

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **04525**

14 de abril, 2026  
**DFOE-SOS-0143**

Señora  
Cinthya Díaz Briceño  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas IV  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado “*Cierre del Consejo Nacional de Producción y Transformación del Programa de Abastecimiento Institucional en la Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica*”, expediente legislativo n.º 24.776

Nos referimos a su oficio n.º AL-CE23167-420-2025 del 5 de marzo de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “*Cierre del Consejo Nacional de Producción y Transformación del Programa de Abastecimiento Institucional en la Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica*”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.776; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

#### **I. Consideraciones relevantes en su exposición de motivos**

El proyecto de ley propone el cierre del Consejo Nacional de Producción (CNP) al considerar que la institución presenta un deterioro financiero, operativo y administrativo que compromete su sostenibilidad y eficacia en el cumplimiento de sus fines. La exposición de motivos señala problemas estructurales como el alto nivel de endeudamiento, deficiencias en la gestión del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), atrasos en pagos y facturación, sobreprecios en productos adquiridos por instituciones públicas y duplicidad de funciones con otras entidades del Estado. Asimismo, se mencionan informes de auditoría y señalamientos de la Contraloría General de la República que evidencian limitaciones en la planificación estratégica, debilidades en los sistemas de control y problemas en la prestación de servicios de comercialización agropecuaria. Con base en lo anterior, el proyecto plantea cerrar el CNP, transformar el PAI en una nueva entidad denominada Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica (PROAGRO) y modificar la naturaleza jurídica de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), así como la derogatoria del monopolio estatal para la fabricación de alcohol.

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones:

### **a) Sobre las Reformas al Aparato Institucional**

En primer término, se debe señalar que las propuestas legislativas orientadas a crear, transformar, fusionar o cerrar instituciones públicas requieren valorar de forma integrada diversos elementos del diseño institucional del Estado, con el fin de determinar si las modificaciones planteadas contribuyen efectivamente al cumplimiento del interés público y al uso eficiente de los recursos públicos.

En esa línea, la Contraloría General de la República ha señalado<sup>1</sup> que, previo a la creación, fusión o cierre de instituciones públicas, resulta pertinente analizar diversos aspectos tales como la evolución de las necesidades que se pretende atender, el esquema jurídico que mejor se adapte a los fines perseguidos, la posible afectación a otras instituciones públicas, los cambios en el flujo de recursos, la identificación de los sujetos responsables de las funciones asignadas y la disponibilidad de recursos financieros que permitan asegurar la sostenibilidad de la propuesta. Asimismo, corresponde valorar si existen instancias preexistentes que desarrollen funciones similares, si la reforma genera economías de escala o mejoras en la gestión pública y cuál sería el impacto sobre las finanzas públicas.

En este contexto, las reformas institucionales requieren sustentarse en estudios técnicos que permitan valorar la situación actual de las instituciones involucradas, así como los efectos administrativos, financieros y operativos derivados de la transformación propuesta. Si bien en el expediente legislativo se identifican diversos insumos técnicos y análisis institucionales elaborados por distintas instancias, se observa que estos no desarrollan de manera suficiente aspectos específicos de la propuesta que serán abordados posteriormente. Ello resulta necesario para determinar si los cambios planteados contribuyen efectivamente a mejorar la prestación de los servicios públicos y a fortalecer la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población, evitando que una reforma se limite únicamente a una reorganización formal del aparato institucional.

En tal sentido, resulta relevante considerar también como insumo para la respectiva valoración legislativa, el informe n.º DFOE-SOS-IAD-00013-2025<sup>2</sup> emitido por este Órgano Contralor, el cual constituye el análisis más reciente sobre la situación institucional del Consejo Nacional de Producción y que no es referido en la exposición de motivos del proyecto. Al respecto, dicho documento identificó debilidades relevantes en

<sup>1</sup> Contraloría General de la República. Oficio n.º DFOE-BIS-0115 del 3 de marzo de 2026.

<sup>2</sup> Contraloría General de la República. Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00013-2025 del 23 de diciembre de 2025, denominado: "*Componentes críticos de gestión para la Continuidad del Servicios del CNP*". Link: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2025/SIGYD\\_D/SIGYD\\_D\\_2025029204.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2025/SIGYD_D/SIGYD_D_2025029204.pdf)

distintos componentes críticos de gestión vinculados con la continuidad del servicio institucional, tales como la gestión financiera, el control de inventarios, los sistemas de información y la organización administrativa; aspectos que resultan pertinentes para valorar de manera integral las alternativas de reforma institucional que involucren a dicha entidad.

También, se estima pertinente señalar de previo, para la valoración de las personas diputadas, la existencia de un proyecto de ley actualmente en la corriente legislativa que incide sobre materias relacionadas o presenta conexidad temática, a saber, el denominado “*Autorización para la comercialización directa de alcohol para el uso industrial*”, expediente n.º 23.627. Lo anterior, a efectos de propiciar una valoración integral del marco normativo en discusión.

Ahora bien, a partir de estas consideraciones generales, corresponde analizar de forma concreta la propuesta contenida en el proyecto de ley, el cual plantea el cierre del Consejo Nacional de Producción (CNP) y la transformación del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) en una nueva entidad denominada Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica (PROAGRO), así como la modificación de la naturaleza jurídica de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y la derogatoria del monopolio estatal para la fabricación de alcohol.

#### **b) Sobre la creación de PROAGRO**

En relación con la finalidad del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y su transformación en la Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica (PROAGRO), se estima necesario valorar en qué medida la propuesta contenida en el proyecto de ley permite atender las problemáticas identificadas en torno al funcionamiento del esquema vigente.

Al respecto, se observa que el proyecto incorpora algunas herramientas de gestión orientadas a mejorar la operación del programa. En particular, se plantea una reducción del margen de intermediación respecto del esquema actual, lo cual podría contribuir a que los recursos generados se orienten en mayor medida al sostenimiento de las operaciones del programa. Asimismo, se establece la obligatoriedad de operar bajo un esquema de ventanilla única, lo cual podría agilizar el proceso de asignación de mercado, facilitar la inscripción de nuevos proveedores y generar información de mercado para los micro, pequeños y medianos productores, así como para las instituciones públicas.

Ahora bien, considerando que las modificaciones al diseño institucional deben justificarse en su capacidad para atender las problemáticas y la necesidad pública identificada, resulta pertinente analizar la transformación del PAI en una nueva entidad con naturaleza jurídica de ente público no estatal. Al respecto, no se observa que el proyecto desarrolle las razones que justifican la elección de dicha naturaleza jurídica en relación con dichas problemáticas. En particular, no se evidencia un análisis que permita determinar si las ineficiencias señaladas en el PAI responden a la naturaleza institucional bajo la cual opera actualmente (en el marco del Consejo Nacional de Producción) o si originan en aspectos de gestión, control o diseño operativo que no necesariamente se verían subsanados mediante un cambio en la naturaleza jurídica de la entidad. En tal

sentido, no resulta claro en qué medida la transformación propuesta hacia un ente público no estatal implica una modificación sustantiva en el modelo de intervención que permita atender las debilidades identificadas, más allá de un rediseño organizacional.

Por otra parte, en lo relativo al esquema de financiamiento previsto para PROAGRO, se observa que el proyecto incorpora como una de sus fuentes los superávits libres del Instituto de Desarrollo Rural (INDER). No obstante, la redacción propuesta no precisa el alcance de dicha disposición, en particular en cuanto a si se trata de la totalidad del superávit libre de dicha institución o un porcentaje aplicable, ni la periodicidad o condiciones bajo las cuales se efectuaría dicha transferencia.

Lo anterior contrasta con el esquema vigente previsto en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, Ley n.º 2035, en cuyo artículo 11 bis se establece de forma expresa el traslado de un diez por ciento (10%) del superávit libre del INDER, lo cual permite delimitar el alcance de dicha obligación. En ese sentido, la ausencia de precisión en el proyecto limita la posibilidad de valorar los efectos que esta medida podría generar tanto sobre la sostenibilidad financiera del INDER como sobre la suficiencia y estabilidad de los recursos asignados a la nueva entidad. En consecuencia, se estima necesario que el proyecto desarrolle con mayor claridad los parámetros que regirían sobre este mecanismo de financiamiento, a efectos de verificar y estimar su viabilidad e impacto.

### **c) Acerca de las funciones del CNP**

En lo relativo al cierre del CNP, el proyecto no establece con claridad el destino de las funciones que actualmente ejerce dicha institución. En efecto, el articulado del proyecto no define si al suprimirse el CNP, todas las actividades que actualmente realiza dicha institución serían asumidas por otras entidades, ni se identifican de manera expresa las instituciones que eventualmente asumirían dichas competencias.

Si bien en la exposición de motivos se cita un análisis previo realizado por este Órgano Contralor sobre la duplicidad de funciones entre instituciones, debe señalarse que dicho análisis se refirió de manera concreta al artículo 5 de la Ley n.º 6050, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción. En consecuencia, de lo indicado en la exposición de motivos del proyecto de ley no se desprende la realización de un análisis detallado respecto de otras posibles funciones que el CNP desempeña y que no se encuentran estrictamente vinculadas con el citado artículo de su Ley Orgánica.

Lo anterior resulta particularmente relevante si se considera que, mediante normativa especial, se han asignado funciones adicionales a dicha institución que no necesariamente se desprenden de su Ley Orgánica. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley n.º 10473, Ley del Sistema Nacional para la Calidad, en la cual se prevé la participación del Consejo Nacional de Producción en la integración del Comité Nacional del Codex Alimentarius. Este tipo de disposiciones evidencia que las competencias de la institución no se agotan en su ley constitutiva, sino que se encuentran distribuidas en distintos cuerpos normativos.

En ese sentido, el ejemplo indicado no pretende agotar la totalidad de las funciones adicionales que podrían haber sido asignadas al CNP mediante legislación especial, sino ilustrar la necesidad de que la eventual eliminación de una institución descentralizada se sustente en un análisis integral que abarque no solo su Ley Orgánica,

sino también el conjunto de normas que le atribuyen competencias. Lo anterior, a efectos de determinar el impacto que su supresión podría generar en el funcionamiento institucional y en la continuidad de los servicios asociados al sector agropecuario.

Además, se observa que la propuesta no define el régimen aplicable durante el proceso de liquidación propuesto. En particular, no se precisa si el CNP continuará ejecutando sus actividades ordinarias mientras se desarrolla el proceso de cierre o si dichas funciones se trasladarán de manera inmediata a otras entidades, o bien si se eliminarán aquellas funciones que no sean asumidas por otras instituciones, lo cual genera incertidumbre respecto de la continuidad de los servicios asociados a las actividades del CNP.

#### **d) Acerca de la naturaleza jurídica de FANAL y apertura del Monopolio**

En relación con la transformación de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), el proyecto propone modificar su naturaleza jurídica y, simultáneamente, abrir el monopolio estatal sobre la producción de alcohol. En particular, se plantea la transformación de dicha entidad en una sociedad anónima de capital mixto y se autoriza la venta de hasta un cuarenta y nueve por ciento (49 %) de su capital accionario, manteniéndose el cincuenta y un por ciento (51 %) restante en manos del Estado.

Al respecto, este Órgano Contralor ya se ha referido a iniciativas legislativas que contemplan medidas de igual naturaleza, respecto de las cuales ha señalado lo siguiente:

*“(...) esta Contraloría General hace ver de manera respetuosa a la Asamblea Legislativa que, antes de definir la naturaleza jurídica que tendría FANAL, así como su eventual transformación y venta del 49% de su capital accionario - acorde con lo que plantea la iniciativa-, es necesario definir cuál es el modelo de organización al que se aspira, determinación que le corresponde al legislador ordinario, teniendo claro para ello que se trata de una decisión país, que involucra la ponderación de una gran cantidad de elementos jurídicos, financieros y sociales, así como de política pública y reforma del Estado. En ese tanto, se está ante un tema especialmente complejo que amerita un análisis profundo, el cual no se reduce ni se agota en ajustar la naturaleza jurídica de FANAL, pues visto el tema de una manera integral, se requiere revisar cuáles fueron los objetivos que motivaron su creación, examinar si tales objetivos se mantienen vigentes o no y, además, si su organización y estructura actual le permiten cumplirlos y estar a la altura de lo que se espera.”<sup>3</sup>*

Además, se debe señalar en relación con la presente propuesta, que no se identifican estudios técnicos que permitan sustentar la conveniencia de transformar a FANAL en una empresa que operaría en un mercado en competencia, considerando que la iniciativa conlleva la apertura del monopolio estatal sobre la producción de alcohol. En tal sentido, una modificación de esta naturaleza requeriría contar con análisis que permitan valorar si la Fábrica se encuentra preparada para desenvolverse bajo

<sup>3</sup> Contraloría General de la República. Oficio n.º DJ-2373-2022 del 28 de octubre de 2022.

condiciones competitivas, así como determinar los eventuales efectos que dicha apertura del mercado podría generar en la operación de la eventual empresa estatal y en el sector productivo asociado.

Adicionalmente, el proyecto tampoco desarrolla un análisis que permita valorar las implicaciones de esta transformación en el esquema de financiamiento previsto para la Promotora de Comercio Agropecuario (PROAGRO). En particular, se observa que el artículo 22 inciso d) del proyecto de ley dispone como fuente de financiamiento de esa entidad todos los recursos otorgados por ley que estaban dirigidos al CNP y al PAI. No obstante, la propuesta no precisa con claridad cuáles recursos quedarían comprendidos dentro de esa categoría ni la forma en que operarían una vez producido el cierre del CNP y la transformación de la FANAL.

Lo anterior adquiere particular relevancia si se considera que, conforme al esquema vigente previsto en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, Ley n.º 2035, la FANAL ha formado parte de la estructura institucional y financiera del Consejo, de manera que los ingresos derivados de su actividad se han vinculado al financiamiento de dicha institución, con la salvedad de que la misma Ley destina al menos un cincuenta por ciento (50 %) de dichos ingresos a la operación de la propia Fábrica. En ese sentido, no resulta claro cómo se articularía ese esquema con la regla general prevista en el artículo 22 inciso d) del proyecto, ni si la nueva empresa que surgiría de la transformación de FANAL continuaría soportando cargas financieras asociadas al financiamiento de otras estructuras institucionales tales como la eventual PROAGRO.

A partir de lo anterior, la falta de definición sobre este aspecto resulta significativo si se considera que la iniciativa plantea simultáneamente la apertura del monopolio estatal sobre la producción de alcohol y la participación de FANAL en un mercado competitivo. Bajo ese escenario, el proyecto no analiza si la eventual empresa estatal mantendría condiciones suficientes para asumir cargas financieras asociadas al financiamiento de otras estructuras institucionales, mientras que los demás agentes económicos que participen en dicho mercado no se encontrarían sujetos a obligaciones equivalentes. Tampoco se valoran los posibles efectos que esta situación podría generar tanto sobre la sostenibilidad financiera de la eventual empresa estatal, así como sobre los efectos en condiciones de competencia.

En ese contexto, este Órgano Contralor estima relevante advertir que la eventual modificación de la naturaleza jurídica a una empresa estatal y la apertura del monopolio del alcohol que actualmente ejerce el Estado requiere de estudios integrales que permitan valorar tanto los efectos sobre la sostenibilidad de FANAL, así como las implicaciones que dicha transformación podría generar en el financiamiento de las nuevas estructuras institucionales previstas en el proyecto.

#### **e) Sobre las funciones atípicas asignadas a la CGR y aspectos relacionados con contratación pública**

El proyecto incorpora en su artículo 5 la remisión de informes de liquidación y de operación financiera del CNP “para conocimiento” de la Contraloría General. No obstante, no se justifica la necesidad de establecer este tipo de remisiones, considerando que la información financiera institucional ya es reportada mediante los mecanismos ordinarios de control, seguimiento y registro previstos en el ordenamiento jurídico.

En lo que respecta en materia de contratación pública, se observa que el artículo 26, inciso a) del proyecto establece que los reglamentos sobre contratación de la PROAGRO no estarán sujetos a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa, Ley n.° 7494. Al respecto, dicha referencia genera confusión, por cuanto la citada norma se encuentra derogada y sustituida por la actual Ley General de Contratación Pública, Ley n.° 9986.

Adicionalmente, si lo que se pretende es excluir a la nueva entidad del régimen general de contratación pública, debe considerarse que el ordenamiento jurídico ya contempla disposiciones específicas sobre el régimen de contratación aplicable a los entes públicos no estatales. En ese sentido, resultaría necesario valorar la pertinencia de que la eventual nueva institución se adhiere al marco normativo vigente en esta materia, en lugar de establecer reglas particulares que podrían generar inconsistencias con el régimen general previsto por la legislación actual.

Asimismo, se observa que la iniciativa le atribuye a la Contraloría General de la República, en su artículo 31, competencias para definir reglas especiales en materia de contratación y para determinar, mediante estudios, cuáles compras y ventas vinculadas con la denominada “actividad ordinaria” quedarían excluidas de procedimientos licitatorios. Además, se prevé un rol de actuación de oficio y de comunicación al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la República.

Al respecto, se advierte que el ordenamiento jurídico ya reconoce al Órgano Contralor un conjunto de potestades en materia de control y fiscalización de la Hacienda Pública, por lo que la incorporación de disposiciones específicas en esta materia podría generar normas atípicas o disgregadas respecto del marco general de competencias establecido en la Constitución Política y desarrollado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.° 7428. Asimismo, se reitera la importancia de que la eventual nueva institución se sujete al régimen de contratación pública vigente.

Por otra parte, los artículos 24 y 26 inciso f) del proyecto, en cuanto disponen la remisión a la Contraloría General de la República del informe de operaciones al cierre de cada ejercicio financiero y del informe de auditoría externa de los estados financieros de la PROAGRO, resultan atípicos e innecesarios, en la medida en que, conforme al marco jurídico vigente, este Órgano Contralor ejerce potestades de fiscalización sobre los entes públicos no estatales de carácter facultativo, por lo que dichas disposiciones no se ajustan a los mecanismos de control previstos para este tipo de entidades.

Finalmente, en el mismo artículo 24 se le atribuye a la Contraloría General la función de constatar si las pérdidas netas de PROAGRO se originan en actuaciones dolosas o negligentes y, en tal caso, comunicarlo a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público. Esta disposición también plantea cuestionamientos desde la perspectiva del marco competencial del Órgano Contralor, en la medida en que introduce funciones específicas que no se desprenden directamente de su rol constitucional como órgano superior de control y fiscalización de la Hacienda Pública, por lo que su incorporación resultaría innecesaria considerando que se abarca dentro las potestades de fiscalización ya previstas en el ordenamiento jurídico.

### III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General de la República estima que la iniciativa legislativa plantea modificaciones relevantes en el diseño institucional del sector agropecuario, particularmente en lo relativo al cierre del Consejo Nacional de Producción, la creación de la Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica y la transformación de la Fábrica Nacional de Licores. No obstante, se identifican aspectos que requieren valoración por parte del legislador, en especial en cuanto a la suficiencia del sustento técnico que permita vincular las problemáticas identificadas con las soluciones institucionales propuestas, la definición del modelo organizativo y financiero de PROAGRO, incluyendo su naturaleza jurídica y fuentes de financiamiento, la claridad sobre el destino de las funciones actualmente ejercidas por el CNP, así como las implicaciones de la transformación de FANAL en un entorno competitivo.

Asimismo, en lo relativo a las disposiciones que involucran a la Contraloría General de la República, se observa la incorporación de previsiones que resultan atípicas o innecesarias, al referirse a materias ya comprendidas dentro del marco jurídico vigente o ajenas a su ámbito de competencia, lo cual podría generar desarticulaciones respecto del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, se estima pertinente que la Asamblea Legislativa valore los elementos señalados en el presente análisis, con el fin de fortalecer la fundamentación técnica de la iniciativa y procurar su adecuada articulación con el ordenamiento jurídico vigente.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

Bryan Guevara Gómez  
**Fiscalizador**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

EAM/mrp

Ce: Despacho Contralor, CGR  
Gerente División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.  
GP: 2026001268-6  
NI: 5038-2026