

DESPACHO MINISTERIAL

13 de noviembre del 2018
MICITT-DM-OF-1104-2018

Señor
Maikel Calderón Herrera
Unidad Análisis Presupuestario
Dirección General de Presupuesto Nacional
Ministerio de Hacienda

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me permito informarle que mediante oficio MICITT-DAF-OF-107-2018 la Dirección Administrativa Financiera emite un criterio sobre el fundamento legal para que el MICITT realice transferencias al ECA. Sobre este particular el criterio expresa concretamente que el fundamento de dicha transferencia lo es el artículo 38 Ley N° 8279 del 02 de mayo de 2002. A continuación se replican los motivos y razonamientos jurídicos que permiten sustentar dicha afirmación.

La Ley N° 8279 del 02 de mayo de 2002 constituyó el Sistema Nacional para la Calidad, en el artículo 19 de dicha normativa se crea el Ente Costarricense de Acreditación (ECA).

Artículo 19.-Creación. Créase el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), como entidad pública de carácter no estatal, con personería jurídica y patrimonio propios. Ejercerá su gestión administrativa y comercial con absoluta independencia y se guiará exclusivamente por las decisiones de su Junta Directiva, basadas en la normativa internacional. La Junta actuará conforme a su criterio, dentro de la Constitución, las leyes y los reglamentos pertinentes en procura del desarrollo y la eficiencia en su función.

El ECA se regirá por las disposiciones de esta Ley y su Reglamento.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá como acreditación el procedimiento mediante el cual el ECA reconoce de manera formal que una entidad es competente para ejecutar tareas específicas según los requisitos de las normas internacionales.

En relación a la posibilidad que tiene el MICITT de transferir recursos económicos al ECA, el artículo 38 y el transitorio II párrafo segundo de la Ley N° 8279, establecen los parámetros que rigen dicha posibilidad, al respecto las citadas normas indican:



Artículo 38.-Autorización para Asignar Recursos. Autorízase al Estado y sus instituciones para que efectúen donaciones o asignen recursos humanos o financieros al ECA, con el propósito de que alcance sus fines y ejecute proyectos específicos. Esta autorización no incluye los bienes demaniales del Estado, definidos en el inciso 14) del artículo 121 de la Constitución Política.

Transitorio II

El Poder Ejecutivo está autorizado para otorgar la ayuda financiera necesaria al ECA en forma tal que su actividad de acreditación pueda ser subvencionada, por el período necesario hasta que disponga de los recursos propios suficientes para realizar su gestión. Esta ayuda financiera deberá otorgarse de manera gradual y por el plazo máximo de cinco años.

Sobre la interpretación de las normas referidas, la Procuraduría General de la República ha manifestado lo siguiente:

1.- *La suscripción de convenio y el recibo de aportes.*

El artículo 19 de su Ley de creación otorga personalidad jurídica al ECA y le autoriza a realizar los actos necesarios, con absoluta independencia, para su gestión administrativa y comercial. La gestión comercial está referida fundamentalmente a la venta de servicios dentro del giro propio de la actividad del Ente (artículo 34 de la Ley). La gestión administrativa dirigida al cumplimiento de los fines propios del ECA implica la posibilidad de realizar contratos administrativos, pero también la posibilidad de celebrar convenios interinstitucionales, todo en aras de una mejor satisfacción del interés público. Dichos convenios interinstitucionales pueden significar para el ECA una forma de financiamiento de sus actividades.

En efecto, el artículo 36 de la Ley señala como una forma de financiamiento del ECA la recepción de legados, donaciones y aportes de entidades públicas o privadas. Lo que el mismo artículo reitera al señalar que el Estado o sus instituciones pueden dar aportes para dicho financiamiento. Un financiamiento que debe permitir el cumplimiento de los fines legales y el fortalecimiento, actualización y desarrollo del Ente de Acreditación.

En consonancia con esa disposición, la Ley autoriza al Estado y sus instituciones a donar y asignar recursos al ECA. Es decir, el Estado y los entes estatales están autorizados para donar, aportar, asignar recursos humanos o financieros, dirigidos sea al cumplimiento ordinario de sus fines sea a la realización de proyectos. Habría que afirmar que la autorización para donar es amplia y genérica. El único límite es que se



trate de un bien de dominio público del Estado amparado constitucionalmente. Ergo, el Estado y sus instituciones pueden dar aportes o donar cualquier bien que pueda ser considerado jurídicamente como bien patrimonial e incluso, lo cual consideramos dudosamente constitucional, bienes demaniales en tanto no se trate de los establecidos en el artículo 121, inciso 14 de la Constitución.

El artículo 38 pretende cerrar el círculo en el sentido de que el ECA está autorizado para recibir aportes, legados, donaciones de distintos entes públicos, incluidos el Estado y las instituciones estatales, artículo 36. Facultad que podría hacerse nugatoria si el Estado y entes públicos no son autorizados a donar. En el presente caso, se autoriza al Estado y sus instituciones, lo que implica que dicha autorización no se hace extensiva a los entes no estatales y a las empresas públicas que no hayan sido organizadas bajo forma institucional. Ahora bien, la donación puede darse a través de un simple acuerdo o bien, dentro del marco de un proyecto específico, sea una donación para un fin específico. Lo cual podría concertarse en un convenio interinstitucional.

La autorización de mérito no está limitada a los recursos financieros o materiales. Por el contrario, se permite la asignación de recursos humanos. Ergo, el ECA puede llegar a un convenio con el Estado o con una institución estatal a efecto de que estos últimos asignen funcionarios a un proyecto o actividad propia del ECA.

El artículo 38 es una norma de efecto permanente. De su carácter se sigue que es susceptible de ser aplicada en tanto el ordenamiento contemple la existencia del ECA y la norma no sea modificada o derogada. Aspecto que la diferencia del Transitorio IV que es una norma de derecho intertemporal. Por ende, se trata de una disposición con vigencia temporal limitada. En efecto, el Transitorio IV regula en su primer párrafo el traspaso de ciertos bienes del órgano que había sido creado por Decreto Ejecutivo para acreditar al ECA. El segundo párrafo regula la situación que debe darse antes de que el ECA comience a funcionar. Se autoriza que antes de ese funcionamiento celebre convenios y coordine actividades con entidades públicas o privadas. Se faculta al Poder Ejecutivo para trasladar los recursos humanos, financieros, presupuestarios y los demás activos “destinados a otras entidades públicas para el cumplimiento de las funciones reguladas en esta Ley”. Si bien “destinadas a otras entidades públicas” es ambigua, el hecho de que se trate del Poder Ejecutivo y de que los recursos que se traspasan estaban destinados a cumplir funciones de acreditación (son estas, entre otras, las reguladas por la Ley del Sistema de Calidad), es factible considerar que la obligación de traspaso de recursos, incluidos los humanos, está referida a los recursos que tenía el órgano de acreditación creado anteriormente por Decreto Ejecutivo.



Con este análisis la Procuraduría llega a dos conclusiones específicas a saber:

2. De acuerdo con la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, las donaciones o aportes de los entes públicos estatales constituyen una forma de financiamiento del referido Ente.

3. En consonancia con lo anterior, el Estado y los demás entes públicos estatales pueden asignar al ECA recursos humanos o financieros, dirigidos sea al cumplimiento ordinario de sus fines, sea a la realización de proyectos específicos. Esta asignación puede realizarse a través de convenios interinstitucionales. Lo cual implica que el Estado o el ente estatal deben estar de acuerdo en donar, dar aportes o asignar recursos humanos a favor del ECA.

Dictamen de la Procuraduría General de la República C-262-2006 26 de junio de 2006.

Como se puede observar existe una norma expresa –artículo 38 de la ley N° 8279- que faculta a las instituciones del Estado “*para que efectúen donaciones o asignen recursos humanos o financieros al ECA, con el propósito de que alcance sus fines y ejecute proyectos específicos*” norma que le ha permitido al MICITT fundamentar la transferencia de recursos a dicho Ente. Por otro lado está la norma transitoria que tiene otro objetivo dentro de la dinámica de la Ley, no puede desconocer la literalidad de la facultad del artículo 38 que establece de forma permanente la posibilidad del Estado y sus instituciones de asignar recursos al ECA.

Sobre este último aspecto, en el dictamen de cita de la Procuraduría General de la República, se concluye lo siguiente:

4. El Transitorio IV de la Ley, norma de derecho intertemporal, tiene una vigencia temporal limitada, por lo que no puede ser invocada permanente para pretender la asignación de recursos humanos a favor del ECA. Su objeto es permitir que el Ente de Acreditación inicie su funcionamiento y por ende, cumpla las funciones encomendadas. El texto de dicha norma no permite concluir que los entes estatales y el propio Poder Ejecutivo están obligados a disponer la asignación de recursos humanos y financieros a favor del ECA.

Como lo indica la Procuraduría, el transitorio “IV” (posiblemente por un error ya que es el II) fue establecido, como toda norma transitoria, para responder a la necesidad de que el ECA inicie funciones y en ese sentido no puede ser la justificación para motivar la transferencia de recursos al ECA, para ese fin existe la norma permanente que es el artículo 38. Así las cosas tampoco es factible afirmar que la Ley N° 8279 solo le dio un plazo de 5 años para que el Estado y sus Instituciones pudieran efectúen donaciones o asignen recursos humanos o financieros al ECA,



DESPACHO MINISTERIAL

ya que esto sería desconocer la literalidad del citado artículo 38, tal y como lo afirma la Procuraduría.

En síntesis y para responder a la consulta formulada por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, en el sentido de establecer el fundamento legal para mantener la transferencia de recursos financieros del MICITT hacia el ECA, hay que afirmar que es el artículo 38 de la Ley N° 8279 del 02 de mayo de 2002 que es una norma permanente y no el transitorio II de dicha ley.

Por último, debemos recordar además que la transferencia hecha al ECA, se incluye dentro del proyecto de presupuesto para cada período y una vez conocido y aprobado por la Asamblea Legislativa se constituye en Ley de la República.

Atentamente,

Edwin Estrada Hernández
Ministro a.i
DESPACHO MINISTERIAL

AMM

C: Archivo

