Al contestar refiérase
al oficio n.º **11941**

7 de septiembre, 2026
DFOE-SOS-0518

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

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado "*Ley para garantizar la operatividad inmediata de los fondos de emergencia sanitaria agropecuaria*", expediente legislativo n.° 25.489

Nos referimos al oficio n.° AL-CPAAGRO-1512-2026 del 14 de agosto de 2026, mediante el cual se solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *"Ley para garantizar la operatividad inmediata de los fondos de emergencia sanitaria agropecuaria*", tramitado mediante el expediente legislativo n.° 25.489; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. 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) Aspectos Generales del Proyecto

En primer término, esta Contraloría General estima pertinente reiterar[1] las consideraciones expuestas con ocasión del expediente legislativo n.° 22.695, por medio del cual se analizó una iniciativa orientada igualmente a exceptuar de la aplicación de la regla fiscal los recursos destinados a los fondos de emergencia del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).

En aquella oportunidad, el Órgano Contralor consideró que la propuesta resultaba innecesaria, al estimar que, dependiendo de la escala y magnitud del evento, podían declararse emergencias nacionales de contenido fito y zoosanitario bajo los términos de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, n.° 8488, régimen que permite aplicar un tratamiento excepcional ante situaciones de necesidad y urgencia debidamente decretadas.

Asimismo, se señaló que es importante que las potestades excepcionales respondan a situaciones estrictamente necesarias y únicamente durante el tiempo indispensable para atender la finalidad que las justifica. Sobre este aspecto, el criterio citó jurisprudencia constitucional según la cual cualquier restricción o medida extraordinaria derivada de una emergencia debe ser "absolutamente necesaria" y prolongarse únicamente por el tiempo estrictamente requerido.

De igual forma, se indicó que no se estimaba necesario adicionar disposiciones específicas para regular los remanentes o presupuestos de dichos fondos, considerando que, a partir de la Ley Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, n.° 9524, los presupuestos del SENASA y del SFE pasaron a formar parte del Presupuesto Nacional y que sus respectivas leyes constitutivas ya establecen que los recursos de esos fondos tienen un destino exclusivo para la atención de emergencias.

Además, resulta relevante el señalamiento efectuado en ese mismo criterio respecto de la incorporación de excepciones a la regla fiscal. La Contraloría señaló que el compromiso con la disciplina fiscal constituye un elemento fundamental para garantizar la credibilidad del país en el retorno a niveles sostenibles de deuda, por lo que no es adecuado establecer sucesivamente excepciones adicionales que puedan contribuir a socavar la credibilidad de dicha regla.

También, se enfatizó que la disciplina fiscal debe ser observada por todos los actores que administran fondos públicos, no solo como mecanismo para procurar la sostenibilidad fiscal y la reducción progresiva de la deuda pública, sino también para evitar ajustes abruptos sobre el gasto corriente o de capital y proteger las condiciones para el crecimiento económico y la inversión pública.

---

[1] Contraloría General de la República. Oficio n.° DFOE-FIP-0024 del 2 de febrero de 2022. Link: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2022/SIGYD_D/SIGYD_D_2022000896.pdf

A partir de estos antecedentes, las disposiciones del proyecto bajo análisis que pretenden excluir determinados recursos de las limitaciones derivadas de la regla fiscal se recomienda se valoren con especial cautela, atendiendo a su necesidad, proporcionalidad y temporalidad, así como a los riesgos que podría generar la creación de nuevas excepciones permanentes al régimen de responsabilidad fiscal.

En general, las múltiples excepciones aprobadas a la regla fiscal no sólo han reducido significativamente el ámbito de cobertura sino que han hecho compleja su operativización, desdibujando su propósito último. Frente a esta situación y en atención a las disposiciones de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General y el Ministerio de Hacienda presentaron en diciembre de 2025 una propuesta de proyecto de ley ante el Poder Legislativo[2].

Esta iniciativa se basa en la premisa de aplicar un mecanismo diferenciado, que separe el control del Gobierno de la República del resto del Sector Público No Financiero (Sector Descentralizado), reconociendo que ambos operan bajo contextos normativos y riesgos fiscales distintos. En este sentido, se propone que las entidades del sector descentralizado no estén sujetas a la regla a menos de que se conviertan en un riesgo fiscal para el Estado, medida por la razón de deuda sobre activos o ausencia de revisión externa de sus Estados Financieros. En esos casos, se restringiría el crecimiento del gasto total al crecimiento de los ingresos sin financiamiento.

De esta forma se diseña un mecanismo de ajuste automático que más bien crea un incentivo positivo de buen comportamiento financiero. Además simplifica su aplicación pues elimina las excepciones, y plantea un ajuste relacionado a una variable de la institución y no una variable exógena como era la deuda del Gobierno anteriormente.

Por otra parte, la iniciativa propone establecer destinos específicos sobre los ingresos propios del SENASA y del SFE, al autorizar que ambos órganos destinen entre un 2% y un 10% de los ingresos anuales provenientes de la venta de servicios a sus respectivos fondos de emergencia. Asimismo, dispone que los recursos y remanentes de dichos fondos se acumulen y conserven exclusivamente para la atención de las emergencias correspondientes, estableciendo además límites para su utilización en gastos administrativos y operativos.

Al respecto, esta Contraloría General ha señalado[3] de manera reiterada la importancia de analizar y evaluar la creación de destinos específicos a la luz de principios fundamentales del gasto público, entre ellos la flexibilidad presupuestaria, el equilibrio presupuestario, el gasto óptimo necesario y la temporalidad, así como de efectuar una valoración integral de la realidad económica y social del país bajo criterios de eficiencia y

---

[2] Véase para más detalle: Propuesta de Proyecto de Ley: Reforma a los artículos 5, 6, 8, 9, 11, 12, 17, 19, 20 y 21 del Título IV, adición de un nuevo artículo al Título IV y adición de un transitorio al Capítulo IV del Título V de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley n.° 9635, del 3 de diciembre de 2018 y sus reformas.

[3] Contraloría General de la República. Oficio n.° DJ-1567 del 11 de octubre de 2023. Link: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023017171.pdf

calidad en la asignación de los recursos públicos. Lo anterior, en tanto la creación de destinos específicos limita el margen de acción presupuestario y puede dificultar la adecuada asignación de los recursos conforme a las necesidades y prioridades públicas.

En esa misma línea, el Órgano Contralor ha indicado que la atención de determinadas necesidades públicas puede realizarse mediante las asignaciones que se definan en cada presupuesto, sin que necesariamente deban establecerse porcentajes predeterminados mediante legislación ordinaria. Asimismo, se ha recomendado valorar la conveniencia de crear nuevos destinos específicos y evitar que estos tengan carácter permanente, procurando su revisión periódica y considerando otras alternativas de financiamiento y el mayor rendimiento social de los recursos.

A partir de lo anterior, se considera pertinente que la iniciativa cuente con el sustento técnico y financiero que permita determinar la necesidad y razonabilidad de destinar entre un 2% y un 10% de los ingresos por venta de servicios a dichos fondos, así como valorar los efectos que podría generar sobre el financiamiento de las actividades ordinarias del SENASA y del SFE.

Por último, se observa que los artículos 4 y 10 del proyecto disponen que las contrataciones de urgencia para la atención de las emergencias quedarán sometidas al régimen de fiscalización posterior de la Contraloría General de la República. De igual manera, el artículo 10 mantiene la disposición conforme a la cual, si la emergencia subsiste, el SENASA deberá presentar ante este Órgano Contralor, para su respectiva aprobación, el presupuesto correspondiente al monto por ejecutar durante los siguientes seis meses.

Al respecto, conviene señalar que el ordenamiento jurídico ya reconoce a la Contraloría General de la República un conjunto de potestades en materia de control y fiscalización de la Hacienda Pública, por lo que las referencias específicas al régimen de fiscalización posterior podrían resultar innecesarias y 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 recomienda valorar la pertinencia de mantener la aprobación presupuestaria prevista en el artículo 10, considerando que, a partir de la Ley n.° 9524, los presupuestos del SENASA y del SFE pasaron a formar parte del Presupuesto Nacional y ya no son objeto de aprobación por parte del Órgano Contralor.

II. Conclusiones

Dado que la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, n.° 8488, prevé un marco regulatorio de excepción para atender situaciones de urgencia mediante la declaratoria de emergencias, la iniciativa legislativa propuesta podría considerarse prescindible.

Las exclusiones propuestas respecto de la regla fiscal es importante que se valoren con cautela, en atención a los principios de disciplina y sostenibilidad fiscal y a los riesgos asociados a la incorporación sucesiva de nuevas excepciones a dicho régimen. Asimismo, es necesario que la creación de destinos específicos sobre los ingresos por venta de servicios, en este caso del SENASA y del SFE, cuente con el sustento técnico y financiero que permita justificar su necesidad, razonabilidad e impacto sobre la operación ordinaria de ambas instituciones.

En cuanto a las competencias de fiscalización y aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República resulta claro que el ordenamiento jurídico ha establecido las potestades en materia de control y fiscalización de Hacienda Pública. Incorporar referencias de fiscalización posterior y de aprobación presupuestaria podrían por tanto ser innecesarias frente al marco normativo vigente.

En consecuencia, se estima pertinente que la Asamblea Legislativa valore las observaciones formuladas, procurando que la iniciativa se articule adecuadamente con los principios de responsabilidad fiscal, adecuada asignación de los recursos públicos y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

LBC/sca

Ce: Despacho Contralor, CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

GP: 2026001268-22

NI: 17532-2026