

Al contestar refiérase
al oficio N.º **14579**

8 de agosto de 2025
DFOE-CIU-0398

Máster
Sucy Wing Ching
Presidenta Ejecutiva
**JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO
ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA (JAPDEVA)**

Estimada señora:

Asunto: Aprobación parcial del presupuesto extraordinario N.º 2-2025.

La Contraloría General recibió el oficio N.º. PEL-1000-2025 del 01 de julio de 2025, mediante el cual se remitió el presupuesto extraordinario N.º. 02-2025 de JAPDEVA por la suma de de ₡7.843 millones, que tiene el propósito de incorporar al presupuesto vigente, recursos provenientes tanto del superávit específico del canon de explotación y desarrollo regional, como del superávit libre.

CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA GESTIÓN

El acto de aprobación presupuestaria se efectúa con base en las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR) N.º 7428 y otras leyes conexas.

La aprobación interna efectuada por el Superior Jerarca como requisito de validez del documento aportado, consta en el acta de la sesión N.º 012-2025 celebrada el 26 de junio del 2025, Acuerdo N.º 306-2025 Artículo III-c). Esto de conformidad con lo regulado en la norma 4.2.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP)¹.

¹ Resolución n.º R-DC-24-2012 del 29 de marzo de 2012.

1.2. ALCANCE DEL ACTO DE APROBACIÓN EXTERNA

La aprobación parcial se fundamenta en la documentación proporcionada y en las certificaciones remitidas por esa entidad²; por lo que la veracidad de su contenido es de exclusiva responsabilidad del personal que la suscribió.

Además, se aclara que de acuerdo con la norma 4.2.16 de las NTPP, el análisis de legalidad que realiza la Contraloría General en la aprobación presupuestaria externa, se circunscribe a los aspectos detallados en las normas 4.2.13 y 4.2.14 de ese mismo cuerpo normativo. Por lo tanto, queda bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración los demás aspectos no abordados en el análisis descrito, los cuales están sujetos a la fiscalización posterior facultativa y en general a las vías ordinarias de revisión de los actos, tanto en sede administrativa como judicial.

Asimismo, lo resuelto con respecto a este presupuesto no constituye una limitante para el ejercicio de las potestades de fiscalización de la Contraloría General sobre los recursos y aplicaciones a los cuales se les da contenido presupuestario en este documento o en futuros presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

1.3. RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

La ejecución del presupuesto es de exclusiva responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, la cual debe ajustarse a la programación previamente establecida y realizarse con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas.

2. RESULTADOS

Al respecto, luego del análisis realizado, el Órgano Contralor resuelve aprobar parcialmente, el citado documento presupuestario de conformidad con lo que a continuación se indica:

- a) Los recursos del superávit libre se aprueban por ₡394,2 millones.
- b) La reclasificación de superávit libre a superávit específico, se aprueba por ₡725 millones.
- c) Se aprueba el superávit específico (Ley N.º 9764) para el pago de prestaciones legales e indemnizaciones por ₡350 millones.

² Norma 4.2.14 de las NTPP.

DFOE-CIU-0398

3

8 de agosto de 2025

- d) Se aprueban los recursos del superávit específico proveniente del canon de explotación y desarrollo de la TCM destinados a los siguientes proyectos de desarrollo:
- Conservación de la superficie de ruedo y sistema de drenaje de la red vial en lastre con incorporación de un sello de preservación con mezcla asfáltica en la Ruta Nacional N.º 811, secciones de control N.º 70170 y N.º 70460 (La Ligia (R 248)-Irlanda (Cruce a los Angeles)-Río Jiménez (cruce Iglesia)-Guácimo-Limón por ₡18,3 millones.
 - Mejoras en el Mercado y reconstrucción del Centro de Servicios Múltiples de Sixaola por ₡347,1 millones.
- e) El contenido presupuestario para financiar los gastos se aprueba a nivel de programa y partida que se hayan incluido en el documento presupuestario sometido a aprobación, según lo dispuesto en la norma 4.2.10 de las NTPP con excepción de lo que se indicará en el siguiente punto f).
- f) En relación con la adquisición de Maquinaria y equipo para la producción y Equipo de transporte, para los cuales se presupuestan la suma de ₡6.008,3 millones del superávit específico proveniente del canon de explotación y desarrollo de la TCM, de acuerdo con la información aportada por esa entidad con el presupuesto extraordinario y a partir de consultas formuladas, se tiene que:

Las iniciativas “Compra de equipo especializado, para el mantenimiento y mejora de los canales en la Región Huetar Caribe a cargo de JAPDEVA” por un total de ₡888,1 millones y “Compra de remolcador para la atención de la actividad turística propiciando el arribo de buques de pasajeros a cargo de JAPDEVA” por ₡5.120,2 millones³, de conformidad con la información proporcionada por esa entidad, fueron inscritas en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) bajo un procedimiento simplificado que **no se cataloga como proyectos de inversión pública**, sino como Proyectos de Maquinaria, Equipo y

³ Sobre el proyecto para la adquisición de un remolcador, la Contraloría mediante oficio DFOE-CIU-0211 (07434) del 3 de mayo de 2024, ya se había referido al tema en ocasión del presupuesto extraordinario 1-2024 en que JAPDEVA incluyó el proyecto para “Compra de remolcador para el complejo portuario Limón-Moín para dar servicio de atraque y desatraque a cruceros de forma segura” por ₡5.397,8 millones, el cual había sido clasificado en el Banco de Proyectos de Inversión Pública en la tipología de “Sustituciones y Reconstrucciones” definida para *“aquellos proyectos cuyo fin es sustituir infraestructura, equipos o maquinaria, pero su ejecución no aumenta la capacidad del bien o servicio”*, según las Normas Técnicas de Inversión Pública vigentes en ese momento, ya que se justificó la sustitución de un remolcador marino. En ese entonces, no fue posible para la Contraloría General aprobar los recursos del canon de explotación y desarrollo regional de la TCM para la compra del remolcador en referencia, a partir de los principios de legalidad presupuestaria y por falta de acreditación sobre el uso de los recursos del canon dada su especial naturaleza dirigida a proyectos de desarrollo regional.

Capacitación, correspondiendo a cada entidad cumplir con los requerimientos de formulación, evaluación y planificación de la etapa de ejecución, para la adquisición, reparación y mantenimiento de los bienes.⁴

Según lo establecido en el Reglamento para el financiamiento de proyectos de desarrollo con fondos del canon de explotación de la Terminal de contenedores de Moín y de la contribución al desarrollo regional, se define⁵ como proyectos de desarrollo lo siguiente: *“Propuesta de cambio que, a partir de determinadas políticas y estrategias de acción, buscan “ampliar las oportunidades y opciones de desarrollo de las personas”*. Asimismo, el artículo 4 de ese mismo cuerpo normativo, en cuanto a la naturaleza de los proyectos, refiere a que *“Los proyectos objeto de financiamiento a través de los fondos provenientes del Canon de Explotación de la Concesión y del Fondo de Contribución al Desarrollo serán aquellos que generen un mayor impacto en las condiciones de desarrollo socioeconómico en la Región Huetar Caribe”*.

Por otra parte, resulta necesario tener en consideración que parte de las motivaciones de JAPDEVA para justificar la compra, con recursos de canon de explotación y desarrollo de la TCM, del equipo especializado para las labores ordinarias a su cargo en los canales, hacen referencia a las carencias financieras propias de la entidad para la adquisición de dichos bienes, al señalarse que: *“debido a la reducción de más del 50% de ingresos por el traslado del 70% de la carga a la Terminal de Contenedores de Moín, JAPDEVA, no posee los recursos financieros para la compra del equipo necesario para garantizar el trabajo en estas zonas, así como para el eventual alquiler de este, con el fin de poder brindar el servicio sin interrupciones, por lo que resulta imposible la optimización de la situación base. En este sentido, se buscarán distintas alternativas que puedan solucionar la problemática actual. Por lo que se propone como situación optimizada la compra del equipo tecnológicamente actualizado para poder brindar el servicio de mantenimiento y mejora de la navegabilidad de los canales”*.⁶

⁴ Norma 1.5.3 de las Normas Técnicas de Inversión Pública: *“1.5.3 Proyectos de Maquinaria, Equipo y Capacitación (proyectos que no corresponden a obra pública) cuyo monto de inversión sea igual o superior al límite inferior definido para la licitación mayor, de acuerdo con la Ley General de Contratación Pública. Los proyectos que se clasifiquen en Maquinaria y Equipo, y Capacitación según el Anexo I y cuyo monto de inversión sea igual o superior al límite inferior definido para la licitación mayor, de acuerdo con la Ley General de Contratación Pública, de 27 de mayo de 2021, deben registrarse en el BPIP antes de iniciar la fase de inversión, completando la información general del proyecto solicitada en el módulo digital del BPIP. Es responsabilidad de cada entidad cumplir con los requerimientos de formulación, evaluación y planificación de la etapa de ejecución, para la adquisición, reparación y mantenimiento de los bienes.”*. Las Normas Técnicas de Inversión Pública fueron actualizadas en diciembre de 2024, lo cual se comunicó según oficio MIDEPLAN-DVM-OF-0005-2025 de fecha 06 de enero del 2025.

⁵ Según artículo 2 inciso 10.

⁶ Oficio GAD-EM-001-2025 del 01/02/2025: Análisis estratégico técnico.

Asimismo, respecto a la compra del remolcador, como parte de las justificaciones para su adquisición con recursos del canon de explotación y desarrollo de la TCM, aún cuando sólo se hace mención a la atención de la actividad turística para el arribo de buques de pasajeros, se alude a la necesidad de sustituir el remolcador “Don Jorge” que cumplió su vida útil, así como también el remolcador “Don Roy Harvey” que se enviará a mantenimiento, siendo que dentro de los servicios portuarios que brinda ordinariamente JAPDEVA, definen el servicio de remolcador como: “(...) *el servicio de empuje y arrastre durante las maniobras de atraque, desatraque y/o movimientos de naves dentro del área portuaria. Comprende la ayuda que brindan los remolcadores a las naves durante las maniobras de atraque y desatraque o por cualquier maniobra náutica dentro del puerto. (...) Su cobro se establece por Tonelada de Registro Bruto de la nave.*”⁷

En ese sentido, resulta necesario tener en consideración también lo establecido contractualmente sobre el destino y uso de los recursos del canon de explotación y desarrollo de la TCM, para ser utilizados específicamente en proyectos que generen desarrollo en la Vertiente Atlántica de Costa Rica, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Concesión de obra Pública con servicio público para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), según las cláusulas 11.14.2 y 11.14.3, que entre otros aspectos señalan:

“Cláusula 11.14.2 Canon por la explotación de la Concesión. Con fundamento en el artículo 42.1 inciso a) de la LGCOP, la Administración Concedente ha tomado la decisión de fijar un canon de un 5% de los ingresos brutos (sin incluir los ingresos por el cobro de servicio de electricidad por contenedor refrigerado), el cual se destinará en su totalidad al desarrollo regional⁸. (...) / Cláusula 11.14.3 Contribución para el Desarrollo Regional. Con base en el artículo 28, inciso e) de la LGCOP, el Concesionario pagará una contribución para el desarrollo de

⁷ https://www.japdeva.go.cr/administracion_portuaria/servicios_portuarios.html

⁸ Téngase en consideración el artículo 42.1 inciso a) en relación con el párrafo penúltimo del artículo 2 de la Ley General de Concesión de Obra Pública Nro. 7762, que sobre el particular dispone: **Artículo 42.- Ingresos de la administración concedente.** 1) *En la forma determinada en el cartel de licitación o en la oferta del concesionario, en el contrato podrán fijarse los siguientes pagos a favor de la administración: a) Un canon por la explotación de la concesión, el cual no podrá ser superior al cinco por ciento (5%) de los ingresos brutos generados por la concesión otorgada. El porcentaje, el plazo y la entrega del cobro serán los estipulados en el cartel de licitación. (...). // Artículo 2. Cobertura (...) El setenta por ciento (70%) de lo que la Administración obtenga por lo dispuesto en el artículo 42.1 a) de esta ley, en razón de las obras nuevas o ampliaciones que se concionen en los citados muelles, será girado a la Junta de la Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica y el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, según corresponda, para ser destinado exclusivamente a inversiones en obras de las respectivas provincias (...).* (el subrayado no es del original)

la Provincia de Limón⁹, de un 2.5% de los ingresos brutos (sin incluir los ingresos por el cobro de servicio de electricidad por contenedor refrigerado). (...)" (el subrayado no es del original)

De acuerdo con lo anterior, siendo que la naturaleza de las citadas iniciativas no corresponden a proyectos de inversión pública conforme a las disposiciones de MIDEPLAN, así como demás información obtenida en el proceso de análisis del presente presupuesto extraordinario y las propias regulaciones de JAPDEVA, no se acredita que los recursos que se presupuestan estén dirigidos a proyectos de desarrollo, por lo que no es posible aprobar el financiamiento de la compra de equipo especializado para el mantenimiento y mejora de los canales y la compra de un remolcador, con recursos del canon de explotación y desarrollo de la TCM, a la luz del principio de legalidad presupuestaria y de la especial naturaleza definida como destino de los recursos de ese canon, particularmente a los proyectos para el desarrollo regional sino que más bien en ambos casos las actividades relacionadas con esos equipos se ejecutan como actividades ordinarias de JAPDEVA.

Ahora bien, actualmente la normativa y los términos contractuales definen el ámbito de uso de los recursos del canon de explotación y desarrollo de la TCM dentro de los que no se contempla la posibilidad de financiar proyectos de sustitución o compra de equipos y maquinaria para la operación y actividades ordinarias de JAPDEVA, los cuales corresponde su financiamiento con otras fuentes, considerando además que el uso de los recursos del canon adicionalmente requieren un particular análisis en razón de estar exentos del ámbito de aplicación de la regla fiscal¹⁰.

Sin embargo, lo anterior no significa que esta Contraloría General desconozca la necesidad que tiene JAPDEVA de prestar de manera adecuada y eficiente el servicio de remolcaje en su actividad ordinaria portuaria que incluye la atención

⁹ Dicha contribución para el desarrollo la realiza el concesionario con fundamento en el citado artículo 28.1 inciso 3) de la LGCOP que establece: **Artículo 28.- Selección del concesionario.** 1.- El concesionario será seleccionado de entre las ofertas elegibles, conforme a las reglas del cartel y, según el sistema establecido en las bases de la licitación, atendiendo a uno o más de los siguientes factores: (...) e) Los pagos ofrecidos por el oferente al Estado. (...).

¹⁰ También debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 6 inciso j) de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Ley No. 9635, que indica: **ARTÍCULO 6- Excepciones.** *Quedan exentas del ámbito de cobertura del presente título [regla fiscal], las siguientes instituciones: (...) j) La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones establecidos mediante el contrato de Concesión de la Terminal de Contenedores de Moín según sus artículos 11.14.2 Canon por explotación de la concesión (5%) y 11.14.3 Canon contribución para el desarrollo regional (2,5%). De igual forma quedarán exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras. Queda prohibido el uso de estos fondos para gasto corriente. Estos fondos solamente podrán utilizarse en gastos de capital que respondan a planes regionales o municipales de desarrollo. (...)* (el subrayado no es del original).

de cruceros, así como las actividades de mantenimiento y mejora de los canales, mediante otras fuentes de financiamiento, por ejemplo, los servicios de remolcaje como parte de los servicios portuarios, mediante tarifas basadas en el principio de servicio al costo, que en primera instancia le han de proporcionar los recursos para cubrir los costos necesarios en la prestación de los servicios más una retribución (rédito para el desarrollo), siendo responsabilidad de JAPDEVA tramitar oportunamente, cuando corresponda, las actualizaciones tarifarias ante la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos como entidad competente para ello; es decir, mantener actualizadas las tarifas. Asimismo, corresponde también a JAPDEVA en la búsqueda de alternativas de financiamiento dentro del marco de la legalidad, la valoración de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en materia de concesiones en el artículo 42.1 inciso a) en relación con el párrafo penúltimo del artículo 2 de la Ley General de Concesión de Obra Pública Nro. 7762 y las posibilidades de la Administración Concedente para eventuales ajustes contractuales¹¹.

Finalmente, es responsabilidad de JAPDEVA fiscalizar de manera efectiva la correcta ejecución de los recursos del Canon de Explotación de la Terminal de Contenedores de Moín y de la Contribución al Desarrollo Regional, así como de velar por el cumplimiento de los objetivos planteados mediante una supervisión y seguimiento constantes, con el fin de generar un impacto significativo en la provincia de Limón, en relación con lo indicado en el punto d) del presente oficio. Todo lo anterior, sin detrimento de las acciones de fiscalización que pueda realizar en el futuro este órgano contralor.

3. OTROS ASUNTOS

Se detectaron errores aritméticos en el documento presupuestario que no corresponden a lo registrado en el SIPP; si bien fueron corregidos, ha sido una situación que se ha repetido en otros documentos presupuestarios remitidos a la Contraloría General, lo cual afecta la exactitud de la información que se adjunta de forma complementaria, que es requerida para una mejor comprensión de las partidas de ingresos y gastos. Se llama la atención sobre esta situación para que se verifiquen previamente las cifras presupuestarias, con el fin de evitar que se presenten errores recurrentes en la información que se somete a aprobación del ente contralor.

¹¹ Conforme a la cláusula 11.14.2 del Contrato de concesión de la TCM, la Administración concedente tomó la decisión de orientar la totalidad del 5% de canon de explotación a proyectos de desarrollo, no obstante, de acuerdo con el artículo 42.1 inciso a) en relación con el párrafo penúltimo del artículo 2 de la Ley General de Concesión de Obra Pública Nro. 7762, del canon de explotación el “setenta por ciento (70%)” será girado “para ser destinado exclusivamente a inversiones en obras de las respectivas provincias”, siendo que en principio la Administración concedente podría valorar reorientar el 30% restante para su propio financiamiento, mediante ajuste contractual.

DFOE-CIU-0398

8

8 de agosto de 2025

Finalmente, en lo que respecta al Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), las cuentas de ingresos y gastos no aprobadas del presupuesto extraordinario se pondrán a disposición de los usuarios que tienen la función de registrar y validar la información presupuestaria en dicho sistema, con el fin de que se realicen los ajustes que se refieren en el inciso f), en un plazo no mayor a tres días hábiles. Asimismo, deberá realizarse el respectivo ajuste de la información del Módulo de Planificación, de acuerdo con la norma 2.1.4 *Vinculación con la planificación institucional* de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

4. CONCLUSIÓN

El análisis que este Órgano Contralor llevó a cabo se fundamentó en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa legal vigente. Por tanto, la Contraloría General aprueba parcialmente el presupuesto extraordinario N.º 2 para el año 2025 por la suma de ₡1.834,6 millones.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Ana Patricia Barrientos Guzmán
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

APBG/AMC/vas

Ce: Jorge García Calvo, Gerente General, JAPDEVA
Gilberth Aguilar Mendoza Jefe a.i. Unidad Financiero Contable, JAPDEVA
Ana Miriam Araya Porras, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, MH.

G: 2025002998-1

Ni: 14063-14262-14704-15205-15823 (2025)