

Al contestar refiérase
al oficio n.º **16133**

9 de octubre, 2024
DFOE-SOS-0597

Señor
Luis Diego Obando Espinach
Director Ejecutivo
Corporación Ganadera (CORFOGA)

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado sobre los requisitos para girar transferencias de fondos públicos de un sujeto público a otro

Nos referimos a su oficio n.º CFG-0847-2024, relativo a una consulta sobre los requisitos que debe cumplir la Corporación Ganadera (en adelante CORFOGA) para recibir transferencias de fondos públicos por parte del Instituto de Desarrollo Rural (en adelante INDER) con motivo de las acciones realizadas para combatir la plaga del gusano barrenador en Costa Rica.

I. Motivo de la gestión

En su consulta, se solicitó criterio a esta Contraloría General en relación con los requisitos que debe cumplir CORFOGA para recibir transferencias de fondos públicos por parte del INDER con motivo de las acciones realizadas para combatir la plaga del gusano barrenador en Costa Rica. Específicamente, solicitó aclarar si esa Corporación debe cumplir lo dispuesto en los artículos 1 y 12 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley n.º 8131, en caso de transferencias de fondos públicos para la ejecución de convenios, planes, programas o proyectos enmarcados en el artículo 5 de la Ley de Creación de la Corporación Ganadera, Ley n.º 7837.

II. Consideraciones preliminares

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la Ley Orgánica n.º 7428, en el cual se establece que el Órgano Contralor ejerce la potestad consultiva en el ámbito de sus competencias, de manera que atiende las consultas que al efecto le dirijan los órganos parlamentarios, los diputados, los sujetos pasivos y los sujetos privados no contemplados en el inciso b) del artículo 4 de la indicada ley.

En razón de lo anterior, se emitió el “Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República”¹, en el que se establecen las condiciones que rigen el trámite y la atención de las consultas ingresadas como parte del ejercicio de la competencia consultiva.

De conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, esta Contraloría General no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la administración pública respectiva en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emite corresponde a un criterio que no pretende abordar y mucho menos resolver un caso específico, sino que tiene un carácter general cuyo propósito es servir de insumo a la administración, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, que permitan orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de la buena marcha de los asuntos que les competen.

III. Criterio del Órgano Contralor

En primer término, resulta importante señalar que en la Ley de Creación de la Corporación Ganadera, Ley n.º 7837, se indica como finalidad de ese ente el fomentar la ganadería bovina dentro del marco de la sostenibilidad, y dentro de sus objetivos están fomentar el desarrollo, la modernización y el incremento de la productividad de la ganadería bovina, empleando los recursos intensiva y racionalmente dentro del concepto de sostenibilidad; así como velar por el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos, tratados, convenios y negociaciones, nacionales e internacionales, sobre el ganado bovino que afecten, directa o indirectamente, la actividad ganadera.

En virtud de la anterior, el artículo 6 incisos f) y g) de la Ley n.º 7837 faculta a CORFOGA para ejecutar alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, para el desarrollo de las actividades tendientes a cumplir los objetivos de la Ley. De igual forma, se le faculta para realizar planes, programas y proyectos de fomento y apoyo a la ganadería, mediante convenios, empréstitos o donaciones de otros países o de organismos nacionales e internacionales.

Por otra parte, mediante la Ley n.º 9036, se transformó al entonces Instituto de Desarrollo Agrario en el 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, 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.

¹ Resolución R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre de 2011, publicado en la Gaceta 244 del 20 de diciembre de 2011.

DFOE-SOS-0597

3

9 de octubre, 2024

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 cuanto a su consulta, se solicita al Órgano Contralor aclarar si la Corporación Ganadera con motivo de una transferencia por parte del INDER para combatir la plaga del gusano barrenador en Costa Rica, debe cumplir lo dispuesto en los artículos 1 y 12 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, Ley n.º 8131, en tanto dichos artículos señalan:

“Artículo 1º-Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: / a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias. / b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política. / c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado. / d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley. / También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado(...)”

“ARTÍCULO 12.- Requisitos para girar transferencias

Prohíbese a las entidades del sector público girar transferencias hasta tanto el presupuesto de la entidad perceptora que las incorpore no haya sido aprobado de conformidad con el ordenamiento jurídico”.

Al respecto, se hace necesario realizar algunas aclaraciones sobre la potestad presupuestaria que posee el Órgano Contralor respecto a los entes públicos no estatales, la cual está establecida en el artículo 184 de la Constitución Política, cuyo ejercicio se

DFOE-SOS-0597

4

9 de octubre, 2024

materializa en el examen y la aprobación, así como la fiscalización de la ejecución y liquidación de los presupuestos de ciertas instituciones.

Cabe mencionar que esta potestad constitucional ha sido desarrollada por el legislador ordinario, y de ello da cuenta el artículo 18 de su Ley Orgánica en los siguientes términos:

“Artículo 18. Fiscalización presupuestaria. Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. **Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija (...)**”.

De la norma recién transcrita se dispone entonces, que los entes públicos no estatales deberán remitir su presupuesto a la Contraloría General para su respectiva aprobación, solamente cuando así lo disponga una ley especial. Este no es el caso de CORFOGA, ya que si bien su naturaleza es la de ente público no estatal, existe una ley especial, su propia Ley Orgánica, Ley n.º 7837, que establece en el artículo 10 inciso d) que es a su junta directiva a quien le corresponde la aprobación de los presupuestos.

Así las cosas, lejos de una norma legal especial que pudiera establecer una competencia de la Contraloría General referida a la aprobación presupuestaria de ese ente público no estatal, existe una norma legal que atribuye esa competencia de manera expresa a un órgano interno de dicho ente, siendo ésta -en consecuencia- la encargada de aprobar su presupuesto y darle eficacia; lo cual nos lleva a señalar que sería este órgano interno de CORFOGA el encargado de realizar la aprobación presupuestaria en los términos del artículo 12 de la Ley n.º 8131. Lo anterior, no aplica para el caso del INDER, la cual es una institución descentralizada y está claro la sujeción de su presupuesto a la aprobación externa del Órgano Contralor.

Ahora bien, lo descrito hasta ahora no dista del cumplimiento del resto de normativa legal y reglamentaria que ambas instituciones (CORFOGA e INDER) deben cumplir respecto a las transferencias giradas de un sujeto público a otro. Al respecto, sobre los requisitos para ser receptor de transferencias por parte del INDER, se debe señalar que el financiamiento de proyectos que se originan de iniciativas externas al INDER por parte de sujetos públicos, deben estar acompañadas de una participación activa del INDER en la definición del horizonte estratégico a seguir en el planteamiento y ejecución de los proyectos, para asegurar razonablemente que la intervención pública asociada al proyecto se alinea con los objetivos de la institución y con la planificación estratégica. Además, el proyecto a desarrollar debe ser prioritario y contribuir al desarrollo rural integral definido para cada territorio.

DFOE-SOS-0597

5

9 de octubre, 2024

Es preciso indicar que, si bien el artículo 11 de la Ley n.º 9036 faculta que el Inder y las instituciones públicas implicadas en el desarrollo rural territorial, según su disponibilidad presupuestaria, puedan facilitar el acceso a recursos materiales y financieros, con el fin de asegurarse que éstos proyectos sean direccionados a generar un impacto significativo y gradual que impulse el desarrollo rural, deben establecerse las condiciones mínimas o los aspectos que debe cumplir el proyecto 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 una visión estratégica y las funciones propias del Inder y pueda medirse el impacto social y económico que genere.

Finalmente, en el caso específico del artículo 36 de la Ley del Inder que permite realizar convenios con instituciones públicas, 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, el objeto, el destino de los recursos públicos, las responsabilidades de ambas partes y el plazo estimado.

IV. Conclusiones

1. La Ley n.º 7837 faculta a CORFOGA para realizar planes, programas y proyectos de fomento y apoyo a la ganadería, mediante convenios, empréstitos o donaciones de otros países o de organismos nacionales e internacionales.
2. La naturaleza jurídica de CORFOGA corresponde a la de un ente público no estatal, por lo que en atención a lo que establece el artículo 18 de la Ley n.º 7428 y al no existir una norma especial, dicho ente no debe remitir su presupuesto a la Contraloría General para su aprobación.
3. El artículo 12 de la Ley n.º 8131 sí resulta aplicable a las transferencias que un sujeto público pueda transferir a CORFOGA en el marco de un convenio de cooperación, de manera que el presupuesto de la entidad perceptora deberá estar debidamente aprobado por la instancia competente, de previo al giro de la transferencia. En el caso de CORFOGA, según el artículo 19 inciso d) de la Ley n.º 7837, esa entidad competente es su propia junta directiva, no la Contraloría General.
4. La no aprobación del presupuesto de CORFOGA por parte del Órgano Contralor no dista del cumplimiento del resto de normativa legal y reglamentaria que ambas instituciones (CORFOGA e INDER) deben cumplir respecto a las transferencias de recursos girados de un sujeto público a otro.

DFOE-SOS-0597

6

9 de octubre, 2024

Se remite copia de este criterio al INDER por el interés que esta institución pueda tener en relación con los asuntos aquí analizados.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web www.cgr.go.cr

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Sr. Osvaldo Artavia Carballo, Presidente Ejecutivo, INDER.
Expediente CGR-CO-2024005722
G: 2024003412-1