Al contestar refiérase
al oficio n.º **09307**

15 de mayo de 2025
DFOE-SOS-0207

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado "*Ley para la recuperación sostenible de crucitas y la creación del polo de desarrollo de la región huetar norte de costa rica*", expediente legislativo n.° 24.675

Nos referimos a su oficio n.° AL-CE23118-0375-2025 del 8 de abril de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "Ley para la recuperación sostenible de crucitas y la creación del polo de desarrollo de la región huetar norte de costa rica", tramitado mediante el expediente legislativo n.° 24.675; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

La exposición de motivos del proyecto de ley del expediente N.º 24.675 parte del reconocimiento de que la minería ilegal en Crucitas responde a condiciones estructurales de desigualdad, pobreza y abandono estatal, y no necesariamente a la prohibición de la minería metálica a cielo abierto. Desde esta perspectiva, se cuestiona el modelo extractivo que ha predominado en América Latina, caracterizado por la explotación intensiva de recursos naturales sin beneficios significativos para las comunidades locales, dejando en cambio pasivos ambientales y sociales. A partir del caso Crucitas y del historial de irregularidades vinculadas a la fallida inversión de la empresa Infinito Gold, el proyecto propone un nuevo modelo de intervención estatal que combine restauración ecológica, dinamización económica comunal y fortalecimiento institucional.

El objetivo central de la iniciativa es impulsar un proceso de recuperación ambiental y desarrollo sostenible en la Región Huetar Norte, a través de la creación del Polo de Desarrollo Sostenible con sede en Crucitas. Esta figura tendrá a su cargo la coordinación de proyectos de recuperación ambiental, aprovechamiento responsable de recursos naturales, actividades productivas de bajo impacto, educación, investigación científica y turismo ecológico.

Asimismo, se contemplan mecanismos de financiamiento para el proyecto tales como la recuperación del oro residual como subproducto del saneamiento, la creación de un fideicomiso estatal para financiar obras e iniciativas comunales y la posibilidad de titularizar el valor del oro en roca dura mediante activos digitales sin extracción física, todo ello en el marco de un modelo de desarrollo alternativo que busca romper con el modelo extractivista.

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 aspectos generales del Proyecto

El proyecto de ley contenido en el expediente n.° 24.675 presenta una propuesta de acciones dirigidas a procurar el saneamiento y la restauración ambiental del área comprendida en el denominado “Proyecto Minero Crucitas”. En ese sentido, se plantea la creación del Polo de Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Norte de Costa Rica, con sede en el caserío de Crucitas, distrito Cutris, cantón de San Carlos, provincia de Alajuela, cuya administración general estaría a cargo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

El proyecto establece como fin principal del Polo de Desarrollo Sostenible la responsabilidad y dirección de la restauración y recuperación de la funcionalidad ecosistémica, lo anterior en las zonas afectadas por la minería ilegal de oro y otros metales en el área de Crucitas. Asimismo, define que dicho Polo actuará como ente impulsor del desarrollo sostenible en la Región Huetar Norte, con especial énfasis en los distritos con menor índice de desarrollo humano, mediante la creación de oportunidades de crecimiento económico sostenible orientadas al bienestar de las comunidades locales.

Como parte de la propuesta, se contempla la autorización al Poder Ejecutivo para la adquisición o expropiación de inmuebles impactados por la minería ilegal, la autorización para la comercialización, industrialización y obtención de valor agregado del aprovechamiento de madera caída, y la habilitación para la realización de actividades productivas comunales de bajo impacto ambiental. Particularmente, se hace énfasis en la siembra, comercialización y adición de valor agregado de la raicilla ipecacuana (Carapichea ipecacuanha), como una actividad estratégica de desarrollo sostenible en la zona.

Al respecto, aunque el Órgano Contralor reconoce la relevancia del objetivo que persigue esta iniciativa en cuanto al establecimiento de acciones sostenibles para combatir la minería ilegal y la problemática ambiental y social del distrito de Cutris, cantón de San Carlos, se debe señalar que las iniciativas descritas carecen de un fundamento técnico sólido. Específicamente, no se presentan estudios técnicos, científicos ni evaluaciones de impacto que respalden la viabilidad de las acciones propuestas. La elección de la siembra y comercialización de la raicilla ipecacuana (Carapichea ipecacuanha) como actividad estratégica de desarrollo sostenible es un claro ejemplo de lo anterior, ya que no se justifica adecuadamente por qué esta actividad se considera la más apropiada para impulsar la región,

ni se presentan análisis que respalden su efectividad en términos ambientales, sociales y económicos.

En ese sentido, la falta de un respaldo técnico adecuado podría poner en riesgo la correcta ejecución de las acciones, comprometer y dificultar la consecución de los objetivos sociales y económicos del proyecto. Por lo tanto, es imprescindible que la iniciativa sea acompañada de estudios técnicos y evaluaciones de impacto que justifiquen y respalden las acciones descritas, de manera que se logre una implementación exitosa y sostenible en el tiempo.

Por otra parte, en relación con la creación del Polo de Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Norte de Costa Rica, debe señalarse que la propuesta no contempla la necesaria coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Al respecto, es importante indicar que dicho Ministerio elaboró la Estrategia Territorial Productiva para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050, mediante la cual se proyecta que, para el año 2050, el país contará con una economía descentralizada, digitalizada y descarbonizada.

Esta estrategia se orienta a descentralizar el desarrollo económico nacional mediante la sofisticación y modernización de las actividades económicas, aprovechando y potenciando el capital humano y los recursos propios de cada región. En este sentido, como parte de dicha Estrategia, el MIDEPLAN definió 11 polos de desarrollo en todo el país, y, particularmente, identificó el sector del distrito de Cutris —objeto del proyecto en análisis— como una zona de gestión[1], enfocada en la generación de oportunidades de producción asociadas al capital natural y a los bienes y servicios ecosistémicos del país.

En virtud de lo anterior, se considera indispensable que la propuesta legislativa contemple un proceso de coordinación y validación técnica con el MIDEPLAN, conforme a sus competencias legales. Esto resulta necesario para asegurar que la creación del Polo de Desarrollo Sostenible se ajuste a las estrategias de planificación territorial vigentes, responda efectivamente a las necesidades reales de la población local, y se oriente de manera coherente hacia los objetivos nacionales de desarrollo inclusivo y sostenible.

b) Asignación de nuevas funciones a instituciones

El proyecto de ley en su articulado establece una amplia gama de nuevas asignaciones de funciones a diferentes instituciones del Estado. Entre estas, destaca la del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), quien tendría a su cargo la administración general del Polo de Desarrollo Sostenible, con la responsabilidad de coordinar y supervisar las acciones realizadas por las comunidades organizadas, así como por las entidades públicas y privadas competentes, en los diferentes aspectos relacionados. Además, se otorga al SINAC la facultad para autorizar y supervisar la ejecución de programas de extracción de madera caída, los cuales deberán ser evaluados y aprobados previamente por dicha institución.

[1] MIDEPLAN. Estrategia Territorial Productiva para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050.

Por otro lado, se contempla que el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) incluirá dentro de sus planes de trabajo el financiamiento de proyectos, con un énfasis especial en apoyar a micro, pequeños y medianos emprendimientos comunales o asociativos locales. Para ello, los proyectos económicos deberán ser aprobados por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el SINAC, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), quienes actuarán como entes asesores para los grupos comunales organizados en asociaciones de cualquier tipo o en cooperativas.

Además, la iniciativa autoriza al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), al Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y, en general, a todas las universidades públicas o privadas, tanto nacionales como internacionales, así como a centros o institutos de investigación públicos y privados, para que ejecuten programas de investigación y desarrollo en el área del Polo de Desarrollo Sostenible. En lo referente a las actividades productivas comunales, el proyecto establece que, cuando corresponda por el giro comercial u organizacional, tales actividades deben contar con el acompañamiento de varias instituciones públicas, entre ellas el Consejo Nacional de Producción (CNP), el INDER, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), el COMEX, y cualquier otra institución pertinente, para garantizar que se cumpla con los criterios de producción sostenible.

El proyecto también otorga al Instituto Costarricense de Turismo (ICT), dentro de sus competencias, la prioridad en la gestión y promoción del turismo científico, el ecoturismo, el turismo de aventura y el turismo rural comunitario en la zona. En el ámbito del saneamiento, el Ministerio de Salud tiene asignada la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para recuperar la funcionalidad del ecosistema del área, a través del saneamiento del agua y del suelo en los terrenos contaminados por mercurio y otras sustancias químicas derivadas de la minería ilegal.

Por otro lado, se establece que la Municipalidad de San Carlos deberá considerar los planes y proyectos del gobierno local en su plan de acción, lo mismo que los demás gobiernos locales de los territorios que comprenden los distritos prioritarios de la Región Huetar Norte. En cuanto a la seguridad, se autoriza al Ministerio de Seguridad Pública a instalar una Comandancia o Delegación de la Fuerza Pública en los terrenos del Polo de Desarrollo Sostenible, con el objetivo de garantizar la seguridad en el eje Crucitas-Tablillas. Por último, se autoriza al Estado, mediante el SINAC y el Ministerio de Hacienda, a emitir una cantidad finita de activos digitales, respaldados por el valor de las existencias certificadas de oro en roca dura en el área del Polo de Desarrollo Sostenible.

De lo descrito, se observa que el proyecto de ley asigna nuevas funciones a al menos 17 instituciones diferentes, lo que, en principio, puede parecer un enfoque integral. Sin embargo, esta asignación plantea diversas preocupaciones en cuanto a su viabilidad y efectividad en la práctica. En relación con lo anterior, el Órgano Contralor ha señalado en otras ocasiones[2] que para la promulgación de leyes de esta naturaleza, se presenta la necesidad de contar con información suficiente que permita tomar decisiones fundamentadas. Específicamente, se requiere la evaluación de elementos de discusión, como los análisis

[2] Contraloría General de la República. Véase en este sentido: DFOE-CAP-0738 (8049) del 13 de mayo de 2024 y DFOE-CAP-0717 del 6 de mayo de 2024.

técnicos y legales, para asegurar el financiamiento necesario y garantizar que se creen fuentes de recursos presupuestarios viables, siempre bajo los principios de sostenibilidad fiscal, eficiencia y eficacia en la asignación de recursos.

Asimismo, resulta esencial conocer la capacidad organizativa interna y la disponibilidad de recursos humanos de las instituciones encargadas de asumir estas nuevas responsabilidades. Esto es fundamental, debido a que una planificación robusta y oportuna es un elemento central para el adecuado funcionamiento de las instituciones, ya que proporciona un marco orientador que define y dirige la visión a mediano y largo plazo. Por lo tanto, se requiere de una mayor planificación enfocada en el uso eficiente de los recursos, con un enfoque centrado en la persona usuaria, la armonización de políticas y estrategias del sector, el aprovechamiento máximo de los recursos públicos, y, en particular, en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de estas instituciones.

c) Sobre la creación del Geoparque Internacional Ambiental de Crucitas y el Museo Natural e Histórico de Crucitas

El proyecto propone la creación del Geoparque Internacional Ambiental de Crucitas, conformado por las zonas boscosas comprendidas en los cerros Fortuna y Botija, pertenecientes a los terrenos del Polo de Desarrollo Sostenible. El Geoparque Ambiental define que tendrá como objetivo la promoción de la investigación científica nacional e internacional de las formaciones geológicas y mineralizaciones existentes en la zona, así como la promoción del turismo científico y ecoturístico de experiencia.

Además, se crea el Museo Natural e Histórico Crucitas, como parte del Geoparque Internacional Ambiental de Crucitas, que tendrá como objetivo el rescate y promoción de la riqueza natural e histórica de dicho sitio, así como la promoción del turismo ecológico y el turismo rural comunitario.

Al respecto, en primer término, la propuesta no presenta una justificación técnica que respalde la elección de la figura de geoparque internacional para la zona en la que se pretende establecer el Polo de Desarrollo Sostenible. En apariencia, se busca replicar el modelo de "Geoparques Mundiales" designados por la UNESCO, los cuales se definen como "áreas geográficas únicas y unificadas, en las que se gestionan sitios y paisajes de importancia geológica internacional, a través de un concepto holístico de protección, educación y desarrollo sostenible".[3]

Sin embargo, este Órgano Contralor advierte que, al tratarse de una figura novedosa en el país, actualmente no se encuentran definidos los alcances de protección ni la naturaleza jurídica que tendría un geoparque internacional ambiental en la legislación costarricense. Esta situación plantea incertidumbre respecto a temas esenciales como su régimen de protección, su normativa aplicable y su articulación con el ordenamiento jurídico vigente.

[3] UNESCO. Los Geoparques Mundiales de la UNESCO del 17 de Abril de 2025. Link: https://www.unesco.org/es/iggp/geoparks/about#:~:text=Los%20Geoparques%20Mundiales%20de%20la%20UNESCO%20son%20%C3%A1reas%20geogr%C3%A1ficas%20%C3%BAnicas,protecci%C3%B3n%2C%20educaci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20sostenible.

En ese sentido, resulta pertinente recordar que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) —creado mediante el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad n.° 7788 de 1998— es una dependencia del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), encargado de integrar las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, así como la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, todo ello en procura de la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.

Para el cumplimiento de sus fines, el SINAC administra un total de 166 áreas silvestres[4] protegidas bajo diferentes esquemas (parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, zonas protectoras, monumentos nacionales, reservas forestales, entre otros), distribuidas en 11 Áreas de Conservación, tanto terrestres como marino-costeras. No obstante, dentro de los esquemas de protección actualmente reconocidos, no se identifica una figura que sea plenamente compatible con la figura propuesta en el proyecto de ley.

Por lo anterior, se considera oportuno que el proyecto defina con mayor precisión los alcances jurídicos, administrativos y de protección del denominado “Geoparque Internacional Ambiental de Crucitas”, o bien, que ajuste los fines pretendidos a las figuras de protección existentes en la legislación ambiental costarricense. Ello resulta fundamental para evitar la generación de imprecisiones, ambigüedades o indeterminaciones sobre el régimen jurídico aplicable, que podrían afectar tanto la seguridad jurídica como la efectiva protección, conservación y gestión del área propuesta.

Por otra parte, respecto al Museo Natural e Histórico de Crucitas, también se identifica una problemática de indeterminación jurídica, dado que el artículo 14 del proyecto únicamente menciona su creación y la obligación del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en el ámbito de sus competencias, de dar prioridad a la gestión y promoción del turismo científico en la zona, así como del ecoturismo, turismo de aventura y turismo rural comunitario. En ese sentido, se considera necesario que el proyecto defina de forma clara la naturaleza jurídica de dicha figura.

Esta definición resulta de suma importancia, ya que en Costa Rica varios de los museos existentes poseen la naturaleza jurídica de órganos desconcentrados adscritos a otra institución, siendo usualmente el Ministerio de Cultura y Juventud quien asume tal figura. De ser esa la intención —lo cual no se desprende con claridad de la redacción actual—, este Órgano Contralor ha advertido en diversas oportunidades[5] sobre los riesgos asociados al crecimiento desordenado del aparato estatal, caracterizado por la atomización orgánica y funcional de la organización administrativa, sin una visión estratégica, coherente ni articulada. Esta situación genera un panorama institucional complejo, que dificulta la coordinación, planificación y ejecución de las políticas públicas, obstaculizando además la asignación de responsabilidades claras, la evaluación de resultados y el control efectivo de la gestión pública.

[4] Contraloría General de la República. Informe Informe de auditoría acerca de la organización y funcionamiento de la auditoría interna del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, con enfoque en la continuidad del servicio. Informe n° DFOE-SOS-IAD-00013-2023 del 19 de diciembre de 2023.
[5] Memoria Anual de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2002, 2009,2006, 2011, 2012, 2014, 2017 y 2018.

Adicionalmente, en relación con el sector cultural, la Contraloría General de la República ha señalado[6] que cualquier propuesta de creación de nuevos entes debe considerar una valoración y análisis integral del contexto actual de dispersión administrativa, a fin de determinar el esquema institucional más adecuado y eficiente. Para ello, debe tenerse presente la elevada densidad de órganos adscritos al Ministerio de Cultura y Juventud, el papel rector que dicho ministerio ejerce en el sector, así como las restricciones presupuestarias existentes, todo lo cual impacta directamente en la capacidad de cumplir de manera eficaz los cometidos legales de cada ente en el ámbito cultural.

d) Sobre las fuentes de financiamiento de la propuesta y el derecho de la titularización del valor del oro

El proyecto de ley introduce múltiples propuestas y asignaciones de nuevas funciones a instituciones públicas, así como la creación de figuras jurídicas, sin que se presente un sustento técnico que respalde su viabilidad financiera. Entre las fuentes de financiamiento identificadas en el proyecto se incluye, en primer lugar, el uso de seiscientos mil dólares ($600 000,00) derivados de la condena a Infinito Gold por daños ambientales, correspondientes a la garantía ambiental depositada ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Además, se contempla financiarse mediante la comercialización del oro extraído como subproducto del proceso de saneamiento de suelos contaminados con mercurio en la zona. Finalmente, se plantea la posibilidad de emitir activos digitales respaldados en oro en roca dura ubicada en el área, sin que impliquen la extracción física del mineral.

No obstante, resulta necesario señalar que el proyecto carece de un respaldo técnico sólido en cuanto a la viabilidad financiera de estas fuentes de financiamiento. En el caso de los seiscientos mil dólares derivados de la condena, no se presentan estudios que permitan determinar si esta suma es suficiente para cubrir las acciones previstas del proyecto, lo que genera incertidumbre sobre la capacidad real de financiar las actividades propuestas en su totalidad. Por otro lado, respecto al oro recuperado como subproducto del saneamiento de mercurio, tampoco se ofrecen estimaciones claras emitidas por instituciones del Estado sobre su volumen, valor o impacto económico, lo que agrega un margen de incertidumbre considerable sobre la efectividad y sostenibilidad de esta fuente de financiamiento.

Asimismo, la propuesta de emisión de activos digitales respaldados por oro en roca dura plantea una incertidumbre jurídica respecto a la titularización del recurso, ya que no se define de manera clara cómo se garantizaría el respaldo de dichos activos ni las implicaciones legales de titularizar un bien que permanece en el subsuelo, bajo el régimen de dominio público. Además, se menciona la prohibición de su extracción, pero no se define con claridad si la persona titular de estos activos podría realizar otras actividades económicas sobre este derecho sin que implique necesariamente la extracción del oro, lo que deja abierta una serie de interrogantes sobre la naturaleza jurídica de la citada propiedad.

[6] Contraloría General de la República. Oficio n° DFOE-PG-0336 (10811) del 18 de agosto de 2016.

En consecuencia, este análisis permite concluir que las fuentes de financiamiento propuestas en el proyecto carecen del respaldo técnico necesario y generan incertidumbre respecto a su capacidad de cubrir el costo de las acciones y actividades propuestas, lo que podría dar lugar a riesgos que comprometan la sostenibilidad del proyecto a largo plazo.

e) Sobre la creación de fideicomisos

El proyecto de ley contempla la creación del Fideicomiso para la Recuperación Sostenible de Crucitas y el Mantenimiento del Polo de Desarrollo Sostenible de la Región Huetar Norte, cuyo objetivo principal será financiar la construcción de infraestructura básica de servicios públicos, la operación y mantenimiento del Polo de Desarrollo Sostenible, así como los proyectos de recuperación ambiental y desarrollo sostenible que se promuevan al amparo de la ley. El Estado, a través del Banco Central de Costa Rica, actuará como fideicomitente y se encargará de administrar los fondos provenientes del oro obtenido durante los procesos de saneamiento ambiental. La entidad fiduciaria será designada por el fideicomitente conforme a la legislación vigente, mientras que los fideicomisarios serán las comunidades locales de la Región Huetar Norte, priorizando los distritos de Cutris y Pocosol del cantón de San Carlos, así como aquellos otros con menores índices de desarrollo humano en la región.

Los recursos del fideicomiso se constituirán a partir del oro recuperado mediante el saneamiento de suelos contaminados, así como de cualquier otro fondo que se asigne, incluyendo los derivados de la titularización del valor del oro certificado en roca dura en los terrenos del Polo de Desarrollo Sostenible. El fideicomiso estará sujeto a la supervisión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), con el propósito de garantizar que los fondos sean utilizados de acuerdo con los fines establecidos en la ley y que se promueva el desarrollo sostenible y la recuperación ambiental de la zona.

Al respecto, debe tenerse en consideración lo señalado por la Contraloría General en el informe n.° DFOE-EC-OS-001-2016, remitido a la Asamblea Legislativa mediante el oficio n.° 17347 del 23 de diciembre de 2016, en el cual el Órgano Contralor realizó un análisis sobre la figura del fideicomiso público, atendiendo a que, en las últimas dos décadas, ha sido utilizada de forma creciente por el sector público. En dicho informe, se advirtió, entre otros aspectos, sobre la importancia de realizar análisis técnicos, económicos y jurídicos previos a la selección del mecanismo de financiamiento, con el fin de identificar y valorar los costos y beneficios asociados, así como de garantizar que la creación de fideicomisos públicos responda efectivamente a la idoneidad de la figura para una mejor satisfacción del interés público. Se destacó, en particular, la necesidad de asegurar que los fideicomisos constituyan el vehículo financiero más adecuado para alcanzar los fines perseguidos, situación que no se verifica en el presente proyecto de ley.

f) Sobre incentivos fiscales y exoneraciones

El proyecto de ley incorpora una serie de incentivos fiscales orientados a promover la participación de actores públicos y privados en las actividades que se desarrollen bajo su amparo. Entre los principales beneficios fiscales propuestos, se establece la posibilidad de aplicar una deducción del cincuenta por ciento (50%) del impuesto sobre la renta a aquellas personas o entidades que demuestren la contratación o participación en los proyectos de al

menos un cincuenta por ciento (50%) de personas domiciliadas en los distritos de Cutris o Pocosol de San Carlos.

Este incentivo también se extiende a las entidades privadas que suscriban alianzas o contratos con el Estado para la ejecución de las acciones previstas en la ley. Adicionalmente, se prevé la exoneración total del pago de impuestos y aranceles por concepto de importación de maquinaria y equipo requerido para la restauración del ecosistema en los terrenos contaminados, así como de materiales de construcción que sean considerados armónicos con el ambiente, siempre que se destinen a las actividades definidas en la normativa propuesta.

No obstante, desde una perspectiva de control de la Hacienda Pública, resulta necesario advertir sobre los riesgos asociados a la concesión de este tipo de beneficios fiscales sin que medien estudios técnicos que permitan estimar su impacto tributario y presupuestario. En particular, esta Contraloría General ha sido clara al señalar[7] que las exoneraciones e incentivos generan costos fiscales, administrativos y de control, e inciden directamente en la transparencia y equidad del sistema tributario. En consecuencia, su utilización debe ser excepcional, estar sustentada en supuestos calificados que realmente lo justifiquen, y orientarse hacia un beneficio general claramente identificado. Por lo tanto, resulta necesario considerar que este tipo de beneficios, al reducir la recaudación efectiva sin compensaciones, deben analizarse con mayor rigurosidad en un contexto de estrechez fiscal como el que enfrenta actualmente el país.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General de la República concluye que las disposiciones contenidas en el proyecto de ley, si bien incorporan acciones orientadas a promover el desarrollo ambiental, económico y social de la zona, presentan debilidades técnicas y jurídicas que deben ser atendidas para asegurar su viabilidad. En particular, se observa la ausencia de estudios técnicos y financieros que sustenten adecuadamente las medidas propuestas, especialmente en relación con las actividades productivas, las nuevas figuras institucionales, los mecanismos de financiamiento y los beneficios fiscales. Esta omisión compromete la implementación eficaz y sostenible del proyecto.

Por otra parte, se asignan funciones a múltiples instituciones públicas sin un análisis claro sobre su capacidad operativa ni delimitación precisa de competencias, lo que podría dificultar la coordinación interinstitucional y la ejecución eficiente de las acciones. Además, la figura del fideicomiso público, por su parte, no cuenta con una justificación que respalde su idoneidad como mecanismo financiero, tal como ha sido recomendado por esta Contraloría General.

Los incentivos fiscales y exoneraciones propuestos deben ser examinados con mayor rigurosidad, dado su impacto sobre la recaudación tributaria y el principio de equidad fiscal, especialmente en un contexto de limitaciones fiscales como el actual. En ese sentido, su adopción debe responder a un beneficio general claramente definido y estar sustentado en análisis técnicos.

[7] Contraloría General de la República. Oficio n° DFOE-FIP-0154 (7127) del 21 de marzo de 2025.

En consecuencia, se considera necesaria la incorporación de estudios técnicos integrales y la debida articulación con las políticas públicas vigentes, así como con los actores vinculantes, a fin de garantizar la efectividad y sostenibilidad de las acciones propuestas.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Bryan Guevara Gómez
Fiscalizador Asociado

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

LBC/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR
Gerente División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.
NI: 8292-2025
G: 2025000841-12