

Al contestar refiérase
al oficio n.º **15924**

7 de octubre, 2024
DFOE-SOS-0590

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: “Reforma de los artículo 2 y 36, reforma del inciso e) del artículo 46 y adición de los incisos r) y s) al artículo 3 de la Ley n.º 9036 Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural Territorial (Inder) y crea Secretaría Técnica de desarrollo rural.”

Se atiende su oficio n.º AL-CPAAGROP-2362-2024 del 4 de setiembre del 2024¹, mediante el cual solicitó opinión a la Contraloría General sobre el texto del proyecto denominado: Reforma de los artículo 2 y 36, reforma del inciso e) del artículo 46 y adición de los incisos r) y s) al artículo 3 de la Ley n.º 9036 Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural Territorial (Inder) y crea Secretaría Técnica de desarrollo rural”, Expediente Legislativo n.º 24.315.

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

La exposición de motivos menciona que actualmente existen en el país inversiones millonarias desde el sector agropecuario en infraestructura, tales como plantas agroindustriales, centros de acopio, plantas de procesamiento de lácteos y otras que actualmente no operan por distintas razones, las cuales fueron otorgadas a los beneficiarios establecidos en la Ley n.º 9036 del Inder; es decir, a las personas físicas y jurídicas, estas últimas sin fines de lucro.

¹ Registrado con el número de ingreso 18714-2024.

DFOE-SOS-0590

2

7 de octubre, 2024

Dichas infraestructuras, para el caso de Inder, representan costos fijos anuales de mantenimiento, pago de servicios públicos, limpieza de áreas verdes, seguridad, de activos en desuso. Todo esto sin generar recursos propios, o generados por la adjudicación para su funcionamiento, siendo que estos proyectos no han sido la solución a los múltiples problemas que posee la agricultura y los productos pecuarios, sino que ahora forman parte de proyectos en desuso.

Se indica que existe un inventario de plantas en desuso que puede ser reactivado mediante mejoras con las organizaciones, de manera que la recuperación de éstas estructuras podrían dinamizar la economía local, otorgando a las instituciones capacidad para realizar alianzas público-privadas, sin que signifique privatización y pérdida de patrimonio estatal y social.

Por lo anterior, se propone realizar una reforma que faculte al Inder para realizar alianzas estratégicas con los sujetos de la sociedad civil (organizaciones con fines de lucro), que cuenten con la capacidad instalada para una ejecución eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, en este caso específico para que puedan utilizar las infraestructuras en desuso, contribuyendo a satisfacer las necesidades de los territorios rurales, de manera prioritaria las regiones con mayor rezago social y económico, mediante el impulso de las actividades socioeconómicas, el incremento de la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso, para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere la actividad productiva.

El proyecto de ley consta de un artículo único, que a su vez propone reformar cuatro artículos de la Ley n.º 9036, Ley que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y crea Secretaría Técnica de desarrollo rural, con el fin de habilitar al Inder para que dentro de las alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas que ya tiene facultado realizar en el artículo 36, pueda además celebrarlas con sujetos privados con o sin fines de lucro.

En el mismo sentido, propone ampliar el concepto de sujetos establecido en el artículo 2, para indicar que la participación de las organizaciones con fines de lucro en la aplicación de ésta ley serán únicamente las pymes y las pypmas. Así mismo, la propuesta de ley agrega en el artículo 3 sobre definiciones, el concepto de pyme (unidad productiva de carácter permanente) y pypma (pequeño y mediano productor agropecuario), refiriendo ambos términos a los reglamentos que actualmente tiene el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

b) Opinión del Órgano Contralor

La promulgación de la Ley n.º 9036, 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 zonas que afrontan grandes disparidades sociales y económicas, y plantea dentro de los objetivos del desarrollo rural, la promoción y fomento del bienestar

DFOE-SOS-0590

2

7 de octubre, 2024

económico y social de los territorios rurales, mediante el apoyo económico, generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos.

Así, dentro de las funciones que por ley tiene el Inder, se encuentra, entre otras, ejecutar la política del Estado para el desarrollo rural emitida por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en coordinación con los órganos competentes del sector público, organizaciones privadas y de la sociedad civil, y facilitar el acceso a los productores rurales al desarrollo tecnológico y servicios de apoyo requeridos para generar nuevos productos y procesos².

Para ello, el inciso d) del artículo 16 de la Ley n.º 9036, faculta y habilita al Inder a prestar, financiar, hipotecar bienes, realizar actividades comerciales, prestar o contratar servicios y celebrar convenios, contratos y alianzas con personas de derecho público o privado, nacionales o internacionales para el cumplimiento de sus fines establecidos en la ley; por lo tanto, el Órgano Contralor considera que no resulta necesaria la reforma propuesta para que el Inder pueda otorgar a un tercero la posibilidad de utilizar las instalaciones en desuso a las cuales hace referencia en la exposición de motivos. Lo que sí debe es coincidir en el uso, fin o destino de interés público y su alineamiento con la visión estratégica del Inder para el cumplimiento de sus fines.

Al respecto, es necesario tener en consideración que la situación descrita de trasladar los bienes e infraestructura en desuso propiedad del Inder a sujetos de la sociedad civil, con el fin de que éstos lo administren y así contribuir a satisfacer las necesidades de los territorios rurales, es un escenario contemplado dentro del supuesto del inciso b) artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Así las cosas, los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos o actividades públicas, incluyendo derechos de propiedad del Estado, deben aplicar en su gestión los principios y normas técnicas de control interno que al efecto emite el Órgano Contralor, en tanto los fondos y actividades componentes a su vez de la hacienda pública, no pierden en ningún momento su naturaleza pública, correspondiendo así una verificación de los medios que el particular utiliza para administrar o custodiar los fondos públicos que se le confían.

En atención a ello, tanto el Inder en su calidad de sujeto público otorgante de bienes públicos mediante contrato o convenios, como los sujetos privados que custodien o administren esa infraestructura en desuso, que por cualquier título el Inder les otorgue, están en la obligación de cumplir con las Normas para el control de Fondos y Actividades públicas que son custodiados o administrados por sujetos privados, emitidas por la Contraloría General bajo la resolución R-DC-0010-2023, vigentes a partir del 1 de marzo del 2023, para el adecuado control de dichos fondos o actividades públicas.

² Artículo 15, Ley n.º 9036.

DFOE-SOS-0590

2

7 de octubre, 2024

Además, dichas normas establecen que para que un sujeto público pueda otorgar en custodia o administración fondos o actividades públicas, debe estar habilitado mediante una ley en forma expresa, situación ya contemplada en los artículos 15 y 16 de la Ley del Inder, por lo que corresponde una verificación de los medios que el particular utiliza para administrar o custodiar los fondos públicos que se le confían.

De esta forma, se sugiere incorporar en el proyecto, cuando menos de manera general, las obligaciones básicas aplicables tanto al sujeto público que otorga, en este caso el Inder, como a quienes reciben en custodia o administración los bienes e infraestructura, 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.

Con respecto a la ampliación del concepto de sujetos a los que aplica la ley del Inder, actualmente restringido a personas jurídicas sin fines de lucro conforme al artículo 2 de la Ley n.º 9036, se reitera lo ya indicado en el informe de auditoría acerca del modelo de gestión establecido por el Inder para el desarrollo de proyectos articulados con terceros³, en el cual la Contraloría General advirtió 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.

Así, la posibilidad de participación de organizaciones privadas con fines de lucro en el aprovechamiento de éstos bienes en desuso a los que hace referencia la exposición de motivos, debe estar vinculada a la visión estratégica y la planificación activa que elabora el Inder, para asegurar razonablemente que la intervención pública asociada a estos proyectos es prioritaria, genera un impacto significativo y gradual, y contribuye al desarrollo rural integral definido para cada territorio.

La existencia de ese vínculo o nexo con la planificación institucional del Inder y los proyectos a desarrollar 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.

Finalmente, con respecto a la propuesta de reforma al artículo 36 y al tema de las alianzas estratégicas, se recalca lo ya indicado en el oficio DFOE-SOS-0554 del 16 de setiembre de 2024, sobre el proyecto de ley n.º 24.334, que indica:

³ Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2023, emitido el 31 de agosto del 2023.

DFOE-SOS-0590

2

7 de octubre, 2024

“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.”

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