

Auditoria Interna

San José, 10 de febrero 2023

JD-INTA-020-2023

Auditoria Interna

Señor:

Roberto Camacho Montero

Director Ejecutivo

INTA

Asunto: Advertencia sobre eventual cierre del Departamento de Transferencia de Tecnología del INTA, cambio de funciones y organización del mismo.

Estimado señor:

La Auditoría Interna, de acuerdo con las competencias que le establece el inciso d) del artículo N°22 de la Ley General de Control Interno, N°8292, (LGCI 8292) que señala como una competencia de las Auditorías Internas el “(...) **advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento (...)**” se pronuncia sobre situaciones que han sido de conocimiento de esta auditoría con respecto a la organización, desarrollo de funciones y aparente cierre del Departamento de Transferencia de Tecnología del INTA, el cual depende jerárquicamente de la Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

Dado su recién nombramiento como Director Ejecutivo del INTA, me permito ubicarlo en contexto sobre la estructura administrativa del INTA aprobada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el año 2019, publicación del Reglamento a la Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) Decreto Ejecutivo N.º 31857 (*su última reforma el 20 de octubre 2020*), alcances que tiene la institución en cuanto al grado de desconcentración concedido por la Ley N°8149 y jurisprudencia emitida por la Procuraduría General de la República en opinión jurídica N°OJ-066-2005 del 26 de mayo 2005.

1- Última reorganización administrativa aprobada por MIDEPLAN:

De conformidad con oficio DM-1185-2019 de fecha 12 de agosto 2019 emitido por MIDEPLAN se aprueba la última reorganización administrativa del INTA y en el caso que nos interesa, se establece una Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la cual dependen los siguientes departamentos:

- Departamento de Investigación e Innovación
- Unidad de Granos Básicos

Auditoria Interna

- Unidad de Hortalizas
- Unidad de Raíces y Tubérculos
- Unidad de Frutales
- Unidad Pecuaria
- **Departamento de Transferencia de Tecnología.**

De conformidad con Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas de MIDEPLAN, el concepto de “**departamento**” es el siguiente:

(...)

*c- La unidad es el nivel de organización mínimo que se representará en las estructuras institucionales. Una unidad es un conjunto de procesos desarrollados por un grupo de personas que buscan un mismo fin. **Un departamento es el conjunto de unidades** y una Dirección es el conjunto de Departamentos. **Cada uno de estos niveles deberán contar con una jefatura.***

(El resaltado no es del original)

Una vez aprobada la reorganización administrativa, la Administración realizó las modificaciones respectivas en el Reglamento a la Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), por medio del Decreto Ejecutivo N°42683 –MAG del 20 de octubre 2020, en donde publica una reforma total a los artículos N°01 y N°14 del Decreto Ejecutivo N°31857-MAG, estableciendo, entre otros temas, las funciones del Departamento de Transferencia en Tecnología de la siguiente forma:

3. Del Departamento de Transferencia de Tecnología. Las funciones de este Departamento son:

a) Recopilar, caracterizar y sistematizar las opciones tecnológicas verificadas y/o validadas para transferirlas a los diferentes usuarios.

b) Alimentar y actualizar permanentemente las plataformas técnicas institucionales de información tecnológica.

c) Diseñar, coordinar, organizar y ejecutar eventos de capacitación y difusión de la información tecnológica a través de los diferentes servicios de extensión estatales y privados.

d) Solicitar, centralizar y canalizar solicitudes de recursos al nivel interno del INTA.

Auditoria Interna

e) Diseñar y aplicar las metodologías, mecanismos y herramientas de gestión de conocimiento, información, comunicación y transferencia de acuerdo con los diferentes usuarios y tipologías de producción.

f) Promover, auspiciar y difundir la publicación de documentos técnicos.

g) Mantener estrecha coordinación con el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria SNITTA-, los servicios de información del Sector Agropecuario y el servicio de extensión del Estado.

h) Promover alianzas con organizaciones de productores, instituciones públicas y privadas de carácter nacional e internacional, en materia de su competencia.

i) Cualquier otra que le asigne la Jefatura de la Dirección.

(El resaltado no es del original)

2- Objetivo, competencias y atribuciones proporcionadas al INTA por una Ley de la República:

Según la Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria N°8149 publicada en Gaceta N°225 del 22 de noviembre 2021, se crea el Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria INTA como un órgano de desconcentración máxima, especializado en investigación y adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se le otorga personalidad jurídica instrumental, únicamente, para que cumpla su objetivo y administre su patrimonio; además se establece su objetivo primordial el cual es contribuir el mejoramiento y la sostenibilidad del sector agropecuario, por medio de la generación, innovación, validación, investigación y difusión de tecnología, en beneficio de la sociedad costarricense, se adiciona a dicho objetivo, que el INTA promoverá y desarrollará investigaciones relacionadas con la producción agropecuaria orgánica y facilitará la transferencia de tecnología entre las personas productoras. Adicionalmente los artículos 5 y 16 de la Ley N°8149 establecen:

“ARTÍCULO 5.- El Instituto establecerá un nexo institucional con el Servicio de Extensión Agrícola del Estado, que garantice la transferencia tecnológica a los pequeños y medianos productores agropecuarios, en forma directa y sin costo.

“ARTÍCULO 16.- El Instituto transferirá inmediatamente los resultados de la investigación a los usuarios de la tecnología, por medio del servicio de

Auditoria Interna

***extensión**, siempre y cuando esta investigación no haya sido producto de la venta de servicios.”*

(El resaltado no del original)

Para lograr esa “transferencia de tecnología” el INTA cuenta con un Departamento de Transferencia en Tecnología, el cual se encuentra debidamente reflejado en la estructura organizativa del instituto, y cuenta, como mencionamos en el punto anterior, con una serie de funciones establecidas en el Reglamento a la Ley N°8149.

3- **El INTA como órgano desconcentración máxima del MAG, con personería jurídica instrumental y adscrita al MAG:**

De conformidad con opinión jurídica OJ-066-2005 de la Procuraduría General de la República del 26 de mayo 2005, señala: “según lo dispuesto en el numeral 1° de la Ley N°8149 de creación del INTA; el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), **se crea como un órgano de desconcentración máxima, especializado en investigación y "adscrito" al Ministerio de Agricultura y Ganadería, "con personería jurídica instrumental", es decir de efectos limitados -no plena-, que a lo sumo le permite cierto grado de independencia funcional-en cuanto a su especialidad técnica-(arts. 12, 13, 15 y 18) y presupuestaria -para administrar y ejecutar los recursos económicos que tiene asignados- (arts. 2°, 3°, 6°, 13, 15 y 18), con estricto apego a las atribuciones que le son propias” (...)**

(...) La **desconcentración implica una distribución o transferencia de competencias dentro de una misma persona jurídica, por la cual el órgano inferior recibe una competencia de decisión, en forma exclusiva y definitiva, sobre determinada materia, para que la ejerza como propia**, en nombre suyo y bajo su propia responsabilidad (remito, entre otros, al dictamen C-033-2002 de 28 de enero del 2002); transferencia que en todo caso - según aludimos- se produce dentro de una misma estructura organizativa, y por ende, no existe creación de una nueva persona jurídica (Opinión Jurídica O.J.-006-2002, Op. Cit.); lo cual la diferencia marcadamente de la descentralización administrativa. (...)

“Ahora bien, de conformidad con lo indicado en el artículo 19 de la citada Ley N° 8149, la **desconcentración del INTA es de carácter máximo** (Artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública), lo cual implica **"la transferencia de una o varias competencias claramente delimitadas a un órgano, con la finalidad de que éste las ejerza en forma exclusiva e independiente"** (Dictamen C-029-97 de 17 de febrero de 1997), es decir, se prevé con ello un ámbito donde se preestablece una actuación independiente, **sea, libre de injerencias por parte del jerarca** (Dictamen C-255-2000 de 12 de octubre del 2000).

(...) “En razón de lo anterior, interesa **aclarar que el INTA, aún y cuando se encuentre orgánicamente ubicado dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, goza de**

Auditoria Interna

independencia funcional y administrativa en el desempeño de las atribuciones que por ley le han sido expresamente otorgadas; independencia de por sí incompatible con un poder de mando o, en su caso, una potestad revisora, etc. que pretenda enmarcar el ejercicio de aquella competencia”

(...) En el presente caso, a nuestro entender, resulta evidente que el término "adscrito" significa "pertenencia", es decir, que el INTA es un órgano colegiado que se integra dentro de la estructura organizativa de la Administración Central, más concretamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería; aspecto este último que junto con el carácter máximo de desconcentración que ostenta ese Instituto -según explicamos en el aparte anterior-, determinará el régimen jurídico de empleo aplicable a su personal.

(...) En el presente caso, a nuestro entender, resulta evidente que el término "adscrito" significa "pertenencia", es decir, que el INTA es un órgano colegiado que se integra dentro de la estructura organizativa de la Administración Central, más concretamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería;

(...) En razón de lo anterior, interesa aclarar que el INTA, aún y cuando se encuentre orgánicamente ubicado dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, goza de independencia funcional y administrativa en el desempeño de las atribuciones que por ley le han sido expresamente otorgadas; independencia de por sí incompatible con un poder de mando o, en su caso, una potestad revisora, etc. que pretenda enmarcar el ejercicio de aquella competencia (...).

(El resaltado no es del original)

De lo señalado por la Procuraduría General de la República, se concluye algunos temas que nos interesan en el caso que estamos tratando en el presente oficio:

- a- El INTA, aunque se encuentre orgánicamente dentro del Ministerio goza de la posibilidad de ejercer sus atribuciones dadas por la Ley N°8149 con independencia al órgano rector, tiene la capacidad de autorganizarse y organizar el servicio que presta.
- b- La desconcentración máxima del INTA le permite tener independencia funcional en materia de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria y también para administrar y ejecutar los recursos económicos que tiene asignados sin las injerencias por parte del Ministro de Agricultura y Ganadería.
- c- La desconcentración implica una transferencia de competencias dentro de una misma persona jurídica, en donde el órgano inferior, en este caso el INTA; tiene una competencia de decisión, en forma exclusiva sobre materia de

Auditoria Interna

investigación, presupuestaria, para administrar y ejecutar los recursos económicos asignados.

Como se puede concluir de lo señalado en los párrafos anteriores, no es posible “cerrar” un departamento o unidad por decisión unilateral de un funcionario público, para cualquier modificación en la estructura organizacional del INTA, la Administración y la Junta Directiva deben efectuar una serie de procedimientos establecidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) cuyo objetivo primordial sea el aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios que presta el INTA al pequeño y mediano productor. Como parte de los requisitos solicitados por MIDEPLAN para las reestructuraciones y/o reorganizaciones administrativas se encuentran los siguientes:

- a- Estudio técnico que justifica la propuesta de reorganización administrativa, sea integral o parcial. Este documento debe ser preparado de acuerdo con los requisitos establecidos en la Guía de Reorganización -Integral, Parcial o Por Ley-, emitidas por MIDEPLAN.
- b- Pronunciamiento de la Unidad de Planificación Institucional en el cual indique expresamente, el grado de cumplimiento de los lineamientos de Reorganización Administrativa. De ser el caso, este documento deberá indicar los lineamientos que han sido irrespetados en la propuesta y las razones de dicho incumplimiento.
- c- Aval del Ministro Rector del Sector. Debe entenderse como este aval una nota firmada por el Ministro Rector al que pertenece la institución que se reorganiza, donde éste expresa que ha conocido la propuesta y la avala en todos sus alcances.
- d- Acuerdo de Junta Directiva. En el caso de que la máxima jerarquía institucional recaiga sobre un Órgano Colegiado (Junta Directiva, Consejo Directivo, Consejo Nacional, entre otros), se debe remitir copia del Acuerdo de Junta Directiva en el cual se avala la propuesta de reorganización administrativa.

Por otra parte, las competencias otorgadas por ley tampoco pueden cambiarse, trasladarse o modificarse por decisión unilateral de la Administración, sobre el tema, en pronunciamiento C-009-2009 del 22 de enero 2009 la Procuraduría General de la República hace una explicación muy sencilla sobre aquellas competencias que fueron dadas por ley de la república y que sean de potestad de imperio (esto significa que el Estado asignó al INTA las competencias establecidas en su Ley de

Auditoria Interna

creación N°8149 y dichas potestades solo pueden ser ejercidas por la entidad estatal que la ley determinó):

“La norma atributiva de la competencia debe ser de rango legal cuando se trate del ejercicio de potestades de imperio y en todos los casos en que se afecte el régimen de libertades y derechos fundamentales de los administrados. Procede recordar, al efecto, que la regulación de esos derechos es materia de reserva de ley. La Ley General de la Administración Pública regula este punto, al disponer:

"Art. 59.-

1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.
2. La distribución interna de competencias, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia"

(...) La competencia ha sido otorgada por el ordenamiento para ser ejercida. En consecuencia, no puede ser renunciada ni dispuesta (artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública). El órgano al que le haya sido otorgado un poder para actuar, para emitir ciertos actos, está obligado a ejercer dicho poder a menos que exista otra norma posterior que otorgue dicha competencia a otro órgano, derogando tácita o expresamente la competencia originalmente atribuida” (...) si el ordenamiento atribuye una competencia a un órgano administrativo, éste no puede trasladar su ejercicio a otro, a no ser que haya sido habilitado para ello por el propio ordenamiento. (...)

(El resaltado no es del original)

Advertimos a la Administración la importancia de resguardar el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública N°6227, que nos obliga como funcionarios públicos a actuar sometidos al ordenamiento jurídico y debemos realizar únicamente aquellos actos que autorice dicho ordenamiento, en caso contrario nos correspondería como órgano fiscalizador, eventualmente, tramitar las situaciones que han sido de nuestro conocimiento bajo un régimen disciplinario, civil o penal según corresponda.

Auditoria Interna

Sin más por el momento, se suscribe atentamente,

Fanny Arce Alvarado
Auditora, Auditoria Interna

Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.



CC: Junta Directiva INTA.
Laura Ramírez Cartín-Jefe Departamento de Transferencia de Tecnología INTA.
Rolando Sánchez Corrales – Jefe Gestión Institucional Recursos Humanos MAG.
Myrna Brenes Novoa – Asesoría Legal INTA.