

Al contestar refiérase
al oficio N. **05772**

14 de mayo, 2026
DFOE-CIU-0192

Señora
Daniela Agüero Bermudez
Jefe de Área
Comisiones Legislativas II
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre texto base y texto sustitutivo del proyecto de ley denominado **LEY PARA GARANTIZAR LA EJECUCIÓN EFECTIVA DEL FONDO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMÓN (FODELI)**, expediente N.º 25.431.

Nos referimos a su oficio n.º AL-2543-OF-896-2026 del 16 de abril mediante el cual se solicita asesoría de la Contraloría General de la República del proyecto de ley denominado "**LEY PARA GARANTIZAR LA EJECUCIÓN EFECTIVA DEL FONDO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMÓN (FODELI)**", expediente N.º 25.431, por lo cual se procede a emitir la presente asesoría sobre el texto dictaminado (sustitutivo), conforme a las competencias del Órgano Contralor.

Se emite la opinión atendiendo lo requerido, en concordancia con lo dispuesto en los numerales 183 y 184 de la Constitución Política, en los que se constituyen a este órgano contralor como el rector en el control y la vigilancia de la Hacienda Pública, auxiliar de la Asamblea Legislativa siempre relacionado con la materia hacendaria, marco dentro del que se ejercen nuestras competencias y al cual se circunscribe esta opinión, la que se efectúa sin perjuicio de lo que señalen otros órganos especializados en la materia o con competencias consultivas relacionadas con las diferentes temáticas que se derivan del texto del proyecto que se conoce.

I. Motivación del proyecto de ley

La motivación del presente proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de rescatar el Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) de lo que han denominado una parálisis operativa que se ha extendido por más de tres décadas, a pesar de haber sido concebido originalmente mediante la Ley n.º 7454 como una acción afirmativa territorial para mitigar los rezagos estructurales de la región.

DFOE-CIU-0192

2

14 de mayo, 2026

Se indica que el principal obstáculo histórico, según se señala en el proyecto de ley, para la ejecución efectiva de estos recursos ha sido la dependencia administrativa, operativa y funcional del Fondo respecto de JAPDEVA, que debido a una prolongada crisis de gestión se considera ha impedido que la desconcentración máxima otorgada en el año 2019 se tradujera en una autonomía real, dejando al FODELI sin personal propio ni capacidad técnica permanente.

Asimismo, se agrega que la situación se trata de corregir mediante las iniciativas legislativas previas de los proyectos de ley expedientes n.º 23.711 y n.º 24.633, sin embargo mantuvieron vínculos de dependencia o propusieron la disolución de la naturaleza del Fondo al trasladarlo a otras entidades sin un diseño de sostenibilidad financiera y capitalización de largo plazo que garantizara su especialización regional. Mientras estos recursos permanecen sin asignación, la provincia de Limón continúa registrando los índices más bajos de desarrollo humano del país, tal como lo evidencia el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2024 del PNUD, donde se señala que todos los cantones de la provincia se ubican por debajo del promedio nacional, enfrentando brechas críticas en educación, empleo formal y seguridad, con una relación directa entre la exclusión social y los crecientes fenómenos de violencia.

Por ello, se presenta la iniciativa en busca de dotar a FODELI de estructura funcional y una personalidad jurídica propia que le permita romper con el ciclo de ineficiencia administrativa, transformándolo en un motor de movilidad social y desarrollo humano integral, estableciendo criterios de planificación, asignación y rendición de cuentas, que permita garantizar que la inversión pública llegue de forma estratégica a las comunidades, cumpliendo con el principio constitucional de igualdad material y asegurando que Limón cuente con una herramienta autónoma, transparente y orientada a resultados para transformar las condiciones de vida de sus habitantes.

II. Observaciones del Proyecto de Ley

Esta Contraloría General ha manifestado de forma recurrente su preocupación por los problemas de funcionamiento que han mantenido a FODELI en un estado de inoperatividad, al punto de haber acumulado cuatro periodos consecutivos —incluyendo el ejercicio 2025— sin tener presupuestos debidamente aprobados, según consta en los oficios DFOE-CIU-0650 de 12 de diciembre de 2022 y DFOE-CIU-0419 de 27 de agosto 2025. Si bien la búsqueda de representatividad sectorial es un fin válido, se sugiere valorar el efectivo funcionamiento del órgano de manera que el texto de la ley le permita una adecuada operación. En ese sentido, el historial de renunciaciones recurrentes por la forma en que se ha estructurado el órgano de dirección del FODELI, puede llevar a que, sin mecanismos de sustitución inmediata y criterios de idoneidad, la figura de "elección rotativa" podría perpetuar una nula operativa. Pese a que para el legislador ha sido relevante la concurrencia de diferentes sectores en el órgano colegiado, también puede ser aconsejable que se valore dicha integración de manera que a través del tiempo se pueda garantizar el quórum estructural necesario para que el Fondo pueda ejecutar sus fines legales y compromisos institucionales.

DFOE-CIU-0192

3

14 de mayo, 2026

Respecto a la gestión de beneficios y sostenibilidad financiera, la creación de la figura expresa de "Becas" y la clasificación de modalidades (completas, parciales y créditos) otorga una mayor precisión en comparación con la normativa vigente. Sin embargo, la propuesta de reducir la tasa de interés a la Tasa Básica Pasiva menos un punto, junto con la posibilidad de otorgar capital semilla no reembolsable, imponen un desafío crítico a la solvencia de largo plazo del FODELI. La eficiencia en la optimización de los recursos requiere también fortalecer las responsabilidades de los beneficiarios en cuanto a la rendición de cuentas y, fundamentalmente, en el establecimiento de controles y mecanismos de cobro administrativo y judicial que aseguren la recuperación efectiva de las sumas reembolsables, garantizando así la permanencia y rotación del Fondo en el tiempo.

En relación con el otorgamiento de beneficios a particulares bajo las figuras de "becas" y "emprendimiento", resulta medular que la definición de beneficiarios y las condiciones de acceso permitan establecer criterios técnicos pertinentes, priorizaciones y enfoques que maximicen la eficiencia presupuestaria. Es recomendable que las decisiones que adopte la Junta Directiva puedan estar sustentadas en parámetros previamente establecidos dentro de un marco de regulación que facilite una correcta interpretación, transparencia y rendición de cuentas, dada la naturaleza pública de los recursos asignados.

Con relación a la utilización por parte del FODELI del canon de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), es aconsejable que el legislador tome en cuenta varios aspectos de importancia. Como ha señalado este Órgano Contralor en el Oficio CGR/DJ-0331 (3488) de 5 de marzo 2021 y la Procuraduría General de la República en la opinión PGR-OJ-154-2021 de 27 de septiembre de 2021, estos recursos constituyen una fuente amplia y nutrida de fondos destinados a objetivos específicos de desarrollo regional, cuya inversión ya se encuentra estrictamente regulada en el artículo 33 de la Ley Orgánica de JAPDEVA (N.º 3091). Asignar esta competencia a una estructura organizativa aún no consolidada —y que ha demostrado una débil capacidad de gestión— genera incertidumbre sobre el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía. El proyecto de ley omite el sustento técnico que justifique este cambio en los mecanismos de gestión previstos contractualmente, lo cual puede generar algunos riesgos por acciones litigiosas o indemnizatorias contra el Estado al afectar las relaciones jurídicas establecidas en el contrato de concesión vigente. Es fundamental determinar la viabilidad jurídica y contractual para una administración del canon compartida, y de ser viable si se definen las condiciones, porcentajes y delimitación de responsabilidades que garanticen una gestión por resultados y eviten la desvirtuación del propósito originario de la cláusula 11.14.3 del Contrato de concesión de la TCM.

Con respecto a la modificación del gasto administrativo planteado, se considera oportuno que el legislador valore la razonabilidad de incrementar el tope del 25% al 40% de los rendimientos generados, a la luz de los principios de proporcionalidad y sana administración. Para un ajuste de esta magnitud es recomendable contar con estudios técnicos y económicos que le brinden mayores elementos al legislador y fundamenten la estructura de costos operativa, de modo que la gestión administrativa no comprometa la

DFOE-CIU-0192

4

14 de mayo, 2026

capacidad de inversión directa en los beneficiarios finales, con el riesgo de que el aparato institucional absorba recursos destinados prioritariamente al desarrollo humano y productivo de la provincia. En esta misma línea, la facultad de disponer de hasta un 30% del capital total para gastos de instalación inicial igualmente se sugiere se respalde por una proyección de sostenibilidad financiera de largo plazo, que garantice que esta inversión operativa no derive en una descapitalización prematura del Fondo ni afecte su solvencia futura. Es fundamental que cualquier definición de porcentajes de gasto se derive de una adecuada planificación técnica que permita demostrar la eficiencia en el uso de los fondos, asegurando que se pueda cumplir el propósito del legislador para el FODELI y que los costos de soporte guarden un equilibrio con el impacto social esperado en la región.

Finalmente, es aconsejable que el legislador analice si se presenta una suerte de contradicción, dado que, a pesar de que el FODELI cuenta con desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, se establezca la obligación para JAPDEVA el destinar recursos humanos, financieros y de cualquier índole requeridos para su operación hasta que el Fondo cuente con medios propios, a sabiendas de que esta ha sido una de las falencias operativas que se han presentado. Se aconseja revisar la viabilidad de este mandato, pues ante la ausencia de un plan de transición financiera, la Administración podría enfrentar un escenario de imposibilidad material de cumplimiento que afecte la puesta en marcha de la reforma y la prestación de los servicios portuarios y de desarrollo que JAPDEVA debe garantizar.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Yorleny Rojas Ortega
Asistente Técnica

Ana Paula Hernández Cordero
Fiscalizadora

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

//bsc

Ce: Despacho Contralor, CGR
DFOE-CGR

Ni: 8090

G: 2026000121-5