San José, 30 de septiembre de 2021
JD-INTA- 182- 2021
Junta Directiva

Señor
Renato Alvarado Rivera
Ministro de Agricultura y Ganadería

Estimado Señor Ministro:

Reciba en primera instancia un cordial y afectuoso saludo. En relación a la propuesta denominada "LEY ORGÁNICA DEL SECTOR AGROPECUARIO NACIONAL Y LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO Y RURAL (MDAPR)", esta Junta Directiva expone a continuación las siguientes inquietudes con base en el Acuerdo de Junta Directiva, adoptado en la Sesión N°498 del 03 de setiembre de 2021, en donde se instruyó:

"*Solicitar a la Administración criterio técnico, jurídico y financiero, sobre los alcances del Proyecto Reforma de Ley Orgánica del Sector Agropecuario; visualizando las áreas de mejora, para el funcionamiento del INTA. Así como las que pudieran limitar, debilitar u obstruir la gestión, en materia de investigación, innovación y transferencia de tecnología".*

I. <u>Respecto a la exposición de motivos del Proyecto de Ley:</u>

Dentro de la exposición de motivos con la cual se pretende justificar el proyecto de Ley tiene como pretensiones:

- Adecuar la organización para atender nuevas áreas del desarrollo tecnológico y ambiental.
- Mejorar la gobernanza, para que el Ministro del MAG, sea el ente rector de todas las direcciones que conformen el Ministerio, como un único superior jerárquico.
- Eliminar duplicidad de estructuras adscritas al MAG, sin embargo, no se visualiza ni expone la situación particular del INTA en el contenido de la propuesta.

- Buscar una administración por objetivos y resultados, enfatizando el mayor reto en alinear los objetivos de las organizaciones.
- Evitar la duplicidad de funciones y gestiones.
- Centrar la gestión en la consecución de resultados.
- Preparar la institucionalidad para la cuarta generación tecnológica.
- Promover las alianzas público-privadas.
- Obligar a la conservación del ambiente y la biodiversidad.

II. Sobre la propuesta de Ley y sus alcances en relación al INTA en los diferentes aspectos:

Nivel Técnico: El proyecto de ley propuesto no establece con claridad si el INTA seguirá trabajando en aquellas áreas señaladas como prioritarias conforme a sus procesos de captura de demanda, si se le brindará la capacidad técnica necesaria para atender la importancia en el sector presente o futuro, con la posibilidad de liderar impactos positivos relevantes. Todo en apego a disposiciones señaladas en los programas de gobierno, planes del sector y necesidades de sus usuarios, de acuerdo a la política promovida por el máximo jerarca, en este caso el señor Ministro.

El proyecto de ley no resuelve los problemas actuales en temas de investigación, tampoco presenta una línea clara de gestión, pues no establece cuáles serán las competencias para el INTA al pasar a formar parte del Ministerio, por lo que no se visualizan cambios en cuanto a mejora dentro o fuera del INTA, **ya que la labor seguirá siendo la misma, solo pretendiéndose unificar áreas de acción dentro del Instituto, las cuales aparentemente solo serán trasladadas mas no suprimidas**, lo cual no refleja una reducción de planilla ni tampoco de personal, solo una unificación de áreas de trabajo, viéndose con ello como único **cambio importante la existencia de un máximo jerarca con unidad de criterio**; que según se señala, permitiría eventualmente que el actuar a nivel global del Ministerio sea preciso y uniforme con los planes institucionales.

Limitantes de la propuesta:

Al formar parte del Ministerio supuestamente operando bajo la figura de Dirección, lo cual no se indica, el Ministerio tendrá injerencia directa en decisiones técnicas relacionadas con la disposición de personal, el uso de recursos y equipo. Lo cual conduce inevitablemente a una pérdida de independencia en cuanto a su grado de desconcentración, podría interpretarse que se estaría en una posible situación de pérdida de su objetivo propio y específico y pasaría a ser liderada por el objetivo general del Ministerio.

Nivel Financiero: El INTA se nutre del presupuesto que le gira el MAG. Actualmente los recursos generados por la venta de productos y servicios pasan a ser recaudados y entregados al gobierno central, por lo cual se considera no habría diferencia alguna en cuanto al acceso a recursos. Además, de la obtención de recursos tanto nacionales como externos, producto de la cooperación técnica obtenida para la operación de proyectos que generalmente son administrados por entes de la cooperación.

Ventajas de la propuesta:

No se logra constatar alguna mejora para el INTA en relación a este aspecto, por cuanto no se cita al Instituto en toda la propuesta.

Nivel Jurídico: La propuesta de Ley únicamente hace referencia en cuanto a derogar la Ley N° 8149, lo que dejaría sin efecto también su Reglamento. Las consecuencias jurídicas se dimensionan en este caso graves para la institución, la cual debería de tener un reforzamiento para el cumplimiento de sus fines.

Como se mencionó, el INTA fue creado por la Ley N° 8149, la cual entró en vigencia el 22 de noviembre del 2001, dicha normativa le otorgó un grado de desconcentración máxima, veamos:

Artículo 1 "Créase el Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria INTA, en *adelante* llamado el Instituto, 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. (…)"

Como puede observarse la desconcentración del INTA, fue necesaria para que el Instituto tuviera independencia para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Para entender mejor los alcances de la desconcentración máxima que goza el INTA, citaremos puntos relevantes de la opinión jurídica de la Procuraduría General de la República **OJ-094-2000 del 04 de setiembre de 2000**, mediante la cual ese ente procurador se refirió al proyecto de ley denominado **"Ley del Instituto Nacional de Innovación Tecnológica en la Agricultura"**, expediente legislativo N.° 13.881:

(…)

En tal sentido, habría que señalar que la desconcentración administrativa, si bien no es una forma de descentralización, pues es distinta a la autonomía administrativa, tal y como la regula el artículo 188 de la Constitución Política, es una forma de organización administrativa en la cual se da "…la transferencia de una determinada competencia a un órgano que no es el jerarca, pero necesariamente dentro de la misma persona jurídica que sufre la transformación.", tal y como lo ha señalado esta Procuraduría en dictamen C-004-93 San José, 4 de enero de 1993. La desconcentración se da en el ámbito jurídico de una misma persona jurídica y en favor de órganos inferiores, tal y como se señala en ese mismo dictamen.
(…)
La desconcentración propuesta se manifiesta en varios de sus artículos. Así, por ejemplo, el artículo 4 otorga un importante grado de independencia en materia financiera, lo cual es consecuente con la fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República sobre los fondos públicos que pueda llegar a manejar el Instituto, tal y como lo dispone el artículo 1 del proyecto. Así mismo, ha de tomarse en cuenta lo señalado en el artículo 14, que le otorga un grado importante de independencia en cuanto a la ejecución de su presupuesto.

De conformidad con lo señalado y con lo que expresamente indica el artículo primero del proyecto bajo comentario, la desconcentración propuesta es de carácter máximo. Esto, según lo dicho por esta Procuraduría en dictamen C-154-96 San José, 20 de setiembre de 1996 en relación con la Comisión Nacional de Emergencia, consiste en lo siguiente:

"La Comisión es, entonces, un órgano con desconcentración máxima. Naturaleza que deberá entenderse en relación con la titularidad, por parte de un órgano inferior, de una competencia exclusiva en una materia, que impide que el jerarca del órgano pueda avocar o revisar el ejercicio de lo actuado, sin perjuicio de que conserve la potestad jerárquica respecto de lo que no atañe directamente a la competencia transferida por la norma de desconcentración. Lo importante es que en los ámbitos desconcentrados, existe una independencia funcional del inferior incompatible con un poder de mando o, en su caso, una potestad revisora, etc. que pretenda enmarcar el ejercicio de la competencia."

Como puede observarse, al INTA se le dotó de esa independencia para el cumplimiento de sus objetivos, para lo cual se le otorgó también independencia financiera, lo que puede notarse en el artículo 2 de su ley constitutiva:

"ARTÍCULO 2.- *El objetivo del Instituto será contribuir al 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.
Autorizase al INTA para vender servicios de investigación agropecuaria siempre y cuando no menoscabe la atención de las demandas de investigaciones de interés social.
Sin perjuicio de los programas dirigidos a otros sectores, el INTA promoverá y desarrollará investigaciones relacionadas con la producción agropecuaria orgánica y facilitará la transferencia de tecnología entre las personas productoras". El resaltado no es original.

Corolario, la centralización del INTA dentro del MAG, después de veinte años de funcionar con un grado de desconcentración tan amplio, se considera viene a constituir un retroceso con respecto a lo avanzado en el tema de investigación.

Por otra parte, en el reglamento a la Ley N° 8149 se establece:

"Artículo 5º—*Las funciones establecidas en la Ley Nº 7779 del 30 de abril de 1998, "Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos" que correspondían al Departamento de Suelos de la Dirección Nacional de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, pasan a formar parte según corresponda, del marco de funciones y competencias específicas del INTA".*

La propuesta de reforma de Ley no establece con claridad que sucederá con esta gran área de trabajo que realiza actualmente el INTA. Al extrañarse la definición clara de cuáles serán las competencias de esa nueva figura como Dirección, se deja al INTA en una peligrosa inseguridad jurídica, pues pasaría a ser una Dirección, para la cual no se establecen ni definen en el proyecto, sus funciones y competencias con claridad.

Por otra parte, la normativa que regula el INTA dispone:

"ARTÍCULO 19.- *El Instituto deberá inscribir en el Registro de la Propiedad Industrial o en el Registro de Obtenciones Vegetales, si existe, toda nueva opción tecnológica que resulte de su iniciativa de investigaciones."*

De igual forma, dicha facultad se encuentra limitada en la nueva propuesta, toda vez que se deroga la Ley totalmente y no queda norma que permita determinar la suerte de las investigaciones que realiza el INTA, en las que pudieran obtenerse nuevas opciones inscribibles.

Se concluye que a nivel jurídico la propuesta no atiende ni resuelve las grandes problemáticas o carencias que ha enfrentado el INTA, como son la escasez de recursos humanos y financieros o la especialización del Instituto, otorgándole mayor apoyo. Sino que lo que hace es dejarlo sin ley, lo que deja al Instituto sin un marco legal que regule su actuación o permita comprender cuál sería la organización que se tendrá y el nuevo ámbito de sus competencias.

Asimismo, se observa que se habla en el proyecto de duplicidad de áreas de gestión que serían eliminadas, no estableciéndose con claridad la suerte del personal que se encuentra destacado en ellas, pues al no saber cómo quedará conformada la Dirección ni establecer ningún transitorio que por lo menos permita ir haciendo el cambio paulatinamente, se genera un grado de incertidumbre muy grande sobre el destino del recurso humano y financiero del INTA.

Ventajas de la propuesta:

Al no existir dentro del proyecto un análisis claro sobre la situación propia del INTA, solo una idea de derogar toda su Ley N°8149, y adherir dicho instituto al MAG bajo una figura tampoco señalada, no puede visualizarse con ello algún aspecto favorable.

Limitantes de la propuesta:

Con la derogación de la Ley N°8149 de manera total, el INTA queda sin un instrumento legal que ampare su actuar tanto en el aspecto técnico como financiero.

III. Análisis especifico del proyecto de Ley:

El **Artículo 2** del Proyecto de Ley, realiza una lista que si bien es cierto no indica como taxativa, no incluye la enunciación del INTA, situación que le resta especificidad a la labor que realiza el instituto, mismo que es de gran relevancia para el sector agropecuario.

Asimismo, el **Artículo 5** que versa sobre la Rectoría del *sector agropecuario, pesquero y rural*, enumera como funciones rectoras del nuevo Ministerio: “r) Apoyar y fomentar la investigación, innovación, transformación y el uso de los más nuevos avances de la ciencia y la tecnología en los procesos agropecuarios y pesqueros”, mismo que ya es el objetivo primordial del INTA, pero que queda de manera general dentro de las funciones del Ministerio.

El **Artículo 13** que versa sobre Derogaciones, indica en el inciso 5) "Se deroga la ley número 8149 de 5 de noviembre de 2001". Con ello el INTA queda sin su herramienta legal que establece sus objetivos específicos, su forma de operar y administrar sus recursos.

A diferencia de otras instituciones que se citan y están modificando dentro del proyecto de Ley, con reformas parciales, la Ley N° 8149 del INTA está siendo derogada de manera total, con ello se pierde el instrumento que regula y establece su lineamiento de operación, así como la definición de sus funciones y competencias, lo cual deja un gran vacío; por ejemplo, en la venta de productos y servicios, que va a pasar con esto. ¿Seguirán existiendo? ¿Cómo van operar sin las herramientas para administrarlos, el MAG no tiene establecido tarifas para venta de servicios y productos, en este caso dichas tarifas deberían establecerse y pasarían a formar parte de los ingresos que el MAG deberá registrar?
¿Respecto al personal del INTA, éste solo se traslada o en qué términos queda? ¿Caben en todos los casos los traslados horizontales?
La Junta Directiva como actual superior jerárquico del INTA desaparece, se supone pues no se menciona, que el INTA queda presuntamente como una dirección adscrita al MAG; sin embargo, no se especifica cuáles son las competencias y funciones de esta supuesta nueva dirección. Situación que debe estar definida por ley y no establecerse posteriormente vía reglamento, lo cual por jerarquía resulta cuestionable.
Todos estos aspectos no se atienden en la propuesta, lo que ocasiona un grave vacío de legalidad que no pueden ser resueltos posteriormente vía reglamento.

IV. Consideraciones puntuales de Directores de Junta Directiva del INTA:

-La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) con fundamento en lo expuesto anteriormente y otra cantidad de elementos y argumentos adicionales, considera que el proyecto de Ley propuesto ubica y expone un tema central importante, actual y necesario de abordar, mejorar y optimizar para lograr una mejor gobernanza y eficiencia funcional y operativa del sector agropecuario nacional; sin embargo, el proyecto propuesto presenta en su estructura, formulación y contenido con profundos vacíos, inconsistencias, omisiones, errores, excesos, peligros y dudas que cuestionan su valor como instrumento institucional para satisfacer el objetivo pretendido. Esta Cámara, deja patente por medio de su representante ante esa Junta Directiva, el Ingeniero Marco A. Chaves Solera, su oposición absoluta al mismo en los términos en que está planteado y redactado; no omitiendo ni distrayendo por ello, la imperiosa necesidad de revisar y actuar con dinamismo y efectividad en el tema de fondo aludido y pretendido solucionar,

lo cual se estima, es perfectamente viable de accionar con los instrumentos que la institucionalidad actualmente dispone.

- El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Comunicación (MICITT), en su representación a través de la señora Adelita Arce Rodríguez, deja expuesto que si bien es cierto el sector debe reorganizarse para mejor el servicio que se da a productores y a los clientes internos y externos. Deben realizarse cambios adecuados, informados y eficientes, no eliminando organizaciones simplemente, sino más bien tratando de actualizarlas, modernizarlas y mejorar las competencias de los funcionarios para que el rendimiento sea mayor. El proyecto de ley crea incertidumbre porque no queda claro si la razón de ser, los objetivos, funciones y actividades del INTA cambiarán radical o parcialmente. Cuando se persiguen cambios en una institución es para mejorar el servicio, no debilitar los servicios que por ley presta.

- De parte de la representación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), en su representación por el señor Carlos Robles Rojas, deja en manifiesto su consideración en relaciona a la evidente falta de respeto hacia los miembros de la Junta Directiva, la forma en que se está manejando esta propuesta de la modificación de la ley, enterándose ésta por terceras personas y no por ente rector en este caso el Ministro de Agricultura y Ganadería, el incorrecto manejo de información hace que la comunicación efectiva y asertiva no sea la mejor. De igual manera deja claro que la presente propuesta de ley no dimensiona claramente los ámbitos de acción del INTA, y lejos de fortalecerlo, lo que hace es debilitar causando un gran daño a la investigación por no tener claro los ámbitos de acción del INTA, el área de la investigación es una área que el estado debería de fortalecer para mejorar el desarrollo socioeconómico de los miles de productores de este país, no debilitarlo y menoscabarlo.

Sin otro particular, se suscribe.

Cordialmente,

Marlon Antonio Monge Castro
Presidente de la Junta Directiva
Instituto Nacional de Innovación y Trasferencia en Tecnología Agropecuaria

Cc: -Archivo