

Jueves 15 de abril, 2021
AI-0145-2021

Al contestar refiérase al número de oficio; preferiblemente con el uso de firma digital, a través de la dirección correo electrónico auditoria.interna@sfe.go.cr

**Ingeniero
Fernando Araya Alpízar, Director Ejecutivo
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)**

ASUNTO: Resultado del servicio preventivo de advertencia, sobre aspectos que debe valorar la administración activa para la autorización de traslados de personal al Ministerio de Agricultura y Ganadería, cuyo salario es cubierto con recursos obtenidos de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N°7664; se debe atender requerimiento de información.

Estimado señor:

Recientemente la Auditoría Interna ha venido analizando traslados de personal al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyas plazas pertenecen a la relación de puestos autorizada al SFE y, por consiguiente, el salario es cubierto con recursos obtenidos de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N°7664.

Previo a exponer nuestros comentarios, orientados a advertir a la administración activa sobre situaciones que eventualmente podrían configurar una disposición irregular de recursos, al tener un destino específico y uso restrictivo conforme a lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de la Ley N°7664, procedemos a describir los siguientes antecedentes.

1. ANTECEDENTES

1.1 Exclusividad que tienen los recursos del SFE

En relación a la exclusividad y uso restrictivo de los recursos obtenidos de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664, existen diversos dictámenes y pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General de la República (CGR) y la Contraloría General de la República (PGR).

Considerando de forma integral lo señalado por la CGR y la PGR, pero especialmente los oficios N° 18014 del 8 de diciembre de 2015, N° 05121 del 8 de mayo de 2017 y N° 07475 del 30 de junio de 2017, del órgano contralor; los cuales, son del conocimiento de las autoridades del MAG y del SFE, se procede a reiterar y someter a su valoración lo siguiente:

- 1.1.1** Está claro, que los recursos generados producto de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664, deben ser destinados única y exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos y fines que se le han encomendado al SFE; por cuanto de conformidad con el principio de legalidad financiera el destino de esos recursos, se limita a los campos de acción que la mencionada Ley le asigna.

Jueves 15 de abril, 2021
AI-0145-2021
Ing. Fernando Araya A., Director SFE

- 1.1.2** En ese contexto, el MAG está obligado a cubrir (como producto de su actividad normal), los gastos de los órganos y dependencias bajo su responsabilidad directa, con cargo a sus propios recursos. Para tal efecto, el Ministerio debe prever y disponer de los recursos requeridos que le permitan satisfacer necesidades generales dirigidas a cumplir con las finalidades reguladas en el ordenamiento jurídico vigente; lo anterior por cuanto dichas necesidades no pueden ser cubiertas con recursos del SFE.
- 1.1.3** Por tal razón, sería contrario al ordenamiento jurídico recurrir a los recursos del SFE, para satisfacer necesidades generales del MAG, aun cuando la finalidad a la que se dirija su uso, sea de competencia del Ministerio, como encargado del sector agropecuario.
- 1.1.4** Es obligación de la administración activa, disponer de los recursos del SFE en cumplimiento de lo que establecen los artículos 64 y 65 de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664.
- 1.1.5** Tanto la máxima autoridad del MAG como la del SFE, tienen la potestad legal para comprometer por su cuenta recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664, mediante la suscripción de convenios de cooperación o cartas de entendimiento siempre y cuando vayan orientadas al cumplimiento de los objetivos y funciones contenidas en la citada ley.
- 1.1.6** La administración activa del SFE, con la adecuada fundamentación, ha logrado producto del análisis jurídico (realizado por órganos externos competentes) de casos particulares, relacionados con la disposición de recursos bajo la responsabilidad y administración del SFE, obtener criterios favorables los cuales han señalado que la disposición de recursos autorizada no riñe con la exclusividad establecida en la Ley N° 7664, sopesando el “deber general de cooperar y coordinar” que le corresponde al SFE como a cualquier otra instancia pública.
- 1.1.7** Los casos particulares señalados en el numeral 1.1.6 anterior fueron tratados por la PGR en los Dictámenes C-087-2013 y C-075-2014, y por la CGR por medio del oficio 07206 del 12/07/2013; situación que le generó a la administración activa la seguridad jurídica suficiente y pertinente para soportar la toma de decisiones.
- 1.1.8** De conformidad con el marco jurídico vigente y aplicable, el MAG no puede administrar en forma conjunta con el SFE los recursos de la citada Ley N° 7664, pero si puede coordinar con dicho órgano, a efecto de que estos recursos sean utilizados en acciones conjuntas del SFE y de dicho Ministerio, así como del SFE con otras instituciones para la mejor realización de los objetivos establecidos en esa ley.
- 1.1.9** No obstante, considerando que la toma de decisiones es de exclusiva responsabilidad de la administración activa, es conveniente que en forma previa a gestionar y autorizar la disposición de recursos para atender aspectos que generen alguna duda razonable respecto a su vínculo

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

directo con el cumplimiento de la Ley Nº 7664, la administración activa del SFE valore obtener en forma previa a dicha disposición, los criterios legales, pronunciamientos y dictámenes necesarios, a efecto de soportar la toma de decisiones y de que su actuar sea consistente con lo descrito en los numerales 1.1.6 y 1.1.7 anteriores.

1.2 Normativa reciente de alcance general en la administración de los recursos financieros y presupuestarios aplicable a la Administración Central

1.2.1 Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos N°9371

Mediante alcance 148 del Diario Oficial la Gaceta N°161 del 23 de agosto de 2016, entró a regir la Ley N°9371 de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos. El objeto y ámbito de aplicación de esta ley se encuentra en sus artículos 1 y 3 respectivamente:

ARTÍCULO 1.-Objeto de la Ley: Esta ley tiene por objeto promover la eficiencia, la eficacia y la economía en la ejecución de los recursos financieros, estableciendo regulaciones para las entidades públicas estatales o no estatales, los órganos, los entes públicos y/o privados que administran recursos públicos, según lo dispuesto en el artículo 3 de esta ley, que reflejen superávit libre producto de transferencias de la Administración Central o de los presupuestos de la República y que no cumplan con la ejecución presupuestaria programada para el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales establecidos para cada ejercicio económico.

ARTÍCULO 3.- Ámbito de aplicación: La presente ley es de aplicación exclusiva para los siguientes recursos:

*a) Los recursos de la Administración Central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los **órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios**, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos.*

b) Los recursos que reciban por concepto de transferencias por parte de la Administración Central los entes públicos o privados.

c) Los recursos públicos que reciban por concepto de transferencias por parte de la Administración Central los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas que administran recursos públicos.

De la aplicación de este artículo se exceptúan lo relativo a la administración de los recursos de terceros y las transferencias establecidas por norma constitucional.

1.2.2 Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central N°9524

La Ley N°9524 entró a regir con su publicación en el Diario Oficial la Gaceta N°62 del 10 de abril de 2018. En lo que interesa, esta ley dispone lo siguiente:

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

*ARTÍCULO 1- Aprobación presupuestaria de los órganos desconcentrados del Gobierno central. Todos los presupuestos de los órganos desconcentrados de la Administración Central **serán incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.***

El Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos antes indicados y brindará, a solicitud del órgano respectivo, el apoyo técnico para facilitar el análisis y la toma de decisiones en el proceso de discusión y aprobación legislativa del presupuesto de la República.

*TRANSITORIO II- El Ministerio de Hacienda, los ministros rectores y los jefes de los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente deberán tomar las medidas (ajustes en sistemas informáticos, requerimiento de recurso humano, infraestructura, capacitación, entre otros) que les correspondan de acuerdo con sus competencias técnicas, legales y administrativas, para asegurar que la formulación **para el período económico 2021 se realice incorporando los recursos al presupuesto nacional.***

1.3 Criterio legal de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE sobre la disposición de recursos generados por la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664

Con el propósito de conocer criterios jurídicos recientes que se hubiesen emitido relacionados con la exclusividad de recursos del SFE, se consultó a la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) del SFE, la cual nos suministró un ejemplar del oficio AJ-009-2021 del 4 de febrero de 2021, mediante el cual se atendió solicitud de criterio planteada por el Departamento Administrativo y Financiero por medio del oficio DAF-021-2021 del 26 de enero de 2021.

Si bien, a través del referido criterio se analizaron aspectos específicos sobre la disposición de recursos del SFE, lo cierto del caso, es que la UAJ hace un señalamiento importante, cuando indica que la “... ley N° 9371 no realiza una derogatoria tácita o expresa de los artículos 64 y 65 de la Ley N° 7664 ...”.

1.4 Requerimiento de información al Departamento Administrativo y Financiero del SFE

Con oficio AI-0038-2021 del 17 de febrero de 2021, la Auditoría Interna presentó un requerimiento de información a la jefatura del Departamento Administrativo y Financiero del SFE (DAF), en relación al aparente traslado de dos funcionarios del SFE y sus respectivas plazas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, específicamente tratando los casos del funcionario Rolando Bolaños Torres y la servidora Karol Herrera Sánchez.

La jefatura del DAF atiende el requerimiento de información planteado por la Auditoría Interna, con el oficio DAF-032-2021 del 02 de marzo de 2021, respuesta de la cual se extrae lo siguiente:

3.1 Rolando Bolaños Torres puesto 503794, clase Profesional de Servicio Civil 3.

Karol Herrera Sánchez puesto 26578, clasificación de Conductor de Servicio Civil 1.

El 21 de diciembre del 2020 por medio del oficio DVM-ACQS-486-2020 (adjunto) en el cual estoy copiada, me entero del traslado del señor Bolaños Torres a partir del 04 de enero del presente año.

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

El 11 de febrero del presente por medio del oficio DVM-ACQS-039-2021 (se adjunta) del que fui copiada, fue cuando fui informada sobre el traslado de la funcionaria Herrera Sánchez a partir del 15 de febrero, quien no estaba laborando para la institución, ya que se había en un ascenso interino a otra institución.

Ante su consulta sobre la Relación de Puestos autorizada al SFE, le detallo lo indicado por el señor Claudio Fallas, Director Administrativo Financiero del Ministerio de Agricultura y Ganadería:

“Recuerden que la relación de puestos del SFE ahora aparece en la ley de la república junto con todos los demás puestos del MAG-INTA-SENASA y CONAC.

Si bien es cierto tienen un sistema propio de pago, hoy por hoy la relación de puestos de ustedes está incluida en el título 207-MAG de la Ley de Presupuesto Nacional.

Los fondos que ustedes utilizan para el pago de salarios vienen aprobados en una Ley de la República.” (el resaltado no es del original).

3.3 Los funcionarios Rolando Bolaños Torres y Karol Herrera Sánchez, laboran para:

Gestión Institucional de Recursos Humanos y Servicios de Apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería respectivamente.

3.4 El SFE cancela los salarios de los funcionarios Rolando Bolaños Torres y Karol Herrera Sánchez actualmente.

1.5 Traslado reciente de la funcionaria Marilyn Esquivel Vargas al Ministerio de Agricultura y Ganadería

Mediante correo electrónico de fecha 09 de abril de 2021, a través de la cuenta de la Dirección Ejecutiva del SFE (direccion.ejecutiva@sfe.go.cr), se informa lo siguiente:

Con instrucciones superiores, se les comunica que a partir del 12 de abril, la Licenciada Marilyn Esquivel Vargas, deberá ser ubicada al correo electrónico mesquivel@mag.go.cr o al número de celular 8885-4789.

Lo anterior, debido a que la Licda. Esquivel seguirá realizando las funciones de Gestión del Desarrollo, desde la oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La oficialización del traslado de la funcionaria Esquivel Vargas, se materializó mediante oficio DM-MAG-286-2021 de 26 de marzo del 2021.

1.6 Posición de la Jefatura de la Asesoría Legal del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Para poder dimensionar correctamente, la suficiencia y pertinencia de la motivación utilizada por la administración activa para soportar los actos administrativos de traslado de funcionarios del SFE al MAG, según lo descrito en los numerales anteriores, se coordinó una reunión virtual con la Licenciada Yadira Vega Blanco, jefe de la Asesoría Legal del MAG, la cual se celebró el pasado 07 de abril de 2021. La reunión se documentó a través del sistema SIRSA, generando la minuta de reunión N°171-2021.

La posición de la Jefatura de la Asesoría Legal del MAG es la siguiente:

2.1 Para el análisis de este caso debemos partir de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131, que es el marco de referencia general que establece el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores de fondos públicos.

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

2.2 La ley N°8131 a partir del artículo 33 desarrolla el proceso de formulación presupuestaria, para lo cual cada órgano debe partir de la planificación operativa misma que debe considerar, entre otros aspectos, los planes de largo y mediano plazo, las políticas y los objetivos institucionales. De lo anterior se desprende que cada partida y sub partida presupuestaria está asociada al cumplimiento de las metas establecidas en la planificación operativa, razón por la cual, se debe respetar el destino de los recursos presupuestados.

2.3 En el caso del Servicio Fitosanitario del Estado, adicionalmente a lo señalado en la Ley N°8131, se tiene una disposición legal de carácter especial, que confiere a los recursos obtenidos producto de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N°7664 un uso restrictivo, es decir que estos recursos solo pueden ser utilizados para el cumplimiento de los fines y objetivos dispuestos en la Ley N°7664.

2.4 Considero que la incorporación del presupuesto del SFE al presupuesto nacional mediante la Ley N°9524 “Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados” no varía lo dispuesto en la Ley N°8131 ni la exclusividad de los recursos del SFE dispuesta en la Ley N°7664, por lo que debe respetarse el destino específico de los recursos presupuestados conforme a la planificación del órgano y el uso restrictivo de los mismos según la normativa supra citada.

1.7 Solicitud de criterio planteado a la Contraloría General de la República sobre la exclusividad y uso restrictivo de los recursos obtenidos de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664

Mediante el oficio DSFE-0153-2021 del 10 de marzo de 2021, la Dirección del SFE solicitó criterio a la Contraloría General de la República sobre el uso y destino de los recursos provenientes de la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 y respecto a la posibilidad de transferencia de fondos correspondiente del superávit acumulado (libre y específico perteneciente al Fondo para Emergencias) del Servicio Fitosanitario del Estado hacia el Fondo General de la República del Ministerio de Hacienda. En dicha gestión, la Dirección se apoyó en los criterios legales AJ-025-2020 del 27 de marzo del 2020 y AJ-015-2021 del 9 de marzo de 2021, emitidos por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE.

El contexto integral de los criterios legales contenidos en los oficios AJ-025-2020 y AJ-015-2021, es consistente con el criterio contenido en el oficio AJ-009-2021 y la posición de la Jefatura de la Asesoría Legal del MAG, descrita en el numeral 1.6 anterior.

2. COMENTARIOS DE LA AUDITORÍA INTERNA

2.1 Esta Auditoría Interna comparte la posición externada por la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE y la Asesoría Legal del MAG (numerales 1.3, 1.6 y 1.7 anteriores), en relación a que la entrada en vigencia de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos N°9371 y la Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central N°9524, no implica una derogatoria tácita o expresa, ni varían el uso exclusivo de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Protección Fitosanitaria N°7664.

2.2 La incorporación del “Presupuesto del SFE” al “Presupuesto de la República”, no implica un uso irrestricto de esos recursos (incluye la relación de puestos autorizada al SFE), por cuanto los mismos, conforme a lo dispuesto en Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos N°8131,

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

obedecen a un destino específico vinculado con los instrumentos de planificación institucional (plan estratégico y plan anual operativo); razón por la cual, no debe la administración activa propiciar que los recursos autorizados a través de los respectivos presupuestos y que están vinculados al cumplimiento de metas del SFE, se desvíen para la atención de otras actividades que fueron consideradas en el proceso de formulación presupuestaria correspondiente.

- 2.3** Considera este órgano de fiscalización, que una reubicación de funcionarios, que ocupan puestos cubiertos con recursos del SFE en las instalaciones del MAG, no configura una disposición irregular de recursos, en el tanto las funciones y tareas que ejecuten esos funcionarios, respondan exclusivamente al cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley N°7664; de determinarse un eventual uso distinto de ese recurso humano en la atención de actividades no relacionadas con el accionar del SFE, dicha situación daría pie al análisis de eventuales responsabilidades de carácter administrativo e inclusive penal, de aquellos funcionarios que por acción u omisión permitieron tal situación.
- 2.4** Consistente con lo descrito en los numerales 1.1.6 y 1.1.7 anteriores, existe la posibilidad, para casos específicos, en aplicación de los principios de cooperación y colaboración, de disponer de los recursos bajo la responsabilidad y administración del SFE, sin que riña con la exclusividad establecida en la Ley N° 7664; sin embargo, previo a la toma de decisiones, la administración activa debe contar con la seguridad jurídica requerida que soporte su gestión apegada al principio de legalidad. Lo anterior no podría ser de otra manera, por cuanto ante esta posibilidad, ha señalado la CGR que cada caso debe analizarse en forma particular, por cuanto, es fundamental reiterar, que el MAG está obligado a cubrir (como producto de su actividad normal), los gastos de los órganos y dependencias bajo su responsabilidad directa, con cargo a sus propios recursos; en ese sentido, el Ministerio debe prever y disponer de los recursos requeridos que le posibiliten satisfacer necesidades generales dirigidas a cumplir con las finalidades reguladas en el ordenamiento jurídico vigente; lo anterior por cuanto dichas necesidades no pueden ser cubiertas con recursos y el presupuesto autorizado al SFE.
- 2.5** Considerando lo descrito en los numerales 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 anteriores, esta Auditoría Interna como un insumo para determinar las acciones que eventualmente podría emprender, estará solicitando al jefe de la Oficina de Gestión Institucional del Recursos Humanos del MAG, una certificación de las funciones que están realizando las servidoras y el servidor, que han sido trasladados al MAG, cuyo salario actualmente es cubierto con recursos provenientes de la aplicación de la Ley N°7664; sobre todo considerando el contexto de los oficios DVM-ACQS-486-2020, DVM-ACQS-039-2021 y DM-MAG-286-2021. Además, se estará a la espera del criterio que emita la CGR en respuesta al oficio DSFE-0153-2021, situación que nos permitirá valorar si el mismo es suficiente, o si ante el pronunciamiento que se emita, es necesario complementarlo mediante la presentación de una solicitud de criterio a la PGR. Este tipo de insumos, nos permitirán validar si lo actuado por la administración activa está ajustado al principio de legalidad, caso contrario, dichos criterios estarían soportando las acciones que nos correspondan emprender conforme a nuestras competencias.

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

2.6 Esta Auditoría Interna es respetuosa de las decisiones de la administración activa y reconocemos la posibilidad de que a nivel de las autoridades del MAG, eventualmente se generen algunas dudas sobre los alcances de lo señalado en los artículos 64 y 65 de la Ley N° 7664, no obstante, considerando en forma integral lo descrito en la presente comunicación, es a lo interno del SFE que debe existir total claridad respecto a la disposición y uso exclusivo de sus recursos; por cuanto, conforme lo señalado por la CGR, el MAG no puede administrar en forma conjunta con el SFE los recursos de la citada Ley N° 7664, lo que si puede generarse, es la coordinación con dicho órgano, a efecto de que esos recursos sean utilizados en acciones conjuntas del SFE y de dicho Ministerio, así como del SFE con otras instituciones, siempre orientado a la mejor realización de los objetivos establecidos en la Ley N° 7664. Por tal razón, ante la duda y sin necesidad de correr ningún tipo de riesgo, en forma previa a la toma de decisiones, con respecto a la disposición de recursos del SFE en actividades no vinculadas con su quehacer, debería la administración activa contar con la seguridad jurídica que soporte su gestión, en cumplimiento al principio de legalidad; en ese sentido, se entendería que el criterio solicitado a la CGR por medio del oficio DIFE-0153-2021, estaría cubriendo dicho propósito.

3. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN

Como complemento a lo señalado en los numerales 2.5 y 2.6 anteriores, es necesario que la Dirección nos informe, si el SFE autorizó el traslado de los funcionarios Rolando Bolaños Torres, Karol Herrera Sánchez y Marilyn Esquivel Vargas, permitiendo que ese personal, cuyo salario es cubierto con recursos del SFE, destinen en forma total o parcial su jornada laboral a la atención de actividades no vinculadas con los fines y objetivos del SFE. Sobre este particular, de haber emitido la Dirección documentación relacionada con estos traslados, se nos deberá suministrar copia de los mismos, preferiblemente en versión digital.

De no haber autorizado la Dirección que ese personal realice actividades ajenas a los fines y objetivos del SFE, se nos deberá informar si el SFE estaría emprendiendo acciones ante las autoridades del MAG, que permitan aclarar los términos de esos traslados y/o delimitar el accionar de dichos funcionarios.

Para la atención de la presente comunicación se otorga un plazo de **10 días hábiles**.

Atentamente



Lic. Henry Valerín Sandino
Auditor Interno

Jueves 15 de abril, 2021

AI-0145-2021

Ing. Fernando Araya A., Director SFE

HVS/CQN/IRJ

Ci *Sr. Renato Alvarado Rivera, Ministro de Agricultura y Ganadería*
Sra. Laura Pacheco Ovaras, Viceministra de Agricultura y Ganadería
Sr. José Claudio Fallas Cortés, Director Administrativo y Financiero MAG
Sr. Rolando Sánchez Corrales, Jefe OGIRH-MAG
Sra. Yadira Vega Blanco, Jefe Asesoría Legal MAG
Sra. Leda Madrigal Sandí, Subdirectora SFE
Sra. Gabriela Sáenz Amador, Jefe Departamento Administrativo y Financiero SFE
Sr. Gerardo Castro Salazar, Jefe Unidad de Asuntos Jurídicos SFE
Sra. Patricia Campos Herrera, Jefe Unida de Recursos Humanos SFE
Archivo / Legajo