzo de 2024, mediante el cual se solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado “Reforma al inciso C del artículo 16 de la Ley n° 9036, transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural”, tramitado actualmente bajo el expediente N° 24.040.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La exposición de motivos señala que el principal objetivo que tiene la Ley N.º 9036 es establecer un marco institucional que promueva el desarrollo rural del país a través de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas de Estado en esta materia, así como la creación de mecanismos de planificación, coordinación y ejecución de proyectos de inversión pública con énfasis en aquellos territorios de menor grado de desarrollo.

Asimismo, se indica que para lograr el cumplimiento de los objetivos, principios y visión de la Ley N.º 9036, se estableció la implementación de estrategias de articulación y coordinación, no solo con la institucionalidad y gobiernos locales, sino también con el sector privado; aprovechando la experiencia, conocimiento, capital de trabajo y agilidad, en la ejecución de proyectos por parte de organizaciones sociales, cooperativas, fundaciones, asociaciones, entre otras organizaciones sin fines de lucro.

DFOE-SOS-0214

2

30 de abril, 2024

Así, el proyecto de ley propone realizar una reforma del artículo 16 de la Ley n° 9036, para facultar al INDER -según la exposición de motivos- a donar recursos líquidos a sujetos privados, esto con el objetivo de satisfacer necesidades de los territorios rurales mediante la gestión institucional de forma articulada con sujetos privados sin fines de lucro.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Según lo expuesto en la iniciativa de este proyecto de ley, se propone realizar una modificación que faculte al INDER, mediante la reforma del artículo 16 de la Ley n° 9036, para donar recursos líquidos a sujetos privados. Lo anterior, con el fin de satisfacer las necesidades de los territorios rurales mediante la gestión institucional de forma articulada con sujetos privados sin fines de lucro.

En caso de que así finalmente lo disponga la voluntad del legislador, este Órgano Contralor considera que, al tratarse de fondos públicos líquidos, lo correcto sería autorizar una habilitación para realizar “transferencias a sujetos privados”, y no utilizar el término “donaciones de recursos líquidos”¹, toda vez que la donación es un contrato traslativo de dominio, de carácter gratuito, mediante el cual se cumple con la finalidad de traspasar un bien al donatario, conforme los artículos 1393 y siguientes del Código Civil, cuya naturaleza no es conforme para el tipo de transferencia de recursos líquidos con fondos públicos que se pretende habilitar con la reforma.

En ese sentido, según se deriva de la exposición de motivos del proyecto de ley, lo que se pretende con esta iniciativa es habilitar al INDER como concedente para disponer de una autorización legal donde se le faculte para el otorgamiento de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación a diferentes tipos de sujetos privados. Lo anterior, bajo la justificación de cumplir con los objetivos y fines establecidos en la Ley N.º 9036 y la estrategia de gestión institucional del INDER, que permita una acción directa en el otorgamiento de recursos líquidos, a los sujetos de la sociedad civil.

Bajo este panorama, resulta importante señalar a las personas legisladoras, que la transferencia de recursos públicos debe responder a la consecución de una finalidad pública, elemento que condiciona dicho acto de disposición de recursos públicos y, en esa medida, obliga a verificar el cumplimiento de dicha finalidad, lo cual es un supuesto diferente al regulado mediante la donación. Esto es conforme con los antecedentes de criterio emitidos por este Órgano Contralor:

“Además, cuando un beneficio patrimonial previsto en el artículo 5 de la LOCGR consista en el traslado de recursos líquidos del sector público al privado, es decir que el sector público como concedente le traslade o transfiera dinero a un sujeto privado, **éste no se puede concebir como donación**. Lo anterior por cuanto los traslados de recursos líquidos públicos no son una liberación, ya que están condicionados siempre al cumplimiento de un fin del cual el concedente de fondos

¹ Ver en el mismo sentido: Contraloría General de la República. Criterio DJ-1481 (13272) del 28 de setiembre, 2023.

DFOE-SOS-0214

3

30 de abril, 2024

públicos es siempre responsable de asegurarlo, y aunque se conviertan en recursos privados siguen siendo de origen público, lo cual no coincide con la naturaleza jurídica de la donación. (ver también Opinión Jurídica 167 del 8 de setiembre del 2003 de la Procuraduría General de la República).²

Por lo tanto, en cuanto a esta posibilidad de transferencia de recursos públicos en efectivo por parte de INDER a favor de sujetos privados debido a la necesidad que se desprende del proyecto de ley, la acción descrita está comprendida dentro del supuesto regulado en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General (LOCGR), de conformidad con el cual tanto la administración como los sujetos privados que los reciban, están en la obligación de garantizar que los fondos transferidos se utilicen en la atención de la finalidad pública que el INDER procura satisfacer conforme a su marco normativo, responsabilidades que, en criterio de este Órgano Contralor, deberían quedar expresamente establecidas en la norma legal que se pretende reformar.

Lo anterior es consistente con lo expuesto por este Órgano Contralor en el “Informe de Auditoría acerca del modelo de gestión establecido por el INDER para el desarrollo de proyectos articulado con terceros”³, en el cual se detalló:

“(…) en el marco de la presente auditoría, el Órgano Contralor llevó a cabo un análisis del alcance de la normativa utilizada por el Inder para el traslado de recursos líquidos, así como del artículo 5 de la LOCGR llegando a determinar que ninguno de los artículos de la Ley n.º 9036 cumple con los supuestos previstos en el artículo 5 de la LOCGR para el traslado de recursos líquidos a sujetos privados, ni tampoco la Ley n.º 9036 habilita la donación de recursos líquidos. Dado lo anterior, la suscripción de un convenio de cooperación en el caso de los proyectos articulados no sustituye la norma de rango legal necesaria para trasladar recursos líquidos a un sujeto privado, a la vez que, lo contenido en los Decretos Ejecutivos n.º 41086-MAG y 43102-MAG, sobrepasan los alcances de la Ley n.º 9036 de previa cita”.

Sobre esta situación, el artículo 5 de la LOCGR señala claramente que todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la hacienda pública, en favor de un sujeto privado debe darse por ley o de acuerdo con una ley. Esto de conformidad con el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, en cuanto a que el actuar de la administración pública debe estar sometido al ordenamiento jurídico.

Bajo esta inteligencia, al estar ante una posible habilitación legal para transferir recursos de manera gratuita y sin contraprestación en favor de sujetos privados, resulta de necesaria consideración para esa Comisión las “Normas Técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del Sector Público a Sujetos Privados” (R-DC-00122-2019), normativa que en caso de aprobarse

² Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SOS-IAD-00004-2023 del 31 de agosto, 2023.

³ Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SOS-IAD-00004-2023 del 31 de agosto, 2023

DFOE-SOS-0214

4

30 de abril, 2024

este proyecto, se aplicaría a este tipo de transferencias, la cual regula los elementos básicos para la formulación, aprobación, rendición de cuentas y control de los presupuestos de los beneficios patrimoniales otorgados por medio de transferencia gratuita y sin contraprestación a sujetos privados.

En ese sentido, se sugiere incorporar en el proyecto, cuando menos de manera general, las obligaciones básicas aplicables tanto a quien otorga como a quienes reciben los recursos, así como los controles aplicables en ambos supuestos, esto sin perjuicio del detalle que al respecto se establezca en la normativa reglamentaria o interna que la institución pueda emitir.

Finalmente, se sugiere valorar precisar en la literalidad de la reforma propuesta al inciso c) del artículo 16 de la Ley n° 9036, si la persona receptora de la transferencia que se pretende se refiere exclusivamente a sujetos privados; pues esto se extrae de la exposición de motivos del proyecto, pero no de la literalidad de la propuesta.

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

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.

G: 2024001207-5

Expediente: CGR-PLEY-2024002121

NI: 5412-2024