

Al contestar refiérase
al oficio n.º **14382**

16 de setiembre, 2024
DFOE-SOS-0554

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefe Área Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Respuesta a solicitud de opinión acerca del texto del proyecto de ley denominado: “Ley para el financiamiento de proyectos rurales, ejecutados por sujetos públicos y privados, y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”

Se atiende su oficio n.º AL-CPAAGROP1782-2024 del 20 de agosto del 2024¹, mediante el cual solicitó opinión a la Contraloría General sobre el texto del proyecto denominado: “Ley para el financiamiento de proyectos rurales, ejecutados por sujetos públicos y privados, y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”, Expediente Legislativo n.º 24.334.

En concordancia con lo establecido en los numerales 183 y 184 de la Constitución Política, en los que se constituye a este Órgano Contralor como el rector en el control y la vigilancia de la hacienda pública, es oportuno indicar que la Contraloría General realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, como Órgano Auxiliar de la Asamblea Legislativa.

a) Aspectos generales del proyecto

El proyecto de ley consta de 4 artículos que proponen reformar los artículos 12, 15, 16 y 36 de la Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), ley n.º 9036 del 12 de mayo de 2012 y sus reformas.

La exposición de motivos refiere a que el Inder es el encargado de liderar el desarrollo de las comunidades rurales en Costa Rica y ejecutar las políticas de desarrollo rural para mejorar las condiciones de vida de la población.

¹ Registrado con el número de ingreso 17409-2024.

DFOE-SOS-0554

2

16 de setiembre, 2024

La motivación del proyecto menciona que en el informe de auditoría DFOE-SOS-IAD-00004-2023, la Contraloría General señaló que el Inder incumplía con el principio de legalidad al financiar proyectos articulados con terceros mediante el otorgamiento de beneficios patrimoniales con recursos líquidos, pues carece de una norma de imperativo legal que le autorice trasladar fondos públicos a sujetos privados. Producto de ello, nace la iniciativa legislativa en consulta para facultar al Inder a realizar proyectos rurales ejecutados por terceros, trasladando recursos líquidos a sujetos públicos o privados, sometidos a procedimientos de control en la ejecución de esos fondos.

Además, se indica que éstos proyectos están estrechamente ligados a los objetivos de desarrollo sostenible, pues contribuyen a erradicar la pobreza, el hambre, a tener una vida sana y mayor bienestar, a tener un desarrollo sostenible en las comunidades con acciones pro-clima, entre otros.

En atención a ello, la propuesta legislativa propone adicionar un inciso al artículo 12, para que además de los criterios de participación y organización de los actores por parte del Inder, se considere el desarrollo y financiamiento de proyectos rurales con recursos líquidos a sujetos públicos y privados. En el mismo sentido, propone agregar un nuevo inciso al artículo 15, para que dentro de las funciones del Inder se contemple el desarrollo y financiamiento de proyectos rurales para las comunidades rurales, por medio de transferencias de recursos líquidos a sujetos públicos y privados. Además, se indica en ese inciso que los sujetos públicos y privados deben presentar al Inder la liquidación de esos recursos con relación al proyecto rural ejecutado como mecanismo de control, agregando que en caso de existir alguna irregularidad en la ejecución de los recursos, el Inder reglamentará un procedimiento con atención al debido proceso administrativo y si se comprueba una mala ejecución de los recursos, se procederá a sancionar al sujeto público o privado, quienes deberán devolver los recursos líquidos otorgados, sin la posibilidad de financiar ningún proyecto rural a futuro.

El proyecto de ley también propone reformar el artículo 16 sobre las competencias y potestades del Inder, para que se agregue un inciso que permita el desarrollo y financiamiento de proyectos rurales por medio de transferencias de recursos líquidos a sujetos públicos y privados, debiendo la Junta Directiva del Inder incluir en la liquidación presupuestaria anual que remite a la Contraloría General, un detalle del uso, destino y fiscalización de esos recursos.

Finalmente, propone agregar un párrafo final al artículo 36 relativo a convenios y alianzas, para habilitar al Inder la posibilidad de que al momento de suscribir convenios o alianzas estratégicas pueda transferir recursos líquidos a favor de sujetos públicos o privados para el desarrollo de proyectos rurales.

DFOE-SOS-0554

3

16 de setiembre, 2024

b) Opinión del Órgano Contralor

En primer lugar, es importante resaltar que con la promulgación de la Ley N° 9036, se transformó al entonces Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), con el fin de promover el desarrollo rural sostenible en las zonas rurales que afrontan grandes disparidades sociales y económicas; a su vez dicha ley le da la responsabilidad al Inder de asumir el papel de órgano máximo de coordinación en ese desarrollo en atención a las políticas emanadas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La ley plantea la urgencia del desarrollo rural con enfoque territorial, lo que implica una visión diferente de las dinámicas generadas en el medio rural, con un concepto más integral y de mayor participación por parte de los actores sociales.

Dentro de las obligaciones que establece la ley del Inder, están promover y fomentar el bienestar económico y social en los territorios rurales, mediante la prestación de servicios públicos para corregir las disparidades del desarrollo territorial atendiendo prioritariamente las zonas de mayor rezago social, mediante la transformación y la reactivación productiva y económica de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sostenible.

En el informe de auditoría acerca del modelo de gestión establecido por el Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros², citado en la exposición de motivos del proyecto de ley, la Contraloría General advirtió, entre otros temas, las situaciones que conviene resaltar en los siguientes párrafos.

Se evidenció en el citado informe que el Inder carece de procesos de planificación que brinde orientaciones estratégicas para garantizar que la ejecución de proyectos articulados con terceros contribuya en forma razonable con el desarrollo rural, trasladando así su responsabilidad de impulsar el desarrollo rural a los actores sociales de los territorios.

Además se recalcó que, con base en su propia ley, le corresponde impulsar la ejecución de la política nacional en materia de desarrollo rural, planificando y formulando estrategias integrales, impulsando acciones y programas para su atención, bajo los principios de adaptabilidad, efectividad y oportunidad que permitan el cumplimiento de sus fines institucionales según la prioridad definida para cada territorio rural.

En atención a ello, el financiamiento de proyectos que se originan de iniciativas externas al Inder, de sujetos privados u otras instituciones públicas, deben estar acompañadas de una participación activa de éste en la definición del horizonte estratégico a seguir en el planteamiento de proyectos, para asegurar razonablemente que la

² Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2023, emitido el 31 de agosto del 2023.

intervención pública asociada a estos proyectos es prioritaria y contribuye al desarrollo rural integral definido para cada territorio. Financiar proyectos mayoritariamente a petición de parte y en forma aislada, aumenta la probabilidad de que el Inder no atienda las problemáticas de relevancia para los territorios en forma integrada y bajo una visión estratégica.

Por otra parte, el informe de auditoría constató que el Inder ha desarrollado proyectos articulados con sujetos privados mediante el traslado de recursos líquidos, como un beneficio patrimonial, sin contar con una norma de rango legal que le habilite para ello, contraviniendo el principio de legalidad. A esta conclusión se arribó al realizar un estudio sistemático de la normativa utilizada por el Inder para el traslado de recursos, donde se determinó que la ley n.º 9036 en ningún momento habilita al Inder para efectuar donación de recursos líquidos, ni para realizar el traslado de fondos públicos a sujetos privados como un beneficio patrimonial según lo establecido el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), ley n.º 7428, el cual señala que todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación a favor de un sujeto privado debe darse por ley o de acuerdo con una ley.

Sobre ello, citar también el criterio expresado por la Contraloría General en el oficio DFOE-SOS-0215 (07210) del pasado 30 de abril del 2024, remitido a la Asamblea Legislativa en respuesta a la consulta del expediente legislativo n.º 24.040, sobre la propuesta de reforma al inciso c) del artículo 16 de la ley del Inder y el tema de la donación:

“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”, 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.”

DFOE-SOS-0554

5

16 de setiembre, 2024

Partiendo de lo anterior, la Contraloría General observa que la propuesta legislativa en consulta, expediente legislativo n.º 24.334, que propone ampliar las competencias y potestades del Inder para desarrollar y financiar proyectos rurales para las comunidades rurales por medio de transferencias de recursos líquidos, atiende las debilidades indicadas en el informe de auditoría anteriormente citado en cuanto a la falta de habilitación legal del Inder para transferir recursos líquidos a sujetos privados; sin embargo, corresponde advertir algunos temas sobre el control interno para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos.

Es preciso indicar que, con el fin de asegurarse que éstos proyectos rurales sean direccionados a generar un impacto significativo y gradual que impulse el desarrollo rural, deberían establecerse también vía legal las condiciones mínimas o los aspectos que deben cumplir los proyectos a financiarse, como lo es el nexo o vínculo con los fines, estrategias, planes, proyectos y programas de desarrollo rural territorial, así como su coincidencia con la metodología de priorización de las intervenciones públicas, de manera que se cumpla con la visión estratégica de los territorios, los fines y las funciones propias del Inder y pueda medirse el impacto social y económico que generan, evitando la duplicidad de funciones a nivel institucional. No se trata de financiar emprendimientos particulares, con impacto limitado, sino proyectos vinculados a los objetivos del Instituto y con amplia incidencia, de lo contrario, no se logra transformar positivamente el sector rural.

La existencia de ese vínculo o nexo con la planificación institucional del Inder y los proyectos a desarrollar o financiar ejecutados por sujetos públicos o privados que garantice el desarrollo rural, es relevante para evitar que se dupliquen funciones y más aún se trasladen las funciones propias del Inder a otros órganos del Estado o a sujetos privados, delegando así su responsabilidad de impulsar el desarrollo rural a los actores sociales de los territorios.

En ese sentido, los criterios ya contenidos en el artículo 12 de la ley n.º 9036 acerca de la formulación participativa de una visión a futuro del territorio para orientar la inversión y prestación de servicios, deben ser complementarios y no excluyentes al nuevo inciso que se propone agregar a este artículo, con respecto al desarrollo y financiamiento de proyectos rurales por medios de transferencias de recursos líquidos a sujetos públicos y privados, de manera que no sean proyectos aislados.

Por otro lado, al momento de transferir recursos líquidos por parte del Inder para que otros sujetos públicos o privados ejecuten sus propios proyectos, se recomienda considerar que éstos traslados de recursos públicos no son una liberación, ya que están condicionados siempre al cumplimiento de un fin del cual el concedente es siempre responsable de asegurarlo, y para este caso particular, la sola presentación al Inder de una liquidación posterior a la finalización del proyecto, no constituye un mecanismo de control suficiente, como lo propone la reforma al artículo 15, sino que el Inder debe realizar una orientación

estratégica en la planificación y ejecución de los proyectos, para asegurar la contribución de las intervenciones públicas al desarrollo rural territorial.

Además, se sugiere considerar que en el caso de las transferencias a privados, esta es una acción que comprende el supuesto regulado en el artículo 5 de la LOCGR, por lo que corresponde velar por el cumplimiento de las Normas técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del sector público a sujetos privados (R-DC-00122-2019), la cual regula los elementos básicos para la formulación y aprobación presupuestaria, así como respecto a la rendición de cuentas, seguimiento y control de los beneficios patrimoniales otorgados por medio de transferencia gratuita y sin contraprestación a sujetos privados; también se debe considerar que tanto la administración como el sujeto privado que lo recibe, 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 su marco normativo; responsabilidades que en criterio del Órgano Contralor deberían quedar expresamente establecidas en la norma legal que se propone reformar.

De esta forma, 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.

En el caso específico del artículo 36 de la Ley del Inder, acerca de los convenios, se recomienda a los señores diputados y señoras diputadas, que se incorpore en el texto del proyecto de ley los requisitos antes mencionados, con el fin de asegurar la coherencia de los proyectos con la visión estratégica y los fines del Inder en el desarrollo rural territorial.

Además de ello, en dichos convenios, se recomienda tomar en cuenta las condiciones ya establecidas en el inciso f) del artículo 2 de la nueva Ley General de Contratación Pública, ley n.º 9986 del 27 de mayo del 2021; así como la necesidad de delimitar en el convenio que se formalice la transferencia de recursos líquidos, el objeto, el destino de los recursos públicos, las responsabilidades de ambas partes y el plazo estimado. De igual forma para las denominadas “alianzas estratégicas” se sugiere tener en cuenta la regulación incorporada en el artículo 3 inciso h) de la Ley General de Contratación Pública y el artículo 13 de su Reglamento, normativa posterior a la ley n.º 9036 de 30 de noviembre de 2012, las cuales evidencian que tales alianzas son procedentes en mercados en competencia cuando se desea lograr ventajas competitivas, lo que no es el caso del Inder.

DFOE-SOS-0554

7

16 de setiembre, 2024

Finalmente indicar que, en el contexto actual, es importante considerar que el superávit total acumulado hasta el año 2023 por parte de la Inder fue excluido de la aplicación de regla fiscal por disposición del transitorio n.º XLIII a la Ley n.º 9635; al no ser aplicable esta medida de contención del gasto, se está ante la posibilidad de que ese superávit, que representa más de 52.903 millones de colones, pueda ser utilizado en su totalidad para las transferencias de recursos líquidos que este proyecto pretende habilitar, para lo cual resulta relevante los controles indicados.

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

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

María Virginia Cajiao Jiménez
Fiscalizadora Abogada

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente

G: 2024001207-11

NI: 17409-2024