



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA

Teléfono 2231-2344 ext. 423 – Fax 2232 8067

San José, 17 de febrero del 2009

MAG-A.J-060-2009

Licenciado
Eugenio Meño Rodríguez
Jefe Departamento Financiero Contable
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Su Oficina.-

Estimado señor:

Asunto: *Consulta sobre la necesidad de refrendo contralor para efectuar transferencia al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*

Damos respuesta a su oficio N° DFC-92-2009 de fecha 03 de febrero del 2009, mediante el cual plantea una consulta en relación con el Convenio de Cooperación Técnica suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para la ejecución de la estrategia nacional de desarrollo rural, mediante el cual, se administra la transferencia aprobada en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2009.

Indica textualmente su nota: "... **si la Transferencia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (Convenio IICA-Programa de Desarrollo Rural) perteneciente al Programa 175,(...) debe ser aprobado en la Contraloría General de la República, lo anterior en base a las Unidades de Desarrollo según lo indicado en la Circular 14300.**"

Sobre el particular, le manifestamos:

El refrendo es el acto administrativo por el cual se constata la legalidad del contenido de los contratos suscritos por la Administración, lo que a su vez otorga eficacia a un acto



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA

Teléfono 2231-2344 ext. 423 – Fax 2232 8067

emanado por otro órgano, dando lugar a que se produzcan sus efectos propios, sea que adquiere ejecutoriedad; criterio que ha seguido la Contraloría en forma reiterada.

Dentro del ordenamiento jurídico costarricense, la labor de refrendo la encomendó el constituyente a la Contraloría General de la República como el ente fiscalizador de la Hacienda Pública, toda vez que por ese medio se comprometen los fondos del Estado. En ese sentido concretamente el artículo 184 constitucional señala:

*"Artículo 184: Son deberes y atribuciones de la Contraloría:
Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado, sino cuando el gasto respectivo haya sido refrendado por la Contraloría General de la República, **ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella...**" (El resaltado es nuestro).*

Con base en la disposición anterior, los contratos que celebre el Estado deben ser aprobados (entiéndase refrendados) por la Contraloría General, así como aquéllos que por Ley especial deban cumplir este requisito.

Igualmente la Contraloría General de la República ha insistido en indicar que:

"... el refrendo contralor se lleva a cabo dentro de la denominada 'fase de ejecución presupuestaria', puesto que la Administración debe contar con los recursos económicos debidamente aprobados para que, válidamente, pueda llevar a cabo una contratación administrativa. Por ello, es que esta Dirección General mediante oficio N° 05073 del 27 de abril de 1995 ha manifestado:

'Es importante observar que la norma del citado artículo 184, en cuanto preceptúa que no constituirá obligación para el Estado la que no haya sido 'refrendada' por la Contraloría, se refiere a la denominada 'fase de ejecución del presupuesto', y corresponde a un momento en el que ya se dispone de contenido presupuestario separado y suficiente para cubrir la pertinente erogación, se ha tomado la decisión de incurrir en el gasto respectivo, y se ha verificado la perfección de los compromisos, acuerdos, convenios y contratos que comprometen los fondos del Estado'".



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA

Teléfono 2231-2344 ext. 423 – Fax 2232 8067

Cabe complementar lo expuesto, con el señalamiento de otro criterio orientador del tema y que resulta de particular importancia, toda vez que la obligación de la Administración, de remitir los contratos que celebre para refrendo por parte de del Órgano Contralor, se ve también determinada ante el hecho de que mediante el mismo se "*comprometan fondos o bienes públicos (aún cuando la cuantía sea inestimable)*", como lo expone entre otros los oficios de la Dirección General de Asuntos jurídicos de la CGR, el No. 12902 de 1987.

Dos elementos se comprenden en la manifestación transcrita:

- a. Elemento objetivo: Fondos o bienes públicos.
- b. Actuación material: compromiso de los mismos.

En cuanto al elemento objetivo, existe a nivel de la doctrina diversas acepciones de lo que puede considerarse fondos públicos. Tenemos así entonces que se entiende como tal:

*"Caudales del Estado. En ese sentido más amplio comprendese en esta denominación, los de las provincias, municipios y corporaciones dependientes de dichas entidades"*¹.

Asimismo nos dice también el prestigioso tratadista Guillermo Cabanellas que fondo público es:

*"Conjunto de dinero y valores existentes en el erario público; y, además, las obligaciones activas **a favor del Estado y las corporaciones públicas**, como impuestos y derechos pendientes de pago"*.² (El destacado no es del original).

De igual manera Founrouge refiriéndose a los recursos públicos nos dice que en un sentido lato podemos concebirlos como:

¹ GARRONE, José. *Diccionario Manual Jurídico Abeledo Perrot*, p. 386.

² CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, p. 400.



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA

Teléfono 2231-2344 ext. 423 – Fax 2232 8067

"Las entradas que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social".³ (El resaltado es nuestro).

A su vez José María Martín sobre este mismo punto, señala que, en virtud de que los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de muy diversas maneras (uso de bienes patrimoniales; imposición de impuestos, tasas, contribuciones especiales; utilización del crédito y contratando empréstitos), y haciendo una relación en general con el gasto público, menciona que los recursos públicos son:

"Toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal por su tesorería (...) todo caudal que afluye a una entidad pública, en virtud del ejercicio financiero de ésta, y que se destina a la realización de los fines de ella".⁴

Desde el punto de vista de la legislación vigente en nuestro país encontramos que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en el artículo 9 nos define lo que son fondos públicos:

"Artículo 9.- Fondos Públicos.

*Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos **propiedad** del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos". (El destacado no es del original).*

Referido al tema resaltado en la anterior transcripción, el oficio No. 12204-99 de la entonces denominada Dirección General de Asuntos Jurídicos, expresó:

"Conviene referirnos al concepto de propiedad que contempla ese numeral transcrito, pues en buena técnica jurídica se entiende por propiedad, aquel derecho de gozar y disponer de una cosa en pleno dominio, con exclusión de cualquier perturbación, y de reclamar la devolución de ella si otro la tiene en su poder ilegítimamente. En general en nuestro ordenamiento es el derecho de uso, goce y disfrute de una cosa -en sentido amplio el poder de disposición de esa cosa-, en forma exclusiva y absoluta, con los límites y

³ FOUNROUGE, Giuliani. *Derecho Financiero*, Volumen I, p. 194.

⁴ MARTÍN, José María. *Introducción a las finanzas públicas*, pp. 105-106.



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA

Teléfono 2231-2344 ext. 423 - Fax 2232 8067

limitaciones establecidos por ley. Básicamente entonces, es un derecho real, en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la acción y voluntad de una persona física o jurídica, en el caso en particular el Estado".

Por su parte, la acción de comprometer tal tipo de fondos, corresponde ser analizada a partir del momento en que la Administración realice tal actuación respecto de aquellos fondos públicos sobre los cuales, **por disposición normativa** o por cualquier otra causa lícita posible, pueda materializar acciones de disposición, con el fin de que sea cubierto el interés público para el cual tales fondos fueron destinados.

Expuesto lo anterior es oportuno indicar, que siguiendo el criterio de los fondos públicos, se requeriría la gestión de refrendo, si en el caso específico, el acuerdo de cooperación que suscriba el MAG con los organismos internacionales de que se trate, en este caso el IICA, implicara disposición de fondos públicos a cargo del Ministerio. En razón de lo anterior y mediante Oficio N° DM-096-2008 del 29 de enero de ese mismo año, se solicitó el refrendo contralor del Addendum N°12 al Addendum N°5 del Convenio de Cooperación suscrito entre el MAG y el IICA para que se incorporaran aportes adicionales para la ejecución del mismo, señalando la Contraloría que no requería de dicho trámite debido a que no se hicieron modificaciones a los elementos esenciales del documento "primigenio", sino más bien indica que se tiene que hacer efectiva la disposición del numeral noveno, aparte 3) del Convenio, la cual en lo conducente señala: "*...Se podrán obtener aportes adicionales para la ejecución del Convenio, los cuales deberán ser incorporados mediante Addendum...*"

Partiendo de lo anterior, esta Asesoría aprobó internamente el Addendum N°13 al Addendum N°5 del Convenio en Cooperación Técnica IICA-MAG, ya que no se requería del refrendo contralor por no haber modificaciones esenciales al Convenio original, tal y como se indica mediante Oficio N°017114 de la Contraloría General de la República. Así las cosas, las aprobaciones de las relaciones contractuales constituyen un requisito de eficacia y, una vez otorgadas, posibilitan el inicio de los efectos jurídicos. Consecuentemente, una vez otorgado el acto aprobatorio, el acto administrativo fiscalizado cobra eficacia, por lo que el acto puede ejecutarse.

Cabe indicar además, que el objetivo del convenio de marras, es la cooperación entre las dos entidades, a fin de que el IICA brinde asistencia técnica y administrativa para fortalecer el accionar del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el "Programa de Desarrollo Rural". Para ello, esta cartera ministerial le trasladó un aporte económico vía Ley



**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA**

Teléfono 2231-2344 ext. 423 - Fax 2232 8067

de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico del 2009, deduciéndose de lo anterior que existe contraprestación de servicios y asistencia por parte de ese organismo internacional, por lo que no podría relacionarse la transferencia que se realiza, con lo señalado por la Circular 14300 de la Contraloría General de la República.

De tal forma y con fundamento en lo transcrito, y al existir equilibrio entre las contraprestaciones de las partes, consideramos que la Circular 14300 de la CGR no es de aplicación para la transferencia presupuestaria que el MAG realiza al IICA, ya que el fin de dicha transferencia es el de incorporar aportes adicionales para la ejecución del Convenio existente. Así mismo, no adjunta su Departamento la conversión, para determinar si el monto de la transferencia es superior a 150,733 UD en base a lo indicado por la circular en mención.

No obstante lo señalado, la transferencia se encuentra condicionada a que este Ministerio establezca las políticas y mecanismos de control efectivo sobre la utilización de los recursos que se pretenden trasladar con asidero en el Convenio de marras, y así cumplir con lo establecido mediante Resolución N°R-CO-5-2009 de las nueve horas del trece de enero del 2009, emitida por el Despacho de la Contraloría General de la República en lo que se refiere a Normas de Control Interno para los sujetos privados que custodien o administren por cualquier título, fondos públicos.

De usted atentamente,

Margarita Vásquez Vásquez
Licda. Margarita Vásquez Vásquez
JEFE

CC. Sr. Ricardo Wong
DCS/dcs*

