

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República doy respuesta a su oficio DM-MAG-935-2021 de 27 de setiembre de 2021.

En el oficio DM-MAG-935-2021 de 27 de setiembre de 2021, el señor Ministro de Agricultura y Ganadería nos indica que ha recibido nuestro dictamen PGR-C-266-2021 de 14 de setiembre de 2021.

De seguido, el señor Ministro señala que una vez realizado el análisis del criterio jurídico de la Procuraduría General, han emergido dudas operativas que requiere aclaremos.

En este sentido, el señor Ministro explica que, para garantizar la exportación de productos bajo la denominación de orgánico, a solicitud del Servicio Fitosanitario del Estado y por resolución de la Dirección General de Aduanas de las 8:30 horas del 9 de setiembre de 2019, se creó la Nota Técnica 390 "Autorización para exportación con certificación orgánica emitido por la Unidad de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica del Servicio Fitosanitario del Estado".

Luego, indica que, en el estado actual de cosas, se presentan dos escenarios en materia de exportación de productos orgánicos:

- a. El país destino tiene acuerdos de equivalencia vigentes como lo son los de Unión Europea, Suiza y Canadá. Ello significa que dichos países reconocen la normativa y el Sistema de Control Nacional y, por lo tanto, la agencia certificadora debe estar registrada ante la Unidad de Registro y Acreditación de Agricultura Orgánica.

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 2

- b. El país destino no tiene acuerdo de equivalencia, pero la agencia certificadora registrada ante Unidad de Registro y Acreditación, solicita la emisión del certificado orgánico para lo cual el producto cumple con el Decreto N° 29782-MAG que es el Reglamento de Agricultura Orgánica.

Después, el señor Ministro acota que, en el territorio nacional, operan Agencias Certificadoras registradas en la Unidad de Registro y Acreditación de Agricultura Orgánica del Servicio Fitosanitario del Estado en cumplimiento de la normativa nacional sobre Agricultura Orgánica Decreto N°29782-MAG, pero que, adicionalmente, están autorizadas por entes internacionales para certificar la producción orgánica bajo normativa diferentes a la normativa nacional. Estas agencias pueden gestionar la exportación de productos solicitando la certificación de la Unidad de Registro y Acreditación, cuando cumplan con la normativa nacional, pero también pueden hacer las exportaciones, sin comunicarle nada a la Unidad de Registro y Acreditación, cuando el producto solo cumple con la normativa de orgánico del país destino. En este último caso, se reitera que la agencia certificadora no realiza ningún trámite ante la Unidad de Registro y Acreditación.

Se acota que las Agencias Certificadoras que operan en Costa Rica pueden estar autorizadas para una o varias normativas, entre ellas la normativa NOP (Organic National Program del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), la Japanese Agricultural Standard de Japón y la Biosuisse de Suiza. Asimismo, se puntualiza que el Servicio Fitosanitario del Estado no dispone de normativa que lo faculte para impedir que dichas agencias certificadoras, además de las nacionales, certifiquen para otras normativas que no tenemos equivalencia y que no es dado a conocer por la agencia certificadora a la Unidad de Registro y Acreditación. Se señala que también existen Agencias Certificadoras extranjeras que no están domiciliadas en el país, ni registradas ante el Unidad de Registro y Acreditación, pero que están autorizadas por el país de destino para otorgar certificaciones orgánicas bajo su propia normativa como la NOP, la Japanese Agricultural Standard, la Biosuisse y la propia Unión Europea.

Así las cosas, considerando aquellas realidades, el señor Ministro requiere que se aclaren y adicionen, las siguientes dudas:

- 1) ¿La ausencia del certificado orgánico de exportación oficial establecido en el artículo 97 del Decreto Ejecutivo N° 29782-MAG, es suficiente para evidenciar que la exportación de esos productos no cuenta con el respaldo oficial del Estado Costarricense en relación a su integridad orgánica?

- 2) ¿Los productos orgánicos clasificados bajo otra normativa no homologada por Unidad de Registro y Acreditación y que por lo tanto no se les puede emitir un

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 3

certificado por la Unidad, deben considerarse oficialmente como productos convencionales? ¿Pueden ser etiquetados en suelo nacional utilizando la denominación orgánica, por disposición del país de destino, basado en sus requisitos de etiquetado y de ingreso?

3) ¿Existe algún incumplimiento normativo por parte de los funcionarios del SFE de autorizar una exportación de los productos indicados en la pregunta 2, utilizando el etiquetado del país destino con la denominación orgánica pero que no lleva el certificado orgánico de la Unidad de Registro y Acreditación de Agricultura Orgánica?

4) ¿Tiene el SFE la competencia legal y técnica para fiscalizar, bajo el enfoque de producción orgánica, operaciones soportadas en esquemas de certificación orgánica de terceros países no equivalentes al Decreto Ejecutivo N° 29782-MAG?

La gestión de aclaración y admisión es inadmisibles.

#### **A. LA GESTIÓN DE ACLARACIÓN Y ADMISIÓN ES INADMISIBLE.**

En el dictamen C-103-2019 de 5 de abril de 2019, reiterado por el C-223-2019 de 9 de agosto de 2019, este Órgano Superior Consultivo tuvo la oportunidad de referirse otra vez a la posibilidad de pedir la aclaración y adición de los dictámenes de la Procuraduría General. En este sentido se indicó que el dictamen de la Procuraduría General es un acto que se emite en ejercicio de la función consultiva que su Ley Orgánica le atribuye a este órgano. La finalidad del dictamen de la Procuraduría es, pues, facilitar a la Administración Activa competente de elementos de juicio que sirvan de base para la correcta formación de los actos decisorios y ejecutivos que ésta debe tomar. El dictamen es esencialmente un acto preparatorio. Al respecto, cabe citar el dictamen C-264-2012 de 14 de noviembre de 2012:

*"En este sentido, la función consultiva de la Procuraduría se manifiesta a través de sus dictámenes, informes, pronunciamientos y asesoramiento. Criterios jurídicos todos que tienen el carácter de los informes expertos que prevé el artículo 302 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)."*

El objetivo último de la función consultiva de la Procuraduría General es colaborar con la Administración Pública en la observancia del Derecho en la actuación administrativa. Razón por la cual debe ser indudablemente catalogada como una función de garantía. (Sobre la función consultiva como un trámite de garantía, puede

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 4

verse GARCIA ALVAREZ, GERARDO. FUNCION CONSULTIVA Y PROCEDIMIENTO. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, P. 35)

No obstante lo anterior, debe advertirse que ha sido criterio reiterado en la jurisprudencia administrativa que en el ejercicio de su función consultiva, la Procuraduría General no sustituye a la Administración Pública activa en sus responsabilidades o competencias. Por su carácter técnico jurídico, la función consultiva de la Procuraduría General excluye la posibilidad de que a través de sus criterios jurídicos, pueda reemplazar a la Administración Activa en la ponderación en los aspectos de oportunidad y conveniencia que sus decisiones impliquen. Esto ni siquiera en el caso de los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General, los cuales son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública consultante. Al respecto, conviene citar lo señalado en el dictamen C-247-2012:

*"Es criterio reiterado de este Órgano Superior Consultivo que dichas consultas deben ser planteadas en forma general y abstracta, pues la función consultiva no puede implicar un ejercicio de la función de Administración activa. La función consultiva no debe conllevar, de ningún modo, una sustitución de las competencias de la administración activa consultante. La Procuraduría desconocería su propia competencia si entrara a sustituir a la Administración, resolviendo los casos concretos. (Un buen recuento de este criterio jurisprudencial se encuentra en el dictamen C-290-2011 de 28 de noviembre de 2011)"*

Debe insistirse en este punto. Ya la más añeja doctrina del Derecho Administrativo ha distinguido la función consultiva respecto de la Administración Activa y ha entendido que el ejercicio de aquella no releva de sus competencias a ésta. (Ver TRILLO FIGUEROSA MOLINUEVO, MARIA JOSE. LA FUNCION CONSULTIVA: SU SENTIDO Y ALCANCE. EN: [www.asambleamadrid.es/.../R.18.%20Maria%20Jose%20Trillo%20Fi...](http://www.asambleamadrid.es/.../R.18.%20Maria%20Jose%20Trillo%20Fi...))

Por el contrario, debe subrayarse que la labor que se realiza a través de la función consultiva tiene un carácter esencialmente preparatorio, que se circunscribe a facilitar a la Administración Activa competente de elementos de juicio que sirvan de base para la correcta formación del acto decisorio y ejecutivo que ésta debe tomar. Esta tesis ha sido sostenida por nuestra jurisprudencia administrativa

El objetivo último de la función consultiva de la Procuraduría General es colaborar con la Administración Pública en la observancia del Derecho en la actuación

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 5

administrativa. Razón por la cual debe ser indudablemente catalogada como una función de garantía. (Ver también el dictamen C-261-2011 de 24 de octubre de 2011)

Luego, debe indicarse que, debido a su naturaleza de acto preparatorio, el dictamen de la Procuraduría General no admite, en principio, gestión de aclaración o adición. Al respecto, conviene citar lo dicho por la Doctrina en el sentido de que el dictamen jurídico de los órganos permanentes de consulta integra el contenido del acto administrativo decisor de tal forma que es éste el que, eventualmente si la Ley lo permite, podría ser aclarado o adicionado a gestión de parte o de oficio tratándose de errores materiales o aritméticos. (Ver: CASSAGNE, EZEQUIEL. El dictamen de los servicios jurídicos de la Administración. Publicado en la revista La Ley de 5 de agosto de 2012, disponible en: [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El\\_dictamen\\_de\\_los\\_servicios\\_juridicos\\_de\\_la\\_Administracion\\_.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/El_dictamen_de_los_servicios_juridicos_de_la_Administracion_.pdf))

De seguido, importa advertir que Ley Orgánica de la Procuraduría General, en efecto, no contempla la posibilidad de que los órganos de la Administración Pública puedan gestionar la "adición y aclaración" de los dictámenes emitidos en ejercicio de la función consultiva de esta institución. El artículo 6 de dicha Ley se circunscribe a establecer la facultad para que el órgano consultante solicite la reconsideración de un dictamen, siempre y cuando la gestión sea realizada dentro de los ocho días siguientes al recibo del mismo. Lo anterior sin perjuicio de que la Procuraduría General puede reconsiderar, de oficio, sus propios dictámenes y pronunciamientos. Al respecto, conviene citar el dictamen C-174-1994 del 7 de noviembre de 1994 – criterio reiterado por los dictámenes C-428-2007 de 28 de agosto de 2007 y C-360-2014 de 29 de octubre de 2014-:

*"I. Sobre la "adición y aclaración" de dictámenes de la Procuraduría General de la República.*

*En primer término, cabe dejar sentado que nuestra Ley Orgánica (Ley Nº 6815 de 27 de setiembre de 1982) no contempla la posibilidad de que los órganos de la Administración Pública puedan gestionar a esta Procuraduría General recursos de "adición y aclaración" de los dictámenes emitidos en ejercicio de nuestra función consultiva. Sí existe, de conformidad con el numeral 6º de la Ley de referencia, la posibilidad para que el órgano consultante solicite la reconsideración de un dictamen, siempre y cuando la gestión sea realizada dentro de los ocho días siguientes al recibo del mismo. Por otra parte, de conformidad con el inciso b) in fine del artículo 3º ibidem, la Procuraduría General puede reconsiderar, de oficio, sus propios dictámenes y pronunciamientos."*

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 6

No obstante lo anterior, se ha reconocido que a pesar de que Ley Orgánica de la Procuraduría no haya previsto el recurso de aclaración y adición en relación con sus dictámenes, lo cierto es que vista la función de asesoría que debe cumplir el Órgano Superior Consultivo se ha dicho que es procedente que éste aclare o adicione sus dictámenes cuando los mismos sean oscuros u omisos en el tratamiento del tema o temas que debió desarrollar. Empero, cabe acotar que la jurisprudencia administrativa ha delimitado la procedencia de la gestión de aclaración y adición a aquel supuesto en que sea la propia institución quien la pide y siempre que la gestión tenga por objeto, en el sentido más estricto, que se aclaren, en efecto, defectos de omisión y/o obscuridad en el contenido o conclusiones del dictamen. Se transcribe otra vez, el dictamen C-174-1994:

*"Con fundamento en lo anterior, es claro que la labor que puede acarrear la contestación de un "recurso de adición y aclaración" debe enmarcarse dentro de una concepción estrictamente de cumplimiento de nuestras competencias consultivas. En otras palabras, a pesar de que no esté contemplada tal acción procedimental, para el mejor cumplimiento de sus fines, nada impide a que la Procuraduría General aclare o adicione dictámenes cuando los mismos sean oscuros u omisos en el tratamiento del tema o temas que debió desarrollar. Por el contrario, la reconsideración de un dictamen no sólo supone que el órgano consultante esté en desacuerdo con nuestra posición, sino que, además, debe contener un criterio jurídico que lo sustente. Y, en lo que respecta a la reconsideración de oficio, igualmente supondría que esta Procuraduría, previo estudio del aspecto de fondo, llegue a determinar que hay motivo suficiente para modificar lo ya dictaminado.*

*Las anteriores aclaraciones son de recibo toda vez que, para el caso que nos ocupa, la adición y aclaración solicitadas deben enmarcarse dentro de un análisis del texto que supuestamente contiene defectos de omisión y/o obscuridad en su contenido o conclusiones. De lo contrario, por la vía de la respuesta a estas gestiones, se estaría elaborando un pronunciamiento nuevo e independiente de aquel que se pretende subsanar, sin que para ese nuevo criterio se hayan satisfecho los requisitos que nuestra Ley Orgánica exige al efecto (vid. artículos 3, inciso b), 4, 5 ibidem). En este último supuesto, devendría necesario que la consulta sea formulada en cumplimiento de los referidos requisitos."*

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 7

Cabe insistir, entonces, en que la posibilidad de aclarar y adicionar un dictamen no sólo supone que el órgano consultante esté en desacuerdo con nuestra posición, pues por la vía de la aclaración y adición solamente se puede atender aquellas gestiones que se fundamenten en un análisis del texto advirtiendo eventuales defectos de omisión y/o obscuridad en su contenido o conclusiones del respectivo dictamen – para lo cual se debe fundamentarse en un criterio jurídico que lo sustente - , sin que sea procedente que por dicha vía se pretenda que la Procuraduría General emita un pronunciamiento nuevo e independiente de aquel que se pretende subsanar, sin que para ese nuevo criterio se hayan satisfecho los requisitos que nuestra Ley Orgánica exige al efecto (vid. artículos 3, inciso b), 4, 5 ibidem). En este último supuesto, devendría necesario que la consulta sea formulada en cumplimiento de los referidos requisitos.

Ahora bien, debe indicarse que, a pesar de que en el oficio DM-MAG-935-2021 de 27 de setiembre de 2021 se ha requerido la aclaración y adición del dictamen PGR-C-266-2021, dicha gestión no ha precisado los presuntos defectos de omisión y oscuridad, eventualmente presentes en aquel criterio. Al respecto, debe insistirse en que por la vía de la aclaración y adición solamente se puede atender aquellas gestiones que se fundamenten en un análisis del texto del dictamen correspondiente advirtiendo eventuales defectos de omisión y/o obscuridad en su contenido o conclusiones.

Luego, la gestión realizada a través del oficio DM-MAG-935-2021 obedece, según se indica expresamente en aquel oficio, más bien, a “dudas operativas”, es decir a dudas en relación con las medidas necesarias que, de forma subsecuente, la administración consultante debe adoptar para acatar el dictamen.

Así es evidente que la gestión formulada por el oficio DM-MAG-935-2021 es inadmisibles pues no se fundamenta en dudas que pudieran haberse deducido de defectos de omisión o ambigüedad del dictamen, sino, por el contrario, en dudas que la administración consultante tiene en relación con el acatamiento del dictamen, y cuya evacuación exigiría que la Procuraduría General emita un pronunciamiento nuevo e independiente respecto del dictamen PGR-C-266-2021.

En efecto adviértase que las preguntas planteadas en el oficio DM-MAG-935-2021 se relacionan, de un lado, con el régimen jurídico que; partiendo de la obligación de contar con el Certificado de Tercera Parte como un requisito técnico para la exportación; debe aplicarse, entonces, a los productos certificados por Agencias Acreditadoras bajo otra normativa – extranjera o no- no homologada por Unidad de Registro y Acreditación y diferente del Reglamento de Agricultura Orgánica. Del otro extremo, las preguntas planteadas se relacionan con la competencia legal y técnica del Servicio Fitosanitario del Estado para fiscalizar, bajo el enfoque de producción

Señor  
Luis Renato Alvarado Rivera  
Ministro  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

22 de octubre de 2021  
PGR-C-296-2021  
Página 8

orgánica, operaciones soportadas en esquemas de certificación orgánica de terceros países no equivalentes al Decreto Ejecutivo N° 29782-MAG. Es decir que se trata de cuestiones que requerirían que la Procuraduría General emita un pronunciamiento nuevo e independiente en relación con el dictamen PGR-C-266-2021.

## **B. CONCLUSIÓN**

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la gestión de adición y aclaración formulada a través del oficio DM-MAG-935-2021, es inadmisibles.

Cordialmente,

Jorge Andrés Oviedo Álvarez  
Procurador Adjunto

JAOA/hsc  
(Código 7912-2021)