

06935
DFOE-SOS-0272

R-DFOE-SOS-00002-2026. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. San José, en fecha y hora que consta en firma digital.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado por Luis Matamoros Cortés, Director General del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), en contra de la orden n° DFOE-SOS-ORD-00001-2026 contenida en el oficio n.° 05220 (DFOE-SOS-0161), del 30 de abril de 2026.

RESULTANDO

I.- El 30 de abril de 2026, el Órgano Contralor notificó al señor Luis Matamoros Cortés, Director General del SENASA, la orden n° DFOE-SOS-ORD-00001-2026 contenida en el oficio n.° 05220 (DFOE-SOS-0161), mediante la cual se le ordenó 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.° 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.° 8495 y los artículos 3 y 4 bis del decreto de tarifas, n.° 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.° 8131 y n.° 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.

II.- El 7 de mayo de 2026, el señor Luis Matamoros Cortés, Director General del SENASA, interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra de la orden referida en el punto anterior.

III.- Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General (LOCGR)¹ y de lo dispuesto en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)², se procede a resolver el recurso de revocatoria interpuesto.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD.

De conformidad con los artículos 33 y 34 de la LOCGR, los actos finales emitidos por el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos contenido en la LGAP. Según el artículo 346 de la citada LGAP, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final. De esta forma, se tiene que el oficio n.º 05220 (DFOE-SOS-0161) que comunica la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00001-2026, fue notificado mediante correo electrónico el 30 de abril de 2026, y que la interposición del recurso fue el 7 de mayo de ese mismo año; de ahí que en relación con el numeral 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales³, se determina que la gestión fue presentada en tiempo. Asimismo, el recurso fue interpuesto por quien ostenta el cargo de Director General del SENASA a quien fue dirigida la orden que impugna, de manera que el recurrente se encuentra legitimado y el recurso resulta admisible.

¹ Ley n.º 7428 del 4 de noviembre de 1994.

² Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978.

³ Ley n.º 8687 del 4 de diciembre de 2008.

II. SOBRE LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

1) Sobre la base legal que faculta al SENASA para transferir el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios, mediante un convenio suscrito con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, en adelante OIRSA.

Señala el recurrente que la orden que se impugna parte de una interpretación restrictiva e incompleta del marco legal (indica que debe ser sistemática y funcional conforme a los fines públicos). Según su criterio, la normativa faculta al SENASA a transferir o delegar en el OIRSA la participación operativa de un tercero en la ejecución de servicios cuarentenarios, para ello refiere a los artículos 6, inciso q) y 38 de la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, n.º 8495 del 6 de abril de 2006. Al respecto, agrega que dicha normativa se califica como ley especial y autoriza expresamente al SENASA a desarrollar convenios, acuerdos interinstitucionales y las bases de coordinación en materia de su competencia. Además, podrá gestionar el apoyo técnico y financiero de organismos nacionales e internacionales para fortalecer el SENASA. Asimismo, señala el recurrente que el artículo 38 de la ley de cita, consigna: *“Los funcionarios del Senasa, y los que este designe, quedan facultados para realizar inspecciones o visitas, así como para que apliquen las medidas sanitarias dentro de la propiedad privada o pública, en caso de que las mercancías pongan en riesgo la salud pública veterinaria o la salud animal”*; agrega el recurrente que tal designación constituye la autorización legal específica para que determinadas actuaciones vinculadas al control sanitario puedan ser ejecutadas por sujetos distintos de los funcionarios ordinarios del SENASA, siempre bajo la dirección, supervisión y fiscalización institucional correspondiente. Señala que la competencia administrativa es un poder-deber funcional para satisfacer el interés público que puede ser delegado cuando existe normativa suficiente y aclara, que según el Dictamen de la Procuraduría General de la República, n.º C-072-2019 (que cita la orden recurrida) la reserva legal opera particularmente cuando se trate de potestades de imperio o afectación directa de derechos fundamentales; sin embargo, ello no significa que toda actividad vinculada con una competencia pública sea indelegable. Recalca que lo descrito es de relevancia, siendo que, en este caso, la propia ley de SENASA (Ley N° 8495) establece mecanismos de coordinación, cooperación y designación de terceros para la ejecución de determinadas actuaciones, incluyendo medidas sanitarias. De acuerdo con el recurrente, debe distinguirse entre la titularidad de la competencia y la ejecución material de determinadas actuaciones técnicas u operativas, pues lo jurídicamente prohibido es la renuncia absoluta, abandono o sustitución total de la competencia pública atribuida por ley; no así la utilización de mecanismos de cooperación técnica, asistencia especializada o ejecución material supervisada cuando exista habilitación normativa y se mantenga el control institucional correspondiente. Menciona que en el caso del SENASA-OIRSA, no existe desaparición funcional ni sustitución institucional del SENASA, pues la orden recurrida reconoce que la institución mantiene funciones esenciales de dirección, fiscalización, oficialización de personal, auditoría técnica, emisión de protocolos y control sanitario. También sugiere que la interpretación efectuada en el acto recurrido conduce, en la práctica, a vaciar de contenido útil las regulaciones y autorizaciones otorgadas y eliminar cualquier posibilidad real de cooperación técnica internacional en materia cuarentenaria, aún cuando la propia Ley n.º 8495 expresamente faculta al SENASA para gestionar apoyo técnico y desarrollar convenios con organismos

especializados donde la participación de OIRSA se limita a la ejecución técnica y operativa especializada de determinadas actividades cuarentenarias bajo supervisión constante del SENASA, el cual conserva la titularidad de la competencia, mantiene la rectoría técnica y sanitaria, define lineamientos, oficializa personal, fiscaliza la ejecución y conserva plenamente sus potestades regulatorias y de control. Agrega que la ley le permite a ese servicio el uso de mecanismos diferentes y especiales para los nuevos retos y realidades sanitarias, para ello señala *“el legislador le confirió potestades de policías sanitarias y le designó como “autoridad de salud”*. Cita como ejemplo de lo anterior, la emisión del Reglamento de Regulación de la Oficialización de Personas y Ensayos de Laboratorio, Decreto Ejecutivo n.º 44393-MAG, el cual constituye una manifestación normativa expresa del modelo de colaboración técnica, oficialización y participación de terceros especializados dentro del ejercicio de competencias sanitarias bajo rectoría y control del SENASA, y parte de la premisa jurídica de que determinadas actuaciones técnicas o materiales pueden ser ejecutadas por terceros autorizados, sin que ello implique transferencia ilegítima de la titularidad de la competencia pública, así se reconoce normativamente la diferenciación entre la titularidad de la competencia pública sanitaria, que permanece en el SENASA, y la ejecución material, técnica u operativa de determinadas actuaciones especializadas por sujetos oficializados o autorizados. Sobre ello menciona el artículo 6, inciso o) de la Ley SENASA, n.º 8495, que según indica, le otorga la potestad de oficializar o autorizar a personas físicas o jurídicas, estableciendo mecanismos de control y auditoría técnica para velar por la administración, control y uso de los recursos obtenidos en aplicación de dicha ley. Indica el recurrente que la interpretación restrictiva de la CGR elimina la posibilidad real de cooperación técnica internacional en materia cuarentenaria. Detalla la conveniencia de mantener el esquema de cooperación con el OIRSA, que es un organismo internacional regional creado por un convenio aprobado por Ley n.º 7231 de fecha 26 de abril de 1991⁴, cuyo principal objetivo es apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr el desarrollo de sus planes de salud animal y sanidad vegetal, y el fortalecimiento de sus sistemas cuarentenarios, lo cual es relevante en atención a los recortes presupuestarios y demás medidas restrictivas que se han implementado, que limitan el acceso oportuno a recursos indispensables para el cumplimiento de los objetivos del SENASA.

Criterio del Área: Es claro que conforme lo reseña la orden que se impugna, las competencias y las actuaciones materiales de la administración deben estar sometidas al principio de legalidad que preceptúan los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, así entonces, la Contraloría General de la República sostiene y confirma en el presente recurso, que no existe norma expresa de rango legal que autorice la transferencia o delegación de competencias del SENASA mediante convenios suscritos con organismos nacionales o internacionales. En ese sentido, las normas que menciona el recurrente, no señalan tal potestad, ya que el artículo 6 de la Ley SENASA, n.º 8495, enumera las competencias del SENASA, y en su inciso q), le autoriza a desarrollar convenios, acuerdos interinstitucionales y las bases de coordinación en materia de su competencia, mas no la delegación o transferencia de competencias. Además, señala, que podrá gestionar el apoyo técnico y financiero de organismos nacionales e internacionales para fortalecer el SENASA; esta atribución con el alcance que

⁴ Según SINALEVI vigente a partir del 5 de junio de 1991.

DFOE-SOS-0272

5

5 de junio, 2026

corresponde no la desconoce el Órgano Contralor. Como se aprecia, el ítem de referencia no señala que podrá suscribir convenios para delegar el ejercicio de funciones específicas, sino lo que autoriza, es a contar con el apoyo técnico y financiero como podría ser donativos o la ejecución de acciones de fortalecimiento de capacidades para las funciones propias del SENASA, así como para coordinar con otras entidades públicas u organismos internacional para llevar a cabo programas complementarios a sus competencias. Por su parte, el artículo 38 de la citada Ley del SENASA, refiere a las potestades especiales para la protección de la salud animal, control veterinario de las zoonosis e inocuidad de los alimentos de origen animal, autorizando a los funcionarios del Senasa y los que este designe, para que realicen inspecciones o visitas, así como para que apliquen las medidas sanitarias dentro de la propiedad privada o pública, en caso de que las mercancías pongan en riesgo la salud pública veterinaria o la salud animal. Como se aprecia, las funciones encomendadas corresponden a potestades de imperio bajo la investidura de policía administrativa, lo cual es necesario para poder ingresar a establecimientos privados, emitir órdenes sanitarias y ejercer otras acciones complementarias como lo reseña el Título III capítulo I de la Ley SENASA, n.º 8495, y que claramente establece al SENASA como órgano autorizado para: * Ordenar y ejecutar las medidas sanitarias necesarias, en materia de la aplicación de medicamentos veterinarios, el sacrificio de los animales afectados, los sospechosos de estarlo o los que han estado en contacto con ellos; la retención, el decomiso, la desinsectación, la desinfección, la devolución al país de origen, cuarentena, desnaturalización, destrucción de productos, subproductos y derivados de origen animal; así como el material genético y biotecnológico sometido a tecnologías de ingeniería genética y otros (artículo 37) * Dictar las normas sobre los requisitos y los procedimientos administrativos necesarios para emitir los certificados, las constancias, las guías veterinarias, los reportes de laboratorio y equivalentes (artículo 40) * Los administrados deben facilitar a las autoridades la realización y aplicación de las debidas medidas de seguridad tanto para los animales como para el personal que las ejecute (artículo 44). En consecuencia tal y como se afirma en la orden que se recurre, la Ley de SENASA le otorga a este órgano, competencias exclusivas en materia de policía sanitaria, las cuales son indelegables, irrenunciables e intransferibles, pues tal investidura implica que las debe ejercer como propias, con la posibilidad de coordinar esfuerzos y designar a otros funcionarios públicos para tales acciones⁵. Al respecto, es clara la línea de resolución de la Procuraduría General de la República que se consigna en el acto recurrido, y refuerza el dictamen C-020-2016 del 29 de enero de 2016, que en atención de una consulta formulada por el mismo SENASA reseñó: **“La competencia está sujeta al principio de**

⁵ Así lo consignó la Procuraduría General de la República en el Dictamen n.º C-088-2007 de 23 de marzo de 2007, que transcribe parcialmente en el Dictamen n.º C.020-2016, en estos se hace énfasis en la existencia de competencias concurrentes tendentes a garantizar el derecho fundamental a la salud, concurrencia que obliga a coordinar el ejercicio de las distintas competencias. Señala, que para la Sala Constitucional esa coordinación es un imperativo impuesto por la protección de la salud y la preservación del medio ambiente: “(...) **Para efectos de asegurar esa coordinación, la Ley de SENASA modificó la Ley General de Salud, estableciendo en el artículo 338 bis que los funcionarios del Ministerio de Salud y las demás autoridades sanitarias deben ejecutar las actividades de control y protección sanitaria de manera coordinada** / (...) / De ahí que, en vista de que la Ley General de la Salud y la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal establecen un deber de coordinación entre ambos, es totalmente plausible que estos mediante actos administrativos, incluso reglamentarios determinan pautas y niveles de coordinación de sus competencias, de forma que satisfagan el interés público en las funciones que comparten como rectores de la salud pública”. (La negrita y el subrayado son del original).

DFOE-SOS-0272

6

5 de junio, 2026

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** (...)" (La negrita y el subrayado son del original). Tal y como puede colegirse de todo lo expuesto, la normativa vigente establece una serie de requisitos y límites para que pueda operar una delegación, pudiendo incluso efectuarse vía reglamentaria, salvo cuando se trate de la creación y ejercicio de potestades de imperio las cuales se rigen por el principio de reserva legal. Al respecto, resulta menester resaltar que la delegación sólo es posible entre órganos de la misma clase, por razón de la materia, el territorio y la naturaleza de la función (sobre el tema véase el Dictamen C-229-2011 del 13 setiembre de 2011). También, ha sido consistente tanto la Procuraduría General de la República como este Órgano Contralor al señalar la improcedencia en contratar personal a través de organismos o figuras de carácter privado, para la ejecución de funciones públicas, encomendadas por ley a la Administración Pública. Ello violenta los principios constitucionales de legalidad, igualdad, idoneidad del funcionario público y estabilidad funcionarial, contenidos en los artículos 11, 33, 191 y 192 de nuestra Carta Magna⁶. En relación con la delegación para el ejercicio de potestades de imperio, como son las consustanciales a las autoridades de policía administrativa del SENASA -carácter que el mismo recurrente señala en su escrito indicando que "el legislador le confirió potestades de **policía sanitaria** y le designó como **"autoridad de salud"**" (la negrita es del original)- también se ha indicado, que tal investidura sólo puede ser realizada por funcionarios públicos nombrados mediante el régimen de empleo público, y con una designación plena y clara de autoridad de policía administrativa (OJ-24-1995 de 22 de agosto de 1995), de ahí que la irregularidad e improcedencia del convenio se conserva aún cuando el SENASA refiere que mantiene funciones de dirección, fiscalización, oficialización de personal, auditoría técnica, emisión de protocolos y control sanitario. Por otra parte, menciona el recurrente que el Órgano Contralor confunde en la orden que se impugna la diferenciación entre la titularidad de la competencia pública sanitaria, que permanece en SENASA, y la ejecución material, técnica u operativa de determinadas actuaciones especializadas por sujetos oficializados o autorizados, mencionando como ejemplo el Decreto Ejecutivo n. 44393-MAG, el cual constituye una

⁶ Al respecto ver: Dictámenes C-168-2006 del 2 de mayo de 2006, C-111-2007 del 11 de abril de 2007, C-117-2007 del 13 de abril de 2007, C-141-2007 del 7 de mayo de 2007 y C-352-2007 del 2 de octubre de 2007 e informes de la CGR DFOE-EC-23/2004 del 8 de setiembre del 2004, en relación con el personal de FONABE contratado a través de un fideicomiso; DFOE-AM-38/2004, remitido mediante el oficio 15775 (FOE-AM-0787 de 10 de diciembre de 2004), en relación con el personal contratado por fideicomisos creados por el FONAFIFO, para laborar ejerciendo atribuciones encomendadas a ese órgano; DFOE-AM-47/2005, del 15 de diciembre de 2005; FOE-AM-0122, del 27 de febrero de 2006; y DAGJ-0504-2006, del 15 de marzo de 2006; así como FOE-AM-0785 (n.º 17020: remisión del informe n.º DFOE-AM-49/2005) del 16 de diciembre de 2005.

manifestación normativa expresa del modelo de colaboración técnica; sobre lo cual es criterio del Órgano Contralor que, en aplicación de la normativa que ha sido referida, el SENASA está autorizado a suscribir convenios y definir modelos colaborativos de asistencia técnica, sin embargo, como se ha indicado, no es legalmente procedente la delegación, ni parcial ni total de sus funciones esenciales; la titularidad de competencias sustantivas, que constituyen potestades de imperio asignada por ley, comporta su obligado ejercicio, sin poder renunciar ni delegarlas en un tercero. Sobre el particular, la orden emitida no se refiere a la oficialización del personal, sino a la delegación de funciones, en tanto la competencia, como lo ha señalado la Procuraduría General de la República, 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, como es la tutela de los derechos fundamentales⁷. Lo anterior, por la relevancia del SENASA como institución clave para sostener al sistema de salud animal y salud pública costarricense, quien debe velar por el interés público detrás de la prestación de estos servicios, de manera tal que debe ser la institución que brinde directamente los servicios cuarentenarios para asegurar el control sanitario, veterinario y la seguridad alimentaria; así como el cumplimiento de los planes de desarrollo y políticas del sector agropecuario que le atañen, enfocándose en servicios públicos y oficiales de calidad.

2) En relación con la naturaleza jurídica de los recursos generados por la prestación de servicios públicos vinculados a las competencias del SENASA, particularmente los relacionados con tratamientos cuarentenarios y fumigaciones.

Es criterio del recurrente que éstos no corresponden a fondos públicos como se califican en la orden que se impugna, por ende, no deben ser depositados en cuentas del Estado. Señala que la Contraloría General parte de una interpretación extensiva y no suficientemente diferenciada de la naturaleza jurídica de los recursos derivados de la prestación de servicios cuarentenarios ejecutados mediante mecanismos de cooperación internacional. Es criterio del recurrente que el Convenio suscrito entre el SENASA y el OIRSA es autorizado por el artículo 6, inciso q) de la Ley n.º 8495, al enmarcarse dentro de una relación de cooperación técnica internacional y el artículo 38 de la citada ley, habilita expresamente al SENASA para designar sujetos distintos de sus funcionarios ordinarios en la ejecución de actuaciones materiales vinculadas con inspecciones y medidas sanitarias, así los recursos que se cobran a los usuarios bajo este modelo de cooperación técnica, no constituyen ingresos ordinarios incorporados al presupuesto nacional ni recursos que ingresen directamente a la Caja Única del Estado. Agrega que el costo de las tarifas no generan utilidad y está fijado en el Decreto n.º 27763 del 10 de marzo de 1999 y sus reformas. Además, señala que ante la gestión de refrendo contralor del Convenio suscrito con OIRSA en el año 2022, se hizo ver a la CGR que el Estado no estaría desembolsando recursos públicos, sino que el costo del servicio sería asumido por los usuarios del servicio y en dicho convenio no se dispone que OIRSA recaude en nombre del Estado costarricense las tarifas establecidas en el Decreto Ejecutivo n.º 27763 del 10 de marzo de 1999 y sus reformas. Por el contrario, señala que el convenio únicamente establece que dichos montos serán utilizados por el OIRSA para cubrir los costos que genera la aplicación de la medida

⁷ Dictamen n.º C-072-2019 del 20 de marzo de 2019.

sanitaria a las aeronaves, y se fija la referencia a la tarifa fijada en el Decreto Ejecutivo antes indicado, lo cual garantiza un cobro ajustado al principio de servicio al costo. En consecuencia, las sumas percibidas por el OIRSA corresponden a contraprestaciones derivadas de servicios técnicos y operativos materialmente ejecutados por dicho organismo internacional, las cuales permiten financiar las labores convenidas y garantizar la sostenibilidad operativa de los servicios cuarentenarios, sin generar una carga presupuestaria adicional para el Estado costarricense ni para el SENASA. Señala el recurrente que el acto recurrido no acredita de manera suficiente que exista apropiación, disposición o administración directa de fondos públicos nacionales por parte de OIRSA en contravención del régimen presupuestario nacional, limitándose a afirmar, de manera general, que todo cobro vinculado a servicios cuarentenarios constituye necesariamente un ingreso público sometido íntegramente al principio de Caja Única. No obstante, la orden incurre en un razonamiento automático al asumir que todo recurso derivado de la ejecución operativa de servicios cuarentenarios administrados por OIRSA constituye necesariamente un ingreso público perteneciente al Estado costarricense, sin realizar un análisis jurídico suficiente sobre la naturaleza concreta de la relación operativa e institucional existente. Agrega que OIRSA, realiza la ejecución de tal medida sanitaria dentro del marco de un convenio de cooperación y no como una participación derivada de una contratación administrativa ordinaria o de una tercerización privada con ánimo de lucro, tampoco actúa como mero recaudador financiero del Estado costarricense ni como administrador delegado de recursos presupuestarios públicos, sino como sujeto internacional especializado que ejecuta actividades técnicas cuarentenarias con infraestructura, logística, personal y organización propia, dentro del esquema de cooperación autorizado por los artículos 6 inciso q) y 38 de la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal.

Criterio del Área: En la orden que se impugna, considera el recurrente que no se justifica jurídica y técnicamente, la conclusión que hace el Órgano Contralor respecto a los recursos que se captan por concepto de tarifas que constituyen fondos públicos. Al respecto, debe indicarse que de conformidad con el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, la Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas administrativas y financieras relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Por su parte, el artículo 9 de ese mismo cuerpo normativo consigna que fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos. En tal sentido, el Órgano Contralor ha señalado⁸ que el concepto de Hacienda Pública es amplio, no solo incluye los fondos públicos (recursos, valores, bienes y derechos de propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos), sino también las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos, y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario y la contratación administrativa, el control interno y externo, y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Dentro de este marco orientador, las valoraciones realizadas en torno a la figura del monto de los servicios y las tarifas que regula el artículo 34 de la Ley de SENASA, se desprende con toda claridad que éstas se

⁸ Resolución n.º R-DFOE-AE-0002 de las 8 horas del 9 de febrero de 2021.

fijan por Decreto Ejecutivo para poder financiar el cumplimiento de los fines públicos de ese órgano, entre ellos la venta de servicios, lo cual se ha señalado en criterios previos (oficios DFOE-AM-18-2004 del 4 de octubre de 2004 y n.º 17020, FOE-AM-0785 del 16 de diciembre de 2005). En este sentido, la determinación de la naturaleza pública de los recursos lo es desde la fuente de origen, tarifa o precio público, como con respecto al destino o aplicación de los mismos -independientemente que en el modelo o esquema que ha sido normado y puesto en práctica, la gestión de la tarifa y sus ingresos lo lleve a cabo el OIRSA-, motivo por el cual, en efecto, deben ingresar al Sistema de Cuentas del Sector Público. Ahora bien, respecto a la gestión de refrendo contralor del Convenio MAG-OIRSA en el que la Contraloría General procedió a devolver sin trámite dicho convenio (refiere al oficio n.º 08659, DCA-1575 del 25 de mayo de 2022) debe aclararse, en primer término, que el refrendo es un acto de aprobación en el cual el Órgano Contralor realiza un análisis de legalidad basado en la revisión del expediente administrativo, por ende, presume la veracidad de la documentación incorporada en el mismo, según el principio de buena fe que rige la actividad contractual pública, todo bajo la responsabilidad de los funcionarios de la Administración encargados de la conformación y remisión del expediente. Además, se destaca que no es un medio por el cual la Contraloría General ejerce sus potestades para realizar auditoría e investigación según los artículos 21 y 22 de su Ley Orgánica, n.º 7428, así entonces, el análisis de fondo sobre la naturaleza de los recursos, con la suficiente justificación jurídica, se realiza en el marco de las potestades que le confiere la Constitución Política en sus artículos 183, 184 y 11, 12 y 22 de su Ley Orgánica, y en razón de ello se consigna que dichos recursos son de naturaleza pública. En ese sentido, la Contraloría General consideró en el proceso de refrendo lo indicado por el gestionante⁹ en cuanto que el SENASA no realizaría erogaciones de fondos públicos para el cumplimiento de los objetivos del Convenio, ya que los usuarios deben pagar por la prestación del servicio e indica que los activos fijos que se adquieran, construyan o desarrollen serán propiedad del OIRSA, ante lo cual el Órgano Contralor consideró en su oportunidad (oficio n.º 08659, DCA-1575 del 25 de mayo de 2022), que no ostentaba competencia para otorgar el refrendo, y lo devuelve sin el mismo por no requerirlo. Finalmente, señaló *“No obstante lo anterior, 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.”*. Así, dado que la Administración indicó que los montos en cuestión no correspondían a erogaciones de fondos públicos, en su momento este Órgano Contralor no consideró que los recursos recaudados por concepto de la prestación de los servicios eran de naturaleza jurídica pública, en razón de la fuente de ingresos tarifarios que dispone la Ley de SENASA, y el destino aplicado al financiamiento de servicios que son públicos a cargo de esa entidad. Con respecto a lo indicado por el recurrente relativo a que por no ser recursos públicos no es exigible la aplicación del principio de caja única ni deben aplicar la Ley para el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público (Ley MEL), n.º 10495, se reitera conforme lo indicado en la orden que los recursos no son privados sino de naturaleza jurídica pública, tanto por origen tarifario (parafiscal) estatal, como por su destino, de ahí que en consecuencia debe aplicarse el principio de unidad de caja y deben ser gestionados respetando los principios de legalidad, universalidad e integridad, conforme los preceptos

⁹ Oficio n.º SENASA-DG-493-2022 del 20 de mayo de 2022, en atención al oficio n.º 08239 (DCA-1492) del 17 de mayo de 2022, remitido por este Órgano Contralor.

constitucionales de los artículos 176 y 177 y desarrollados en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131 y la MEL, n.º 10495, aplicable a la totalidad de los ingresos públicos independientemente de quien los administre o custodie, así como a los ingresos de origen público que reciban de forma gratuita o sin contraprestación alguna los sujetos privados.

3) Con respecto al plazo de las órdenes emitidas en el acto que se recurre.

Señala que en particular aquellas órdenes dirigidas a asumir directamente la totalidad de los servicios cuarentenarios dentro de los plazos establecidos al 15 de enero del 2027, carecen de un análisis técnico, financiero y operativo suficiente que permita determinar la viabilidad institucional inmediata de dicha transición y en los plazos otorgados, los cuales aún cuando parecieran amplios, se estima insuficiente, bajo el conocimiento de la tramitología que ello implica en los procesos presupuestarios y aprobación legislativa y otros, tales como aprobación de la creación de plazas para asumir dicho servicio (STAP/Hacienda), asignación de puestos para su clasificación e incorporación dentro del régimen de Servicio Civil, concurso y elección de funcionarios, más los procesos de contratación pública que deberán realizarse concomitantemente para el avituallamiento de los insumos necesarios para la ejecución de la desinsectación. Señala, que la ejecución inmediata de las órdenes giradas podría generar afectaciones relevantes al interés público, comprometer la continuidad de servicios estratégicos y afectar la capacidad operativa actualmente desplegada en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos terrestres, y ello conlleva que una eventual disminución, suspensión o afectación en la ejecución de tratamientos cuarentenarios en los puntos de ingreso internacional podría generar riesgos significativos para la salud animal, la salud pública veterinaria y la seguridad sanitaria del país; además, la reducción de la capacidad operativa en dichos puntos incrementaría la probabilidad de ingreso, dispersión y establecimiento de plagas, enfermedades exóticas o agentes contaminantes capaces de afectar gravemente la producción pecuaria nacional, el comercio internacional y el abastecimiento agroalimentario. También, podría comprometer el cumplimiento de obligaciones y estándares sanitarios internacionales asumidos por el Estado costarricense, generando eventuales restricciones comerciales, afectaciones económicas y riesgos para el país en materia de vigilancia y control sanitario. Concluye en señalar en este aspecto, que cualquier modificación del esquema operativo vigente requiere necesariamente una transición gradual, técnicamente planificada y financieramente sostenible, sustentada en estudios técnicos, presupuestarios y operativos suficientes que permitan garantizar la continuidad, eficacia y seguridad de los servicios cuarentenarios. Por ello, las órdenes deben valorar de manera integral los principios de razonabilidad, proporcionalidad, continuidad del servicio público y protección del interés público sanitario, evitando imponer medidas cuya ejecución con la inmediatez impuesta puede comprometer la capacidad institucional del SENASA y la seguridad sanitaria nacional. A tal efecto, el recurrente plantea las siguientes peticiones: 1) Que se declare con lugar el presente recurso de revocatoria y se deje sin efecto las órdenes emitidas mediante orden N° DFOE-SOS-ORD-00001-2026, oficio n.º 05220, DFOE-SOS-0161 de fecha 30 de abril de 2026. 2) En caso de rechazarse el recurso de revocatoria, se admita la apelación en subsidio para ante el Despacho de la señora Contralora General. 3) Que se suspendan los efectos de la orden recurrida mientras se resuelven los recursos interpuestos, a fin de evitar

afectaciones al interés público, continuidad de servicios cuarentenarios y seguridad sanitaria nacional. 4) En caso de que se rechacen los recursos, se valore la readecuación de los plazos señalados en el punto IV del Informe impugnado, de común acuerdo con el SENASA y el MAG.

Criterio del Área: Conviene reiterar lo señalado en el acto recurrido en cuanto que es el propio artículo 14, inciso b) de la Ley General de SENASA, la que al definir los recursos financieros, establece una reserva operativa de competencia al señalar taxativamente, sin necesidad de una interpretación sistemática o extensiva para afirmar otra cosa, que los ingresos provendrán de venta de servicios que enumera, y el artículo 34 de esta misma ley le autoriza para ello a fijar el cobro de tarifas, así entonces, la asignación de una tarifa o precio público lo es por la contraprestación que el órgano público está obligado a realizar, y por ello, la gestión del cobro a su cargo deviene obligatorio e indelegable, ello conforme el mismo principio de legalidad que ha sido referido respecto a las competencias públicas. A mayor abundamiento procede señalar, que de acuerdo con el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley n.º 4755, artículo 4º, “*son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines*”. También, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha reseñado que tanto en el caso de los tributos como en el de los precios públicos subyace el interés del Estado en obtener ingresos, lo cual conduce a aceptar que el legislador goza de algún margen para elegir la figura que considere más adecuada para procurar esos ingresos, siempre y cuando respete ciertos parámetros. Dentro de esos parámetros, es esencial, para que el legislador pueda optar por la figura del precio público, que el cobro del precio se genere con el uso real e individualizado del servicio o del bien público¹⁰, siendo entonces obligación legal y constitucional el cobro de las tarifas a cargo de quien debe ejercer las competencias sustantivas de contraprestación por los servicios, y garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos. Así entonces, el SENASA debe asumir tanto el ejercicio de las competencias legales de brindar los servicios cuarentenarios, como la gestión de la tarifa relativa al cobro y administración de los recaudos por estos conceptos. Para ambos casos, considerando los argumentos del recurrente respecto a la necesidad de un proceso de transición gradual, el Órgano Contralor ha ordenado la elaboración de un plan de acción con las actividades requeridas, por lo cual no es intempestivo ni arbitrario sino en función de su propia planificación. Respecto a los plazos de cumplimiento, señala que estos no son razonables, sin embargo, debe aclararse que no se sugiere o propone un plazo mayor de lo señalado en la orden que se impugna que es para la presentación de un plan de acción al 15 de junio de 2026 (debe considerarse que el plazo de vigencia del Convenio SENASA-OIRSA para el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios y su Acuerdo de implementación operativa vencen el 06 de junio de 2027, mientras que la Carta de Entendimiento vence el 16 de octubre de 2026) y posteriormente, a más tardar el 15 de enero de 2027, se ordenó la acreditación de que el establecimiento y operación de servicios cuarentenarios están siendo ejecutados directamente por SENASA y los ingresos correspondientes a las tarifas están ingresando al Estado. Además, ha señalado el Órgano Contralor¹¹, que la estimación del plazo no corresponde al fondo del asunto que deba ser

¹⁰ Sentencia n.º 2003-01308, del 21 de febrero del 2003.

¹¹ Resolución R-DC-0009-2022 de las 10:30 horas del 18 de enero de 2022.

discutido en este acto, sino como gestión de la administración en cumplimiento de la Resolución R-DC-144-2015 referente a los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de Auditoría”, lo cual será valorado oportunamente por el Área de Seguimiento para la Mejor Pública de esta Contraloría General. Debe tenerse en cuenta que una vez emitida una orden, su seguimiento se traslada al Área de Seguimiento para la Mejora Pública. En fase de seguimiento, si bien los plazos dispuestos en la orden para el cumplimiento de las órdenes pueden ser extendidos en casos excepcionales, cuando medien circunstancias que fundamentan los motivos de imposibilidad para la atención de lo dispuesto en el plazo definido, a petición de parte y aportando el debido sustento, hacerlo antes del agotamiento del plazo no es procedente porque para ampliar el plazo, un requisito es que la entidad exponga los avances o dificultades afrontadas en el proceso y eso aún no sucede. Por esa razón, es que temas relacionados con el plazo de cumplimiento no son objeto de recurso, primero, porque no se vinculan al fondo -al qué-, sino al cuándo -plazo para cumplir- y segundo, porque al momento de recurrir, decir que no puede cumplirse un plazo que ni siquiera ha avanzado y menos se ha vencido, luce prematuro.

4) Sobre la medida cautelar solicitada:

El recurrente solicita que se suspendan los efectos de la orden recurrida mientras se resuelven los recursos interpuestos, a fin de evitar afectaciones al interés público, continuidad de servicios cuarentenarios y seguridad sanitaria nacional; sin embargo, no se motiva en qué consiste la afectación que podría generarse con el mantenimiento de la ejecución de la orden emitida, tampoco se especifica cuál de los posibles presupuestos se estaría aplicando en el caso en concreto, sea la identificación del supuesto daño y su calificación de grave e irreversible que pudiera generarse al interés público, o la apariencia de un buen derecho con la suficiente valoración de los indicios que sustentaría acoger la medida de suspensión. Por ello, el Órgano Contralor considera que no se está dentro de lo dispuestos en los artículos 146 y 148 de la Ley General de la Administración Pública, de tal manera que en virtud del principio de ejecutoriedad del acto administrativo no se aprecia que su cumplimiento pueda causar perjuicios graves o de imposible, o difícil reparación, por ello se mantiene lo ordenado en el Oficio n.º DFOE-SOS-0161 del 30 de abril de 2026 (n.º 05220, Orden n.º DFOE-SOS-ORD-00001-2026).

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que fundamentan esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428; **SE RESUELVE:**

I. DECLARAR SIN LUGAR el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Luis Matamoros Cortés, Director General del SENASA, contra lo resuelto en la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00001-2026, emitida por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, manteniéndose incólume los términos en que fue emitida.

DFOE-SOS-0272

13

5 de junio, 2026

II. En relación con la petitoria para la suspensión de los efectos de la orden recurrida mientras se resuelven los recursos interpuestos, se rechaza la petición por las razones que han sido consignadas en el aparte 4) anterior.

III. Emplazar al recurrente ante el Despacho de la Contralora General de la República, por el término de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, para que se alegue lo que se estime pertinente, de conformidad con los artículos 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública.

IV. Trasladar el expediente administrativo n.º CGR-ADIN-2025010044 al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto.-

NOTIFÍQUESE

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/JLCS/sca

GP: 2025005166-6

NI: 10030-2026