

Al contestar refiérase
al oficio n.º **05220**

30 de abril, 2026
DFOE-SOS-0161

Señor
Luis Matamoros Cortés
Director General
**SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL
(SENASA)**

Estimado señor:

Asunto: Orden n.º DFOE-SOS-ORD-00001-2026 acerca de la transferencia irregular de competencias esenciales del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) relacionadas con servicios cuarentenarios

La Contraloría General de la República (CGR), en ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la Hacienda Pública, conforme a los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 11, 12 y 22 de su Ley Orgánica¹ (LOCGR), realizó una investigación relacionada con la transferencia irregular de competencias esenciales del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) sobre servicios cuarentenarios, según el “Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios”, como parte de la atención de uno de los aspectos contenidos en una denuncia ciudadana.

Los resultados de dicha investigación justifican la emisión de una orden por parte del Órgano Contralor, en relación con el asunto referido en el párrafo anterior, conforme se desarrolla en los siguientes apartados.

¹ Ley n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994.

I. Antecedentes relevantes

1. El 5 de abril de 2022, el SENASA y el OIRSA suscribieron el “Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios”, llamado en adelante convenio SENASA-OIRSA; según se indica, con el objeto de fortalecer los servicios cuarentenarios que realiza u ordena SENASA mediante el apoyo del OIRSA, con un periodo de vigencia de cinco años a partir del refrendo contralor, pudiendo prorrogarse por periodos iguales.
2. El 27 de abril de 2022, mediante oficio n.º SENASA-DG-408-2022, el SENASA remitió a la Contraloría General la solicitud de refrendo del convenio citado en el punto anterior.
3. El 25 de mayo de 2022, mediante oficio n.º 08659 (DCA-1575), la Contraloría General resolvió que la solicitud descrita en el punto anterior no requería refrendo, no obstante indicó que “(...) *se advierte a dicha Administración su deber de velar y verificar que mediante este convenio no se están delegando competencias sustantivas de SENASA a OIRSA, aspecto que queda bajo su entera responsabilidad y será susceptible de fiscalización posterior*”.
4. El 6 de junio de 2022, el SENASA y el OIRSA suscribieron la Adenda Uno al convenio SENASA-OIRSA, en la que se estableció que la fecha de contabilización del plazo de vigencia ya no sería a partir del refrendo contralor, sino a partir del 6 de junio de 2022.
5. El 12 de octubre de 2022, el SENASA y el OIRSA suscribieron la “Carta de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Costa Rica por medio del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el proyecto de desinsectación de aeronaves”, con el objeto de colaborar con el SENASA para brindar los servicios de desinsectación de los compartimientos de carga de las aeronaves en los aeropuertos Juan Santamaría y Daniel Oduber, según la primera cláusula; y cuya vigencia será de dos años a partir del 16 de octubre de 2022, pudiendo prorrogarse según la cláusula décima.
6. El 30 de agosto de 2023, el SENASA y el OIRSA suscribieron un Acuerdo de implementación operativo al convenio referido en el punto 2, el cual entró en vigencia 90 días después de su firma y tuvo la misma duración que el citado Convenio y su adenda, es decir, la vigencia finaliza el 6 de junio de 2027.

7. El 15 de octubre de 2024, el SENASA y el OIRSA suscribieron la Adenda Uno a la Carta de Entendimiento descrita en el punto 5 de estos antecedentes, la cual modifica la cláusula décima de la citada Carta para que el plazo de vigencia sea de dos años contados a partir del 16 de octubre de 2024 y pueda prorrogarse automáticamente por períodos iguales.
8. El 11 de diciembre de 2025, el señor Luis Matamoros Cortés, Director General de SENASA, por medio del anexo 1 del oficio n.º CARTA-SENASA-DG-866-2025, informó a este Órgano Contralor que el monto total recaudado por el OIRSA por servicios cuarentenarios desde el año 2022 hasta esa fecha, excede los 386 millones de colones.

II. Consideraciones jurídicas

a) Sobre la transferencia de competencias esenciales

El sector público está compuesto por entes y órganos con el fin de satisfacer las necesidades de la colectividad, contando con un desarrollo normativo que les atribuye distintas competencias y funciones a cada uno, motivo por el cual las actuaciones de la Administración Pública están sujetas al principio de legalidad y requieren de una norma jurídica habilitante para actuar.

La Procuraduría General de la República (PGR) ha definido el concepto de competencia como “(...) *la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos y se resume en los poderes y deberes que han sido atribuidos por el ordenamiento a un órgano o ente público, lo que delimita los actos que puede emitir válidamente.*”².

En ese sentido, la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico según la escala jerárquica de sus fuentes y sólo podrá realizar los actos o prestar los servicios que estén autorizados, considerándose autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, de conformidad con el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Constitución Política y los artículos 6 y 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)³.

Además, los artículos 59, inciso 1) y 65 de la LGAP, indican respectivamente que “*la competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio*” y “*todo órgano será competente para realizar las tareas regladas o materiales internas necesarias para la eficiente expedición de sus asuntos*”.

En línea con lo anterior, el artículo 66, incisos 1) y 2) de esa misma Ley señalan que “*las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento,*

² Dictamen n.º C-141-2002 del 6 de junio de 2002.

³ Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978.

DFOE-SOS-0161

4

30 de abril, 2026

serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles / 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso. (...)". Resaltado no es del original.

Al respecto, la PGR ha considerado las competencias de la Administración como un deber público debiendo ser ejecutadas directamente por la institución, sin ser posible transferirlas a otros sujetos, señalando:

"La competencia administrativa es un corolario del principio de legalidad, cuyo objeto es señalar los poderes y deberes con que cuenta la Administración Pública para actuar conforme el ordenamiento. Es la aptitud legal para actuar, concretizando los fines que justifican su creación. Es por ello que se considera que la competencia es un poder- deber, ya que debe ser ejercida por la Administración, sin posibilidad alguna de que la delegue -salvo autorización del ordenamiento-. Por ende, la autoridad no es "competente" para decidir no actuar cuando el ordenamiento la obliga a hacerlo. En ese sentido, se afirma que las potestades administrativas tienen un carácter funcional: se otorgan no para satisfacer el interés del órgano público, sino el interés general o de la colectividad. / (...) / La competencia es reserva de ley cuando se trate de potestades de imperio o su ejercicio incida en forma directa en los derechos fundamentales de la persona. Procede, recordar, al efecto, que la regulación de esos derechos es materia de reserva de ley. El reglamento constituye una norma válida de creación y asignación de competencias cuando éstas no comprenden potestades de imperio y, por ende, no pueden afectar derechos fundamentales de los administrados. (...)"⁴
Resaltado no es del original.

Además, téngase presente que la transferencia de competencias prevista en la LGAP se regula únicamente como posibilidad aplicable entre órganos y entes del Estado. En relación con lo anterior, se establece en diversas normas lo relativo a los límites de esa transferencia, tales como los artículos 85 y 90 inciso c), de los cuales se deriva que dicho traslado es procedente cuando se encuentre autorizado de forma expresa por una norma de rango igual o superior; que no es posible hacer transferencias de competencias en virtud de práctica, uso o costumbre y tampoco la delegación total de competencias esenciales del órgano, como las que justifican su existencia⁵.

Al respecto, enfatizando en la imperatividad de ejercer las competencias atribuidas a cada Administración, la PGR ha señalado:

⁴ Dictamen n° C-072-2019 del 20 de marzo de 2019.

⁵ Dictámenes n.° C-302-2013 del 13 de diciembre de 2013, n.° C-337-2019 del 11 de noviembre de 2019, y n.° C-009-2009 del 22 de enero de 2009.

*“(...) La atribución de una competencia en favor de un ente u órgano presenta varias características. En primer término, **la atribución debe ser expresa: los órganos y entes públicos sólo son competentes para ejercitar los poderes que expresamente hayan sido otorgados por el ordenamiento. En ese sentido, se afirma que la atribución de competencias no puede presumirse, sino que debe derivar de un acto normativo expreso. / La norma atributiva de la competencia debe ser de rango legal cuando se trate del ejercicio de potestades de imperio y en todos los casos en que se afecte el régimen de libertades de los administrados (artículo 59.2 de la LGAP). / La competencia está sujeta al principio de imperatividad: la competencia es un poder deber, su ejercicio es imperativo e indisponible. La competencia ha sido otorgada por el ordenamiento para ser ejercida. En consecuencia, no puede ser renunciada ni dispuesta (artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública). El órgano al que le haya sido otorgado un poder para actuar, para emitir ciertos actos, está obligado a ejercer dicho poder a menos que exista otra norma posterior que otorgue dicha competencia a otro órgano, derogando tácita o expresamente la competencia originalmente atribuida. Es, pues, irrenunciable, característica que se deriva del principio de legalidad: si el ordenamiento atribuye una competencia a un órgano administrativo, éste no puede trasladar su ejercicio a otro, a no ser que haya sido habilitado para ello por el propio ordenamiento. Pero, además, la imperatividad de la competencia deriva de su carácter funcional, en cuanto ha sido atribuida para satisfacer el interés público y no el interés particular del ente u órgano públicos. / Empero, puede ser delegada. La delegación es un cambio de competencia, de acuerdo con el cual el superior puede transferir sus funciones en el inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza (artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública). Empero, la ley puede autorizar una delegación no jerárquica o en diverso grado. Pero, además, para determinado tipo de actos, la autoridad puede otorgar poderes a otros funcionarios de la entidad, aun cuando no se den las condiciones para delegar.”**⁶ Resaltado no es del original.*

Asimismo, la PGR ha señalado que *“(...) La asignación de fines no implica una atribución de competencias. Es decir, la Administración no está autorizada para realizar cualquier acto que en su criterio implique concreción del fin público, porque la definición de los fines a los cuales debe responder la actuación administrativa no implica autorización de emisión de actos. (...)”*⁷. Es decir, transferir competencias no esenciales entre órganos o entes públicos es excepcional, requiriendo una norma legal que habilite esta posibilidad de forma motivada, según lo establece el artículo 87, inciso b) de la LGAP⁸.

⁶ Ver dictámenes n.º C-141-2002 del 6 de junio de 2002, n.º C-44-2018 del 5 de marzo de 2018, n.º C-202-2017 del 11 de setiembre de 2017 y n.º C-288-2002 del 25 de octubre de 2002.

⁷ Dictamen n.º C-009 del 22 de enero de 2009.

⁸ Sobre la imposibilidad de transferir deberes y funciones propias del Estado, ver oficio n.º 15428 (DFOE-CAP-0684) del 11 de octubre de 2021.

En vista de lo expuesto, los poderes y deberes con que cuenta la Administración para actuar conforme al ordenamiento, es decir, la competencia de la que es titular, son un deber público que obedece al interés general, de forma tal que se establecen límites para su delegación con el propósito de garantizar que no haya un vacío en las atribuciones que le corresponden al titular de la competencia⁹, debiendo sujetarse al principio de legalidad, y siendo irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles sus potestades de imperio y ejercicios, deberes públicos y su cumplimiento.

En el caso específico del SENASA, en su Ley General¹⁰ se le otorga competencias exclusivas en materia de policía sanitaria, control veterinario y seguridad alimentaria. Lo anterior se instrumentaliza a través de los objetivos definidos en su artículo 2, el cual manda la protección de la salud animal en armonía con el ambiente y la garantía de la inocuidad de los alimentos de origen animal, facultando al órgano para la ejecución directa de las medidas oficiales de control sanitario.

En atención de esos objetivos, los artículos 5, 6 y 8 de la Ley citada en el párrafo anterior, crean el SENASA como órgano con desconcentración mínima adscrito al MAG, con personalidad jurídica instrumental para la reglamentación, planificación, administración, coordinación, ejecución y aplicación de las actividades oficiales con carácter nacional e internacional relativas a la salud animal y la seguridad de los alimentos de origen animal, con competencias específicas como: tomar medidas para cumplir con sus servicios en materias de control de plagas y enfermedades de los animales; implantar medidas para el tránsito e intercambio nacional e internacional de animales, su material genético o biotecnológico, sus productos, subproductos, derivados, sus desechos, las sustancias peligrosas, los alimentos para animales y los medicamentos veterinarios, a fin de evitar brotes de plagas y enfermedades; así como ejecutar y controlar las medidas de bienestar animal, inspección veterinaria, desplazamiento interno, importación, exportación, tránsito; entre otras.

El artículo 14, inciso b) de la Ley General de SENASA, no solo define sus recursos financieros, sino que establece una reserva operativa de competencia al señalar taxativamente que los ingresos provendrán de venta de servicios, refrendos, fumigaciones, autorizaciones, certificaciones, inscripciones y registros, subrayando que: *“todas estas actividades serán realizadas por el Senasa”*. Esta disposición legal constituye un límite infranqueable a la externalización, reforzando la naturaleza indelegable de tales funciones, las cuales, al estar ligadas al ejercicio de la autoridad pública sanitaria, no pueden ser transferidas a sujetos privados o terceros.

Para la venta de servicios, el artículo 34 de la Ley de cita autoriza al SENASA a fijar el cobro de tarifas mediante decreto ejecutivo, según estudios técnicos y con base en el principio de servicio al costo, señalando que se deberán reinvertir los ingresos

⁹ Dictamen n.° C-337-2019 del 11 de noviembre de 2019.

¹⁰ Ley n.° 8495 del 6 de abril de 2006.

percibidos. En cumplimiento de esta disposición, por medio de los artículos 3 y 4 bis del decreto ejecutivo n.º 27763-MAG del 10 de marzo de 1999 y sus reformas, se fijan las tarifas que regirán para los servicios que presta el MAG por medio de SENASA.

Con base en lo desarrollado en este apartado, es importante señalar que cualquier intento de externalizar o transferir funciones de inspección, vigilancia o control que formen parte del núcleo esencial de SENASA —especialmente aquellas financiadas vía tarifas según el artículo 34 de su Ley General— resultaría una transferencia de competencia no conforme con el ordenamiento jurídico. Al ser competencias ligadas al ejercicio de autoridad y a la protección de la salud pública (derecho fundamental), existe una reserva de ley reforzada que impide que, mediante reglamento o convenio, se desautorice al órgano de sus funciones esenciales.

Los servicios públicos cuarentenarios, por su valor público y relevancia en el control sanitario, veterinario y la seguridad alimentaria, corresponden ser brindados directamente por SENASA, ya que esta es una institución clave dentro del engranaje institucional que sostiene el sistema de salud animal, salud pública y ambiental costarricense, cuyo rol es fundamental en garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo y las políticas del sector agropecuario, y por ende, su misión y visión están enfocadas a la prestación de servicios públicos y oficiales de calidad¹¹, siendo SENASA quien mejor puede velar por el interés público detrás de la prestación de dichos servicios.

b) Origen y manejo de los fondos públicos

En línea con lo desarrollado en el apartado anterior, dentro de las actividades realizadas por SENASA para el cumplimiento de sus fines está la venta de servicios, por los que percibirá ingresos cuyos montos están establecidos por medio de una tarifa fijada en un decreto ejecutivo. Este Decreto establece no solo las tarifas a pagar por los usuarios de los servicios, sino también, en su artículo 9, señala que para efectos de las tarifas cobradas por SENASA, los ingresos deberán ser depositados en la “cuenta especial de salud y producción pecuaria” a nombre de dicha institución.

En reiteradas ocasiones¹², esta Contraloría General ha señalado que los recursos que se generan de la venta de los servicios públicos a cargo de SENASA, como los relacionados con fumigaciones, son fondos públicos, y por ende, deben ser depositados en cuentas del Estado.

En relación con lo anterior, la Ley Manejo eficiente de la liquidez del sector público (Ley MEL)¹³, establece una gestión centralizada, eficiente y transparente de los recursos públicos. En ella, la liquidez pública se concibe como “*los flujos de ingresos y pagos*”

¹¹ Sitio web <https://www.senasa.go.cr/institucion/senasa/mision-vision-y-valores> consultado el 16 de abril de 2026.

¹² Ver oficios n.º DFOE-AM-18-2004 del 4 de octubre de 2004 y n.º 17020 (FOE-AM-0785) del 16 de diciembre de 2005.

¹³ Ley n.º 10495 del 17 de junio de 2024.

públicos que recibe y realiza el sector público o a nombre de este” (artículo 4, inciso e), con el propósito de optimizar su utilización y asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Según el artículo 2 de la Ley MEL, esta es aplicable para la totalidad de los ingresos públicos, sin importar quién los administre o custodie; por tanto, cualquier ingreso que provenga o sea puesto a disposición del sector público tiene carácter público y debe regirse por las disposiciones de esta ley.

También, define el principio de unidad de caja como *“la concentración de los ingresos y egresos públicos gestionados por la autoridad competente”* (artículo 3, inciso b). Y, el artículo 39 de la Ley MEL establece que todos los ingresos públicos de los fondos especiales (como el caso de la cuenta especial prevista para el depósito de los ingresos por venta de servicios de SENASA) deben mantenerse depositados dentro del Sistema de Cuentas del Sector Público de la Tesorería Nacional.

Lo anterior, en línea con lo establecido en el artículo 3, inciso a) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹⁴, sobre propiciar obtener y aplicar los recursos públicos según los principios de economía, eficiencia y eficacia, así como el artículo 5, incisos a) y b) sobre el principio de universalidad e integridad y principio de gestión financiera.

Según lo expuesto, se determina que los recursos generados por la venta de servicios y fumigación como actividades que debe realizar SENASA según sus funciones, deben tenerse, para todos los efectos, como fondos públicos; por ende, deben ingresar al Sistema de Cuentas del Sector Público, y ser gestionados respetando los principios de legalidad, universalidad e integridad y unidad de caja¹⁵.

III. Análisis del caso concreto

El 5 de abril de 2022, el SENASA y el OIRSA suscribieron el “Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios”, en adelante convenio SENASA-OIRSA, con el objeto de *“(…) fortalecer los servicios cuarentenarios¹⁶ que realiza u ordena “SENASA” mediante el apoyo del “OIRSA” como*

¹⁴ Ley n.º 8131 del 18 de septiembre de 2001.

¹⁵ Ver además dictamen n.º C-181-2018 del 1 de agosto de 2018 y n.º C-072-2019 del 20 de marzo de 2019, de la PGR.

¹⁶ “Servicios cuarentenarios: Conjunto de operaciones y/o tratamientos que tienen como propósito evitar o retardar la introducción y diseminación de enfermedades exóticas y/o transfronterizas en protección del patrimonio pecuario, que aun cuando se encuentren en el país se mantienen bajo control. Igualmente pueden comprender acciones a fin de cumplir requisitos de exportación establecidos por las Autoridades Sanitarias extranjeras, cuyos países son destino de bienes y mercancías costarricenses.”, definido en la segunda cláusula del citado Convenio.

institución especializada en las áreas de salud animal y servicios cuarentenarios, con la finalidad de evitar o retardar la introducción y diseminación de enfermedades exóticas y transfronterizas o, que aun cuando se encuentren en el país, se mantienen bajo control y que implican un peligro real o potencial a la salud pública y al patrimonio pecuario.”, según su primera cláusula.

Además, en la cláusula tercera del citado Convenio, se indica que incluye los siguientes tratamientos cuarentenarios: *“esterilizaciones de basura internacionales a naves y aeronaves que arriben a puertos y aeropuertos nacionales, inspección de naves que arriben a puertos y marinas a fin de aplicarles tratamientos cuarentenarios, incluyendo los animales y mercancías a bordo y sus correspondientes basuras”*, pudiendo ampliar el alcance de dichos servicios mediante cartas de entendimientos específicas de manera independiente y que formarán parte del Convenio.

Para realizar los servicios citados en el párrafo anterior, se faculta a OIRSA, mediante el Servicio Internacional de Tratamientos Cuarentenarios (SITC) -unidad técnica del OIRSA-, conforme los lineamientos y autorizaciones que al efecto se le brindarán; y además, se indica que los sitios de aplicación de esos servicios serán los puntos de control fronterizo terrestre, aéreos y marítimos oficiales y en aquellos específicos que requiera SENASA¹⁷.

Dentro de las obligaciones del SENASA, según la cláusula sexta, inciso a) del citado Convenio, se encuentran establecer los procedimientos para la fiscalización y seguimiento de los servicios cuarentenarios que OIRSA ejecutará, así como verificar que cumpla con las obligaciones relativas a las inversiones en las áreas de infraestructura, equipamiento y materiales necesarias; realizar auditorías técnicas al personal del OIRSA-SITC encargado de realizar los servicios cuarentenarios; establecer procedimientos de ejecución de los servicios cuarentenarios; coordinar con los administradores de los puertos marítimos y aeropuertos para las gestiones que permitan la ejecución de los servicios cuarentenarios; oficializar al personal contratado por el OIRSA; entre otros.

En cuanto a las obligaciones del OIRSA se encuentran: la contratación y capacitación periódica del personal operativo y administrativo para ejecutar el convenio bajo su propia cuenta y responsabilidad; informar a las instancias competentes del SENASA acerca de los servicios brindados; cumplir con los manuales y procedimientos operativos y de seguridad de los puertos y aeropuertos; capacitar al personal del SENASA en materia de servicios cuarentenarios cuando le sea requerido, entre otros. En específico, se destaca de la cláusula sexta, inciso b), lo siguiente:

¹⁷ Cláusulas tercera, cuarta y quinta del Convenio SENASA-OIRSA.

“Prestar, por su propia cuenta y responsabilidad, los servicios cuarentenarios indicados conforme a los alcances establecidos en la cláusula primera y tercera del presente convenio y de acuerdo a los protocolos que para tal fin se establezcan y sus propios manuales de procedimientos, en armonía con las normas vigentes de la República de Costa Rica y normas internacionales de referencia. / Estimar y ejecutar el presupuesto de las inversiones en las áreas de infraestructura, equipamiento y materiales que garanticen la correcta realización de los tratamientos cuarentenarios y de pre embarque y la sostenibilidad del servicio en el tiempo”. Resaltado no es del original

Y, la cláusula séptima establece:

“SEPTIMA: TARIFAS DE COBRO POR SERVICIOS PRESTADOS. / Los ingresos generados por las operaciones de tratamientos cuarentenarios y pre embarque ejecutados por el OIRSA - SITC se realizarán conforme a las siguientes estipulaciones: / El “OIRSA” cobrará a los usuarios a través del SITC/OIRSA, por la prestación de servicios cuarentenarios las tarifas que se encuentran definidas en el artículo 3 del Decreto “Fijación de tarifas del Ministerio de Agricultura y Ganadería”, No. 27763 del 10 de marzo de 1999 y sus reformas. Lo anterior, a fin de garantizar la sostenibilidad de los servicios.”. Subrayado no es del original

Posteriormente, el 12 de octubre de 2022, SENASA y OIRSA suscribieron la “Carta de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Costa Rica por medio del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el proyecto de desinsectación de aeronaves”, con el objeto de colaborar con SENASA para “(...) brindar los servicios de desinsectación¹⁸ de los compartimientos de carga de las aeronaves entrantes cargueros, de pasajeros, privadas y comerciales, en los aeropuertos Juan Santamaría y Daniel Oduber, para evitar la introducción y diseminación de plagas y enfermedades transfronterizas en protección del patrimonio pecuario, estatus sanitario del país y salud de las personas. La colaboración antes señalada busca como objetivo aumentar las capacidades de SENASA, para generar la acción cuarentenaria señalada en las aeronaves entrantes que realizan operaciones en los aeropuertos internacionales del país.”. Además, dentro de la cláusula tercera establece:

“(...) En relación con la facturación y cobro del servicio cuarentenario de desinsectación de aeronaves entrantes, se realizará con base en el monto establecido para dicho servicio en los artículos 3 y 4 del Decreto N.º 27763-MAG del 10 de 03 de 1999 y sus reformas, que define las tarifas de los servicios

¹⁸ “Desinsectación: Servicio cuarentenario mediante el cual se toman medidas para controlar o matar a los insectos vectores de enfermedades humanas, plagas agrícolas y vectores y enfermedades de los animales, que pudiesen ser transportadas en equipaje, carga, contenedores, medios de transporte, mercaderías y correos”, definido en la segunda cláusula de la citada Carta de Entendimiento.

ofrecidos por SENASA. Al segundo año cumplido de la vigencia de esta Carta de Entendimiento, las partes iniciarán un proceso de revisión de dichas tarifas a efectos de proponer modificaciones a las mismas, a fin de preservar el principio de servicio al costo.". Subrayado no es del original.

Además, la cláusula cuarta señala las obligaciones de SENASA de establecer los procedimientos para la fiscalización y seguimiento de la prestación del servicio; así como protocolos de ejecución de la desinsectación; realizar auditorías técnicas al personal del OIRSA-SITC; acciones de coordinación con administradores de aeropuertos; oficializar al personal contratado por OIRSA para realizar el servicio; entre otros.

Por su parte, algunas de las obligaciones del OIRSA, según la cláusula quinta son:

“Prestar el servicio de desinsectación en los compartimientos de carga de las aeronaves entrantes de pasajeros, cargueras, privadas, públicas y comerciales que operen en los aeropuertos internacionales Juan Santamaría y Daniel Oduber Quirós conforme a los alcances establecidos en la cláusula tercera y de acuerdo con los protocolos que para tal fin se establezcan. / (...) / Asumir la facturación y cobro del servicio cuarentenario de desinsectación de aeronaves entrantes, con base en el monto establecido para dicho servicio en los artículos 3 y 4 del Decreto N.° 27763-MAG del 10 de marzo de 1999 y sus reformas, que define las tarifas de los servicios ofrecidos por el SENASA./ (...) / Luego de deducir los costos, gastos y otras estimaciones para modernización y mejoras del servicio, se aplicará lo que indican los artículos cinco y nueve del Reglamento de Régimen Financiero del OIRSA”.

Posteriormente, el 30 de agosto de 2023, SENASA y OIRSA suscribieron el “Acuerdo de implementación operativo al Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios”, en el cual señala que *“el alcance del servicio de inspección de embarcaciones de procedencia internacional que atraquen en puertos y marinas de Costa Rica, consiste en inspeccionar, por parte del OIRSA, a todos los buques mercantes, cruceros, yates y otras embarcaciones comerciales o de recreo que soliciten su atraque en alguno de los puertos o marinas costarricenses, habilitados para su recepción y autorización de maniobra, verificando las condiciones sanitarias de las mercancías que se transportan en la embarcación y que las mismas provengan de países de bajo riesgo de enfermedades, categorizados como tales por la Organización Mundial de Salud Animal (OMSA); el servicio de inspección de embarcaciones de procedencia internacional también consisten en sellar las alacenas que contengan mercancías de riesgo sanitario, verificar que los residuos sólidos reciclables para los que la embarcación solicita permiso de descarga no estén contaminados con materia orgánica y garantizar que los desechos sólidos descargados de la embarcación sean debidamente tratados.”.* En cuanto a los ingresos, se establece:

“SEGUNDO: GESTIÓN. / Corresponde al OIRSA administrar los fondos recibidos por la realización de las inspecciones de embarcaciones. El OIRSA cobrará a los usuarios del servicio por la prestación las tarifas que se encuentran definidas en el artículo tercero del decreto “Fijación de tarifas del Ministerio de Agricultura y Ganadería”, No. 27763 MAG, del 10 de marzo de 1999 y sus reformas. De dicho monto total el OIRSA está autorizado para deducir los costos por gastos operativos, costos de administración de un diez por ciento de los ingresos brutos y otras estimaciones para modernización y mejoras del servicio. En coordinación con el SENASA, en caso de generarse recursos remanentes se destinarán en Proyectos de Sanidad e Inocuidad Agropecuaria de interés nacional.” Subrayado no es del original.

De lo anterior, se observa que tanto en el Convenio bajo análisis así como la Carta de Entendimiento, el Acuerdo de Implementación Operativo y sus respectivas adendas, mencionados en líneas anteriores, se pretende fortalecer los servicios cuarentenarios que realiza u ordena SENASA, mediante el apoyo del OIRSA. Sin embargo, en las cláusulas de estos instrumentos se visualiza que el OIRSA no brinda un apoyo a SENASA en la ejecución de sus funciones, ya que es quien directamente tendrá como obligación prestar los servicios cuarentenarios y cobrarle a los usuarios la tarifa establecida en el Decreto Ejecutivo n.º 27763-MAG¹⁹ por los servicios prestados.

Es claro que el OIRSA brinda servicios que son parte de las funciones esenciales del MAG y SENASA, para contrarrestar enfermedades y plagas que puedan poner en riesgo o causar daños a la producción pecuaria, la salud de las personas y los animales, es decir, competencias otorgadas legalmente a SENASA; lo cual representa una transferencia irregular de las competencias de este órgano, siendo disconforme con el ordenamiento jurídico según se desarrolló en el apartado anterior, además de afectar el funcionamiento estatal que tiene por objetivo garantizar la protección de la salud pública, salud animal y ambiental, por medio de servicios públicos brindados de manera oficial directamente por las instituciones creadas con estos objetivos y fines (en este caso SENASA), y quienes son las que pueden velar mejor por el interés público detrás de dichos servicios.

Además, la gestión de las tarifas corresponde a la contraprestación que paga el usuario por los servicios públicos que debe llevar a cabo SENASA para el cumplimiento de fines legales, siendo una atribución imperativa, exclusiva y excluyente. Los recursos provenientes de este cobro son fondos públicos, tanto por su origen (parafiscal) estatal como por su destino en programas y actividades para la atención cuarentenal y funcionamiento del servicio; motivo por el cual debe aplicarse el principio de unidad de

¹⁹ Si bien en la Carta de Entendimiento de marras se indica el artículo 4 del Decreto Ejecutivo n.º 27763-MAG, correspondiente a las tarifas del Servicio Fitosanitario del Estado, se considera que la referencia correcta sería al artículo 4 bis, al ser la que fija tarifas para el cobro de servicios cuarentenarios por SENASA.

DFOE-SOS-0161

13

30 de abril, 2026

caja que busca concentrar los ingresos públicos bajo la administración de la Tesorería Nacional, a través del Sistema de Cuentas del Sector Público, al ser la regla general la incorporación obligatoria a ese sistema según lo establecido en la Ley MEL, siendo esto necesario para consolidar los recursos públicos del Estado, garantizando su manejo integral y controlado, así como la transparencia y rendición de cuentas.

En línea con lo expuesto, estima esta Contraloría General que según el convenio SENASA-OIRSA y los instrumentos adicionales señalados, no existe participación alguna de parte de SENASA en brindar los servicios cuarentenarios a los usuarios, por el contrario, dichas actividades y responsabilidades fueron íntegramente transferidas al OIRSA de manera irregular para que ejecute el servicio como si fuese el propio SENASA; inclusive, delegando el cobro de la tarifa a pesar de ser fondos públicos, sin existir una ley que expresamente lo autorice, siendo este un elemento indispensable para que pueda válidamente transferirse competencias esenciales.

Cabe destacar que desde el 25 de mayo de 2022, en el oficio n.º 8659 (DCA-1575), este Órgano Contralor había advertido a SENASA que era su deber velar y verificar que en este convenio no se estuvieran delegando competencias sustantivas a OIRSA; no obstante, por medio del oficio n.º CARTA-SENASA-DG-866-2025 del 11 de diciembre de 2025, su Director General confirmó que *“El Convenio contempla la ejecución por parte del OIRSA de diversos tratamientos cuarentenarios (...)/ Para financiar sus funciones, el OIRSA cobra una tarifa por cada inspección realizada según lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 27763-MAG y sus reformas. Estas sumas son cobradas y percibidas por el OIRSA, lo que les permite financiar las labores convenidas (...),”* y sobre dichos ingresos señaló que *“(...) no constituyen ingresos públicos del Estado costarricense, sino recursos propios del organismo internacional./ Por está razón, dichos montos no se clasifican dentro del presupuesto nacional ni se depositan en la Caja Única del Estado.”*

Al respecto, esta Contraloría General ya se había referido al tema tarifario y la imposibilidad de que se encuentre bajo administración de otra entidad al amparo de un convenio con OIRSA²⁰, en esa oportunidad se consignó:

*“En cuanto a los recursos generados por la tarifa para la prestación del servicio de tratamientos a productos agropecuarios de importación y exportación, que al amparo del “Convenio de cooperación entre el Gobierno de Costa Rica por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), para el establecimiento de un servicio nacional e internacional de fumigación (SIF)” **esta Contraloría sostiene su oposición a que estos recursos se encuentren bajo la administración de otra entidad que no sea el Ministerio de Agricultura y Ganadería, precisamente este y otros motivos han justificado la negativa del refrendo por parte de esta Contraloría General de los***

²⁰ Oficio n.º 17020 (FOE-AM-0785) del 16 de diciembre de 2005.

DFOE-SOS-0161

14

30 de abril, 2026

Convenios de Cooperación los que han pretendido entre otros aspectos, la apertura de cuentas para el manejo o administración independiente de los fondos provenientes del cobro de las tarifas por la prestación de los servicios que establecen los convenios de referencia.” Resaltado no es del original.

Si bien OIRSA desde su constitución procura apoyar los esfuerzos de los estados miembros para que logren fortalecer sus sistemas cuarentenarios y desarrollar sus planes de salud animal; no existe ninguna disposición legal que prevea la posibilidad de que SENASA transfiera los deberes y funciones otorgadas por ley, ya que forma parte del ejercicio de las potestades inherentes del Estado respecto del sistema de derechos fundamentales consagrado en la Constitución Política, en este caso aplicado a la tutela y garantía de la protección a la salud y derecho a la vida.

De manera que, por un convenio SENASA no puede transferir a un organismo internacional competencias asignadas por ley, que además son parte de su propósito como entidad pública. Razón por la cual, lo actuado tampoco puede ser concebido como cooperación técnica ni como financiamiento a cargo de organismos internacionales, pues la contraprestación es la respectiva tarifa.

En ese sentido, el cobro de la tarifa que debe asumir SENASA por el servicio público a brindar, debe garantizar el principio de gestión financiera y los criterios de eficacia y eficiencia para la obtención y aplicación de los recursos públicos, de acuerdo con los artículos 3 y 5 inciso b) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Así, la efectiva gestión de los ingresos públicos representa un elemento esencial para la sostenibilidad de los servicios estatales; esos ingresos tarifarios permiten a la entidad encargarse de la atención, administración, planificación, dirección y adopción de las medidas veterinarias o sanitarias para el control de la seguridad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal.

Además, dichos recursos deben gestionarse respetando los principios de legalidad, universalidad e integridad y unidad de caja, de conformidad con los artículos 176 y 177 de la Constitución Política, desarrollados en las ya referidas Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y Ley MEL.

En consecuencia, la transferencia de competencias esenciales del SENASA al OIRSA y su manejo de los fondos públicos, según lo establecido en el Convenio SENASA-OIRSA, la Carta de Entendimiento y el Acuerdo de Implementación Operativo y sus respectivas adendas, son contrarios al principio de legalidad, de conformidad con los artículos 11 de la Constitución Política y 6, 11 y 66 de Ley General de la Administración Pública, al vulnerar, según lo expuesto, la Constitución Política, la Ley General del SENASA, así como la Ley MEL.

Esto considerando que no solo existe una ilegítima transferencia de competencias por parte de SENASA, sino además, sumas importantes de fondos públicos (más de 386 millones de colones recolectados por OIRSA del 2022 al 2025) cuyo cobro y administración se están dando de manera irregular, ingresando directamente al patrimonio

de un tercero sin pasar por el Presupuesto Nacional, evadiendo así los procedimientos existentes. Al permitir que un organismo internacional asuma la ejecución total del servicio, aplique sus propios manuales, contrate al personal operativo y gestione directamente fondos públicos, se acredita que ha operado una indebida transferencia de competencias esenciales; generando un sistema paralelo, situación que debe ser atendida por SENASA y debidamente corregida.

IV. Orden al Director General de SENASA

De conformidad con lo anteriormente señalado, y en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4, 12 y 22 de la LOCGR, se ordena al señor Luis Matamoros Cortés, Director General de SENASA, o a quien en su lugar ocupe el cargo, lo siguiente:

1. Oficializar un plan de acción con las actividades requeridas, los recursos, responsables, y el cronograma respectivo; con el objetivo de que SENASA asuma directamente sus competencias de brindar los servicios cuarentenarios que actualmente está realizando OIRSA, según el “Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios” e instrumentos adicionales; dado que dicho acto contraviene lo dispuesto en la Ley n.º 8495, de conformidad con el principio de legalidad establecidos en el artículo 11 de la Constitución Política y los artículos 6 y 11 de la LGAP.
2. Cumplir con la obligación legal de cobro y administración de los fondos públicos por tarifas amparados en el artículo 14 inciso b) y 34 de la Ley n.º 8495 y los artículos 3 y 4 bis del decreto de tarifas, n.º 27763-MAG; así como gestionar, en coordinación con el MAG y este a su vez con el Ministerio de Hacienda, la incorporación íntegra en el Presupuesto Nacional de la República de los ingresos generados por SENASA a partir de las tarifas de cobro para los servicios cuarentenarios, conforme a los principios de universalidad e integridad y unidad de caja previstos en los artículos 176 y 177 de la Constitución Política y desarrollados en las leyes n.º 8131 y n.º 10495. La incorporación deberá reflejar el monto total de los ingresos y establecer los mecanismos de registro y control que garanticen su correcta trazabilidad presupuestaria.
3. Requerir a OIRSA la presentación de dos informes financieros detallados para su análisis, el primero, desde el 6 de junio de 2022 hasta el 30 de junio de 2026, y el segundo, desde el 30 de junio de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2026, que contenga los ingresos, costos, gastos y otros y remanentes, incluyendo sus respectivos comprobantes, relacionados con la prestación de

los servicios cuarentenarios que ejecute OIRSA en el marco del “Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios” e instrumentos adicionales. Además, en caso de existir remanentes, requerir a OIRSA la transferencia de dichos fondos públicos para su incorporación al Presupuesto Nacional de la República vigente. Lo anterior, en cumplimiento de las obligaciones de SENASA previstas en la cláusula sexta de dicho convenio, y cláusulas cuarta y quinta de la Carta de Entendimiento, respecto de ejercer la debida fiscalización, seguimiento y control de la ejecución para garantizar la correcta realización de los servicios cuarentenarios.

Para acreditar el cumplimiento de estas órdenes, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:

- A más tardar el 15 de junio de 2026, el respectivo plan de acción con responsables, cronograma e indicadores para el seguimiento, que acredite que se realizarán las acciones pertinentes para que los servicios cuarentenarios sean directamente prestados por SENASA y los ingresos derivados de estos percibidos por el Estado a través de los mecanismos oficiales.
- A más tardar el 15 de enero de 2027, una certificación que acredite que los servicios cuarentenarios ejecutados actualmente por OIRSA en el marco del “Convenio de Cooperación Técnica entre el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios” e instrumentos adicionales, estén siendo ejecutados directamente por SENASA y que los ingresos por las correspondientes tarifas estén ingresando al Estado.
- A más tardar el 15 de julio de 2026, una certificación de haber recibido y analizado el primer informe financiero detallado de OIRSA, y a más tardar el 15 de enero de 2027, una certificación de haber recibido y analizado el segundo informe requerido a OIRSA; además, en esas mismas fechas, remitir una certificación que acredite que los remanentes que constan en los citados informes forman parte del Presupuesto Nacional de la República vigente, según corresponda.
- A más tardar el 29 de enero de 2027, una certificación que acredite que los ingresos generados por las tarifas correspondientes a los servicios cuarentenarios brindados por parte de SENASA forman parte del Presupuesto Nacional de la República vigente.

DFOE-SOS-0161

17

30 de abril, 2026

Además, deberá informar al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, el correo electrónico que será utilizado como medio oficial de notificaciones relativas al cumplimiento de esta orden; designar formalmente a la(s) persona(s) responsables del expediente en que se documentará el cumplimiento, incluyendo nombre, puesto, teléfono y correo electrónico; informar quién asumirá el rol de contacto oficial para efectos de comunicación y suministro de información adicional.

La asignación de estos roles podrá recaer en una o varias personas, según lo defina la institución, y deberá comunicarse dentro de los cinco días hábiles posteriores a la notificación de esta orden. Lo solicitado anteriormente, debe remitirse al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado.

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 podrá dar lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de este oficio, correspondiéndole a esta Área la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente ambos recursos, el 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/NDP/JLCS/mrp

GP: 2025005166-3
C: 1644-2025