

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 9013**

21 de junio, 2021  
**DFOE-SOS-0058**

Lic. Henry Valerín Sandino  
Auditor Interno  
**SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO**

Estimado señor:

**Asunto:** Atención a consulta sobre la vigencia de criterios emitidos por la Contraloría General de la República relativos al uso y destino de recursos del SFE, ante las reformas legales en materia de aprobación presupuestaria

Se atiende su oficio AI-0165-2021, recibido en la Contraloría General de la República el 5 de mayo de 2021, mediante la cual solicita al Órgano Contralor referirse a la vigencia de criterios emitidos en relación con el uso y destino exclusivo de los recursos que dispone la Ley de Protección Fitosanitaria, n.º 7664. Lo anterior, por cuanto según señala en su consulta, surge la duda sobre su aplicación, por la entrada en vigencia de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos n.º 9371 y la Ley Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, n.º 9524.

#### **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN**

En el oficio de consulta arriba de cita, se indica que de acuerdo con la Ley de Protección Fitosanitaria y el Dictamen de la Procuraduría General de la República n.º C-175-2005, el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) es un órgano desconcentrado en grado mínimo, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que cuenta con personalidad jurídica instrumental.

Señala que en aplicación de los artículos 64 y 65 de la Ley n.º 7664, el Órgano Contralor ha rendido criterios en oficios números 18014 de diciembre de 2015, 05121 de mayo y 07475 de junio de 2017, en los cuales se indica que los recursos generados producto de la aplicación de la Ley n.º 7664 deben ser destinados única y exclusivamente a los fines y objetivos que corresponden al SFE, por ello, el Ministerio de Agricultura y Ganadería está obligado a cubrir los gastos de sus órganos y dependencias con cargo a sus propios recursos, y no pueden serlo con recursos del SFE. Pese a ello, es legalmente viable, bajo los principios de cooperación y coordinación, la suscripción de convenios de cooperación en los que se apliquen recursos provenientes de la Ley de Protección Fitosanitaria de repetida cita, para el cumplimiento de sus fines.

En complemento, refiere a criterio interno de la Unidad de Asuntos Jurídicos del SFE, oficio AJ-009-2021 de febrero de 2021, según el cual la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, n.º 9371 no deroga tácita o expresamente los

artículos 64 y 65 de la Ley de Protección Fitosanitaria, n.º 7664.

También cita dictámenes de la Procuraduría General de la República, n.º C-087-2013, que señala la posibilidad de que un funcionario del SFE pueda representar al MAG en la Autoridad Nacional para la Prohibición de Armas Químicas, y n.º C-075-2014 en el cual se indica que es viable designar al SFE como Autoridad Nacional de Notificación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Finalmente, refiere al oficio n.º 06323 del 4 de mayo de 2021, suscrito por el Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la Contraloría General, en el cual se rinde criterio consultivo en relación con el destino de los recursos no ejecutados del superávit libre de los órganos desconcentrados en aplicación de la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, n.º 9371, y la obligación de dichos órganos de incorporar la totalidad de sus presupuestos al Presupuesto Nacional, para lo cual *“el Ministerio de Hacienda definirá la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar...”*

Considera la Auditoría Interna del SFE, que los recursos que no sean parte del superávit libre no ejecutados en el plazo que define la Ley n.º 9371, y por ello deban ser devueltos al Presupuesto de la República, mantienen el destino específico que señalan los artículos 64 y 65 de la Ley n.º 7664, los cuales no han sido derogados.

Particularmente, se consulta si se mantienen vigentes los criterios emitidos por la Contraloría General de la República números 18014 de diciembre de 2015, 05121 y 07475 de mayo y junio de 2017, respectivamente.

Además, se consulta lo siguiente:

- Si el presupuesto del SFE que actualmente forma parte del Presupuesto Nacional y es ejecutado conforme los ingresos que se perciben, deben ser destinados en forma exclusiva a los fines y objetivos de la Ley n.º 7664, en sus artículos 64 y 65.
- Si los bienes, suministros y servicios adquiridos, así como el personal contratado con recursos obtenidos de forma previa o posterior a las leyes n.º 9371 y n.º 9524, deben destinarse y prestar servicios en forma exclusiva al cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley n.º 7664.

## II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, se señala que el ejercicio de la potestad consultiva del Órgano Contralor se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica, n.º 7428 y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República. Según lo dispuesto en esa normativa, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y la consulta la hayan planteado sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General.

De manera precisa, en el artículo 8 del citado Reglamento, se establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que éstas deben: *“...Plantearse en términos generales, sin que se someta al*

*órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante*". Dicho proceder obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones.

En circunstancias normales, ese proceder faculta al Órgano Contralor a rechazar y archivar una consulta<sup>1</sup>; no obstante, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 9 del Reglamento de Consultas, es posible para la Contraloría General valorar circunstancias de excepción relevantes, según las cuales resulte procedente admitir la consulta y consecuentemente emitir criterio. Así las cosas, el asunto sometido a consulta se ajusta al anterior supuesto excepcional, toda vez que el tema expuesto por el consultante resulta relevante, por lo que no existiría obstáculo alguno para referirse al tema consultado, a efectos de orientarlo en su proceder, siendo a ese ente quien le corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a Derecho.

### III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

La competencia para definir la vigencia, derogatoria o aplicación parcial o total de las leyes, lo cual puede ocurrir ante el surgimiento de normas legales posteriores de alcance general o específico relacionados con una misma materia, corresponde a la Procuraduría General de la República en el ámbito de su competencia, como órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que la consulta es sobre la vigencia o no de criterios emitidos por el Órgano Contralor en aplicación de los artículos 63 y 64 de la Ley de Protección Fitosanitaria, n.º 7664 del 8 de abril de 1997, procede indicar que ambas normas, la primera referida a las fuentes de ingresos del SFE, y la segunda, a la aplicación de estos en el cumplimiento de los objetivos de la ley, no han sido derogados por la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, n.º 9371, ni por la Ley a Ley Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, n.º 9524.

Al efecto, la doctrina define la derogación como el acto por medio del cual el legislador deja sin efecto una ley, lo cual puede ser total o parcial, expresa o tácita según sea explícita o que resulte de incompatibilidades contenidas en la ley posterior con respecto a la anterior.

La derogatoria expresa resulta de la mención clara en la norma posterior que elimina en forma íntegra o parcial la o las normas que modifica y reemplaza. Por su parte, la derogatoria tácita cesa la vigencia de una norma cuando ésta es incompatible con otra que regule la misma materia y la norma más reciente no señala expresamente la terminación de la vigencia de aquella que le es incompatible, para cuya determinación exige un análisis comparativo de contenidos.

---

<sup>1</sup> Artículo N° 10 del Reglamento de Consultas.

Al respecto la Procuraduría General de la República ha consignado que para constatar la reforma o derogatoria tácita de una norma, es preciso establecer en primera instancia la existencia efectiva de la incompatibilidad objetiva entre el contenido de los preceptos de la antigua norma y los de la nueva, y en segundo término; la determinación de los alcances de esa incompatibilidad, *“la cual debe ser de tal grado o magnitud que permita calificar de contradicción insalvable, puesto que no fue la voluntad expresamente manifiesta del legislador derogar la norma.”*<sup>2</sup>

En igual sentido, desde el punto de vista doctrinario se ha indicado:

*“2) Por derogación tácita se entiende, en segundo lugar, la cesación de la vigencia de una norma producida por la incompatibilidad objetiva existente entre el contenido de sus preceptos y los de la nueva norma; puede hablarse también, en este caso, de derogación por sustitución de contenidos normativos, y su fundamento es tan obvio como en el tipo anterior. Su eficacia es la misma, con la diferencia de que la derogación tácita, al contrario de la expresa, requiere para su constatación y puesta en práctica de una operación interpretativa ulterior, tendente a fijar la existencia efectiva de incompatibilidad y su alcance. Una operación ésta que puede llegar a revestir una gran complejidad, si se tiene en cuenta que el efecto derogatorio producido por una nueva norma no es puramente bilateral, sino multidireccional: la nueva norma se inserta en el sistema normativo, de tal manera que no sólo deroga los preceptos incompatibles de la norma a la que viene a sustituir formalmente (derogación tácita directa), sino a cualesquiera otros de cualquiera otras normas con las que se de la misma relación de incompatibilidad (derogación refleja o por vaciamiento: p.ej una norma que suprime un determinado órgano consultivo, sin atribuir sus competencias a ningún otro, deroga también la necesidad del informe del mismo en todas aquellas otras normas que lo prevean)...”*<sup>3</sup>

Así entonces, los criterios rendidos por el Órgano Contralor en relación con la aplicación de ambas normas, se mantienen vigentes en lo que respecta al destino específico de los recursos que se obtienen por las fuentes de financiamiento que reseña el artículo 63 de la ley de referida cita, es decir al uso exclusivo de los objetivos para fortalecer, desarrollar, actualizar y mejorar los servicios que presta del SFE (art.64), en completa observancia y cumplimiento de las disposiciones presupuestarias que rigen el uso y administración de esos recursos.

En relación con el último aspecto en consulta, en cuanto al destino de los bienes, suministros y servicios adquiridos, así como el personal contratado con recursos obtenidos de forma previa o posterior a las leyes n. 9371 y n.º 9524, cabe indicar que tal consulta no corresponde atender al Órgano Contralor por tratarse de aspectos de orden presupuestario cuya formulación y ejecución con la entrada en vigencia de la Ley n.º9524 corresponde atender a la propia administración activa así como a las instancias encargadas del proceso presupuestario de la república, al cual pertenece actualmente el SFE.

<sup>2</sup> Dictamen N° 297 del 27 de agosto del 2007.

<sup>3</sup> SANTAMRIA PASTOR, Juan, Fundamentos de Derecho Administrativo, Segunda Parte; El Sistema Normativo, citado en el Dictamen de Procuraduría General de la República N° 215-95 del 22 de setiembre de 1995.

Además, el Ministerio de Hacienda actualmente tiene bajo su cargo la operacionalización del proceso presupuestario al cual pertenece el SFE, siendo esta instancia la competente para pronunciarse sobre la forma y la técnica presupuestaria que se deberá aplicar para incorporar los presupuestos del SFE y demás órganos desconcentrados.

Atentamente,



Licda. Carolina Retana Valverde  
**Gerente de Área**

JLC/MAQG/pmt

**Ce: Expediente**

**G: 2021002004-1**

**Ni: 12731-2021**