



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
ASESORIA JURIDICA

San José, 29 de julio, 2010
MAG-AL.507 -2010

Licenciado
Luis Antonio Roman
Oficial Mayor
Ministerio de Agricultura y Ganadería

Estimado señor:

En atención a su consulta sobre la base legal que sustenta las transferencias de recursos a la Cooperativa Nacional Matadero Coopemontecillos, y al Programa Nacional de Renovación Cafetalera, las cuales fueron incorporadas en el ante Proyecto del Presupuesto para el 2011, me permito manifestarle:

Es necesario indicar en primer lugar que una transferencia de recursos públicos a sujetos privados es un beneficio que se otorgan a éstos, pero que no puede ser consideradas como una liberalidades en el sentido de que su asignación es discrecional, por el contrario, si bien es cierto hay un beneficio al sujeto privado, éste debe redundar en el beneficio de la colectividad y debe responder a una actividades que está inmersa dentro de la gama de competencias que le corresponde atender al Ministerio, de tal forma con este traslado de recursos se atiendan de manera indirecta necesidades propia del sector agropecuario. Por ello es necesario que las transferencias tengan como respaldo jurídico una ley que autorice al jerarca para realizar tal acto

En este sentido dispone la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria N° 7064, en su artículo 1° que:

“Por la importancia que tiene la actividad agropecuaria para el país y sus habitantes, la presente ley tiene por objeto fomentar la producción de bienes agropecuarios, mediante el estímulo a los productores de estos bienes, a fin de que incrementen dicha producción”.

Este artículo se complementa con el artículo 28 de la misma Ley, el cual define que debe entenderse por actividad agropecuaria, preceptuando que:

“Para los efectos de esta ley y de su debida aplicación, por actividad agropecuaria se entenderá la dirigida a la producción o cría de vegetales o animales, y, por actividad agroindustrial, la de transformación o utilización, como insumos, de productos vegetales o animales.”

Reafirmando en el artículo 2 que:

“Esta ley comprende las actividades agrícolas, pecuarias, apícolas, avícolas y extractivas de productos del mar, así como las que realizan las empresas de servicio en la agricultura mecanizada...”

Para estos efectos autoriza la Ley de cita en el artículo 3° que: *“El Estado brindará su apoyo y otorgará incentivos para las explotaciones cuyas actividades agropecuarias estén identificadas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Agropecuario”*

Posteriormente en el artículo 29 de la Ley mencionada se dispone la creación del sector agropecuario como:

“...la instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional”, para lo cual debe promover el desarrollo agropecuario a partir, fundamentalmente de la investigación y de la extensión agrícola, con objetivos socioeconómicos, de acuerdo con las necesidades del productor agropecuario, correspondiéndole a la Ministra de Agricultura y Ganadería, la rectoría de este sector.

El sector agropecuario lo entiende la Ley que nos informa como la forma de apoyo necesario para el desarrollo agropecuario nacional y según dispone el artículo 30 está constituido por todas las entidades o programas que realizan actividades en áreas específicas de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca marina, tales como investigación, transferencia de tecnología, capacitación de productores y funcionarios; producción, certificación y distribución de insumos; financiamiento y crédito; transformación de productos agropecuarios; precios y comercialización; sanidad animal y vegetal; riego y avenamiento; titulación, colonización y otras acciones orientadas hacia el ordenamiento y distribución de tierras, seguros, empleo y desarrollo rural; educación, ingeniería agropecuaria y otras actividades similares.

La Ministra de Agricultura, en su condición de máxima jerarca del Ministerio de Agricultura tiene entonces la obligación funcional de fomentar la producción agropecuaria, para el mercado interno y para el mercado de exportación (artículo 35. j)

y ejercer la rectoría del Sector Agropecuaria, estableciendo la política agropecuaria y la aprobación de los planes, programas y proyectos del sector, así como su coordinación y evaluación.

Vistas estas consideraciones sobre el desarrollo sustantivo del Ministerio, en esa condición propia y como rector del Sector Agropecuario, deben analizar las transferencias que se proponen por parte de este Ministerio a la Cooperativa de Matadero Nacional de Montecillos y al Programa Nacional de Renovación Cafetalera, pero considerando para ello que, por una razón lógica de competencia, el Ministerio puede realizar transferencias a aquellas agrupaciones privadas que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación vigente y con todas las disposiciones de la Contraloría General de la República, respecto a transferencias a sujetos privados, pero que además se logre, con este giro de recursos, cumplir o coadyuvar en el cumplimiento de una actividad u objetivo de carácter sustancial que legalmente este asignado al MAG.

Esto quiere decir que no resultaría lícito que el Ministerio traslade a transfiera recursos públicos a una organización para que ésta pueda cumplir con los fines propios que le corresponden por ley o por estatutos de constitución, si éstos no son concordantes con los que la Ley le ha asignado al Ministerio, de tal forma que los recursos del Erario siempre sean utilizados, directa o indirectamente, para cumplir con el cometido que el legislador asignó al Ministerio, el cual, por medio de un proyecto debidamente identificado, aprobado, planificado por el propio Ministerio coadyuve a la consecución de los fines ministeriales.

Dentro de este orden de ideas se plantea por parte del Ministerio una transferencia global para desarrollar el Programa Nacional de Renovación Cafetalera consistente en la renovación de un número determinado de hectáreas de café en un plazo de cuatro años, debido a que se ha determinado que se está produciendo un traslado de los productores de café a otras actividades y el envejecimiento de algunas plantaciones que superan ya los 20 años, aspecto que está afectando la productividad por hectárea, ya que esa es la vida útil del producto. Y se indica que existe igualmente una reducción de la producción promedio por zona cafetalera de un 43%.

Para contrarrestar esta situación, que está afectando a los productores de café, más sensiblemente a los pequeños y medianos, se propone la implementación de este Programa Nacional de Renovación Cafetalera, contando con la participación de otras organizaciones y entidades públicas, además del MAG.

Desde esta perspectiva este Programa puede apoyar el cumplimiento de unos de los objetivos que debe cumplir el Ministerio como lo es el *"Fomentar la producción agropecuaria, para el mercado interno y para el mercado de exportación"*, así como la *"aprobación de los planes, programas y proyectos del sector, así como su coordinación y evaluación"*, debiendo además *"Promover el desarrollo agropecuario a partir,*

fundamentalmente de la investigación y de la extensión agrícola, con objetivos socioeconómicos, de acuerdo con las necesidades del productor agropecuario."

Adicionalmente se debe indicar que esta actividad que se pretende realizar se enmarca dentro de las actividades que conforman el sistema del sector agropecuario en los términos señalados supra, y entendiéndose que éste lo que propone es una forma de apoyo necesario para el desarrollo agropecuario nacional, y según dispone el artículo 30 de la Ley de repetida cita, este sistema está constituido por todas las entidades o programas que realizan actividades en áreas específicas de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca marina, tales como investigación, transferencia de tecnología, capacitación de productores y funcionarios; producción, certificación y distribución de insumos; financiamiento y crédito; transformación de productos agropecuarios; precios y comercialización; sanidad animal y vegetal; riego y avenamiento; titulación, colonización y otras acciones orientadas hacia el ordenamiento y distribución de tierras, seguros, empleo y desarrollo rural; educación, ingeniería agropecuaria y otras actividades similares.

De tal forma que esa sería la base legal para proponer este Programa.

En lo que respecta a la transferencia que se propone efectuar a la Cooperativa Matadero Nacional Montecillos, para desarrollar el Programa de Modernización del Sector Ganadero, debo indicarle que dado que se señala en la coetilla del ante proyecto que lo que se va a desarrollar es un Programa, pero cuya ejecución se está asignando a la Cooperativa, es necesario que exista, de previo, en el expediente correspondiente la evidencia de que se ha planificado este Programa en forma adecuada, que existe la descripción del proyecto, definiendo la forma de ejecución, responsables, controles, seguimiento, etc., en estricto cumplimiento de los requisitos previos que deben ser cumplidos antes de la presupuestación, según ha dispuesto la Contraloría general de la República y la legislación respecto las transferencias a sujetos privados..

Cumplido lo anterior y dado que no es posible que en el ante Proyecto de Presupuesto se identifiquen las actividades que se van a realizar con este programa, de su título se puede desprender que el tema es atinente a los objetivos que debe cumplir el Ministerio de Agricultura, pero es necesario verificar propiamente con el proyecto que por su medio se va a desarrollar, apoyar, capacitar, etc., a los productores que conforman el sector ganadero, de tal forma que exista un mejoramiento de esta actividad, que está dentro del ámbito del sector agropecuario, y se apoya el fortalecimiento de los productores pecuarios, propiciando una mayor eficiencia y productividad de las fincas ganaderas

Ahora bien en lo que respecta al fundamento legal que se señala en el ante Proyecto de Presupuesto, la referencia que se hace de los artículos 60 y 64 de la Constitución Política son improcedentes, en el tanto el artículo 60 se refiere a la conformación de sindicatos y el artículo 64 se refiere al fomento del Estado para la creación de las

cooperativas, pero no cubre esta norma su posterior desarrollo o consolidación, ya que estas etapas están asignadas a las leyes que rigen esta materia.

Ya se ha señalado que el MAG tiene competencia sustancial para promover el desarrollo de este tipo de productores, pero es necesario determinar también si la Cooperativa que se propone para que reciba la transferencia cumple en su conformación con fines similares a los que están asignados al Ministerio, de tal forma que sea posible el cumplimiento de este Programa.

En este sentido la Ley N° 4179, reformada por las leyes 5158, 5513, 6756, 6893, 7053, mediante la cual se promulgó la Ley de Asociaciones Cooperativas y la ley 7992 que es la ley especial de asistencia al sector cooperativo, disponen, como uno de sus principios fundamentales, mejorar las condiciones económicas y sociales del asociado y de su familia, lo que conlleva al mejoramiento de la sociedad.

Señala al respecto el artículo 2 de la citada Ley que las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas en la que los individuos se organizan a fin de satisfacer sus necesidades y promover el mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y formación individual, en las cuales el motivo de trabajo, y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro.

Concretamente en la Ley de Creación de la Cooperativa señalada, N°2634 y la modificación de sus estatutos operada en el año 1977, queda conformada como una cooperativa de cogestión, con la participación de los trabajadores y productores en forma común, y pretende, obviamente el desarrollo de ese sector ganadero, lo que es coincidente con uno de los objetivos de este Ministerio.

Sin embargo, es necesario que se tenga el debido cuidado de acreditar en el expediente administrativo las razones por las cuales este es el medio de lograr el desarrollo del Programa de Modernización del Sector Ganadero, ya que, como su nombre lo indica la propuesta es para todo el sector ganadero, por lo que la Cooperativa tendría que trabajar para todo el conglomerado y no solo para sus agremiados.

2-Para el cumplimiento de sus funciones sustantivas, dispone el Artículo 49 de la ley Fodea cuáles son las áreas de competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, indicando:

- Investigación agropecuaria.
- Extensión agropecuaria.
- Regulación, racionalización y apoyo al desarrollo de los subsectores agrícola, pecuario y pesquero, mediante el establecimiento de controles, registros y programas de regionalización y zonificación

3- Adicionalmente a lo expuesto para el caso de las transferencias, el artículo 48 de la Ley Orgánica del MAG señala en forma expresa las funciones que el Ministerio debe cumplir dentro del sector agropecuario, las cuales le señalo de seguido:

“Artículo 48.-

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro del sector agropecuario, tendrá las siguientes funciones:

a) Promover el desarrollo agropecuario a partir, fundamentalmente de la investigación y de la extensión agrícola, con objetivos socioeconómicos, de acuerdo con las necesidades del productor agropecuario.

b) Apoyar al Ministro en la formulación y en el cumplimiento de la política en materia de desarrollo rural agropecuario, para la coordinación con las demás instituciones del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables.

c) Elaborar e implantar los programas de regionalización técnico administrativos y de zonificación agropecuaria, en coordinación con otras instituciones del Sector.

ch) Atender los problemas que afecten las actividades agropecuarias, en especial los relacionados con las enfermedades, las plagas y la contaminación ambiental.

d) Promover y ejecutar, conjuntamente con otros entes del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, acciones tendientes a lograr una adecuada disponibilidad de alimentos para la población.

e) Participar, conjuntamente con otras instituciones del Sector, en la identificación de las necesidades de construcción y mantenimiento de la infraestructura propia para el desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables.

f) Ejercer cualesquiera otras funciones que se le señalen por ley, por decreto, o por medio de directrices, del Presidente de la República.”

Para estos efectos le reitero las actividades u objetivos que debe cumplir este Sector:

“Artículo 29.-

Con el objeto de crear una instancia institucional idónea para la dirección, planificación, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo al desarrollo agropecuario nacional, se establece el Sector Agropecuario. Este será un medio para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas.

El sector Agropecuario estará dirigido y coordinado por el Ministro de Agricultura y Ganadería."

De Usted en forma atenta,

Julieta Murillo Zamora
Asesoría Jurídica MAG

Cc: Sra. Xinia Chaves, Viceministra de Agricultura