

Al contestar refiérase
al oficio n.º **19108**

11 de noviembre, 2024
DFOE-SOS-0794

Señor
Lester F. Pereira Salazar
Auditor Interno
CORPORACIÓN GANADERA NACIONAL

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio solicitado por el Auditor Interno de CORFOGA, sobre la posibilidad de transferir recursos líquidos, comprar insumos, donar servicios, bienes muebles e inmuebles, a otras entidades públicas o privadas

Nos referimos al oficio n.º CFG-0960-2024 sin fecha, sobre la posibilidad que tiene la Corporación Ganadera Nacional (CORFOGA) para transferir recursos líquidos, comprar insumos, donar servicios, bienes muebles e inmuebles, a otras entidades públicas o privadas para programas, proyectos o planes conjuntos de apoyo a la actividad ganadera.

I. Motivo de la gestión

Se solicitó criterio a esta Contraloría General en relación con la posibilidad de que CORFOGA pueda, sin contraprestación alguna, ayudar a instituciones públicas como el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) para que gestionen de forma conjunta proyectos, mediante la compra directa de insumos que después la institución pública traslada a los ganaderos. En ese mismo sentido, consultó si es posible que CORFOGA colabore con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en proyectos, programas o planes, girando o transfiriendo recursos líquidos para la compra de insumos que después esa institución traslada a los productores ganaderos.

Además, consultó sobre la legalidad para que dicha Corporación pueda transferir o donar recursos líquidos, bienes muebles e inmuebles o servicios mediante proyectos o convenios articulados con sujetos privados para colaborar con proyectos, programas o planes relacionados con el fomento y mantenimiento de la actividad ganadera.

Por último, consultó si es viable para CORFOGA colaborar con la contratación de servicios, como análisis de laboratorios, a fin de completar el plan anual de residuos a cargo del SENASA.

Es criterio del consultante que con base en los incisos a) y f) del artículo 6, y el inciso a) del artículo 10 de la Ley de creación de CORFOGA, Ley n.º 7837¹, esa Corporación está habilitada para ayudar sin contraprestación alguna a instituciones

¹ Ley n.º 7837 del 5 de octubre de 1998.

DFOE-SOS-0794

2

11 de noviembre, 2024

públicas como SENASA para que gestionen de forma conjunta proyectos, mediante la compra directa de insumos que después la institución pública traslada a los ganaderos; también para colaborar con MAG en proyectos, programas o planes, girando o transfiriendo recursos líquidos para la compra de insumos que después esa institución traslada a los productores ganaderos; y también para colaborar con la contratación de servicios, como análisis de laboratorios, a fin de completar el plan anual de residuos, a cargo del SENASA.

Por otra parte, es criterio del consultante que la referida ley no autoriza el traslado de recursos líquidos a sujetos privados mediante proyectos o convenios articulados, de manera que el traslado de dichos recursos no estaría conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General (LOCGR)².

II. Consideraciones preliminares

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de la LOCGR, 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”³, 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 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.

Por lo tanto, debe quedar claro que no se está brindado una respuesta específica, sino que el presente criterio emitido en ejercicio de la potestad consultiva 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

De conformidad con lo que señala el artículo 1 de la Ley n.º 7837, CORFOGA es un ente público no estatal que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y por ello, su actuar se encuentra sujeto al ordenamiento jurídico que regula el sector público; así de acuerdo con el principio de legalidad previsto el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública⁴ y 11 de la Constitución Política, está obligada a prestar aquellos

² Ley n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994.

³ Resolución n.º R-DC-0197-2011 del 13 de diciembre del 2011, publicado en la Gaceta n.º. 244 del 20 de diciembre de 2011.

⁴ Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978.

DFOE-SOS-0794

3

11 de noviembre, 2024

servicios y a realizar aquellos actos que están expresamente autorizados por el ordenamiento.

Al respecto, para cumplir los objetivos de creación relativos al desarrollo de la productividad ganadera y bovina, el inciso a) del artículo 6 de la Ley n.º 7837 autoriza a CORFOGA a participar, en colaboración con el MAG, en la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos para fomentar la ganadería bovina. También, CORFOGA está facultada en el inciso f) de dicho artículo, a realizar alianzas con organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, para el desarrollo de actividades tendientes a cumplir sus objetivos.

Es claro entonces, que la Ley n.º 7837 faculta a CORFOGA para colaborar y llevar a cabo en forma conjunta, programas, proyectos, planes y actividades comunes, complementarios y afines a sus funciones, con otros órganos que forman parte del MAG como es el SENASA. Para ello, puede suscribir convenios de cooperación con estas, y con organizaciones nacionales o internacionales.

Por su parte, el artículo 10 inciso a) de la referida Ley n.º 7837 prevé la posibilidad de que los recursos que componen el patrimonio de CORFOGA sean utilizados para el apoyo directo de actividades de difusión, información, fomento, capacitación e investigación de la actividad ganadera, de manera que esa Corporación estaría habilitada para realizar transferencias de recursos líquidos a otros sujetos públicos en el marco de un convenio de cooperación.

La transferencia de recursos líquidos para programas y proyectos conjuntos con otros sujetos públicos, es posible en el tanto lo sean para el cumplimiento de fines comunes⁵, se cuente con el contenido presupuestario, y se establezca en forma clara mediante convenio específico, los aportes que cada una de las entidades ha de ofrecer y sus destinos, se defina los mecanismos de control sobre su uso y administración, así como mecanismos de rendición de cuentas en cumplimiento de principios de eficacia, eficiencia y transparencia⁶.

Al respecto, el artículo 2 de la Ley General de Contratación Pública⁷ define los convenios de colaboración entre entes de derecho público como aquellos acuerdos que se realizan dentro del ámbito de competencia legal de cada sujeto, donde hay paridad entre las obligaciones de las partes y se busca un mismo fin común, sin mediar pago alguno.

⁵ En complemento a los fines de la corporación, los artículos 2 del Reglamento a la Ley n.º 7837, declara de interés público la existencia de la actividad ganadera y faculta a las instituciones del sector público a colaborar con esta en la ejecución de programas en beneficio de la ganadería. Además, el artículo 3 autoriza a la CORFOGA a realizar todas aquellas gestiones y acciones que sean compatibles con los fines dispuestos en los artículos 5 y 6 de su ley de creación.

⁶ Los principios de eficacia y eficiencia derivan del derecho constitucional al buen funcionamiento de los servicios públicos, principios rectores de la función y organización administrativas. La eficacia como principio supone que la organización y la función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. Sentencias de la Sala Constitucional: 2535-10, 2538-10, 2287-11, 2535-10, 2538-10, 2287-11.

⁷ Ley n.º 9986 del 27 de mayo de 2021.

DFOE-SOS-0794

4

11 de noviembre, 2024

En estos casos, no se trata de una donación, sino de una transferencia de recursos, pues la donación es un acto voluntario que se da sin contraprestación ni obligaciones o condicionamientos, implica un traslado desinteresado de un bien mueble, inmueble o de suma líquida de dinero a favor de otro; en cambio, el supuesto del artículo 2 de cita, exige el cumplimiento de obligaciones y contraprestaciones mutuas de las partes suscriptoras del convenio.

Respecto de todos los recursos que se invierten al amparo de convenios de cooperación entre entes de derecho público, incluidas las transferencias, es imperioso que cada administración involucrada aplique sus propios sistemas de control interno para garantizar la satisfacción de las necesidades y fines públicos para los que se destinaron los recursos, conforme al marco legal que regula a cada una de ellos, esto como una obligación al amparo de lo dispuesto por la Ley General de Control Interno, en sus artículos 7 y 8.

Así, la Ley n.º 7837 no autoriza a CORFOGA la disposición de recursos mediante la figura de la donación; si bien el artículo 10 inciso a) de dicha ley señala que los recursos de CORFOGA podrán ser utilizados para el apoyo directo de actividades de difusión, información, fomento y capacitación de la actividad ganadera que le es propia, esto no puede entenderse como un acto voluntario no condicionado que permita donar⁸ bienes muebles o inmuebles, o recursos líquidos a órganos o instituciones públicas.

Por otra parte, cabe señalar, que aún cuando el ordenamiento jurídico permite la transferencia de recursos líquidos de CORFOGA a otro sujeto público en los términos en los que se ha desarrollado en los párrafos anteriores, no es legalmente procedente que ese sujeto público que recibe traslade a su vez dichos recursos a sujetos privados, pues con ello se estaría violentando y burlando asimismo el principio de legalidad por ausencia de habilitación legal expresa de CORFOGA para ese tipo de transferencias a sujetos privados, lo cual el convenio en específico que pudiera servir de base para esa práctica no sustituye la necesaria habilitación con rango de ley.

Sobre la consulta relacionada con la posibilidad de CORFOGA para adquirir servicios en el marco de un convenio de cooperación o ejecución de programas, proyectos o actividades para el cumplimiento de fines y objetivos comunes y complementarios con otros sujetos públicos, se tiene que como parte de la habilitación regulada en el artículo 10 inciso a) de la referida Ley n.º 7837, ese supuesto sí es posible, sin embargo, al igual que las transferencias, esos servicios deberán estar relacionados con las actividades previstas expresamente por el citado inciso a).

En relación con la consulta sobre la posibilidad de que, en el marco de un proyecto ejecutado en conjunto entre un sujeto público y dicha Corporación, esta última compre insumos para que la otra entidad pública pueda trasladarlos posteriormente a los productores ganaderos, de igual forma se debe considerar que el inciso a) del artículo 10 de la Ley n.º 7837 solo autoriza el uso de recursos de CORFOGA para el apoyo directo para actividades de difusión, información, fomento, capacitación e investigación de la actividad ganadera, ello conforme a los objetivos definidos en los artículos 2 y 5 de esa

⁸ La donación es un acto voluntario sobre un bien que se da a favor de otro sujeto, público o privado, sin obligaciones o condicionamientos, implica un traslado desinteresado de un bien a favor de otro, en virtud del cual se transmite la propiedad de un determinado bien a título gratuito, es unilateral y debe formalizarse mediante una escritura pública; tiene como consecuencia inmediata, la disminución del patrimonio del donante y el correlativo aumento patrimonial del donatario. Está regulado por los artículos 1393 y siguientes del Código Civil, Ley n.º 63 de 28 de septiembre de 1887 y sus reformas.

DFOE-SOS-0794

5

11 de noviembre, 2024

misma Ley, de manera que para que pueda entenderse habilitada la compra de insumos estos deben estar relacionados con el apoyo directo a esas actividades.

Ahora bien, tratándose de sujetos privados, a los efectos de poder determinar si le es viable legalmente a CORFOGA la transferencia de recursos líquidos a favor de éstos, es preciso valorar los alcances del artículo 5 de la LOCGR, que en lo que interesa, señala:

“Artículo 5- Control sobre fondos y actividades privados. 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, **deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales**, y con fundamento en la presente ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.(...)”

Así también, resultan aplicables las “Normas Técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencias del sector público a sujetos privados”⁹, las cuales establecen que como fundamentación jurídica para el otorgamiento de tales beneficios, el concedente deberá disponer de autorización de ley o que de acuerdo con una ley se le faculte.

Con fundamento en lo antes indicado, siendo que la Ley n.º 7837 no autoriza en forma expresa a CORFOGA a realizar transferencias de recursos a sujetos privados para colaborar con proyectos, programas o planes relacionados con el fomento y mantenimiento de la actividad ganadera, no existe habilitación legal para trasladar beneficios patrimoniales sin contraprestación.

En razón de lo anterior se tiene que, la suscripción de un convenio de cooperación de lo que en la consulta denomina proyectos articulados con privados, no sustituye la norma de rango legal necesaria para transferir recursos líquidos a un sujeto privado, por lo cual dicho convenio y su eventual transferencia, deviene ilegal en los términos señalados.

En cuanto a la consulta en relación con la posibilidad de que esa Corporación pueda donar bienes muebles e inmuebles a sujetos privados, se tiene que en el tanto la Ley n.º 7837 no lo regula expresamente, CORFOGA tampoco se encuentra habilitada para esas donaciones.

Por último, con respecto al artículo 6, inciso f), en cuanto a 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 de CORFOGA.

IV. Conclusiones

1. Los artículos 6, incisos a) y f), y 10 inciso a), de la Ley n.º 7837, autorizan a CORFOGA a participar y colaborar con el MAG y sus órganos desconcentrados, así como cualquier otra entidad pública, en la elaboración y ejecución de planes,

⁹ Resolución n.º R-DC-00122-2019. Publicado la Gaceta n.º 242 del 19 de diciembre de 2019.

DFOE-SOS-0794

6

11 de noviembre, 2024

programas y proyectos que sean acordes con los fines y objetivos de esa Corporación. Ello comporta la posibilidad de transferir recursos líquidos, adquirir servicios y suscribir convenios en los que se defina en forma clara las obligaciones de las partes, se garantice que hay paridad entre las obligaciones y se busque un mismo fin común, sin mediar pago alguno, y se definan los destinos y fines específicos en los que se aplicaran los recursos. Además, se garantice el cumplimiento de principios de eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

2. La Ley n.º 7837 no prevé una autorización en forma expresa para la transferencia de recursos líquidos a sujetos privados para la realización de programas o proyectos de fines comunes, por ello, no se cumple con la habilitación legal requerida en el artículo 5 de la LOCGR.
3. La Ley n.º 7837 prevé la posibilidad de que se utilicen recursos de CORFOGA para la difusión, información, fomento, capacitación e investigación de la actividad ganadera, de manera que si en el marco de proyectos ejecutados en colaboración con otro sujeto público se adquieren insumos, éstos podrán adquirirse con recursos de CORFOGA en el tanto se relacionen con esas actividades.
4. La Corporación no está habilitada para donar bienes muebles e inmuebles a sujetos privados, en el tanto la Ley n.º 7837 no contiene dicha habilitación.

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

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/sbt

Ce: Expediente
G: 2024004252

Ni: 20640-2024