

Al contestar refiérase
al oficio n.º **06866**

17 de marzo, 2024
DFOE-SOS-0129

Señora
Cindy Bravo Castro
Gerente General
INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL

Estimada señora:

Asunto: Orden n.º DFOE-SOS-ORD-00002-2025 sobre el control de los recursos girados a LAICA en el marco del convenio para la optimización de la proactividad de pequeños y medianos productores de caña

La Contraloría General en el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, realizó una revisión sobre los términos del convenio “Optimización de la productividad de pequeños y medianos productores de caña mediante el suministro de fertilizante (abono) y equipo de alta tecnología para la actividad de caña de azúcar”, suscrito entre el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) el 11 de julio de 2024. Respecto de lo cual se hace necesario comunicar a esa Gerencia General las consideraciones que se desarrollan en los siguientes apartados.

1. Antecedentes y consideraciones jurídicas y técnicas

La promulgación de la Ley n.º 9036 transformó al entonces Instituto de Desarrollo Agrario en el 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 económico y social de los territorios rurales, mediante el apoyo económico, generación de ingresos, empleo y prestación de servicios públicos.

Dentro de las funciones que tiene el INDER, se encuentran, entre otras, ejecutar la política del Estado para el desarrollo rural 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 procesos¹.

Para ello, el inciso d) del artículo 16 de la Ley n.º 9036, faculta al INDER a celebrar convenios con personas de derecho público o privado, nacionales o internacionales para

¹ Artículo 15, Ley n.º 9036.

DFOE-SOS-0129

2

17 de marzo, 2025

el cumplimiento de sus fines. En adición, el artículo 11 de esa misma norma, prevé la posibilidad de que el INDER facilite el acceso a recursos materiales y financieros para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, en concordancia con su presupuesto.

Con la finalidad de regular las transferencias a sujetos públicos en función del desarrollo de los territorios rurales, el INDER emitió el Reglamento de Transferencias de Fondos Públicos², en el cual se establecen las reglas generales de aplicación obligatoria respecto de aquellos convenios mediante los cuales se dispongan esas transferencias.

Al respecto, el Órgano Contralor ha señalado³ que 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 comunes, 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 transparencia⁴.

Así también, el artículo 2 de la Ley General de Contratación Pública⁵ 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.

Además, en relación con los recursos que se transfieren e invierten al amparo de convenios como los descritos en el párrafo anterior, 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, esto como una obligación al amparo de lo dispuesto por la Ley General de Control Interno⁶, en sus artículos 7 y 8.

Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público⁷, en el apartado 4.6, establece que tanto el jerarca como los titulares subordinados, deben realizar las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación

² Reglamento n.º RE-GPD-001 del 7 de febrero de 2024.

³ Oficio n.º 19108 (DFOE-SOS-0794) del 11 de noviembre de 2024.

⁴ 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.

⁵ Ley n.º 9986 del 27 de mayo de 2021.

⁶ Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002.

⁷ Contraloría General de la República. Resolución n.º R-CO-9-2009 del 6 de febrero de 2009.

DFOE-SOS-0129

3

17 de marzo, 2025

de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, con el fin de prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones y en caso contrario, adoptar las medidas correspondientes.

De las consideraciones descritas en este apartado, se extrae que si bien el INDER tiene la facultad de suscribir convenios con otros sujetos públicos, como es el caso de LAICA por su naturaleza de ente público no estatal, este Instituto mantiene una serie de obligaciones asociadas a su deber de disponer de un sistema de control que permita garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones que autoriza el convenio, ejecutando controles para la verificación del cumplimiento de lo convenido, la transparencia y la rendición de cuentas.

2. Análisis del caso en concreto

El convenio “Optimización de la productividad de pequeños y medianos productores de caña mediante el suministro de fertilizante (abono) y equipo de alta tecnología para la actividad de caña de azúcar”, suscrito entre el INDER y LAICA el 11 de julio de 2024, vigente por cinco años prorrogables, tiene por objetivo aumentar la productividad de los micro, pequeños y medianos productores de caña para el incremento de la rentabilidad del cultivo, dotando a los beneficiarios de fertilizante y equipo tecnológico avanzado, dichos beneficiarios serán las personas físicas productoras independientes que cumplan con los requisitos y priorización definidos en el convenio, y serán seleccionados por LAICA.

En la cláusula cuarta del convenio, se regulan las obligaciones de LAICA como ejecutor de proyecto que transforma los recursos financieros transferidos por el INDER en realidades tangibles y beneficios sociales, encargándose de gestionar los recursos financieros exclusivamente para el proyecto, seleccionar proveedores, adquirir los equipos y materiales, dar capacitación para su uso correcto y aprovechamiento; así como evaluar y monitorear el avance del proyecto y medir su impacto. Según la cláusula sexta, las obligaciones del INDER como parte del convenio se limitan únicamente a transferir los recursos públicos a LAICA.

Producto de la revisión efectuada se identificó que, si bien la cláusula décimo primera del convenio prevé el derecho del INDER a fiscalizar la ejecución del proyecto según Reglamento de Transferencias de Fondos Públicos, el control y seguimiento llevado a cabo no se ha ejecutado en apego de lo previsto en dicho Reglamento.

Respecto de lo anterior, se tiene que el inciso primero del artículo 21 del referido Reglamento, obliga al receptor de los fondos transferidos a presentar un informe inicial en un plazo de diez días hábiles posteriores al giro de recursos, según programa de desembolsos, que debe contener un cronograma de actividades actualizado y una descripción de las actividades a realizar; sin embargo, luego del primer desembolso realizado el 8 de agosto de 2024, por parte de LAICA se remitieron dos oficios que no

DFOE-SOS-0129

4

17 de marzo, 2025

cumplieron con ese plazo⁸, y que se limitaron a señalar las actividades realizadas hasta ese momento.

Al respecto, por medio del oficio n.º INDER-PE-SETEDER-OFI-0227-2024 del 20 de setiembre de 2024, el INDER le solicitó a LAICA presentar los informes señalados en el citado artículo 21 del Reglamento (informe inicial, los informe financiero y técnico), en el tanto para ese momento no se había presentado los informes correspondientes al mes de setiembre de 2024, y se alertó que si bien sí se había presentado el informe inicial (según lo descrito en el párrafo anterior), este no contenía el cronograma de actividades actualizado ni una descripción detallada de las actividades a realizar, estando pendiente su envío. Luego de una revisión de la información suministrada por INDER al Órgano Contralor, LAICA no envió la información pendiente del informe inicial.

Respecto de los informes financieros y técnicos que el receptor está obligado a presentar mensualmente al INDER en cumplimiento de los incisos segundo y tercero del artículo 21 del referido Reglamento, se tiene que entre los meses de octubre de 2024 a febrero de 2025, LAICA remitió al INDER cinco informes financieros y técnicos mensuales⁹, sin embargo, estos tampoco cumplen a cabalidad con todos los aspectos de deben contener; por ejemplo, en el informe presentado por LAICA el 8 de octubre de 2024, se refleja que se realizó pagos respecto de los cuales no se aporta copia de facturas o comprobantes como lo exige la norma.

Además, la parte técnica de los cinco informes citados en el párrafo anterior, no cumple con contener una referencia al plan de inversión ni al porcentaje de cumplimiento de avance por actividades según un cronograma actualizado, conforme lo exige el Reglamento citado.

Respecto de la existencia de un cronograma, es importante resaltar que de la información suministrada por INDER al Órgano Contralor sobre este convenio, se logró identificar un cronograma de desembolsos, otro que contiene las etapas del proyecto (aprobación del proyecto, verificación de disponibilidad de fondos, aceptación de resultados, entre otros) y uno que contiene de manera general las actividades de compra de las cosechadoras¹⁰, pero no se encontró un cronograma que contenga un detalle de las actividades a realizar de parte de LAICA como ejecutor del proyecto de manera general, que permita verificar su avance de manera mensual como se pretende con los informes técnicos mensuales.

⁸ Oficios n.º JD 066-2024/2024 del 27 de agosto de 2024 y n.º GERENCIA DIECA 004 2024/2025 del 3 de octubre de 2023(sic).

⁹ Oficio n.º GERENCIA DIECA 007 2024/2025 del 8 de octubre de 2024, n.º GERENCIA DIECA 016 2024/2025 del 8 de noviembre de 2024, n.º GERENCIA DIECA 025 2024/2025 del 9 de diciembre de 2024, n.º GERENCIA DIECA 031 2024/2025 del 8 de enero de 2025, y n.º GERENCIA DIECA 036 2024/2025 del 10 de febrero de 2025.

¹⁰ Páginas 73, 74 y 75 del documento "PROYECTO DE DESARROLLO EN ALIANZA CON TERCEROS/ OPTIMIZACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE CAÑA MEDIANTE EL SUMINISTRO DE FERTILIZANTE (ABONO) Y EQUIPO DE ALTA TECNOLOGÍA PARA LA ACTIVIDAD DE CAÑA DE AZÚCAR". Elaborado por LAICA y FEDECAÑA.

DFOE-SOS-0129

5

17 de marzo, 2025

En relación con lo anterior, el inciso primero del artículo 22 del referido Reglamento dispone que la persona responsable de realizar el control del cumplimiento del convenio por parte del INDER, está obligada a verificar que el avance del convenio se apegue al cronograma y al plan de inversión; a pesar de esto, en el caso que nos ocupa, no se está logrando que dicha verificación se efectúe con los alcances previstos en la norma por la falta de dicha información.

Lo anterior se evidencia en el informe trimestral de control y seguimiento del avance sobre el convenio rendido el 27 de enero de 2025 por la Dirección de la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural del INDER¹¹, donde se afirma que el convenio *“ha mostrado avances significativos en promoción de la mejora de la productividad de los pequeños y medianos productores de caña de azúcar./ La implementación de tecnología moderna y el suministro de insumos esenciales están contribuyendo a fortalecer el sector cañero en Costa Rica”*, sin existir un cronograma que permita comparar los avances esperados respecto de los logrados.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que para el caso del citado convenio, el mecanismo de control por medio de informes que fue regulado por el mismo INDER en su Reglamento vigente y aplicable para este tipo de transferencias, se está cumpliendo solo de forma parcial y se requiere la adopción de acciones correctivas que garanticen que la ejecución del convenio se continúe dando sin dichas debilidades.

La presentación de informes de manera completa y detallada promueve que el INDER cumpla con su obligación de ejecutar la vigilancia que permita garantizar que los fondos transferidos estén siendo utilizados correctamente, lo cual es especialmente importante para el caso del convenio en análisis, en el cual se prevé que el INDER realice desembolsos anuales que puede llegar a exceder los 1.178 millones de colones, siendo de suma importancia que ese Instituto cuente con informes actualizados y completos, que le permitan identificar el cumplimiento por parte de LAICA y si los avances justifican un nuevo desembolso.

Por otra parte, de la revisión efectuada, se tiene que no existe claridad respecto de la participación de organizaciones sin fines de lucro vinculadas con el sector, o las Cámaras de Productores de Caña, como intermediarios necesarios para que los beneficiarios puedan efectivamente utilizar los equipos para sus cosechas.

En relación con lo anterior, según la cláusula séptima del convenio en análisis, *“sin el aporte de LAICA o las cámaras de productores, el proyecto sería imposible de ejecutar, por lo que el trabajo articulado es el pilar del proyecto”*, por lo que se entiende que en el modelo de ejecución del proyecto, la participación de dichas cámaras es absolutamente indispensable, sin embargo, esas cámaras no son parte formal del convenio, de manera que sus obligaciones no están ahí reguladas.

¹¹ Oficio n.º INDER-PE-SETEDER-OFI-0033-2025 del 27 de enero de 2025.

DFOE-SOS-0129

6

17 de marzo, 2025

Al respecto, se tiene que en la cláusula segunda del citado convenio se establece que LAICA mantendrá en custodia los equipos adquiridos con los fondos del INDER, sin perjuicio de que pueda asignarle su custodia y administración por medio de contratos de comodato (contrato de préstamo gratuito) a organizaciones sin fines de lucro vinculadas al sector cañero nacional y debidamente constituidas, como lo son las cámaras de productores de caña, para brindar los servicios a los productores independientes.

Así las cosas, con base en las cláusulas segunda y séptima citadas, no se establece que LAICA directamente ponga a disposición de los beneficiarios los equipos, sino que esto se haga por medio de las organizaciones sin fines de lucro o las cámaras de productores, quienes los recibirán gratuitamente para administrarlos; sin embargo, no existe claridad respecto de cómo será la vigilancia y control en esta intermediación, cuáles servicios brindarán esos sujetos privados para permitir el uso de los bienes adquiridos con fondos públicos, cuáles costos tendrá esta intermediación, y en el caso de que éstos deban ser asumidos por el beneficiario, en qué medida disminuye el impacto del beneficio efectivamente recibido y el valor que se genera con la intervención pública.

Una intermediación como la del modelo de ejecución del citado convenio, amerita ser analizada con detalle por parte del INDER, para identificar las implicaciones que pueda tener y si es necesaria regulación adicional aplicable a los sujetos privados que intervengan.

Por otra parte, el proyecto prevé que con los fondos transferidos por el INDER, LAICA adquiera maquinaria y fertilizantes que posteriormente serán puestos a disposición de los beneficiarios, sin embargo, en el convenio no se desarrolla con claridad el deber de LAICA como responsable del resguardo tanto de la maquinaria, en su condición de activos que se pretenden que permanezcan bajo su propiedad aún sean prestados a los beneficiarios, como de los fertilizantes que se entregarán a éstos para su consumo final.

El convenio se limita a señalar en su segunda cláusula que LAICA mantendrá la custodia de los equipos, sin embargo, no se desarrolla como se deberá mantener su registro contable, la manera en la que se garantizará que estos tengan el mantenimiento correspondiente, cómo se ejecutará el seguimiento de las garantías, cómo se cubrirán los repuestos o el combustible que requieran, cómo se hará su movilización de una finca a otra, cuál será la responsabilidad de las cámaras de productores de caña cuando a éstas se les ceda su custodia gratuitamente, cómo garantizará LAICA que éstas estén haciendo un uso correcto de los activos, y cuáles controles deberá implementar con ese objetivo.

Si bien en los informes mensuales presentados por LAICA a INDER se refleja que algunos de estos temas ya han sido considerados en reuniones entre funcionarios de ambas instancias, esto no ha tenido como resultado acuerdos o regulaciones específicas que sean vinculantes para las partes y que permitan tener seguridad jurídica respecto del resguardo de los bienes y activos en la ejecución del convenio, con la cual el INDER pueda ejercer su deber su control y vigilancia de lo ejecutado con los fondos públicos transferidos.

DFOE-SOS-0129

7

17 de marzo, 2025

Los asuntos relacionados con el uso y resguardo de los bienes y activos en el marco de este convenio no son temas que puedan mantenerse en la informalidad, de manera que es obligación del INDER, como entidad que transfiere los recursos para su adquisición, garantizarse que las reglas en relación con este tema sean establecidas formalmente.

Adicionalmente, el convenio establece que LAICA adquirirá los fertilizantes y equipos (maquinaria) y en caso de que requieran ser inscritos, se inscribirán en el Registro Nacional como de su propiedad. Respecto del registro de activos, independientemente de su inscripción a nivel registral, es necesario tener en consideración que a LAICA le resultan aplicables las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), de manera que la gestión, registro y control de los activos conforme a dichas normas deberá también ser parte de la vigilancia que ejerza el INDER.

Finalmente, es importante resaltar que la ejecución del convenio aquí descrito contempla una inversión de fondos públicos que supera los 1.980 millones de colones, y que es en resguardo de dichos recursos que se estima necesario que el INDER adopte acciones para atender las debilidades aquí descritas y ejercer el control y vigilancia que le corresponde como parte de las transferencias de dineros asociadas a este convenio y su ejecución, para garantizar que su uso sea acorde a sus fines y se alcancen los objetivos previstos.

3. Orden

En ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley n.º 7428, se ordena a la señora Cindy Bravo Castro, en su condición de Gerente General del INDER, lo siguiente:

1. Analizar las debilidades identificadas en el control de los informes regulados en el Reglamento de Transferencias, en la participación de intermediarios en la ejecución del convenio, y en la gestión de bienes y activos adquiridos. A partir de dicho análisis, deberá determinar y ejecutar las acciones para garantizar un control efectivo y el seguimiento de los recursos transferidos, asegurando el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas, la claridad en la participación de los intermediarios y la efectiva administración de los bienes adquiridos con fondos públicos. Asimismo, deberá determinar las acciones correctivas que correspondan en caso de incumplimientos.
2. Remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General una certificación donde se acrediten los análisis y determinación de acciones a más tardar el 30 de abril de 2025. Además, una certificación donde se acredite la implementación de dichas acciones, a más tardar el 31 de julio de 2025.

DFOE-SOS-0129

8

17 de marzo, 2025

Por lo antes dispuesto, se debe designar y comunicar los datos del responsable del expediente, donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se le solicita informar a esta Contraloría General sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre esa Gerencia General a quien se le dirige lo ordenado y esta Área, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera. La asignación de dicho rol deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que lo asumirá(n) y a la Contraloría General al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado a más tardar el 24 de marzo de 2025.

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y/o apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente ambos recursos, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

 Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/JLCS/IMP/pmt

Ce: Sr. Edgar Herrera Echandi, Director Ejecutivo y de Comercialización, LAICA.
Expediente
G: 2024003042-2
C: 729-2024