

Al contestar refiérase
al oficio n.º **17493**

21 de octubre del 2024
DFOE-FIP-0826

Señora
Daniela Agüero Bermúdez
Jefa de Área
Comisiones Legislativas VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
nalvarez@asamblea.go.cr
dab@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Ley de creación del depósito libre comercial de la provincia de Limón”, tramitado bajo el expediente n.º 24.513.

En atención a su oficio n.º AL-24513-OFI-514-2024 del 2 de octubre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado “Ley de creación del depósito libre comercial de la provincia de Limón”, tramitado bajo el expediente n.º 24.513, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias de este Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La introducción indica que el proyecto busca desarrollar una infraestructura económica al servicio del pueblo limonense, **a través de la creación de un Depósito Libre Comercial de la Provincia de Limón, conocido por sus siglas DELI**, que permita dinamizar la economía, crear empleos, fomentar ideas productivas, emprendimientos y microempresas de la zona; fomentar el rescate cultural, así como generar recursos libres para que la Junta Administrativa Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) pueda disponer de recursos para la realización de proyectos comunales que beneficien a las regiones de menor desarrollo de la provincia y a personas en condiciones de mayor desventaja o vulnerabilidad social, función que dejó de ejercer dicha institución hace varios años y que ha generado consecuencias en el nivel de desarrollo económico y social de la provincia.

DFOE-FIP-0826

2

21 de octubre de 2024

Destaca los atractivos de la provincia, y agrega que históricamente ha sido excluida de las políticas de desarrollo socioeconómico de los diferentes gobiernos. Menciona datos sobre el movimiento de comercio internacional, y que el 66% de los distritos no se encuentran en los dos quintiles de mayor posición relativa en el Índice de Desarrollo Social. Comenta sobre los niveles de desempleo, pobreza, violencia, delincuencia, baja escolaridad y carencia de oportunidades, así como la segregación espacial y exclusión de segmentos de la población.

El informe Estado de la Nación 2023 cataloga a la mayoría de sus cantones como “desatendidos”. El proyecto señala las brechas en referencia con la región central del país, y amplía con otros indicadores y estudios relativos a la situación socioeconómica de la provincia o partes de ella.

Señala indicadores de pobreza de los hogares, que considera muy lamentable, y ofrece datos sobre otras mediciones como el índice de desarrollo humano, el índice de competitividad cantonal y el índice de desarrollo cantonal, en comparación con el resto del país, entre otras.

Considera que la creación de un Depósito Libre Comercial en Limón que destine una parte de sus recursos al desarrollo de emprendimientos locales es una gran alternativa para las personas que a diario luchan por sobrevivir en medio del desempleo y la informalidad laboral. Aporta otra información sobre la inseguridad y la violencia en la provincia, y sostiene que la creación del DELI puede mejorar las condiciones de vida de la población limonense, en su integralidad, y que por añadidura se recuperen espacios seguros, aumenten las oportunidades para las y los habitantes en condiciones de igualdad y así se reconstruya el derecho humano a vivir en paz.

Resume la iniciativa, que crea un fideicomiso que se encargue de planificar, diseñar, construir y dar mantenimiento a las instalaciones del Depósito Libre, describe la finca donde se ubicaría, las características fiscales y aduaneras del régimen, como ingreso de mercaderías extranjeras en forma exenta, competencias del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, entre otras.

Señala otros aspectos que considera positivos del proyecto, que denomina acciones afirmativas a favor de personas limonenses en condiciones de vulnerabilidad o exclusión social. Agrega reformas a la Ley Orgánica de JAPDEVA a efectos de que asuma una adecuada gestión de negocios y de administración del depósito.

En su capítulo y artículos primeros declara el objeto de la ley, la creación del Depósito y su objetivo; en el capítulo II se regula la creación de un fideicomiso para la construcción del depósito, siendo fiduciario un banco público estatal, y el Estado como fideicomitente y JAPDEVA como fideicomisario, los recursos del fideicomiso, con un aporte del Estado de hasta mil millones de colones por cuatro años, intereses, donaciones, y otros; obligaciones del fiduciario y del fideicomitente, la creación del Comité Especial del Fideicomiso adscrito a la Junta Directiva de JAPDEVA, entre los principales puntos.

DFOE-FIP-0826

3

21 de octubre de 2024

En otro capítulo también numerado como II se establece la normativa del Depósito Libre Comercial de la Provincia de Limón, su ubicación, su régimen fiscal, la legislación aplicable, y otros aspectos relativos a la competencia del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio para introducir limitaciones cuantitativas al almacenamiento y el expendio de determinados artículos, la autorización a la Municipalidad de Limón para establecer una patente especial para el depósito, entre otros aspectos.

El capítulo III se refiere al modelo de gestión y administración del DELI, en cuanto al modelo de negocios de JAPDEVA, las personas que podrían participar, el procedimiento de licitación pública para otorgar las concesiones, su plazo, los requisitos de participación, sanciones, y demás.

El capítulo IV regula otros puntos del sistema, especialmente las personas que podrían ejercer el derecho de compra durante su operación, en carácter y para uso personal, con prohibición de reventa, monto máximo, aplicación de exoneraciones por otra legislación.

El capítulo V crea un Fondo para el Desarrollo Económico y Social de la Provincia de Limón, con el superávit libre que genere a JAPDEVA la operación del DELI, y que se utilizará en financiamiento reembolsable y financiamiento no reembolsable y su correspondiente detalle de posibles destinatarios y porcentajes.

En el capítulo VI reforma otras leyes, como la Ley Orgánica de JAPDEVA en su artículo 33, para destinar al citado fondo el 1% del canon de explotación de la terminal de contenedores, la ley 6826 para la exención de IVA a la compra y venta en el depósito, así como a la prestación de servicios a ser utilizados por los comercios del DELI, y ley 7092 para la exoneración por cinco años del impuesto sobre la renta a las personas físicas o jurídicas concesionarias.

Finalmente, el proyecto contiene algunos artículos transitorios para que, en un plazo de tres años, JAPDEVA disponga los recursos humanos y monetarios para la puesta en operación del depósito; en un plazo de dos años para que dicha institución adopte el modelo de negocio y administración requerido que asegure la rentabilidad del depósito; en un año de plazo se dé el cambio de uso de suelo a la finca donde se instalaría el depósito; en dos años al Ministerio de Hacienda para que establezca las disposiciones para el cumplimiento de los procedimientos fiscales y aduaneros requeridos, y en seis meses al Poder Ejecutivo para la reglamentación de la ley.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que, por su especialidad, corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

DFOE-FIP-0826

4

21 de octubre de 2024

En oportunidades anteriores se ha referido a proyectos de ley que, como el presente, creaban depósitos comerciales en diferentes cantones o regiones del país, como los oficios N° [DFOE-EC-0713](#) de 10 de octubre de 2016, acerca del proyecto “Creación de un depósito libre comercial en el área del cantón de Talamanca”, tramitado bajo el expediente N°19.592, así como los citados en esa oportunidad sobre iniciativas precedentes,¹ y en el [DFOE-FIP-0213\(06879\)](#) de 6 de junio de 2023, acerca del proyecto «Ley de Zonas Económicas Especiales para Generar Inversión y Empleo», expediente 23.117.

En este último caso, se proponía la creación de un Depósito Libre del Caribe, y se señaló:

“Acerca de los incentivos fiscales, la Contraloría ha señalado en diferentes oportunidades que constituyen una carga para el erario público.² El proyecto no contiene una cuantificación de su impacto fiscal o propuesta de recursos alternativos de compensación, siendo que el eventual efecto fiscal debe analizarse de forma individual o en conjunto con otros regímenes.

Estudios técnicos sobre la viabilidad financiera de la propuesta legislativa permitirían comprender el impacto de la eventual implementación sobre las finanzas públicas, la sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo, así como en la prestación de los servicios públicos. Asimismo, constituyen un insumo esencial para la toma de decisiones oportuna, eficiente y transparente en procura del interés público.

Sin perjuicio de que se comparta la preocupación por generar oportunidades en todas las regiones del país, es importante que estos regímenes sean sometidos a evaluación periódicamente, estén sujetos a término como régimen, al menos potencialmente, y su plazo individualmente no debe ser indefinido.³

En tal sentido, el régimen de incentivos para las figuras propuestas en este proyecto no tiene plazo de vigencia, lo que le da ese carácter indefinido o permanente. Es recomendable que dicho tratamiento tributario sea objeto de procesos de evaluación periódicamente, a efectos de determinar la mayor efectividad frente al costo fiscal.

¹ Oficios N° 07526 (DFOE-EC-0368) del 27 de agosto de 2011 y N°12197 (EC-0590) del 2 de diciembre de 2011, en relación con los proyectos de ley tramitados mediante los Expedientes N° 18.009, proyecto de “Ley de Creación del Depósito Libre Comercial de la Zona Norte de La Provincia de Alajuela”; N° 17.971, proyecto de “Creación del Depósito Libre Comercial en el Área Urbana de Pococí” y Expediente N° 17.936, proyecto de “Creación del Depósito Libre Comercial en el Área Urbana del Cantón de Upala”:

² Véase, sobre este punto, el oficio DFOE-FIP-0206(14235) de 24 de septiembre de 2021, acerca del proyecto de ley 22.607, “Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la gran Área Metropolitana (GAM)”.

³ “La Sala Constitucional considera el plazo como un elemento esencial de la exoneración, dado su carácter excepcional (resolución 18966-2010).”

DFOE-FIP-0826

5

21 de octubre de 2024

Es importante mencionar que los regímenes de incentivos fiscales están sujetos a lo dispuesto por la ley 10286 del 18 de agosto del 2022, como marco de aplicación obligatoria, por lo que se recomienda señalarlo así en el proyecto de ley.⁴

Con motivo del proyecto 19.592, la Contraloría, dadas las similitudes con el Depósito Libre Comercial de Golfito, planteó a los señores diputados una reseña sobre estudios de fiscalización a la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR), e indicó algunos puntos que son pertinentes en el caso de la presente iniciativa:

“debe valorarse en forma cuidadosa la conveniencia y oportunidad de crear nuevos depósitos libres que funcionen bajo el mismo esquema que el Depósito Libre de Golfito. De igual forma, se hace necesario analizar si nuestro país tiene condiciones económicas para permitir la subsistencia de más de un depósito libre, sin que uno de ellos resulte en competencia perjudicial para los otros.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que a la fecha no existe evidencia alguna de los beneficios generados a la zona por el Depósito Libre de Golfito, por el contrario, su operación ha generado innumerables problemas de todos conocidos que han derivado en su intervención por parte del Poder Ejecutivo y recientemente en significativas reformas a su ley de creación.”

Sobre lo externado, debe indicarse que, a pesar de las reformas a Judesur en ley 9356, muchas de sus debilidades se mantienen. De forma análoga, en el presente caso el proyecto establece un nuevo modelo de gestión a JAPDEVA, y como es sabido, la ley 9764 que procuró una transformación a dicha entidad le autorizó el financiamiento estatal, lo cual se ha estado ejecutando mediante una reestructuración.⁵

En dicha oportunidad, se proporcionaron algunas observaciones que podrían ayudar a los señores y señoras diputados, que son pertinentes en el caso del presente expediente 24.513. Por una parte, en el Comité Especial del Fideicomiso se incluye un representante del sindicato de JAPDEVA, donde se deben reiterar las observaciones del punto 2.2 del citado oficio. Sobre la creación de obligaciones para el Estado, lo señalado en punto 2.6 en esa ocasión resulta aplicable dado que se agrega un costo para el Ministerio de Hacienda en cuanto al régimen aduanero, del cual sería importante considerar alguna retribución como se introdujo en la Ley 9356 para el Depósito Libre

⁴ Dicha norma introdujo procedimientos para los regímenes de exención que se citan en el presente criterio, entre otros, como: evaluación quinquenal y transparencia, principios que siguen preceptos constitucionales consagrados en los artículos 11 y 176 en forma expresa)

⁵ Véanse informe de la auditoría interna AI-INF-004-2023 sobre el enfoque por resultados en la institución, informe DFOE-CIU-IAD-00005-2023 sobre su capacidad de gestión financiera.

DFOE-FIP-0826

6

21 de octubre de 2024

Comercial de Golfito, mediante convenio en su artículo 3, y sobre el aporte del Estado para la constitución del fideicomiso, que en paralelo con la preocupación externada en esa ocasión, no se detalla el eventual origen de los recursos, lo que aumentará el déficit fiscal del país, por lo cual sería pertinente valorar si debe ser en carácter reembolsable a partir del superávit que genere la operación del depósito, eventualmente, como ya se encuentran algunos financiamientos reembolsables del Estado a JAPDEVA, de acuerdo con ley 9764.

En el proyecto, se estaría otorgando un plazo de exoneración de cinco años a las personas físicas y jurídicas concesionarias, lo que respetuosamente se considera valorar en consulta al Ministerio de Hacienda, puesto que el depósito constituiría un entorno de negocios floreciente, como se plantea, con lo que no es clara la necesidad de la citada exoneración.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

EZR/mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2024001112-24
Expediente: CGR-PLEY-2024007444

NI: 21346-2024