



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

11 de febrero de 2026  
AL-DEST-IJU-046-2026

Señor  
Edel Reales Novoa  
Gerente Departamento  
Secretaría del Directorio  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.633**

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 24.633**, Proyecto de ley: **LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LIMÓN (FODELI)**.

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Georgina García Rojas  
**Subgerente Departamental**



\*/lsch 11-2-2026

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-046-2026**

**INFORME DE:  
PROYECTO DE LEY**

**LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL FONDO  
PARA EL DESARROLLO DE LIMÓN (FODELI)**

**EXPEDIENTE 24633**

**AUTORIZADO POR:  
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
GERENTE DEPARTAMENTAL**



11 de FEBRERO de 2026

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>1. ANÁLISIS TÉCNICO</b>	<b>4</b>
Resumen del Proyecto	4
Antecedentes	4
Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	5
Análisis del Articulado	6
Artículo 2.	6
Artículo 3.	6
Artículo 4.	7
Artículo 5.	13
Artículo 7.	13
Artículo 9.	14
Artículo 10.	14
Aspectos de Técnica Legislativa	15
<b>2. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>16</b>
<b>3. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b>	<b>19</b>
<b>4. FUENTES</b>	<b>19</b>



**AL-DEST-IJU- 046-2026**

**"COMISION ESPECIAL DE LA PROVINCIA DE LIMON"**

**"EXPEDIENTE 24633"**

**LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN DEL FONDO  
PARA EL DESARROLLO DE LIMÓN (FODELI)<sup>1</sup>**

**1. ANÁLISIS TÉCNICO**

**Resumen del Proyecto**

Según la exposición de motivos: *“El Fodeli nació como un recurso destinado a mejorar el bienestar de los limonenses (...) La presente reforma propone un cambio estructural que permitirá una administración más ágil y transparente de los recursos, enfocado en los dos pilares que más impactarán en el desarrollo de la provincia: educación y emprendimiento. Esto a través de la descentralización de la administración, donde el IMAS tendrá un rol clave”.*

Con este propósito, la iniciativa pretende derogar de manera íntegra la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019, eliminando la naturaleza jurídica del fondo como órgano de desconcentración en grado máximo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

---

<sup>1</sup> Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Lihanny Linkimer Bedoya. Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.



Así mismo dispone trasladar el monto total remanente o acumulado en caja única del Estado de conformidad con la Ley N° 7454, Aprobación de los Convenios de Préstamo: N° 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 y sus reformas, al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para que este se encargue de la administración de dichos recursos, a través de tres de sus programas, los cuales serían "Capacitación", "Avancemos" y "Emprendimiento Productivo Individual".

### **Antecedentes**

En la corriente legislativa se han presentado diversos proyectos de ley con el objetivo de regular el Fondo para el Desarrollo de Limón (FODELI):

**Expediente 15940** "CREACIÓN DE LA AGENCIA DE PROMOCIÓN HUMANA Y DE DESARROLLO DEL CARIBE S.A. (APROHDECA S.A.)". Archivado el 23 de junio de 2009.

**Expediente 18792** "Modificación al artículo 8 de la Ley de Aprobación del Convenio de Préstamo N. 3594 "Tercer Programa Ajuste Estructural entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Construcción y Fomento". Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal el 07 de junio de 2017.

**Expediente 19201** "Ley de Creación del Fondo de Becas para Limón "Archivado por Dictamen Unánime Negativo, el 07 de noviembre de 2017.

**Expediente 19208** "MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 8 Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS NUEVOS A LA LEY DE APROBACIÓN 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, LEY N.º 7454, Y SUS REFORMAS". Archivado por Dictamen Unánime Negativo, el 19 de noviembre de 2017.

**Expediente 19416** "Fondo de Desarrollo para Limón". Archivado por Dictamen Unánime Negativo, el 07 de noviembre de 2017.



**Expediente 2000** “LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE BECAS Y PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO PARA LA PROVINCIA DE LIMÓN (FONDO PROLIMÓN)”. Genero la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019

**Expediente 23711** “LEY DE ESTRUCTURACIÓN DEL FONDO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMÓN (FODELI) CREER PARA CRECER”. Archivado por Dictamen Unánime Negativo, el 14 de febrero de 2025.

### **Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>2</sup>**

La iniciativa de Ley presenta una vinculación nula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien es cierto, una vez canceladas las obligaciones con CONAPE, se busca la ejecución de los fondos restantes del FODELI en aspectos de capacitación, fortalecimiento del programa “avancemos” y fomento al emprendimiento productivo individual, lo que propone la iniciativa es un cambio administrativo trasladando la responsabilidad al IMAS. Llama la atención que la iniciativa de Ley no contempla aspectos fundamentales como la sostenibilidad financiera del fondo, lo que debería ser determinado a través de un estudio técnico-económico para garantizar el acceso de las poblaciones de interés a los financiamientos no reembolsables que se plantean.

### **Análisis del Articulado**

El siguiente informe jurídico se realiza sobre el texto sustitutivo aprobado el 29 de abril de 2025.

#### **Artículo 2.**

El artículo establece el traslado de todos los recursos de FODELI al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). En este sentido, resulta importante tener en consideración que la exposición de motivos no expone ningún criterio de carácter técnico que respalde la elección del IMAS como administrador del Fondo.

Teniendo en consideración que el IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, según su ley de creación<sup>3</sup>, las ayudas otorgadas por este, a

---

<sup>2</sup> Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

<sup>3</sup> ARTICULO 2º.- El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza. Ley 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) del 04 de mayo de 1971.



través de sus programas estarán destinadas a poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema.

### **Artículo 3.**

El artículo dispone: *“Deberá el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con recursos propios del fondo, **cancelar la totalidad de las obligaciones existentes** con la Comisión Nacional de Préstamos (CONAPE). No deberán tomarse recursos del IMAS para ese propósito.”*

Al respecto, se llama la atención de la necesidad de mejorar la redacción del articulado y que se especifique que la totalidad de obligaciones que se propone cancelar son las adquiridas precisamente por FODELI, a través del Convenio de administración programa de becas “Promoción del desarrollo humano de la provincia de Limon” suscrito entre el Fondo de Desarrollo de la provincia de Limon (FODELI) y Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). Refrendado por la Contraloría General de la Republica mediante oficio 00700, 23 de enero de 2002, DI-AA-198 y refrendo de Adendum al convenio mediante oficio 05542, 24 de enero de 2004, DI-AA-1081.

Se recomienda a las diputaciones considerar el desembolso que esta medida representaría para el FODELI, ya que actualmente, la cancelación de las obligaciones adquiridas con CONAPE según el artículo 9 del citado Convenio se realizan de manera mensual<sup>4</sup>, por lo que la cancelación total de las obligaciones vendría a resultar en un gasto considerable de los recursos del fondo.

En esta misma línea de pensamiento, se llama la atención que debido a la derogatoria pretendida por la iniciativa de la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019, FODELI dejaría de ser un órgano de desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental y capacidad de derecho público y privado, con fuentes de recursos financieros, para convertirse simplemente en un fondo económico, destinado a suplir los gastos de tres programas específicos del IMAS que beneficien a las personas habitantes de la provincia de Limón, sin que la iniciativa disponga ninguna fuente de ingresos nuevos al Fondo.

Bajo esta perspectiva, el desembolso de la totalidad de las obligaciones adquiridas por FODELI con CONAPE, representaría una disminución considerable de los recursos del Fondo, acelerando el inevitable consumo de estos, debido a que los tres programas del

---

<sup>4</sup> Artículo 9. Forma en que operara la beca: cancelación de intereses y Comisión de crédito y otros cargos. La cancelación de intereses, comisión de crédito y costos de Póliza de Vida Colectiva del préstamo concedido por CONAPE amparado a Convenio, serán cancelaos mensualmente por el fondo, a más tardar dentro de los 15 días naturales posteriores al momento en que CONAPE presente su gestión de cobro, tanto del periodo de ejecución como el de gracia y recuperación del préstamo.



IMAS que son mencionados en el proyecto (Capacitación-Avancemos-Emprendimiento Productivo Individual) otorgan beneficios bajo la modalidad de no reembolsables.

#### **Artículo 4.**

El artículo establece la distribución que deberá realizar el IMAS de los recursos del Fondo, destinando el 50% de estos al programa “Capacitación”, un 20% al programa “Avancemos” y finalmente un 30% al programa “Emprendimiento Productivo Individual”.

Respecto al inciso 1) referente a los recursos que se destinarán al programa “Capacitación” se llama la atención a que la iniciativa no especifica que los beneficios que otorgue el IMAS con estos recursos deberán ser exclusivamente para las personas habitantes de la provincia de Limón, como si lo hace para los casos de los programas “Avancemos” y “Emprendimiento Productivo Individual”.

De igual forma, la iniciativa dispone que los recursos que sean otorgados por el IMAS por medio de este programa se dedican a **estudios de formación técnica, educación superior universitaria, educación superior parauniversitaria**, la realización de cursos cortos, de formación, capacitación y/o especialización en las competencias y habilidades de mayor demanda para insertarse en las actividades económicas, tales como cursos de idiomas, presentación de pruebas internacionales, obtención de certificaciones de habilidades, capacidades o conocimientos, en las distintas modalidades de oferta (presencial, virtual y/o híbrida) y de formación como son los campamentos de formación (bootcamps); basado en el mérito y la condición socioeconómica de los solicitantes, con preferencia en las áreas de mayor demanda del mercado laboral.

Al respecto es necesario tener presente que el IMAS se crea en la Ley 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) del 04 de mayo de 1971<sup>5</sup>, como una institución autónoma con personalidad jurídica, que tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. En estos términos la Procuraduría ha indicado:

*“Con tal finalidad, debemos remitirnos al cardinal primero de la Ley número 4760, denominada Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, que dispone:*

*“Créase una institución denominada Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual tendrá personalidad jurídica propia y se regirá por esta ley y su reglamento.”*

---

<sup>5</sup> ARTÍCULO 1º.- Créase una institución denominada Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el cual tendrá personalidad jurídica propia y se regirá por esta ley y su reglamento.



*Como claramente se sigue de la norma transcrita, el IMAS forma parte de las denominadas personas jurídicas públicas, como tal cuenta con factibilidad legal de disponer del patrimonio que le es propio y goza de autonomía. Todo lo anterior, con la finalidad de "...resolver el problema de la pobreza extrema en el país..." -canon segundo de la Ley 4760-*

*Sobre el particular, la jurisprudencia administrativa, ha sostenido:*

*"...La Ley 4760 del 30 de abril de 1971, crea al IMAS como una institución autónoma con personería jurídica, que tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin.*

*La intención del legislador fue crear una institución dotada de un estatus jurídico especial, haciendo de ella un organismo descentralizado del Estado y con un fin específico por cumplir, en los términos dispuestos en los artículos 1 y 2 de su Ley constitutiva,"<sup>6</sup>*

Así las cosas, el IMAS por mandato constitucional<sup>7</sup>, en su calidad de institución autónoma, goza de autonomía administrativa, potestad que ha sido ampliamente reconocida por la Sala Constitucional, la cual ha indicado:

*"Así entonces, la Constitución Política le garantiza, en su ordinal 188, a todo ente público menor, distinto del Estado, **una autonomía administrativa mínima o de primer grado**, esto es, la potestad de auto-administrarse, sin sujeción a ningún otro ente público y sin necesidad de una norma legal que así lo disponga, para disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento eficaz y eficiente de los cometidos y fines que tiene asignados. De este modo, el poder central tiene varias limitaciones respecto de su injerencia sobre las instituciones autónomas, así no puede actuar como jerarca del ente descentralizado: no puede controlarlo limitando la actividad del ente por razones de oportunidad; y, no puede, **tampoco, actuar como director de la gestión del ente autónomo mediante la imposición de lineamientos o de programas básicos.**"<sup>8</sup>*

En el uso de esta autonomía administrativa, puede el IMAS emitir sus propias normas generales administrativas para cumplir sus fines, incluyendo la estructuración de su organización, gestión de recursos humanos y el desarrollo del contenido de sus programas de combate a la pobreza.

En este sentido, la Sala Constitucional se ha manifestado:

*"en cuyo caso debe aclararse que el IMAS como institución descentralizada goza de autonomía administrativa, y en ejercicio de esta autonomía administrativa, atribuye a la Administración la potestad reglamentaria, y es a través de ésta que la Administración crea un cuerpo normativo de grado inferior a la ley y limitado por ella, destinado a regular aspectos de organización y servicio. Esta potestad reglamentaria forma parte del poder público discrecional que ostenta el ente en virtud de su naturaleza descentralizada"<sup>9</sup>*

<sup>6</sup> Procuraduría General de la República. C-100-2015 del 27 de abril de 2015.

<sup>7</sup> Artículo 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión. Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

<sup>8</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 18892 - 2023 del 01 de agosto del 2023.

<sup>9</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 26673 - 2025 del 22 de agosto de 2025



A mayor abundamiento, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en su Sentencia 00031-92 del 04 de marzo de 1992 manifestó:

*"La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines. Dicha "facultad legislativa", de eses entes autónomos, ha sido aceptada e interpretada, por la jurisprudencia nacional, como un poder o potestad reglamentaria y no como autolegislación; toda vez que, dichas normas, se contraen únicamente a su administración."*

**De lo anterior se colige que el IMAS tiene la potestad de crear y estructurar sus programas de ayuda de la forma en que considere mejor para la obtención de sus fines, con total autonomía.**

Específicamente, en tratándose de los programas de Capacitación que desarrolla el IMAS en la respuesta recibida por parte del señor Luis Felipe Barrantes Arias, director de la Dirección de Desarrollo Social del Instituto Mixto de Ayuda Social, mediante el oficio IMAS-DDS-0171-2026 del 28 de enero de 2026, se indica que:

*"Subsidio Capacitación: brinda oportunidades a las personas que requieren fortalecer sus capacidades, mediante la **capacitación técnica y microempresarial**, para facilitar el acceso al empleo, así como el desarrollo o mejora en la ejecución de emprendimientos productivos, mediante una transferencia monetaria no reembolsable **para cubrir los costos de matrícula y mensualidades de cursos de capacitación técnica y microempresarial**, así como aquellos costos relacionados con la participación en las distintas actividades de intercambio de conocimientos y promoción programadas a nivel institucional y otros procesos.*

(...)

*Existen características específicas según el producto (beneficios, subsidio o transferencia monetaria) a los que pueden acceder las personas y hogares en situación de pobreza, entre las que se ubican las siguientes:*

*Capacitación:*

*Personas en situación de pobreza que requieren fortalecimiento de sus capacidades, **mediante la capacitación técnica y microempresarial**, para facilitar el acceso al empleo, así como el desarrollo o mejora en la ejecución de emprendimientos productivos."*

De igual manera, en el sitio web del IMAS se puede observar la siguiente información:

*"CAPACITACION*

*Consiste en el apoyo financiero, no reembolsable, a personas que requieren fortalecer sus capacidades, **mediante la capacitación técnica y microempresarial**, para facilitar el acceso al empleo, así como el desarrollo o mejora en la ejecución de emprendimientos productivos. Incluye, además del costo de la matrícula y mensualidades, otros costos necesarios para la participación plena de las personas beneficiarias en esos procesos."<sup>10</sup>*

<sup>10</sup><https://www.imas.go.cr/es/beneficios/capacitacion-0>. Tomado el 27 de enero de 2026.



De este modo, resulta claro que el programa “Capacitación” del IMAS, está destinado a financiar **capacitaciones técnicas y microempresariales**; sin embargo, la iniciativa pretende establecer que los recursos que reciba este programa (50% de los recursos del FODELI) sean destinados a costear estudios de formación técnica, educación superior universitaria, educación superior parauniversitaria, la realización de cursos cortos, de formación, capacitación y/o especialización en las competencias y habilidades de mayor demanda para insertarse en la actividades económicas, tales como cursos de idiomas, presentación de pruebas internacionales, obtención de certificaciones de habilidades, capacidades o conocimientos, en las distintas modalidades de oferta (presencial, virtual y/o híbrida) y de formación como son los campamentos de formación (bootcamps); basado en el mérito y la condición socioeconómica de los solicitantes, con preferencia en las áreas de mayor demanda del mercado laboral.

De este modo, la iniciativa **pretende modificar los destinos del programa en cuestión, ampliando el tipo de estudios, cursos y pruebas que podrán ser financiados con los recursos provenientes de FODELI**. Además, se estaría creando una subdivisión del programa, ya que estos nuevos estudios, cursos y pruebas, solo podrán ser financiados a las personas habitantes de la provincia de Limon en condición de pobreza y pobreza extrema, mientras que el resto de la población a la que se le pueda otorgar la ayuda por medio del programa “Capacitación” deberá recibirla según las condiciones establecidas por el IMAS.

Esta situación podría violentar el principio de autonomía administrativa del IMAS, según se ha expuesto.

El inciso 2) del artículo establece que se destine un veinte por ciento (20%) de los recursos de FODELI “al programa “Avancemos”, el cual coadyuva a la inclusión, la permanencia, la asistencia y la reincorporación al sistema educativo de las personas estudiantes, exclusivamente de los habitantes de la provincia de Limón. **Este beneficio es para estudiantes que cursen el último año de educación diversificada.**”

Este supuesto genera una situación semejante a la anteriormente expuesta respecto a la autonomía administrativa del IMAS, ya que en oficio IMAS-DDS-0171-2026, se refieren al programa “Avancemos” en los siguientes términos:

*“Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos: transferencia monetaria condicionada orientada a coadyuvar a la inclusión, la permanencia, la asistencia y la reincorporación en el sistema educativo formal de personas estudiantes de **educación primaria y secundaria de las diferentes modalidades avaladas por el Ministerio de Educación Pública**; en la ejecución de esta transferencia, se debe considerar los acuerdos del*



Consejo de Coordinación del Programa Avancemos (máxima instancia según las competencias asignadas mediante la Ley N°9617).

(...)

Beneficiarios del programa Avancemos:

Personas estudiantes **en los niveles de primera infancia, primaria y secundaria.**

En el caso del programa “Avancemos”, la iniciativa pretende la reducción de la población objetivo del programa original, ya que delimita las ayudas otorgadas con fondos del FODELI a estudiantes que cursen el último año de educación diversificada, dejando de este modo fuera de este beneficio a las personas de los niveles de primera infancia, primaria y la mayoría de secundaria, quienes son la población destino en este momento, según se puede constatar en la página web del IMAS<sup>11</sup>.

Esta situación podría resultar en roces con la autonomía administrativa del IMAS, por las razones anteriormente expuestas.

En este mismo sentido, la limitación pretendida, crearía una antinomia con lo dispuesto en la Ley 9617. Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos del 02 de octubre de 2018 la cual establece:

*“Artículo 1- Definición, creación y finalidad*

*Las transferencias monetarias condicionadas (TMC), como política social, deben promover la permanencia en el sistema educativo, cuyo propósito se encuentra orientado a reducir la exclusión y el bajo logro escolar, así como prevenir el trabajo infantil, especialmente entre las poblaciones más vulnerables y excluidas.*

*Para tales efectos se crea el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, denominado Avancemos, en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para coadyuvar con la inclusión, la permanencia, la asistencia y la reincorporación al sistema educativo de las personas provenientes de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, que requieren apoyo para mantenerse en el sistema educativo, **a nivel de primera infancia, primaria y secundaria.***

*El IMAS se encargará de recomendar las políticas generales y los lineamientos estratégicos del Programa Avancemos, los cuales deberán ser presentados al **Consejo de Coordinación** para su conocimiento.*

*Artículo 3- Población objetivo*

*La población objetivo del Programa Avancemos son las **personas estudiantes de los niveles de primera infancia, primaria y secundaria,** que cumplan con los parámetros establecidos por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), de conformidad con el artículo 1 de esta ley y considerando la disponibilidad de créditos presupuestarios.”*

<sup>11</sup> Consejo de Coordinación de Avancemos conformado por el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Para el 2023, el Consejo de Coordinación acordó que solo se le continuará brindando este beneficio a quienes estén cursando primaria o secundaria, y que estén en condición de pobreza extrema o pobreza básica, según el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/avancemos-0>. Tomado el 26 de enero de 2026.



De igual manera, la pretensión de introducir de manera forzosa, criterios ajenos a los ya establecidos por el IMAS para la obtención del beneficio, violentaría lo dispuesto en el numeral 9 de la ley de marras, el cual dispone:

*“Artículo 9- La incorporación de las personas beneficiarias a los programas*

*La incorporación de las personas beneficiarias del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos, establecido en la presente ley, **se realizará mediante los procesos, los criterios, los parámetros y las metodologías de priorización que establezca el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)**, según los artículos 1 y 3, considerando lo establecido en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube)”*

Así las cosas, la pretendida delimitación de otorgar el beneficio exclusivamente a estudiantes que cursen el último año de educación diversificada, presentaría roces con el principio de seguridad jurídica.

Finalmente, el inciso 3) dispone que el treinta por ciento (30%) restante, se entregara por medio del programa “Emprendimiento Productivo Individual”, el cual es un financiamiento no reembolsable para facilitar la creación y fortalecimiento de actividades productivas lícitas.

Esta nueva distribución de los recursos de FODELI, violenta lo dispuesto en la Ley 7454. Convenio de Préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural PAE III del 22 de noviembre de 1994, en la cual se dispone que el 50% de los recursos destinados a FODELI deberán ser utilizados exclusivamente a la promoción de emprendimiento para las personas costarricenses residentes en la provincia de Limón<sup>12</sup>.

De este modo, se estaría dando una reducción de un veinte por ciento (20%) en los recursos que podrían destinarse a la promoción de emprendimientos en la provincia de Limón, presentándose de este modo una antinomia entre la norma en marras y lo dispuesto en el proyecto de ley.

## **Artículo 5.**

Dispone el artículo que serán personas beneficiarias de los programas del IMAS financiados con fondos de FODELI “*los habitantes de la provincia de Limón **que se***

---

<sup>12</sup> 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. Así reformado por el artículo 20 de la Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI), N° 9688 del 2 de julio del 2019.



**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; que acrediten una residencia o arraigo en la provincia por un período no menor de siete años y que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo anterior”.**

El texto del artículo no define quien estará autorizado para realizar el “estudio socioeconómico” a que se refiere, a diferencia de la actual Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019, que su artículo 6 establece:

*“ARTÍCULO 6- Beneficio económico*

*Los aportes se otorgarán a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad social y que cuenten con buenas calificaciones o a quienes demuestren dificultad económica para estudiar; para ello, **podrá utilizar la información del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y cualquier otra herramienta necesaria, además, los parámetros del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).**”*

En la ley de marrasse definen tres tipos de beneficiarios: a) Aportes para la educación; b) Bachillerato por madurez y c) Emprendimiento; estableciendo la condición de pobreza y vulnerabilidad social, **exclusivamente para los beneficiarios de los aportes para la educación.**

La redacción del artículo de la iniciativa agrupa a todas las personas beneficiarias, sin importar el programa y la finalidad de la ayuda que recibirán por parte del IMAS con fondos de FODELI. De esta manera en los casos de emprendimiento se está estableciendo que deben estar igualmente en condición de vulnerabilidad económica, pobreza o pobreza extrema.

Finalmente, el artículo menciona que las personas beneficiarias deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo anterior; pero el artículo 4 no establece ningún requisito de elegibilidad, creándose una laguna legal, contraria al principio de seguridad jurídica.

**Artículo 7.**

Respecto a este artículo se llama la atención a lo expresado por la Contraloría General en su Opinión Jurídica 111-J del 7 de julio de 2025:

*“En cuanto al texto del artículo 7 propuesto, éste dispone que se “declaran de interés público las operaciones del Fodeli reguladas en esta ley, por tanto, estarán exentas de todo pago de tasas, timbres e impuestos; así mismo, estarán exentas de la aplicación de la Ley del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N.º 9635 del 03 de diciembre del 2018”.*



*Sobre este artículo, resulta importante que los señores legisladores y señoras legisladoras precisen a qué tasas, timbres e impuestos hace alusión la norma exoneratoria propuesta. Además, resulta pertinente que se precise el alcance de la exoneración sobre la aplicación de la Ley No. 9635.<sup>13</sup>*

### **Artículo 9.**

El artículo propone una reforma al transitorio II de la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019, para luego a través del artículo 10 de la iniciativa, derogar de forma íntegra la ley de marras, lo que incluiría la derogación de la norma transitoria que se propone reformar, haciendo totalmente innecesario la reforma de una norma que se pretende derogar.

### **Artículo 10.**

El artículo dispone la derogación total de la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019. Teniendo esto en cuenta se llama la atención a las siguientes situaciones que se darían como resultado de la derogación planteada.

En primer lugar, se suprime el FODELI como órgano técnico especializado para otorgar a las personas habitantes de la provincia de Limón, los beneficios económicos contenidos en el artículo 8, de la Ley 7454, eliminándose la naturaleza jurídica de FODELI como órgano de desconcentración máxima de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). (art 1).

Se modifican los destinos de los recursos de FODELI, pasando de aportes para la educación universitaria, parauniversitaria, técnica y emprendimientos; **para convertirse en recursos que serán utilizados en formación técnica, educación superior universitaria, educación superior parauniversitaria, la realización de cursos cortos, de formación, capacitación y/o especialización en las competencias y habilidades de mayor demanda; en estudiantes que cursen el último año de educación diversificada y en la creación y fortalecimiento de actividades productivas lícitas. (art 6).**

Se eliminan los aportes de carácter reembolsables, ya que los aportes que realizaría el IMAS, a través de sus programas con los recursos de FODELI serian de carácter no reembolsable. (art 6).

Se eliminaría la limitación sobre los recursos destinados a emprendimientos de que sean dirigidos a proyectos de **micro y pequeñas empresas**, para que en adelante la

---

<sup>13</sup>Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica 111 – J del 7 de julio de 2025



única característica necesaria sea que se trate de actividades productivas lícitas. (art 6 y 19).

Se modifica, como lo dispone la normativa actual, que solamente para los beneficios en educación la persona beneficiaria deba encontrarse en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social, para que esta condición se convierta en un requisito para poder optar como persona beneficiaria de cualquiera de los programas del IMAS financiado con recursos de FODELI.(art 7)

Se eliminan las fuentes de recursos de FODELI, así como la autorización de recibir donaciones, convirtiéndose este en un monto fijo de recursos, los cuales se estarían otorgando a través de los programas del IMAS bajo la modalidad de no reembolsables, razón por la cual se estarían consumiendo paulatinamente hasta agotarse. (art 8 y 11).

Se elimina todo lo referente al fideicomiso (art 12-15 y 18). En este sentido se llama la atención a que el IMAS se encuentra facultado para suscribir contratos de fideicomisos con recursos propios o provenientes de otras fuentes<sup>14</sup>.

Finalmente, el texto de la iniciativa resulta omiso en establecer que va a ocurrir con el personal actual del FODELI.

En otro orden de ideas, respecto al uso de lenguaje neutro, en aras de una redacción de la ley más inclusiva se recomienda cambiar los siguientes vocablos: artículo 4: “los solicitantes” / artículo 5: “los habitantes” / artículo 6: “los habitantes” / artículo 9: “administrador” y “nuevos administradores”.

## **Aspectos de Técnica Legislativa**

### **Artículo 3.**

El artículo hace referencia a la Comisión Nacional de Préstamos (CONAPE), siendo el nombre correcto Comisión Nacional de Préstamos para Educación.

### **Artículo 6.**

Se debe hacer referencia a la ley de la forma correcta: Ley 7454. Convenio de Préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural PAE III del 22 de noviembre de 1994.

### **Artículo 8.**

---

<sup>14</sup> Artículo 60°-El IMAS podrá constituir con recursos propios o provenientes de otras fuentes privadas o públicas, contratos de fideicomiso ante cualquier entidad del Sistema Bancario Nacional, previa aprobación por parte del Consejo Directivo y cuya finalidad sea contribuir en el combate y superación de la pobreza. Decreto Ejecutivo 36855. Reglamento Orgánico del Instituto Mixto de Ayuda Social del 04 de julio de 2011.



En la redacción del artículo: “Los recursos establecidos en esta ley estarán sujetos al control y la fiscalización, cuando corresponda, al”, debe cambiarse “al” por “del”.

## **2. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES**

La exposición de motivos no expone ningún criterio de carácter técnico que respalde la elección del IMAS como administrador del Fondo.

Ya que el IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, las ayudas otorgadas por este, a través de sus programas estarán destinadas a poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema.

Se sugiere precisar que la totalidad de obligaciones que se pretende cancelar son las adquiridas precisamente por FODELI con CONAPE.

Se recomienda a las diputaciones considerar el impacto que representaría para el FODELI, el desembolso propuesto ya que la cancelación total de las obligaciones vendría a resultar un gasto considerable de los recursos del fondo.

FODELI dejaría de ser un órgano de desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental y capacidad de derecho público y privado, con fuentes de recursos financieros, para convertirse simplemente en un fondo económico, destinado a suplir los gastos de tres programas específicos del IMAS que beneficien a las personas habitantes de la provincia de Limón, sin que la iniciativa disponga ninguna fuente de ingresos nuevos al Fondo.

Los tres programas del IMAS que son mencionados en el proyecto (Capacitación-Avancemos-Emprendimiento Productivo Individual) otorgan beneficios bajo la modalidad de no reembolsables.

El inciso 1) del artículo 4 referente a los recursos que se destinarán al programa “Capacitación” no especifica que los beneficios que otorgue el IMAS con estos recursos deberán ser exclusivamente para las personas habitantes de la provincia de Limón, como si lo hace para los casos de los programas “Avancemos” y “Emprendimiento Productivo Individual”.

El IMAS se crea como una institución autónoma con personalidad jurídica, que tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país y goza de autonomía administrativa, por lo que puede emitir sus propias normas generales administrativas para cumplir sus fines, incluyendo la estructuración de su organización, gestión de recursos humanos y el desarrollo del contenido de sus programas de combate a la pobreza.



La iniciativa pretende modificar los destinos del programa “Capacitación” del IMAS, ampliando el tipo de estudios, cursos y pruebas que podrán ser financiados con los recursos provenientes de FODELI. Además, se estaría creando una subdivisión del programa, ya que estos nuevos estudios, cursos y pruebas, solo podrán ser financiados a las personas habitantes de la provincia de Limon en condición de pobreza y pobreza extrema, mientras que el resto de la población a la que se le pueda otorgar la ayuda por medio del programa “Capacitación” deberá recibirla según las condiciones establecidas por el IMAS. Esta situación podría violentar el principio de autonomía administrativa del IMAS.

En el caso del programa “Avancemos”, la iniciativa pretende la reducción de la población objetivo del programa original lo cual podría resultar en roces con la autonomía administrativa del IMAS.

La pretendida delimitación de otorgar el beneficio exclusivamente a estudiantes que cursen el último año de educación diversificada, presentaría roces con el principio de seguridad jurídica.

La nueva distribución de los recursos de FODELI, violenta lo dispuesto en la Ley 7454. Convenio de Préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural PAE III del 22 de noviembre de 1994, en la cual se dispone que el 50% de los recursos destinados a FODELI deberán ser utilizados exclusivamente a la promoción de emprendimiento para las personas costarricenses residentes en la provincia de Limón.

No se define quién estará autorizado para realizar el “estudio socioeconómico” a que se refiere el artículo 5 de la iniciativa.

En los casos de emprendimiento se está estableciendo que deben estar igualmente en condición de vulnerabilidad económica, pobreza o pobreza extrema.

El artículo 5 menciona que las personas beneficiarias deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo anterior; pero el artículo 4 no establece ningún requisito de elegibilidad, creándose una laguna legal, contraria al principio de seguridad jurídica.

El artículo 9 propone una reforma al transitorio II de la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019, para luego a través del artículo 10 de la iniciativa, derogar de forma íntegra la ley de marras, lo que incluiría la derogación de la norma transitoria que se propone reformar, haciendo totalmente innecesario la reforma de una norma que se pretende derogar.



Con la derogación de la Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019 se estarían dando como resultado las siguientes situaciones:

- Se suprime el FODELI como órgano técnico especializado para otorgar a las personas habitantes de la provincia de Limón, los beneficios económicos contenidos en el artículo 8, de la Ley 7454, eliminándose la naturaleza jurídica de FODELI como órgano de desconcentración máxima de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). (art 1).
- Se modifican los destinos de los recursos de FODELI, pasando de aportes para la educación universitaria, parauniversitaria, técnica y emprendimientos; para convertirse en recursos que serán utilizados en formación técnica, educación superior universitaria, educación superior parauniversitaria, la realización de cursos cortos, de formación, capacitación y/o especialización en las competencias y habilidades de mayor demanda; en estudiantes que cursen el último año de educación diversificada y en la creación y fortalecimiento de actividades productivas lícitas. (art 6).
- Se eliminan los aportes de carácter reembolsables, ya que los aportes que realizaría el IMAS, a través de sus programas con los recursos de FODELI serían de carácter no reembolsable. (art 6).
- Se eliminaría la limitación sobre los recursos destinados a emprendimientos de que sean dirigidos a proyectos de micro y pequeñas empresas, para que en adelante la única característica necesaria sea que se trate de actividades productivas lícitas. (art 6 y 19).
- Se modifica, como lo dispone la normativa actual, que solamente para los beneficios en educación la persona beneficiaria deba encontrarse en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social, para que esta condición se convierta en un requisito para poder optar como persona beneficiaria de cualquiera de los programas del IMAS financiado con recursos de FODELI. (art 7).
- Se eliminan las fuentes de recursos de FODELI, así como la autorización de recibir donaciones, convirtiéndose este en un monto fijo de recursos, los cuales se estarían otorgando a través de los programas del IMAS bajo la modalidad de



no reembolsables, razón por la cual se estarían consumiendo paulatinamente hasta agotarse. (art 8 y 11).

- Se elimina todo lo referente al fideicomiso (art 12-15 y 18). En este sentido se llama la atención a que el IMAS se encuentra facultado para suscribir contratos de fideicomisos con recursos propios o provenientes de otras fuentes.

El texto de la iniciativa resulta omiso en establecer que va a ocurrir con el personal actual del FODELI.

### **3. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

#### **Votación**

Este proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los votos presentes, en atención al artículo 119 de la Carta Política.

#### **Delegación**

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política, el conocimiento de este proyecto no puede delegarse en una comisión con potestad legislativa plena, debido a que se pretende la exoneración de todo pago de tasas, timbres e impuestos.

#### **Consultas**

##### **Obligatorias.**

Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Municipalidades de la provincia de Limón.

Universidad de Costa Rica (UCR)

Universidad Estatal a Distancia (UNED)

Universidad Nacional (UNA)

Universidad Técnica Nacional (UTN)

Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán).



#### **4. FUENTES**

Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

Ley 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) del 04 de mayo de 1971.

Ley 7454. Convenio de Préstamo del Tercer Programa de Ajuste Estructural PAE III del 22 de noviembre de 1994.

Ley 9617. Fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancements del 02 de octubre de 2018.

Ley 9688. Ley de Estructuración del Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) del 02 de julio de 2019.

Decreto Ejecutivo 36855. Reglamento Orgánico del Instituto Mixto de Ayuda Social del 04 de julio de 2011.

Convenio de administración programa de becas “Promoción del desarrollo humano de la provincia de Limón” suscrito entre el Fondo de Desarrollo de la provincia de Limón (FODELI) y Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). Refrendado por la Contraloría General de la República mediante oficio 00700, 23 de enero de 2002, DI-AA-198 y refrendo de Adendum al convenio mediante oficio 05542, 24 de enero de 2004, DI-AA-1081.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 18892 – 2023 del 01 de agosto del 2023.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 26673 – 2025 del 22 de agosto de 2025.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en su Sentencia 00031-92 del 04 de marzo de 1992.

Procuraduría General de la República. C-100-2015 del 27 de abril de 2015.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica 111 – J del 7 de julio de 2025.

Contraloría General. Opinión Jurídica 111-J del 7 de julio de 2025.

Instituto Mixto de Ayuda Social oficio IMAS-DDS-0171-2026 del 28 de enero de 2026.

<https://www.imas.go.cr/es/beneficios/capacitacion-0>. Tomado el 27 de enero de 2026.



<https://www.imas.go.cr/es/beneficios/avancemos-0>. Tomado el 26 de enero de 2026.

Elaborado por: asv  
/\*Isch// 11-2-26  
c. arch// 24633 IJU SIST- SIL