

Al contestar refiérase
a los oficios No. **06349**
06354
06357

26 de mayo de 2026
DCP-0117
DFOE-0026
DJ-0974

Señor
Edel Reales Noboa
Gerente
ASAMBLEA LEGISLATIVA
ereales@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se atiende solicitud de criterio sobre el texto sustitutivo del proyecto de reforma al artículo 5 bis de la Ley No. 3091, Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) del 18 de febrero de 1963, para potenciar el desarrollo de alianzas estratégicas.

Nos referimos a su oficio n° AL-DSDI-OFI-0057-2026 del 15 de mayo de 2026, mediante el cual se consulta el **texto sustitutivo** de discusión del proyecto de ley de referencia, tramitado mediante el expediente legislativo n.° 24.259, ante lo cual se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del órgano contralor.

Como punto de partida, resulta importante recalcar que esta Contraloría General comparte plenamente la necesidad de propiciar el éxito de los proyectos de infraestructura, de manera particular, de la provincia de Limón, siendo esta una de las regiones con mayor rezago en desarrollo social y económico. En ese contexto, también se reconoce que JAPDEVA, conforme a su mandato legal, tiene competencias en materia portuaria así como la misión de fomentar el desarrollo socioeconómico integral, rápido y eficiente de la vertiente Atlántica, y con ello promover iniciativas orientadas al crecimiento económico, la generación de empleo y el bienestar social de las comunidades de la región.

Desde esa perspectiva, se comparte el objetivo del proyecto orientado a promover mecanismos que contribuyan al desarrollo sostenible, la dinamización económica y la mejora de la calidad de vida de la población de la provincia de Limón, trascendiendo la visión estrictamente comercial; óptica desde la cual se realizan las siguientes valoraciones.

Bajo ese orden de ideas, el análisis que a continuación se presenta, desde la perspectiva de la Hacienda Pública, procura aportar un insumo técnico para la valoración y discusión legislativa, de manera que las iniciativas planteadas puedan materializarse de forma eficiente, transparente y sostenible, en resguardo del interés público, la Hacienda Pública y del desarrollo integral de la provincia de Limón y el real beneficio de sus habitantes. Teniendo presente que se trata de un nuevo texto.

1) Exposición de motivos del texto base.

En cuanto a la exposición de motivos del expediente n.º 24.259, se tiene como punto de partida el papel de JAPDEVA como una institución llamada, no solo a administrar y regular la actividad portuaria, sino también a promover integralmente el desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón. Bajo ese enfoque, el proyecto plantea que la institución debe contar con herramientas modernas de asociación y colaboración que le permitan impulsar iniciativas capaces de generar crecimiento económico, empleo, inversión y bienestar social en la región Caribe.

Se indica que el artículo 5 bis de la Ley orgánica de JAPDEVA establece nuevas facultades, entre lo que incluye alianzas estratégicas y asociaciones empresariales dentro y fuera del país, venta de servicios y productos relacionados con sus actividades en el mercado nacional. Y señala que *“Con el fin de fomentar el desarrollo a través de nuevas formas de contratación como las alianzas público-privadas, es crucial dotar a JAPDEVA de la capacidad para llevar a cabo este tipo de contrataciones en su actividad ordinaria, ya sea en el ámbito de infraestructura o portuario.”*

La exposición de motivos también menciona que Puerto Limón tiene un potencial turístico, destacando la relevancia estratégica de proyectos como la Marina y Terminal de Cruceros de Limón, que tiene como objetivo impulsar el crecimiento de la Región Caribe, señalando que estas iniciativas podrían dinamizar el turismo, atraer inversión, fortalecer encadenamientos productivos y abrir nuevas oportunidades económicas para las comunidades locales. Asimismo, se indica que el propósito del proyecto no es habilitar negocios o esquemas comerciales, sino facilitar instrumentos que contribuyan al desarrollo territorial, a la mejora de la calidad de vida y a la reactivación económica y social de la provincia. Lo anterior, denota que se configura como un medio para el desarrollo de la vertiente Atlántica concordante con la actividad de desarrollo socioeconómico establecida a JAPDEVA en el artículo 2 de su Ley Orgánica n.º 3091 y sus reformas.

2) Sobre el texto sustitutivo.

Al examinar el texto sometido a nuestra consulta, se debe destacar como un primer aspecto que dicha versión difiere sustancialmente de las propuestas tramitadas en el pasado. Así, el texto actual analizado no se limita a reproducir la versión original del expediente n.º 24.259, sino que incorpora elementos adicionales. El proyecto inicial habilitaba a JAPDEVA para suscribir “alianzas estratégicas” y cualquier forma de asociación empresarial, incluso para proyectos de **infraestructura, comerciales o tecnológicos**, delegando en el reglamento del Consejo de Administración la definición de términos, condiciones y procedimientos de selección.

El texto sustitutivo, adiciona la protección del dominio público portuario y la naturaleza pública de los bienes, exige estudios técnicos y de factibilidad que acrediten beneficios económicos, financieros y sociales reales para la provincia de Limón, introduce principios de transparencia, eficiencia, igualdad, publicidad, libre concurrencia, rendición de cuentas, fiscalización y control de la Hacienda Pública, se refiere a aspectos generales de prohibiciones, mecanismos de fiscalización, resolución de conflictos y también fija un plazo máximo de cincuenta años, lo que refuerza un planteamiento más cercano a modelos de asociaciones público-privadas (APP) con un enfoque de interés social¹, coincidente con la exposición de motivos, aun cuando mantiene como fundamento procedimental la referencia a la excepción prevista en el inciso h) del artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública, aspecto que convendría revisar toda vez que, no tendría coherencia definir este modelo de APP y mantener la referencia a dicha norma.

Sobre el particular, la Sala Constitucional señaló, en su resolución No. 028774-2024, que las alianzas estratégicas en sentido estricto están concebidas para actores que compiten en mercados afines, con fines exclusivamente comerciales. Ese no es el caso del modelo propuesto en el texto sustitutivo, puesto que, además del interés comercial plantea de manera significativa es su orientación al desarrollo territorial, la generación de empleo, la atracción de inversión y la mejora del bienestar social de Limón, a través de la articulación entre actores públicos y privados.

Ahora bien, el éxito de este tipo de iniciativas de largo plazo, requiere definir aspectos básicos que le brinden seguridad jurídica a todas las partes involucradas, además, de resguardar el interés público y garantizar que los beneficios prometidos se puedan materializar. Algunos de estos aspectos requieren respaldo a nivel legal, ya sea en este proyecto o tomando como referencia marcos generales en lo que resulte pertinente, mientras que otros podrían desarrollarse en un reglamento.

¹ World Economic Forum. Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America. World Economic Forum, 2014.

Bajo ese contexto, seguidamente se desarrollan algunos aspectos que podrían contribuir a delimitar y precisar el alcance de la figura propuesta.

3) Sobre la modalidad contractual propuesta en el texto sustitutivo.

Con ocasión del proyecto de Ley No. 24.467, en el que se pretendía la reforma al artículo 5 bis de la Ley de JAPDEVA, por medio de la resolución No. 028774-2024 de las 18 horas y 20 minutos del 01 de octubre de 2024, la Sala Constitucional, concluyó:

“XIII. En primer lugar, debe tenerse presente qué es y para qué está prevista una alianza estratégica, cuándo el ordenamiento permite su utilización y bajo qué circunstancias. Al respecto, resulta altamente ilustrativa la sencilla explicación que sobre la naturaleza y contenido de una alianza estratégica plantea la Contraloría [...], al referir que una alianza estratégica se caracteriza por ser un contrato de asociación entre una institución pública que opera en un mercado en competencia, y una o varias empresas públicas o privadas con las que comparte mercados afines a sus competencia legales; que dicha alianza se realiza para llevar a cabo un proyecto común con el propósito de lograr ventajas competitivas o posicionamiento comercial que no se alcanzaría individualmente a corto plazo [...]. [...] El artículo 5 del proyecto de ley, que pretende modificar el artículo 5 bis de la Ley Orgánica de JAPDEVA, es inconstitucional, por variar de manera ilegítima la finalidad de las alianzas estratégicas, al permitir establecer dichas alianzas con sujetos ajenos a los fines de la institución, comprometiendo con ello la idoneidad de la contratación; y, por pretender habilitar el desarrollo de inversiones de infraestructura -que se traducen en obra pública-, a través de una figura que se encuentra exenta de los procedimientos de contratación, a pesar que lo relativo a obra pública y el desarrollo de infraestructura, por mandato constitucional, debe realizarse mediante la contratación pública, más aún si de por medio se encuentra lo relativo a los muelles o terminales portuarias. De tal manera este artículo contraría el artículo 182 de la Constitución Política.”

Como ya se indicó, desde la misma exposición de motivos, así como con la incorporación de varios de los elementos del texto sustitutivo aproximan la figura propuesta a un modelo de Asociación Público Privada y además por las condiciones previstas con una perspectiva de interés social. Esto tiene una serie de implicaciones jurídicas, entre las que destaca que más que plantear una simple excepción a los procedimientos ordinarios de contratación pública, el proyecto avanza hacia la regulación material de una tipología contractual específica, esto considerando que la Sala Constitucional en la resolución de cita, también señaló:

“En resumen, el régimen de contratación pública previsto en el ordenamiento, permite sujetar las contrataciones de las Administraciones Públicas a procedimientos distintos o reglas simplificadas. Sin embargo, estas deben ser establecidas por ley. Al igual que

refiere el precedente citado, el modelo propuesto en el proyecto consultado, tiene asidero constitucional, en tanto no se establece un modelo único para la contratación de bienes y servicios por parte del Estado y sus instituciones y, por el contrario, refiere a la ley para su regulación, lo que supone cierta libertad de la actividad legislativa para determinar la modalidad de contratación. Así, le corresponde al legislador definir, en cada caso, los procedimientos de contratación administrativa, incluso, disponer de sistemas especiales y cuantías diferenciadas, en relación con las características de la actividad y de la institución de la que se trate, siendo, precisamente, la cuantía, el parámetro discriminante en el diseño de diversos tipos de procedimientos de contratación administrativa.”

4) Sobre la selección del socio: la incorporación de los principios de contratación pública.

En cuanto a la selección del socio, el texto sustitutivo incorpora expresamente la sujeción a los principios constitucionales. Bajo ese contexto, se observa que la escogencia del privado no podría materializarse mediante mecanismos discrecionales o de negociación directa ajenos a parámetros objetivos de competencia, sino que necesariamente debe estructurarse a través de un procedimiento concursal, compatible con la naturaleza de este tipo de esquemas asociativos, pero plenamente alineado con los principios constitucionales que rigen la contratación pública y la gestión de la Hacienda Pública. Lo anterior implica garantizar condiciones reales y efectivas de concurrencia, publicidad, transparencia, imparcialidad, selección objetiva y control.

- Principio de control.

Es preciso tener presente la lectura histórica que ha tenido este órgano contralor respecto al principio de control. Bajo esa misma línea, se debe traer a colación lo señalado por la Sala Constitucional en la resolución No. 4013-92 de las 10:06 horas del 18 de diciembre de 1992 en cuanto a que: “... la Contraloría General de la República es la encargada, por excelencia, de la vigilancia de la Hacienda Pública, fiscalización que se tornarí inocua, de prosperar la idea de que puedan adjudicarse contrataciones relativas a bienes públicos y con fondos igualmente públicos sin posibilidad de apelar el acto adjudicatorio. La apelación de las adjudicaciones ante la Contraloría General de la República es una garantía de imparcialidad en el proceso y la sustancia de una licitación de la que no puede privarse ilegítimamente al administrado”.

En ese sentido, esta Contraloría General estima que en las iniciativas en que el legislador omite regular el procedimiento recursivo en materia de contratación pública (recurso de objeción contra el pliego de condiciones y de apelación contra el acto final del procedimiento), no puede interpretarse como una forma de eliminar o suprimir los controles previos. De tal manera, ante una omisión del legislador en un caso particular, la interpretación acorde con las reglas y principios de la contratación pública, siempre que medien fondos

públicos, le corresponde al órgano contralor conocer de dichos recursos, ello en función de su jerarquía impropia en esta materia.

- **Sobre el principio de transparencia y publicidad.**

En la resolución No. 01655-2011, 05272-2011 y 06512-2019, la Sala Constitucional precisó los alcances de este principio en el que podemos destacar elementos esenciales que rigen la normativa que al efecto se emita: procedimientos pre establecidos normativamente, divulgación de la información, búsqueda de la concurrencia y acceso a la información.

Sobre este último punto, por medio de la resolución No. R-DCP-SICOP-01487-2024 esta Contraloría General ha manifestado: *“Precedentes como este y otros, se retoman a efectos de recordar que esta División ha enfatizado aspectos en la tramitación de los recursos, de frente al numeral 16 de la Ley General de Contratación Pública en cuanto al uso obligatorio en el uso del sistema digital unificado (SICOP) para todas las etapas del proceso de contratación pública así como a la responsabilidad de las partes en el uso adecuado de dicho sistema y sus funcionalidades, siendo que a partir de dicho uso que se promueve y materializa el cambio en el modelo de la gestión de la contratación pública, en respeto entre otros del principio de transparencia de las contrataciones públicas.”* (Ver también: No. R-DCP-SICOP-01282-2025)

Así las cosas entendido que deben asegurarse los principios de transparencia y publicidad, los cuales se ven materializados en parte por medio de la regulación establecida en la Ley 9986, en relación al uso de un único sistema de contratación pública, se entiende que en el caso de las contrataciones desarrolladas bajo las disposiciones del proyecto de ley, se encuentran sujetas al uso de dicho sistema digital unificado.

- **Sobre el principio de libre concurrencia e igualdad.**

Por otro lado, en las resoluciones No. 1093-2001, 3050-2003 y 01655-2011, de la Sala Constitucional, se indica que la libre concurrencia se debe ver como una garantía efectiva y no virtual, en que se garantice a los oferentes su participación, es decir que existan mecanismos reales que lo permitan. Así, reglas claras (pliegos de condiciones) que garanticen la justa aplicación a todos por igual, criterios técnicos, estudios que sustenten las decisiones de inicio y de trámite, así como garantías de oposición y revisión de las actuaciones dadas.

5) Aspectos para asegurar el propósito del proyecto definido desde la exposición de motivos

Como referencia, organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y la OCDE han señalado que el éxito de este tipo de iniciativas no depende únicamente de la intención de impulsar proyectos o atraer inversión, sino también de contar con condiciones mínimas que permitan brindar seguridad jurídica, proteger el interés público y asegurar que los beneficios

esperados puedan materializarse de manera sostenible². En ese sentido, considerando la magnitud y relevancia de los proyectos, conforme la exposición de motivos, sugerimos que el modelo contemple aspectos básicos que orienten su implementación y ejecución.

Dentro de estos aspectos, adquiere especial importancia la definición clara de los objetivos sociales y territoriales que se busca alcanzar, de forma que los proyectos puedan vincularse efectivamente con el desarrollo económico y social de la provincia de Limón durante todo su ciclo de vida, no solo en las etapas previas. Lo anterior permite orientar las iniciativas hacia resultados concretos relacionados con empleo, encadenamientos productivos, actividad turística, bienestar comunitario y generación de valor público, más allá de consideraciones exclusivamente financieras, las cuales siempre son importantes, de manera que garanticen la sostenibilidad del proyecto. En esa línea, también resulta relevante contemplar mecanismos de evaluación y seguimiento, tales como auditorías externas, periódicas e independientes, que permitan valorar el cumplimiento de los objetivos sociales y territoriales previstos y la efectividad de los beneficios generados para las comunidades.

Asimismo, la experiencia internacional y de fiscalización de la Contraloría General, evidencia la relevancia de establecer reglas generales sobre la distribución de riesgos (constructivos, operativos, financieros, regulatorios, ambientales y de demanda), procurando que cada parte asuma aquellos que se encuentra en mejor capacidad de administrar. De igual forma, se considera conveniente prever mecanismos que contribuyan a la sostenibilidad financiera de los proyectos, contemplando los aportes de JAPDEVA, así como condiciones mínimas que permitan mantener el equilibrio económico y operativo ante cambios o situaciones imprevistas propias de este tipo de esquemas de largo plazo, y los pasivos contingentes.

También resulta relevante incorporar el diseño del control concurrente, considerando la supervisión, seguimiento y fiscalización que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el adecuado uso de los recursos involucrados. En esa línea, la incorporación de espacios de rendición de cuentas, evaluación de resultados y participación de las comunidades beneficiadas puede contribuir a fortalecer la transparencia y legitimidad de los proyectos. En ese sentido, resulta importante la incorporación de cánones, tasas o mecanismos de recuperación de costos asociados a las labores de supervisión y fiscalización que demanden los proyectos desarrollados bajo este esquema.

Por otra parte, dada la naturaleza de largo plazo de estas iniciativas, resulta conveniente establecer condiciones generales para eventuales sanciones, modificaciones contractuales, terminación anticipada y reversión de los bienes o activos asociados al proyecto. Dichos elementos requieren regularse por ley, ya sea en este proyecto o tomando como referencia marcos generales, ampliando según corresponda en el reglamento.

² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD, 2012; World Bank Group. Public-Private Partnership Reference Guide, Version 3.0. Washington D.C., 2017; International Monetary Fund (IMF). Public-Private Partnerships. Fiscal Affairs Department, 2004.

Finalmente, las observaciones planteadas se realizan desde una perspectiva técnica y preventiva, orientada a contribuir al éxito y sostenibilidad de los proyectos que eventualmente se desarrollen por parte de JAPDEVA. En ese sentido, se busca aportar elementos que permitan mitigar riesgos, fortalecer la confianza pública y favorecer que las inversiones generen resultados concretos y sostenibles para el desarrollo integral de la provincia de Limón y el bienestar de sus comunidades.

De conformidad con lo expuesto en el presente oficio, se dejan así rendidas las observaciones consideradas pertinentes por parte de la Contraloría General.

Atentamente,

Roberto Rodríguez Araica
Gerente de División

Amelia Jiménez Rueda
Gerente de División

Luis Diego Ramírez González
Gerente de División