

Auditoria Interna

San José, 16 de febrero 2023

JD-INTA-037-2023

Auditoria Interna

Señor:

Roberto Camacho Montero

Director Ejecutivo

INTA

ADVERTENCIA: *Sobre aprobación de presupuestos y sus modificaciones por parte de la Junta Directiva de conformidad con la Ley N°8149 y Ley N°9524.*

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 la ausencia de la aprobación de los anteproyectos de presupuestos y sus respectivas modificaciones por parte de la Junta Directiva del INTA.

De conformidad con la revisión de actas del órgano colegiado consultadas por esta Auditoría Interna, se determina que el último presupuesto aprobado por la Junta Directiva correspondió al período del 01 de enero al 31 de diciembre 2021 en la sesión ordinaria N°465 del 18 de mayo 2020, tomando el órgano colegiado el siguiente acuerdo:

"ACUERDO NO. 2:

*Aprobar el Presupuesto Ordinario 2021, por un monto de ₡750 000 000 (Setecientos cincuenta millones de colones exactos) del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia (INTA). **ACUERDO FIRME.**"*

A partir de esa sesión los presupuestos y sus modificaciones no son presentados ante la Junta Directiva para la aprobación previa de los mismos. Al respecto la Administración indica que con la entrada en vigencia Ley de Fortalecimiento de Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central N°9524 (*periodo presupuestario del año 2021*) , el INTA pasó a ser un programa presupuestario del Ministerio de Agricultura y Ganadería y por lo tanto los presupuestos y sus modificaciones son presentados ante el Departamento Financiero del MAG, quien se encarga de llevar el anteproyecto ante la Comisión Institucional de Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería creada por

Auditoria Interna

medio de la Directriz Ministerial N°001-2021 MAG del 13 de enero 2021. Además, en consulta realizada al señor Arturo Solórzano Arroyo, anterior Director del INTA, nos indica:

“En seguimiento a su solicitud le informo que durante el año 2022 y 2021 que entró en vigencia la ley en la cual el presupuesto del INTA no tenía que ser aprobado por la STAP pues formó parte del proyecto presupuesto del MAG dentro de una partida del presupuesto PROGRAMA 172. Sin embargo, como se evidencia en las actas: 506 del 2021 (recorte 100 millones por la Asamblea legislativa); 509 (impactos al presupuesto 2022), 511 (presupuesto 2022); 514 (proyecto presupuesto 2023) y 517 (estado financiero y ejecución presupuesto 2022) siempre se mantuvo una comunicación a la Junta Directiva del INTA sobre la propuesta y reajustes del presupuesto para el funcionamiento institucional.

Si bien desde el 2021 ya no se requería acuerdo de aprobación de la Junta Directiva como requisito para presentar a la STAP, siempre se mantuvo una comunicación a los directores sobre como se enfrentaría los gastos institucionales con el tope presupuesto fijado por el Ministerio de Hacienda al INTA y los respectivos rebajos en la Asamblea Legislativa.” (...)

Finalmente indica que no recuerda la emisión de directriz legal o administrativa del MAG que limitara que el presupuesto institucional fuera de conocimiento de la Junta Directiva a pesar de que ya no se requería un acuerdo.

Ahora bien, de conformidad con el artículo N°34 de la Ley N°9524 el responsable de presentar el anteproyecto de presupuesto ante el Ministerio de Hacienda es el titular de cada ministerio, para lo cual los órganos desconcentrados deben remitir al ministro su presupuesto con la aprobación previa de sus máximos jefes; de lo anterior se determina que la entrada en vigencia de la Ley N°9524 no elimina la potestad que tiene la Junta Directiva por la Ley de creación del INTA N°8149 quien en su artículo N°12 inciso e), el cual establece como parte de las funciones y deberes de la Junta Directiva lo siguiente:

“(…)

e) Conocer y aprobar la propuesta de presupuesto y sus modificaciones presentada por el director ejecutivo, así como el informe anual de las actividades y la situación del Instituto.

(…)”

Recientemente la Procuraduría General de la República emitió alguna jurisprudencia administrativa sobre este tema, específicamente delimitando las

Auditoria Interna

funciones de juntas directivas de los diferentes órganos desconcentrados, al respecto y en lo que nos interesa:

a- Pronunciamiento C-151-2021 del 31 de mayo 2021: consulta realizada por la Ministra de Justicia y Paz con respecto al proceso presupuestario de la Junta Administrativa del Registro Nacional:

- 1- *“Tal como lo explicamos en el dictamen C-181-2018, mencionado en el criterio jurídico del órgano consultante, el objeto de la mal denominada Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central consiste en “incorporar los presupuestos independientes de la Administración Central del Estado al Presupuesto Nacional, con la finalidad de que se dé plena eficacia a los principios constitucionales y técnicos en materia presupuestaria y se garantice y robustezca el control político expresado en el direccionamiento de la Administración por parte del Poder Ejecutivo y en la aprobación del Presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa” (ver en el mismo sentido, el dictamen C-072-2019, del 20 de marzo).”*
- 2- *En esa misma línea, la Contraloría al rendir su criterio en ese mismo expediente legislativo de la propuesta en discusión, en oficio n.º DFOE-0024-2017, del 27 de febrero de 2017, expuso: **“Por una parte, otorgaría al Poder Ejecutivo una mayor incidencia y participación en la formulación de los presupuestos de los adscritos a sus ministerios, lo cual permitiría una mayor coordinación y orientación de las políticas públicas y un mayor poder de incidencia en su cumplimiento. Por otra parte, la Asamblea Legislativa tendría la oportunidad de analizar y aprobar el Presupuesto de la República con la totalidad de los recursos que pertenecen a la Administración Central y al mismo tiempo, poner en ejercicio el control político de oportunidad y conveniencia sobre los resultados que se podrían alcanzar de la Hacienda Pública”***
- 1- *Como en efecto lo recuerda el criterio legal del órgano consultante, **la Procuraduría determinó que la Junta es un órgano colegiado del Ministerio de Justicia en grado de desconcentración máxima dotado, además, de personalidad jurídica instrumental para el cumplimiento de sus funciones** (al respecto pueden verse los pronunciamientos C-189-96, ya citado, y C-048-1999, del 4 de marzo de 1999). **La desconcentración máxima le confiere un poder de decisión exclusivo y excluyente respecto a los fines y materias** que regulan los artículos 1 y 3 de la Ley n.º 5695, sustraído de los poderes de mando y de instrucción del jerarca (artículo 83.3 de la Ley General de la Administración Pública); mientras que la personalidad de carácter presupuestario le permite actuar con autonomía en la gestión y manejo de los recursos que le han sido asignados.*

Auditoria Interna

Tales atributos no se vieron modificados por el contenido de la Ley n.°9524, norma que tampoco hizo cambios a la naturaleza jurídica de la Junta. Por el contrario, dicha Ley cobra sentido ante la existencia de este tipo de órganos titulares de un presupuesto separado, lo que la mayor de las veces justificó dotarlos de personalidad instrumental al momento de crearlos, en aras de facilitar la ejecución de los ingresos asignados para financiar su actividad ordinaria que, junto con el estado de gastos, constituyen los elementos esenciales de la estructura del presupuesto.

- 2- **“La Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, con su vocación de regular uniformemente los procesos presupuestarios de aquellos de esos órganos que fuesen titulares de un presupuesto independiente, al sujetarlos a los criterios, lineamientos y normas técnicas de las autoridades de Hacienda fundadas en la Ley n.°8131, supuso un cambio sustantivo en el sistema de las finanzas públicas, ya que devolvió a la Asamblea Legislativa la competencia en su aprobación como medio para controlarla eficiencia en la asignación de los recursos dinerarios al gasto público, materializando de esa forma el principio constitucional de Universalidad e integridad presupuestarias.”**
- 3- Sin embargo, **la incorporación del presupuesto del Registro Nacional al Presupuesto Nacional como efecto de la citada Ley n.°9524, no modificó la naturaleza jurídica de su Junta Administrativa, como órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia y Paz, ni la atribución de la personalidad jurídica instrumental para facilitar la gestión financiera y la correcta ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de sus funciones, (...).**
- 4- **“En ese sentido, la Junta Administrativa es la responsable de aprobar el anteproyecto de presupuesto del Registro Nacional – así como el formulado por el Tribunal Registral Administrativo – antes de remitirlo al titular del Ministerio de Justicia y Paz, quien deberá dar su consentimiento expreso para incorporarlo al anteproyecto de presupuesto de toda la Cartera – reforzando así su capacidad de direccionamiento político administrativo dentro del Ministerio – siendo el encargado también de presentarlo al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el proyecto de Presupuesto Nacional, de conformidad con la reforma hecha por la Ley n.°9524 a los artículos 34 de la Ley n.°8131 y 19 de la Ley n.°8039.”**

Auditoria Interna

- 5- Asimismo, las potestades de la Junta Administrativa no se agotan en las etapas de formulación y aprobación de su anteproyecto, al participar también de la ejecución, control y evaluación del respectivo proceso presupuestario, así como en las propuestas de modificación, a ser aprobadas por el Poder Ejecutivo en las materias no reservadas a la Asamblea Legislativa, según lo dispone el artículo 45 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Si bien, en el ejercicio de esas facultades está obligada a considerar las regulaciones de dicha ley y de su reglamento, al igual que los criterios y normas técnicas que se deriven de ambas disposiciones, como efecto también de la incorporación de su presupuesto al Presupuesto Nacional.

(El resaltado no es del original)

- b- Pronunciamiento C-073-2022 del 05 de abril 2022: consulta realizada por el Auditor Interno de la Imprenta Nacional relativo al proceso presupuestario de la Junta Administrativa del Registro Nacional la luz de lo dispuesto por la Ley N°9524 se puede aplicar de la misma forma a la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional:

- 1- “La incorporación del presupuesto de la JAIN al Presupuesto Nacional como efecto de la Ley n.°9524, no modificó su condición de órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Gobernación y Policía, ni la atribución de la personalidad jurídica instrumental para facilitar la gestión financiera y la correcta ejecución de sus recursos para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas legalmente, aun cuando técnicamente se registre como un programa presupuestario de la referida Cartera a la que orgánicamente pertenece por virtud del artículo 1 dela Ley n.° 5394.
- 2- A la Junta Administrativa le compete, como jerarca máximo del órgano desconcentrado, la aprobación de su presupuesto antes de remitírselo al titular del Ministerio de Gobernación y Policía, quien deberá dar su anuencia expresa para incorporarlo al anteproyecto de presupuesto de toda la cartera – reforzando así su capacidad de direccionamiento político administrativo dentro del Ministerio – y como responsable de presentarlo después al Ministerio de Hacienda, para su integración en el proyecto de presupuesto nacional.
- 3- (...) A tenor del artículo 34 de la Ley n.°8131, el Ministerio de Gobernación sí se halla facultado para imponer un límite o tope al crecimiento presupuestario de la JAIN, condicionado a su vez por las directrices o lineamientos que emitan las autoridades del Ministerio de Hacienda en la materia.

(El resaltado no es del original)

Auditoria Interna

Tomando en consideración lo detallado en normativa señalada en los párrafos anteriores, podemos comprender que la Ley de Fortalecimiento de Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central N°9524 se originó en la necesidad de reforzar la dirección política y la coordinación de Poder Ejecutivo por medio del Ministro rector, a quien se le asignó la competencia de incorporar el anteproyecto de presupuesto de toda la Cartera fortaleciendo el control político administrativo dentro del Ministerio, sin embargo el trámite de aprobación de los anteproyectos y sus modificaciones se inicia ante el superior jerárquico de cada uno de los órganos desconcentrados; en el caso específico del INTA desde su Junta Directiva y continúa con la del Ministro de Agricultura y Ganadería lo que permite que sea incorporado al anteproyecto de presupuesto del Ministerio en el Proyecto Ordinario y Extraordinario de la República; adicionalmente la normativa es clara en cuanto a que no suprime la personería jurídica instrumental de los órganos desconcentrados, quienes deben participar en las etapas de formulación y aprobación de su anteproyecto, así como en la ejecución, control y evaluación de su respectivo proceso presupuestario interno y propuestas de modificación.

Otro tema importante de considerar es que si bien es cierto la decisión de no presentar el anteproyecto de presupuesto y sus modificaciones ocurrió en la administración anterior, estando como Director Ejecutivo el señor Arturo Solórzano Arroyo, observamos en la respuesta brindada por el señor Solórzano Arroyo que no existió un criterio legal o administrativo para analizar este tema, situación que consideramos afecta el control interno en un proceso tan importante como lo es el presupuesto institucional, por lo que hacemos un llamado a la nueva Administración a que previo a la toma de decisiones que generen dudas con respecto a lo que establece el ordenamiento jurídico, se tome en cuenta el apoyo de unidades asesoras del INTA que cuentan con la experiencia y formación profesional requerida.

Hacemos el presente servicio preventivo a la actual Administración, con el fin de que en futuros anteproyectos y modificaciones presupuestarias, estos sean previamente presentados ante la Junta Directiva del INTA para su debido conocimiento y aprobación, una vez realizado este paso, el anteproyecto del INTA podrá ser enviado a la Comisión Institucional de Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de igual forma es importante que el Departamento de Administración de Recursos y su área de Presupuesto resguarde la documentación soporte de las aprobaciones tanto de la Junta Directiva como de la misma Comisión Institucional de Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el propósito de reforzar el sistema de control interno de este proceso.

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.*
Graciela Chaves Ramírez-Directora Administrativa Financiera
Miguel Ángel Rodríguez Solís – Jefe Departamento de Administración de Recursos.