

Al contestar refiérase
al oficio n.º **13806**

12 de octubre, 2026
DFOE-SOS-0609

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

Estimada señora:

Asunto: Asesoría en relación al texto del proyecto de ley denominado “Ley para la Promoción de Seguros Agropecuarios”, expediente legislativo n.º 25.726

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPAAGRO-3243-2026, recibido mediante correo electrónico el 13 de agosto de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) acerca del proyecto de ley denominado “Ley para la Promoción de Seguros Agropecuarios”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.726; 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.

Los proponentes consideran que a pesar de la relevancia económica y social del sector agropecuario, el país aún no cuenta con un sistema de aseguramiento amplio, sostenible en el tiempo y equilibrado. Se indica que los seguros agropecuarios han funcionado como mecanismo real de compensación de pérdidas; también, revela considerables limitaciones en materia de cobertura, escala, diversificación productiva y sostenibilidad.

DFOE-SOS-0609

2

12 de octubre, 2026

La propuesta de ley pretende crear un incentivo consistente en aportes estatales a las primas para fortalecer el sistema actual de aseguramiento agropecuario, complementado con programas de crédito y acompañamiento técnico y financiero al beneficiario ante riesgos sanitarios, fitosanitarios, zoonosarios y de bioseguridad, incluidos aquellos asociados a la presencia o propagación de plagas y enfermedades que afecten la sanidad vegetal o animal; los eventos climáticos no controlables, tales como sequías, inundaciones, exceso de humedad, vientos excesivos y variaciones térmicas extremas; los riesgos de origen geológico derivados de la actividad volcánica o sísmica; así como los riesgos de naturaleza económica o de mercado que afecten significativamente la actividad productiva, incluyendo variaciones de precios, tipos de cambio, costos de producción u otras variables objetivamente verificables.

A su vez, propone la creación de un fondo especializado para apoyar la subvención de primas para ordenar, actualizar y potenciar instrumentos financieros ya existentes, bajo una gobernanza moderna, transparente y técnicamente sustentada. Además, busca generar un marco legal que articule al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), Instituto Nacional de Seguros (INS), el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), aseguradoras autorizadas, organizaciones de productores y entidades técnicas.

Al respecto, el Órgano Contralor considera conveniente valorar las iniciativas que han sido sometidas a consulta con los mismos objetivos¹, a efecto de poder conciliar una sola propuesta que mejor convenga a los intereses públicos y con el menor efecto sobre la Hacienda Pública. Asimismo, se recomienda tener presente la situación fiscal del país, y considerar la capacidad del estado para otorgar ese tipo de subvenciones.

Como se mencionó, el proyecto de ley crea un Fondo Nacional de Apoyo al Aseguramiento Agropecuario (FONAGRO), el cual se concibe como un patrimonio autónomo administrado por la Secretaría Técnica del SBD, destinado a la subvención de primas de los seguros agropecuarios para promover su contratación por parte de las personas beneficiarias de la ley. Dicho fondo se financiará con el saldo remanente de la Reserva Técnica de Contingencias administrada por el Instituto Nacional de Seguros (INS), de conformidad con el artículo 6 de la Ley del Seguro Integral de Cosechas, ley n.º 4461 del 13 de mayo de 1970 y sus reformas; aportes del Ministerio de Agricultura y Ganadería de hasta un 1% de su presupuesto; hasta un 3% del presupuesto del Instituto de Desarrollo Rural; aportes, servicios y donaciones provenientes de las instituciones de

¹ Al respecto se han sometido a consulta de la Contraloría General, los siguientes proyectos de ley: "Proyecto de ley para la Promoción del Seguro Agropecuario de Riesgos para Actividades Agrícolas, Pecuarias, Pesqueras, Acuícolas, de Maricultura y Forestales", expediente legislativo n.º 24.716 y propuesta con similar contenido bajo el expediente n.º 24.348, para los cuales se emitieron los oficios n.º 11823 ([DFOE-SOS-01412](#)) y n.º 01765 ([DFOE-SOS-0049](#)); "Reforma integral de la Ley N.º 4461, Seguro Integral de Cosechas, del 10 de noviembre de 1969", expediente legislativo n.º 25.449, el cual se atendió mediante oficio n.º 11868 ([DFOE-SOS-0511](#)); "Proyecto de ley para la Reactivación, Innovación, Fomento del Sector Agropecuario y Rural, y creación del Sector Franco Agropecuario", expediente legislativo n.º 24.142; atendido mediante oficio n.º 8891 ([DFOE-SOS-0182](#)).

la Administración Pública Central, la Administración Pública Descentralizada, empresas públicas, entidades públicas no estatales y organismos nacional e internacionales; así como los rendimientos que se generen producto de las inversiones transitorias de los recursos del propio Fondo.

Sobre el particular, se reiteran observaciones planteadas ante consultas de otras iniciativas que igualmente proponen la creación de fondos con recursos públicos², pues éstos han generado complejidad en el aparato estatal, por lo cual es importante realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos sobre los mecanismos de financiamiento a los que se acude, con el fin de identificar y valorar su uso en la solución del fin público perseguido.

Se sugiere que, en caso de mantenerse la propuesta de creación de un fondo de apoyo, los movimientos de éste puedan estar incluidos en el presupuesto nacional. Dado que las subvenciones —principal destino de los recursos— no representan ingresos de naturaleza fiscal; la estructura propuesta adquiere un carácter parafiscal que resulta contrario al principio de unidad presupuestaria, bajo el cual la estimación de ingresos, la autorización de egresos y las distintas etapas de la gestión financiera deben consolidarse en un único presupuesto integral, subordinado a una sola política presupuestaria institucional³.

Así también, es necesario que se valore que la transferencia de recursos de las instituciones que se autorizan en la propuesta de ley afectarían los presupuestos de cada una de ellas con incidencia en la prestación de los servicios públicos y cumplimiento de mandatos de ley, lo cual debería estimarse, sobre todo ante los recortes y limitaciones presupuestarias actuales.

De mantenerse la propuesta se sugiere que la fijación de los aportes anuales de estas instituciones sea determinada a partir de los cálculos de la demanda de seguros y criterios actuariales. Se observa que los porcentajes de subvención no corresponden con algún estudio de referencia que los justifique. Respecto a lo descrito, se estima conveniente establecer un monitoreo y evaluación constantes, a efectos de una efectivización del beneficio al mínimo costo, considerando otros mecanismos de incentivo existentes a pequeños y medianos productores.

² Informe DFOE-EC-OS-001-2016, así como opiniones sobre proyectos de ley emitidas en los oficios 15553 (DFOE-AE-0241), 2054 (DFOE-SOS-0047) y 9360 (DFOE-SOS-0337).

³ Norma 2.2.3 inciso e) de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Por otra parte, la Contraloría se ha referido⁴ en varias ocasiones a los destinos específicos, principalmente en el caso del Gobierno Central, pero que resulta extensible a otras instituciones. En relación a ello se ha enfatizado en la imperiosa necesidad de aplicar principios como flexibilidad presupuestaria, equilibrio presupuestario, optimización del gasto y temporalidad, lo cual se sugiere considerar en esta iniciativa de ley.

Adicionalmente, el Órgano Contralor observa y reitera lo indicado en antecedentes similares, respecto a que si bien la propuesta de actualización normativa en esta materia se justifica en la necesidad de poder ampliar la cobertura a los pequeños y medianos productores y organizaciones agropecuarios, incluyendo también a aquellas actividades pesqueras, acuícolas, de maricultura, debe tenerse en consideración que dichas actividades ya están cubiertas por otros beneficios, como por ejemplo los del SBD, que comprenden avales crediticios, así como por el sistema de crédito rural del Instituto de Desarrollo Rural (Inder) dentro del ámbito de competencias que define la Ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, ley n.º 9036, la cual establece en su artículo 49 la póliza de saldos deudores que ese instituto podrá suscribir con el INS u otras operadoras de seguros, para los beneficiarios de todos los modelos de dotación de tierras, por un monto que cubra la totalidad de los créditos, según corresponda.

En relación con la estructura funcional, la iniciativa encarga a la Secretaría Técnica del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) la representación legal del FONAGRO, de manera que lo administre de forma independiente a los demás recursos contemplados en la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo y sus reformas, Ley n.º 8634. A fin de atender lo anterior, se destinarán fondos para gastos administrativos conforme a criterios de razonabilidad, eficiencia y sostenibilidad financiera, que no podrá exceder el tres por ciento (3%) de los recursos ejecutados anualmente por el FONAGRO, autorizando montos mayores para los primeros tres meses de funcionamiento.

Así la Secretaría Técnica del Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), tendría un rol importante en la administración, control y supervisión de los recursos públicos que se pretenden emplear para ejecutar la propuesta planteada. Sobre ello, es necesario retomar criterios anteriores externados por la CGR en proyectos de ley recientes (como el expediente n.º 25.215⁵ relacionados con la materia de contratación pública que se autoriza al SBD).

⁴ Informe denominado "[Destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central](#)".

⁵ Ver oficio [DFOE-CAP-0562 \(05062\)](#) del 27 de abril de 2026.

DFOE-SOS-0609

5

12 de octubre, 2026

En línea con lo anterior, es importante que se regule en el proyecto de ley el régimen de contratación de bienes y servicios requerida para el funcionamiento del FONAGRO. En ocasiones anteriores, la CGR ha advertido⁶ que establecer regímenes excepcionales de contratación debilita la transparencia y la rendición de cuentas, siendo lo mejor indicar expresamente la aplicación de la Ley de Contratación Pública, n° 9986.

Aunado a ello, en relación con la participación del SBD en la distribución de los recursos del FONAGRO, existe algún riesgo para la atención integral de la población meta original identificada en el proyecto de ley, para lo cual se recomienda implementar controles periódicos de verificación, de manera que se garantice que los fondos no se desvíen hacia actores no catalogados como beneficiarios de la Ley n.º 8634, salvaguardando así el fin público del citado fondo.

Por otro lado, es importante que las iniciativas que persiguen reformas y fortalecimiento del sistema de aseguramiento agropecuario ante situaciones de riesgos que puedan ocasionar daños, pérdidas o afectaciones económicamente cuantificables a los sistemas productivos agropecuarios, sea valorado como parte de la estrategia y políticas públicas que actualmente se está elaborando por parte del MAG⁷ y otras instancias del sector agropecuario para atender y reducir daños en cultivos y ganado ante los impactos del fenómeno del niño; ello a efecto de conciliar los mecanismos financieros y evitar duplicidades en la dotación de recursos públicos y créditos especiales de emergencia agropecuaria.

El proyecto de ley propone al Consejo Rector del SBD como la instancia superior del FONAGRO; éste tendrá como parte de sus funciones el aprobar los requisitos y condiciones de elegibilidad que deberán cumplir los beneficiarios para acceder al mecanismo de subvención de las primas de los Seguros Agropecuarios, así como los criterios aplicables a las entidades aseguradoras y a los productos de seguros que podrán participar en dicho mecanismo; aprobar el procedimiento para el otorgamiento de la subvención de las primas de los Seguros Agropecuarios, incluyendo el mecanismo para la transferencia de los recursos del FONAGRO destinados a ese fin.

Adicionalmente, le asigna la aprobación de los lineamientos y criterios generales para la elaboración y ejecución de los programas de subvención de las primas de aseguramiento; así como aprobar los lineamientos y criterios generales para la elaboración y ejecución de los programas de subvención de las primas de aseguramiento. Del mismo modo, la iniciativa plantea la administración de recursos mediante un fondo, en el cual el SBD y el MAG tendrán obligaciones en la gestión financiera de los recursos.

⁶ Ver oficio [DFOE-CAP-0562 \(05062\)](#) del 27 de abril de 2026.

⁷ La [página oficial del MAG](#) señala la Estrategia Nacional Contingente, se informa en medios de prensa sobre ₡5.800 millones en créditos para productores afectados, La estrategia incorpora mecanismos financieros para atender posibles pérdidas. Uno de ellos es un Crédito Especial de Emergencia Agropecuaria por ₡5.000 millones, mediante el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

Respecto a las funciones de aprobación y de administración del fondo, se considera relevante valorar la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, ley n.º 8653, en cuanto a la potestad para regular y supervisar a las entidades y contratos del mercado de seguros recae en la Superintendencia General de Seguros (Sugese), en tanto el rol que le fue otorgado le permite autorizar, regular y supervisar a las personas, físicas o jurídicas, que intervengan en los actos o contratos relacionados con la actividad aseguradora, reaseguradora, la oferta pública y la realización de negocios de seguros⁸. Por tanto, se recomienda que el texto legislativo aclare que el alcance de las funciones y participación de la SBD es estrictamente sobre la subvención financiera y no sobre las políticas del mercado asegurador.

Finalmente, la propuesta en su artículo 9 pretende establecer como función de la Contraloría General de la República, el validar un estudio actuarial para determinar el monto susceptible de traslado al FONAGRO; sobre ello, es importante aclarar que tales funciones son propias de la administración activa, pues corresponden a labores de gestión y control interno que cada institución deberá atender en apego al marco legal aplicable, por lo que, se considera necesario replantear lo consignado en la propuesta, con el propósito de que se ajusten y aseguren el óptimo funcionamiento del aparato estatal conforme a labores que son propias de la administración activa y a las competencias constitucionales del Órgano Contralor⁹.

II. Conclusiones

La actualización y fortalecimiento del marco normativo de aseguramiento agropecuario resulta de suma importancia para compensar las pérdidas productivas derivadas de eventos climáticos, sanitarios y de mercado, garantizando la continuidad de la actividad agrícola y la seguridad alimentaria del país.

Al respecto, resulta importante que los esquemas de financiamiento e incentivos se concilien con las demás iniciativas legislativas afines, así como con los beneficios para estas actividades que se encuentran a cargo del SBD y el INDER. También, toma relevancia la fundamentación en estudios de demanda y criterios actuariales, de manera que se atienda la situación fiscal del país, se respete el principio de unidad presupuestaria frente a estructuras de naturaleza parafiscal y se eviten afectaciones sobre la Hacienda Pública o los presupuestos institucionales.

⁸ Artículo 29, Ley Reguladora del Mercado de Seguros, ley n.º 8653.

⁹ La Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y en su Ley Orgánica, N° 7428, es el órgano encargado de la vigilancia en el uso de los recursos públicos y rector del sistema de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública, por ende, posee competencias claramente definidas respecto a la fiscalización de la Hacienda Pública, e independencia para el ejercicio de las mismas.

DFOE-SOS-0609

7

12 de octubre, 2026

Por otra parte, es relevante que la gobernanza de los mecanismos como el propuesto resguarde el marco legal vigente, asegurando la aplicación de la Ley de Contratación Pública, delimitando la función de la Superintendencia General de Seguros (SUGESE) en la regulación y supervisión del mercado asegurador, y replanteando aquellas disposiciones que atribuyen a este Órgano Contralor tareas de validación técnica que son propias de la gestión y control interno de la Administración Activa.

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

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

LBC/sca

Ce: Sr. Tomas Soley Pérez, Superintendente, SUGESE
Despacho Contralor, CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR

GP: 2026001268-24

NI: 20432-2026