

Al contestar refiérase  
al oficio N.º **15405**

27 de agosto, 2025  
**DFOE-CIU-0419**

Licenciada  
Daniella Agüero Bermúdez  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas VII  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Consulta de criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de ley denominado: “LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LIMÓN (FODELI)”, expediente legislativo N.º 24.633.

Nos referimos a su oficio N.ºAL-CE 23115-OFI-0730-2025 del 29 de abril de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley señalado en el asunto, el cual es tramitado mediante el expediente legislativo n.º24.633, por lo cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

#### **I. Consideraciones relevantes que busca el Proyecto de Ley.**

El proyecto de ley dictaminado en la sesión 81 de la Comisión Especial de la Provincia de Limón pretende que el Fondo para el Desarrollo de Limón (Fodeli) cuente con una regulación para su ejecución, estableciendo que se trasladen los recursos al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Además, se dispone que ese Instituto, deberá utilizar dicho fondo para cancelar las obligaciones existentes con la Comisión Nacional de Préstamos (Conape).

En cuanto a la ejecución de fondos restantes, se indica que el IMAS gestionará y ejecutará los recursos en un 50% en el “Programa de capacitación” (apoyo financiero no reembolsable) a costarricenses, un 20% al “Programa Avancemos” exclusivamente a habitantes de la provincia de Limón y un 30% al “Programa de emprendimiento productivo individual” exclusivamente a habitantes de la provincia de Limón; señala que estos fondos serán adicionales a los recursos que el IMAS destina a la provincia de Limón.

El texto dictaminado contempla que las personas beneficiarias serán los habitantes de la provincia de Limón que se encuentren en condición de vulnerabilidad económica, pobreza o pobreza extrema, así como aquellas personas que, sin encontrarse en dichas condiciones, demuestren mediante un estudio socioeconómico que no cuentan con los medios suficientes para financiar sus estudios.

Por último, el proyecto establece un plazo de tres meses al actual administrador y al Ministerio de Hacienda para transferir el monto total remanente o acumulado en caja única del Estado, provenientes de los Convenios de Préstamo: N.º 3594-CR "Tercer programa de Ajuste Estructural", entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; 739/OC-CR "Programa de Ajuste del Sector Público", entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo; 742/OC-CR "Programa Sectorial de Inversiones", entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, de 22 de noviembre de 1995.

## **II. Análisis al texto del proyecto de ley**

### **1. Consideraciones generales**

Primeramente es importante señalar que el análisis del Órgano Contralor que se expondrá a continuación se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a sus atribuciones no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

### **2. Sobre el articulado del Proyecto de ley**

En cuanto a la constitución y finalidad del Fodeli, es necesario tener presente que dicho Fondo se creó en 1995 mediante el artículo 8 de la Ley N.º 7454 del 22 de noviembre de 1994 “Convenio de Préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural PAE III”, reformado en agosto de 1999 por la Ley N.º 7901 en cuanto a la conformación de

sus recursos y la posibilidad de constitución de un Fideicomiso<sup>1</sup> y más recientemente reformado en julio del 2019 por el artículo 20 de la Ley N.º 9688 en cuanto a su objetivo<sup>2</sup>.

De conformidad con lo anterior, el Fodeli actualmente como un órgano de desconcentración en grado máximo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva) con personalidad jurídica instrumental<sup>3</sup>, tiene el encargo de conceder aportes exclusivamente para la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón para la educación y bachillerato por madurez y aportes exclusivamente para la promoción de emprendimientos para las personas costarricenses residentes en la provincia de Limón.

En la exposición de motivos del presente proyecto de ley se plantea que transcurrido más de tres décadas sin mayores resultados del Fodeli, se requiere de un instrumento que permita atender las necesidades de la población de forma más sencilla y eficiente, de manera que se pueda cumplir con los fines y objetivo original de los recursos en el beneficio de ciertos sectores de la población limonense; motivación y necesidad que comparte esta Contraloría General.

En ese sentido, precisamente la Contraloría General se ha referido a la situación del Fodeli en cuanto a una serie de inconvenientes que han implicado una nula operación y el que no se hayan cumplido de manera efectiva los fines encomendados legalmente en beneficio de la provincia de Limón. Incluso desde el año 2019 con la Ley N.º 9688 que procuró dar una mayor estructura al Fodeli, no se ha logrado su debido funcionamiento y

---

<sup>1</sup> Modificación del artículo 2, en cuanto a los recursos que conforman el fondo y sus desembolsos, que cita: *“Los recursos que constituirán este Fondo provendrán del crédito aprobado en el artículo 2 de la presente ley, por el monto equivalente en colones de diez millones de dólares estadounidenses (US\$ 10.000.000,00), provenientes por partes iguales del primer y segundo desembolsos del contrato de préstamo 739/OC-CR. De tales recursos el fondo destinará la mitad (US\$ 5.000.000,00) exclusivamente a constituir, por medio de uno de los bancos comerciales del Estado, un Fideicomiso para la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón, con el fin de conceder becas para estudiantes de la provincia, para lo cual se suscribirá un convenio de administración del programa de becas con la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE).”*

<sup>2</sup> El texto vigente del artículo 8 de la Ley N.º 7454 modificado por el artículo 20 de la Ley N.º 9688, establece: *“Artículo 8- Se crea el Fondo de Desarrollo de Limón, en adelante Fodeli, cuya aplicación se realizará mediante ley especial. / Los recursos que constituirán el Fodeli provendrán del crédito aprobado en la presente ley, por el monto equivalente en colones a diez millones de dólares estadounidenses (US \$10.000.000,00), provenientes por partes iguales del primero y segundo desembolsos del contrato de préstamo 739/OC-CR, sus intereses y remanentes. / El fondo destinará la mitad, cinco millones de dólares estadounidenses (US \$5.000.000,00), exclusivamente a la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón, concediendo aportes para la educación y bachillerato por madurez y, la otra mitad, cinco millones de dólares estadounidenses (US \$5.000.000,00), exclusivamente a la promoción de emprendimiento para las personas costarricenses residentes en la provincia de Limón.”*

<sup>3</sup> Artículo 1, Ley N.º 9688 Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (Fodeli)

en ese sentido se ha advertido desde ese momento y de forma recurrente<sup>4</sup> sobre las dificultades en la conformación de la Junta Directiva del Fodeli y la inexistencia de presupuestos debidamente aprobados, incluido el periodo 2025, que posibilite la operación del Fondo.

En cuanto al traslado de los recursos distribuidos en tres Programas del IMAS se infiere que el Fodeli dejaría de existir como tal, como figura, dado que ese Instituto estaría subsumiendo como parte de sus labores la ejecución de los recursos, aspecto que se considera forma parte de la discrecionalidad legislativa. Igualmente, se entiende dentro de la discrecionalidad legislativa la orientación de los recursos en su totalidad a contribuciones no reembolsables a diferencia de la regulación actual en la Ley N.º 9688 que posibilita los aportes reembolsables y no reembolsables, con lo que se puede prever con el transcurso del tiempo un agotamiento de la fuente de financiamiento para los propósitos establecidos en el referido numeral 8 de la Ley N.º 7454.

Se considera importante se verifique que el alcance de los programas del IMAS sean congruentes con la finalidad del artículo 8 de la Ley N.º 7454 vigente, en el sentido de que también se contemplen *aportes para la educación y bachillerato por madurez* para habitantes de la provincia de Limón, salvo que el legislador estime reformar expresamente el citado artículo 8 en cuanto a sus objetivos.

Además, siendo los programas del IMAS actividades sustantivas, se prevea vía reglamentaria la posibilidad del Instituto de establecer la definición de los beneficiarios, las condiciones de otorgamiento, la determinación de políticas y estrategias, criterios técnicos pertinentes, priorizaciones y condiciones de los recursos, de manera que se logre el cabal cumplimiento de los fines originalmente establecidos para dichos recursos en beneficio de ciertos sectores de la población de la provincia de Limón. Igualmente, respecto a las regulaciones en materia administrativa, financiera y de inversión que establezcan las limitaciones y atribuciones sobre tales recursos y su trazabilidad.

Respecto al uso y transferencia de los recursos del Fondo para cancelar la totalidad de obligaciones existentes con Conape, es oportuno que se considere si se presenta un eventual impacto en caso de que existieran beneficiarios activos; y los tiempos de cara a la complejidad en cuanto al cumplimiento legal de eventuales finiquitos de contratos y derechos de dichos beneficiarios, a fin de que el texto del proyecto considere estos aspectos.

---

<sup>4</sup> Al respecto ver Oficio DFOE-IFR-0452 del 4 de octubre de 2018, Oficio DFOE-IFR-0398 del 26 de agosto de 2019, Oficio DFOE-IFR-0645 del 9 de octubre de 2020, Oficio DFOE-CIU-0650 del 12 de diciembre de 2022, Oficio DFOE-CIU-0491 del 07 de noviembre de 2023.

Finalmente, resulta necesario que el legislador considere los efectos, que en perjuicio de lo pretendido por el proyecto de ley, podría tener lo dispuesto en el artículo 10 sobre “Derogatoria”, en el que se establece que materializado el traslado de los recursos de Fodeli al IMAS se **deroga íntegramente la actual Ley N.º 9688** pues con ello también resultaría derogado el artículo 20 de esa Ley y se retornaría al texto del artículo 8 de la Ley N.º 7454 de 1999<sup>5</sup>, generando una contradicción entre normas y con el contenido del resto del articulado del proyecto de ley. De manera que esta situación pueda ser corregida durante el proceso de discusión del proyecto de ley y se garantice que la situación actual del manejo de recursos por el Fodeli pueda realmente ser superada.

### III. Conclusión

La Contraloría General coincide con la motivación y el propósito de este proyecto de ley: la necesidad apremiante de satisfacer, de manera efectiva y real, los fines y objetivos establecidos en el artículo 8 de la Ley N.º 7454 para el beneficio de la población de la provincia de Limón. Para lograrlo, es fundamental que se analicen y subsanen los aspectos indicados del texto propuesto. Esto garantizará la coherencia normativa y la

---

<sup>5</sup> Téngase en consideración que dicha derogatoria tendría como efecto resurgir el texto reformado en 1999 que disponía: *ARTÍCULO 8.- Creación del Fondo de desarrollo de la provincia de Limón / Se crea el Fondo de desarrollo de la provincia de Limón, que tendrá como objetivo facilitar líneas de crédito oportunas a los inversionistas y productores de esa provincia, que dispongan de proyectos productivos rentables (bienes y servicios), así como para obras de bien comunal. / El Fondo estará adscrito a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), contará con personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir los derechos y contraer las obligaciones que demande el giro normal de su actividad. / Se autoriza al Fondo para constituir fideicomisos con los bancos del Estado y realizar las actividades y demás inversiones para formar un fondo de capitalización, que abarcará no menos del veinticinco por ciento (25%) de los recursos financieros propios, pero no podrá erogarse más del veinte por ciento (20%) anual del Fondo. / JAPDEVA aportará el personal de apoyo administrativo, pero el Fondo podrá contratar, directamente o por medio de un concurso de antecedentes, según corresponda, las consultorías y los asesoramientos necesarios para su mejor gestión. / El Fondo será administrado por una junta directiva de cinco miembros. El Poder Ejecutivo definirá su integración así: el Presidente Ejecutivo de JAPDEVA o su representante, quien la presidirá y será su representante legal; un representante del Ministro del sector y tres de los sectores más representativos de la provincia de Limón. Los miembros de la Junta Directiva no devengarán dietas ni percibirán ninguna remuneración adicional por su desempeño en relación con el Fondo. / Los recursos que constituirán este Fondo provendrán del crédito aprobado en el artículo 2 de la presente ley, por el monto equivalente en colones de diez millones de dólares estadounidenses (US\$ 10.000.000,00), provenientes por partes iguales del primer y segundo desembolsos del contrato de préstamo 739/OC-CR. De tales recursos el fondo destinará la mitad (US\$ 5.000.000,00) exclusivamente a constituir, por medio de uno de los bancos comerciales del Estado, un Fideicomiso para la promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón, con el fin de conceder becas para estudiantes de la provincia, para lo cual se suscribirá un convenio de administración del programa de becas con la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE). / Por medio de escritura pública, la Procuraduría General de la República inscribirá la personería y la representación legal aquí establecidas.”*

DFOE-CIU-0419

6

27 de agosto, 2025

eficacia de la ley, de forma que se asegure que el traslado de recursos al IMAS se traduzca en una mejora concreta en el uso de los mismos para la provincia de Limón, en consonancia con los fines originales que pretendía el FODELI y los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

M.Sc. Yorlene Rojas Ortega  
**Asistente Técnica**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

/vas

Ce: Despacho Contralor

G: 2025001021-5

NI: 9390-2025