

Viernes 23 de julio de 2021  
AI 101-2021

**Señor**

**Marlon Monge Castro, Viceministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería**  
[mmongec@mag.go.cr](mailto:mmongec@mag.go.cr)

**Señor**

**José Valerín Román  
Departamento Producción Agroambiental  
Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria**  
[jvalerin@mag.go.cr](mailto:jvalerin@mag.go.cr)

**ASUNTO:** Ampliación al Servicio Preventivo de Asesoría N.º AS-002-2021, remitida mediante oficio AI-097-2021. Finiquito del Convenio MAG-UCR 042-2013.

Estimado señor:

Como parte del servicio preventivo emitido por esta Auditoría Interna denominada Asesoría N.º AS-002-2021: *“Asesoría sobre posibles acciones a llevar a cabo por parte de la comisión nombrada por el despacho del viceministro al efecto para atender finiquito del convenio CV-042-2013 del 06 de setiembre de 2013 denominado “Convenio de cooperación específico entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Universidad de Costa Rica para fortalecer la producción avícola sostenible en el área rural”*”, y en concordancia al DE N.º 40863-MAG Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Ganadería; remitimos la presente ampliación a la Asesoría citada de conformidad con las potestades que esta Auditoría Interna tiene establecidas en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno.

## **1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIONES.**

La ampliación a la asesoría citada se enmarca en la legalidad sobre la constitución y conformación de órganos colegiados (Juntas Directivas, Comisiones, Comités, entre otros), ya que el tema no fue abordado y se considera de relevancia para la conformación de la “Comisión de liquidación de los bienes del Centro Reproductor adquiridos con la reinversión

de los recursos generados”, su justificación se fundamenta en el momento que la Auditoría Interna tiene conocimiento del oficio N.º R-3613-2021 de fecha 11 de junio de 2021.

Ahora bien, nos referimos al oficio R-3613-2021 de fecha 11 de junio de 2021, mediante el cual el Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta, Rector de la UCR, solicita al Sr. Renato Alvarado Rivera lo siguiente:

[...]

*“Le solicito interponer sus buenos oficios para la conformación de la comisión que será la responsable de confeccionar el finiquito del “Convenio de cooperación específico entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Universidad de Costa Rica, para fortalecer la producción avícola sostenible en el área rural CV-042-2013”* (Cursiva y subrayado no pertenecen al texto original).

[...]

## 2. CRITERIOS

El ejercicio de las competencias de la Auditoría Interna se regula en el artículo 22 de la Ley de General de Control Interno, N.º 8292 del 4 de setiembre de 2002. Este órgano fiscalizador, de conformidad con el inciso d) del artículo citado le compete asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

- **SOBRE LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS CON SUJETOS DE DERECHO PÚBLICO**

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido algunos votos en los que analiza el principio de coordinación interadministrativa, por el cual, ese Tribunal encuentra sustento para que los sujetos públicos realicen entre sí las acciones de cooperación necesarias para favorecer la satisfacción del interés público que, por competencia, le ha sido asignado a cada uno de ellos.

En el Voto 2012-08892 de las dieciséis horas y tres minutos del veintisiete de junio del dos mil doce, resolvió la Sala Constitucional lo siguiente:

*“VI. Sobre el principio de coordinación interadministrativa. Uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico*

*les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Esta puede ser interorgánica –entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía– o intersubjetiva, esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y competencias específicas. La autonomía administrativa o de otro grado de cuya titularidad gozan los entes públicos los obliga a coordinar sus acciones, puesto que, no pueden estar sometidos recíprocamente a relaciones de jerarquía por su naturaleza interorgánica. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público, esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada; y se logra a través del establecimiento de niveles o canales fluidos y permanentes de información entre los entes públicos, todo lo cual se puede lograr a través de reuniones, informes o la creación de instancias formales de coordinación.*

Siguiendo ese principio de coordinación interadministrativa, el órgano contralor ha aceptado la celebración de convenios de cooperación entre las distintas Administraciones, sujetos al principio de legalidad, como se indicó en el oficio 5651-2001 antes citado. Corresponde a las administraciones delimitar las condiciones de esos convenios en resguardo al interés y servicios públicos que deben tutelar.

- **SOBRE EL CV-042-2013 “CONVENIO DE COOPERACIÓN ESPECÍFICO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA PARA FORTALECER LA PRODUCCIÓN AVÍCOLA SOSTENIBLE EN EL ÁREA RURAL”**

La cláusula décima segunda de la liquidación del convenio establece lo siguiente:

*“Si ocurrieran circunstancias que hicieran aconsejable la liquidación del convenio, el MAG y la UCR, nombraran una comisión de liquidación de los bienes del Centro Reproductor adquiridos con la reinversión de los recursos generados por ella, los cuales se distribuirán por partes iguales. Con este propósito, el Coordinador mantendrá actualizada una memoria con el registro de las compras llevadas cabo con recursos provenientes de la actividad productiva de la granja (reversiones). Todos los activos comprados con recursos provenientes de la reinversión de los recursos producidos por la granja avícola deberán ser identificados con una placa del convenio MAG-UCR. Los bienes*

*adquiridos con fondos del Programa serán liquidados de forma equitativa y a satisfacción de las partes”.*

- **SOBRE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS**

En términos generales, los órganos colegiados<sup>1</sup> se rigen por el **Capítulo Tercero de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227** cuyos artículos determinan su organización y funciones y periodicidad de reuniones: por ejemplo, en la organización de los órganos colegiados, se establece que estos órganos tendrán un presidente y un secretario. Entre las funciones del Presidente se destaca que tendrá que presidir las reuniones, convocar a sesiones, confeccionar el orden del día y ejecutar los acuerdos que emanen del órgano colegiado. Del análisis de las funciones anteriores, se desprenden tres tipos documentales<sup>2</sup>: convocatorias a sesiones, órdenes del día y acuerdos. Asimismo, entre las funciones del secretario de los órganos colegiados se destacan dos funciones que también están directamente relacionadas con la tipología documental: levantar actas y comunicar los acuerdos cuando esta función no ha sido asignada al Presidente.

Asimismo, la Ley General de la Administración Pública establece que los órganos colegiados **están obligados a elaborar un acta de cada sesión** que debe incluir los siguientes datos: identificación de los miembros asistentes a cada sesión, el lugar y la hora de celebración de cada reunión, los puntos principales que fueron objeto de la deliberación de los miembros, si la votación fue pública o secreta, los resultados de la votación y el contenido de los acuerdos.

Además, las actas se deben aprobar en la siguiente sesión del órgano colegiado para que los acuerdos tomados puedan ser ejecutados, o en caso contrario, los miembros presentes del órgano colegiado acuerden “su firmeza por votación de dos tercios de la totalidad de los miembros del Colegio.” (Artículo 56, inciso 2), Ley General de Administración Pública (LGAP). Con respecto a la aprobación de las actas, la Procuraduría General de la República (PGR)<sup>3</sup> ha señalado que “La aprobación del acta tiene como objeto permitir que los miembros del órgano colegiado verifiquen con certeza que su contenido corresponde a lo conocido, deliberado y decidido en la sesión que se documenta.” Otro requisito indispensable, para que el acto sea eficaz, es que las actas deben ser firmadas por el Presidente y por “aquellos miembros que hubieren hecho constar su voto disidente” (Artículo 56, inciso 3), LGAP), ya que los acuerdos serían absolutamente nulos, en el caso de que el acta no se encuentre

<sup>1</sup> La Procuraduría General de la República ha indicado en pronunciamientos (Dictámenes N.º C-138-2001 y C-321-2006), que *“... su titular es un conjunto de personas físicas, llamadas a deliberar simultáneamente (de acuerdo con las normas de organización) a efecto de formar la voluntad del órgano”.*

<sup>2</sup> El tipo documental es la expresión de las diferentes actuaciones de la Administración reflejadas en determinado soporte (papel, cinta magnética, microfilm, microficha ...) y con unos mismos caracteres ... Los tipos documentales se derivan de las funciones desarrolladas por los órganos de las instituciones.

<sup>3</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen C-087-2000 de 9 de mayo del 2000.

debidamente firmada y formalizada. (Artículo 41, inciso 2), LGAP). En consecuencia, el acta de un órgano colegiado debe cumplir una serie de elementos para que el acto colegial sea eficaz, de manera que: “La relación de las sesiones como hecho o evento, en todo su ambiente de lugar y tiempo y sus incidencias de hecho. El acta da fe de todo lo acaecido en la sesión y el trámite legal de la misma, incluyendo votación y la mayoría. El acta condiciona no solo la existencia, sino también la eficacia y la validez de la deliberación colegial. Si falta uno de tales elementos o momentos, el acto colegial no existe y por lo tanto es nulo e ineficaz.”<sup>4</sup> Además de los elementos antes señalados que deben cumplir las actas de los órganos colegiados, en la jurisprudencia emitida por la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República (CGR), se mencionan algunos aspectos relevantes y que están muy relacionados con las formalidades de las actas: obligación de transcribir las actas de forma inmediata por parte del órgano colegiado, transcripción literal o parcial de las actas, grabaciones de las sesiones, conformación de libros de actas, y custodia de las actas, entre otras. En relación a la obligatoriedad de la transcripción inmediata de las actas, la Contraloría General de la República (CGR) ha considerado que: Dada la importancia de las actas de los órganos colegiados, no hay duda que deben ser transcritas al día, por más inconvenientes administrativos que eventualmente puedan presentarse, pues tal requisito viene a ser una obligación ineludible, necesaria e indispensable que, por seguridad jurídica debe ser así, pues de lo contrario se corre el riesgo de que la utilización de otros sistemas más flexibles, por su misma conformación podrían permitir el extravío o la destrucción parcial, involuntaria o intencional, de importantes actuaciones administrativas de esos órganos. Criterio Legal Oficio N.º 06457 del 27 de mayo de 1997. Asimismo, la PGR ha considerado que “no existe el deber jurídico de transcribir literalmente en el acta todo lo que acontece en la sesión.” Dictamen Procuraduría General de la República. C-237-2007. Sin embargo, la PGR considera que: En un Estado de Derecho, es consubstancial al funcionamiento de este tipo de órganos (refiriéndose a los colegiados) el levantamiento de un acta por cada una de sus sesiones, como un instrumento que permite controlar el respeto a las reglas legales relativas a su funcionamiento (aquellas dirigidas a su regular constitución o a las mayorías exigidas para adoptar válidamente sus acuerdos, por ejemplo) (C094-99 de 20 de mayo de 1999). (En igual sentido, dictámenes C-043-99 de 22 de febrero de 1999, C-087-2000 de 9 de mayo del 2000 En cuanto a la costumbre de grabar las sesiones de los órganos colegiados, la PGR<sup>5</sup> ha señalado que el “uso de instrumentos técnicos, como lo casetes u otros que en el futuro lleque a poner al servicio de las personas la tecnología, son un instrumento de ayuda para la confección del acta, toda vez que ninguna norma jurídica del ordenamiento jurídico obliga a su grabación.” Agrega que a pesar de que no hay una norma jurídica que obligue a los órganos colegiados a grabar las sesiones, la lógica indica que el órgano colegiado tiene competencia para “optar por aquella opción técnica que mejor garantice los intereses públicos, máxime que a la hora de la

<sup>4</sup> Opinión jurídica de la Procuraduría General de la República, OJ- 048-2001 del 7 de mayo del 2001.

<sup>5</sup> Dictamen Procuraduría General de la República C-021-2009, 2 de febrero, 2009.

deliberación y la adopción de los acuerdos se expresan sus motivos o contenido, todo lo cual puede afectar su validez y su eficacia.”

Por otra parte, según la PGR<sup>6</sup> la **“omisión de llevar el libro de actas implicaría la nulidad absoluta de los actos y acuerdos tomados, y si no hubiere ningún otro medio que pudiera reflejar fielmente aquellos, ello implicaría su inexistencia”**. En cuanto a la custodia de las actas, la CGR<sup>7</sup> acota que: **“...las actas de los órganos colegiados adquieren un valor jurídico invaluable y que por lo tanto deben ser muy bien custodiadas por la Administración, quien a su vez se encuentra en la obligación de velar por que sus transcripciones se efectúen al día, máxime que, al tener carácter de documentos públicos, quedan a disposición de las personas interesadas, salvo aquellas sesiones o acuerdos catalogados como ‘secretos.’”**

- **SOBRE LA POTESTAD DEL MINISTRO DE NOMBRAR GRUPOS DE TRABAJO O COMISIONES**

*[...], la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG, N.º 7064 del 29 de abril de 1987, en su artículo 35 inciso d), establece la potestad del Ministro de nombrar grupos de trabajo o comisiones de alto nivel para el estudio de problemas específicos, cuando así se requiera.*

### **3. SOBRE LOS CONTROLES QUE DEBE IMPLEMENTAR LA ADMINISTRACIÓN SOBRE CONTRATOS O CONVENIOS QUE SUSCRIBA**

De conformidad con la Ley General de Control Interno, N.º8292, es obligación de los jefes y titulares subordinados involucrados con los procesos de contratación o celebración de convenios, sea con sujetos de derecho público o privado, garantizar que estas relaciones se apeguen estrictamente a la normativa vigente.

Los jefes y titulares subordinados institucionales son, por lo tanto, los exclusivos responsables de establecer las medidas de control interno que garanticen que se verifique el cumplimiento del bloque de legalidad.

Asimismo, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establece lo siguiente:

*[...]*

*“4.4.4 Libros legales El jefe y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas*

<sup>6</sup> Opinión Jurídica - 048-2001.

<sup>7</sup> Criterio Legal Contraloría General de la República Oficio N.º 06457 del 27 de mayo de 1997.

*y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.*

[...]

*4.5.1 Supervisión constante. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.*

[...]

Por otra parte, la Auditoría Interna autoriza los libros de actas de aquellos órganos donde tenga competencia institucional, según lo consignado en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno, que indica lo siguiente:

*“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente: (...)*

*e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.”*

#### **4. OBSERVACIÓN FINAL**

Como se aclaró anteriormente en este oficio, el ejercicio de las competencias de la Auditoría Interna se regula en el artículo 22 de la Ley de General de Control Interno, N.º 8292 del 4 de setiembre de 2002. Este órgano fiscalizador, de conformidad con el inciso d) del artículo mencionado le compete asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.

La decisión sobre la conformación de la comisión le compete adoptarla exclusivamente a estos entes (MAG-UCR) considerando, entre otros aspectos, las condiciones jurídicas acreditadas en este oficio. También deberá velar por que sigan y respeten las leyes, normas y principios aplicables a los convenios y lo referente a la legalidad sobre la constitución y la conformación de la comisión referida en la décima segunda de la liquidación del convenio CV-042-2013, así como de definir todos los controles necesarios para garantizar la satisfacción del interés y el resguardo de los fondos públicos encargados a estos entes.

En lo concerniente propiamente a nuestra competencia, la Auditoría Interna debe asegurarse que el o los mecanismos que se diseñen por la Administración para registros físicos o digitales, garanticen el cumplimiento del marco normativo vigente, tal como lo

señala el numeral 4.4.4 de las Normas de control interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, que, en relación con los libros legales, indica:

“4.4.4 Sobre los Libros legales. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar que se disponga de los libros contables, de actas y otros requeridos por el bloque de legalidad, según corresponda, y que se definan y apliquen actividades de control relativas a su apertura, mantenimiento, actualización, disponibilidad, cierre y custodia.”

La presente ampliación de la Asesoría N.ºAS-02-2021 busca suministrar un insumo al Despacho para la toma de decisiones, garantizando el cumplimiento de los objetivos institucionales, de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable; asimismo, como una forma en que la Auditoría Interna agrega valor a la gestión institucional y colabora con la gestión de riesgos y control interno, comprendidos dentro de su ámbito de acción.

Agradecemos que se nos remita copia de las acciones que se dispongan, respecto al presente documento.

Dejándolo informado, para la toma de decisiones, se suscribe,

**Licda. Brenda Pineda Rodríguez**  
**Auditora Interna**

*BPR/BSL*

Ce./ Sr. Nils Solorzano Arroyo, Director DNEA. [nsolorzano@mag.go.cr](mailto:nsolorzano@mag.go.cr)  
Sr. Roberto Azofeifa Rodríguez, Jefe Departamento de Producción Agroambiental, [razof@mag.go.cr](mailto:razof@mag.go.cr)  
Archivo.



