



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

**13- de mayo de 2026
AL-DEST-CJU-0027-2026**

Señora
Diputada
Yara Jiménez Fallas
Presidente Asamblea Legislativa

INFORME DE CONSULTA:

**“REFORMA DEL ARTÍCULO 5 BIS DE LA LEY N° 3091, LEY ORGÁNICA DE
JAPDEVA (JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE
DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE
ATLÁNTICA) DE 18 DE FEBRERO DE 1963,
PARA POTENCIAR EL DESARROLLO
DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS”**

EXPEDIENTE N ° 24259

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



13- de mayo de 2026
AL-DEST-CJU-0027-2026

Señora
Diputada
Yara Jiménez Fallas
Presidente Asamblea Legislativa

Estimada señora

En referencia a la consulta verbal realizada por la señora diputada Abril Gordienko López en la sesión ordinaria número 8 del Plenario Legislativo con fecha del 12 de mayo de 2026 en la que se solicita criterio¹ de este departamento sobre la conexidad del texto sustitutivo y el procedimiento relacionado con el proyecto REFORMA DEL ARTÍCULO 5 BIS DE LA LEY N° 3091, LEY ORGÁNICA DE JAPDEVA (JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA) DE 18 DE FEBRERO DE 1963, PARA POTENCIAR EL DESARROLLO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS, expediente legislativo 24259, se procede a evacuar lo consultado.

DEL PRINCIPIO DE CONEXIDAD Y SUS ALCANCES²

El principio de conexidad, en el ámbito legislativo, se refiere a que aquellas modificaciones de fondo presentadas al texto de un proyecto de ley que mantengan su finalidad o propósito original y que guarden relación con este.

Las y los señores diputados, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, se encuentran posibilitados de realizar “enmiendas” o modificaciones a los

¹ Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor Parlamentario; bajo la supervisión de Llihanny Linkimer Bedoya, Jefe del Área Jurídica Económica-Administrativa, y la revisión final y autorización de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.

² En este sentido ver los oficios del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-CJU-0029-2024 de 25 de abril de 2024, CON-103-2012 J de 16 de noviembre de 2012 y CON-016-2013 J de 27 de febrero de 2013, que reiteran el criterio de esta dependencia N° S.T. 572-9-2000.



proyectos de ley (artículos 105 y 121 inciso 1 de la Constitución Política). Sin embargo, ese derecho de enmienda se encuentra limitado por el denominado **principio de conexidad**, el cual ha sido desarrollado por la Sala Constitucional de la siguiente manera:

*“El principio de conexidad no constituye un impedimento u obstrucción al ejercicio de lo que la Sala ha denominado “función política transaccional”, que se refiere a la posibilidad que tienen los diputados de ir ajustando con sus opiniones, a través del mecanismo de mociones y dentro del marco que fija la iniciativa, el proyecto originalmente propuesto, aun cuando dicho principio impone un límite al derecho de enmienda del legislador, ya que **por esta vía no se podría variar el proyecto de ley de tal manera que lo que se apruebe sea un proyecto esencialmente distinto (...)** La conexidad se dirige, entonces, a lograr que se respete el derecho de iniciativa de conformidad con el cual se establece el hilo conductor básico (la raíz) que ha servido de ratio o motivo para el proyecto original y que, por eso mismo, no puede ser dejado de lado, sea a través de cambios en la finalidad del proyecto, o bien, por la inclusión de meras disposiciones aisladas que regulan temas cualitativamente diferentes. Ese marco se entiende definido, fundamentalmente, por la materia sobre la que versa el proyecto de ley, por lo que, por la vía de enmienda, no podría modificarse a tal grado que afecte el fondo del tema objeto del proyecto y, menos aún, excluir dicho tema del todo, o bien, introducir un tema no regulado en el proyecto original. Claro está que no es cualquier cambio o variación que sufra el proyecto durante su tramitación el que podría considerarse contrario al principio de conexidad, sino aquél que exceda las potestades de enmienda del legislador.” (lo destacado es nuestro)¹*

Se colige entonces que una iniciativa puede ser objeto de modificaciones siempre que mantenga su unidad lógica y su propia identidad, sin que se altere su materia esencial; por ello, se requiere que el texto propuesto mantenga una conexión necesaria y razonable con el original pues, de lo contrario, se estaría desnaturalizando el procedimiento, infringiéndose la Constitución Política. Por ello, resulta necesario que los cambios que se produzcan durante la tramitación legislativa de la iniciativa no alteren ni contradigan el objetivo inicial de esta. Fuera de esta limitante, las y los señores legisladores tienen un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio del derecho de enmienda.

De este modo, tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se podría decir, en síntesis, lo siguiente:

- Existe inconexidad cuando se añaden al proyecto disposiciones sobre materias distintas a las de la iniciativa original.
- Cuando se introducen en el proyecto cambios esenciales que no guardan afinidad alguna con el objetivo esencial del proyecto.



- El derecho de enmienda corresponde a las y los legisladores y consiste en la facultad de transformar los proyectos de ley mediante mociones, tanto de forma como de fondo, debiendo respetarse el principio de conexidad.
- Lo que se pretende con la protección que otorga el principio de conexidad no es impedir u obstruir el ejercicio de la posibilidad que tienen las diputaciones de ir ajustando, con sus opiniones el proyecto originalmente propuesto.
- Una iniciativa de ley puede sufrir modificaciones, siempre que mantenga su unidad lógica y su propia identidad, sin que se altere su materia esencial, por lo que se requiere que el texto propuesto mantenga una conexión necesaria y razonable con el original. De lo contrario, se estaría ante la desnaturalización del procedimiento, infringiéndose con ello la Constitución Política.
- Existe conexidad cuando se añaden modificaciones a los proyectos que amplíen o refuercen los medios propuestos para realizar el objetivo perseguido desde el inicio.
- No puede ejercerse el derecho de enmienda a tal punto que se desnaturalice la voluntad inicial del proyecto o esta se desvirtúe.

Por lo tanto, podrán introducirse modificaciones en tanto el proyecto de ley conserve su objeto y sentido original; de lo contrario, tales modificaciones deberán ser objeto de una nueva iniciativa, a través de un nuevo proyecto de ley.

El Departamento de Servicios Técnicos, en el oficio CON-031-2005 de 27 de abril de 2005, señaló que el análisis conexidad implica cotejar la modificación propuesta con el objetivo final del proyecto de ley, de manera que:

"(...) Corresponde en primer lugar, determinar cuál sea(sic) precisamente ese contenido esencial del proyecto, al que toda enmienda posterior debe necesariamente relacionarse en forma sustancial, para luego, y con vista en esa finalidad, definir cuál deba ser el criterio a utilizar para analizar la conexidad de las propuestas.

(...) Desde esta óptica, el criterio que debe utilizarse para analizar la conexidad de las modificaciones propuestas no deberá ser ni los artículos, ni las leyes que originalmente el Proyecto busca modificar, pues la iniciativa (...) no está concebida como una reforma a unas leyes, o a unos artículos de esas leyes en particular; sino que deberá emplearse un criterio material o sustancial: aquello que tenga relación por el fondo.

(...) Estima esta asesoría que este criterio amplio de conexidad permite identificar con suficiente precisión los contenidos fundamentales del Proyecto y no restringirse a un tema particular (...) más bien responde a la suficiente flexibilidad propia de los principios del derecho parlamentario..."

Resulta entonces necesario, en aras de atender la consulta realizada, establecer cuál es el objetivo primigenio del proyecto de ley 24259, establecer las modificaciones que se pretenden introducir por medio del texto sustitutivo, para finalmente determinar si existe conexidad entre estas y el objeto de la iniciativa original.

Objeto del proyecto.

Tal y como se indicó supra, el análisis de conexidad pasa por definir cuál es el contenido esencial del proyecto y los objetivos con los que fueron planteado por sus proponentes.

En este sentido, debe remitirse a la exposición de motivos, en aras de entender el objetivo original del proyecto.

De este modo, la exposición de motivos expresa que:

"la construcción de la Marina de Limón y Terminal de Cruceros no solo impulsará el turismo y la economía de la región, sino que también abrirá nuevas oportunidades para el desarrollo y la inversión en la zona caribeña de Costa Rica. (...)

Por lo tanto, 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. (...)

con la finalidad de establecer, claramente a favor de Japdeva, la habilitación expresa para la ejecución de alianzas estratégicas referidas al desarrollo de proyectos de infraestructura, comerciales, tecnológicos y de cualquier otra naturaleza acorde con sus atribuciones, las que permitan la generación de nuevos negocios que le faciliten su fortalecimiento financiero, así como impulsar la inversión directa que implica empleos y encadenamientos productivos."

En este caso, tal y como se plantea en su exposición de motivos, la iniciativa busca como objetivo primordial, habilitar a JAPDEVA para la ejecución de alianzas estratégicas referidas al desarrollo de proyectos de infraestructura, comerciales, tecnológicos y de cualquier otra naturaleza acorde con sus atribuciones.

Modificaciones al texto base del proyecto según el texto sustitutivo.



En aras de una mejor comprensión de los cambios presentes en el texto sustitutivo se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro comparativo entre ley actual texto base y texto sustitutivo expediente 24259			
Ley 3091	Texto base expediente 24259	Texto sustitutivo expediente 24259	Comentario
<p>Artículo 5° bis- Japdeva tendrá dentro de sus competencias:</p> <p>a) Suscribir alianzas estratégicas y cualquier otra forma de asociación empresarial dentro o fuera del país, con entes o empresas que desarrollen actividades de inversión de capital, comerciales, de investigación, desarrollo tecnológico, prestación de servicios y otras relacionadas con las actividades de Japdeva.</p>	<p>Artículo 5 bis- Japdeva tendrá dentro de sus competencias:</p> <p>a) Suscribir alianzas estratégicas y cualquier otra forma de asociación empresarial dentro o fuera del país, con entes o empresas que desarrollen actividades de inversión de capital, comerciales, de investigación, desarrollo tecnológico, prestación de servicios y otras relacionadas con las actividades de Japdeva.</p> <p>Las alianzas estratégicas podrán estar referidas al desarrollo de proyectos de infraestructura, comerciales, tecnológicos, y de cualquier otra naturaleza acorde con</p>	<p>Artículo 5 bis- Japdeva tendrá dentro de sus competencias:</p> <p>a) Suscribir alianzas estratégicas y cualquier otra forma de asociación empresarial dentro o fuera del país, con entes o empresas que desarrollen actividades de inversión de capital, comerciales, de investigación, desarrollo tecnológico, prestación de servicios y otras relacionadas con las actividades de Japdeva.</p> <p>Siempre y cuando se garantice, mediante estudios técnicos y de factibilidad debidamente sustentados, que la iniciativa generará beneficios económicos, financieros y sociales reales para la provincia de Limon.</p> <p>Las alianzas estratégicas podrán estar referidas al desarrollo de proyectos de infraestructura, comerciales, tecnológicos, y de cualquier otra naturaleza acorde con las</p>	



	<p>las atribuciones de Japdeva.</p> <p>Las alianzas estratégicas podrán involucrar el uso de bienes inmuebles bajo administración de la Junta y el desarrollo de la infraestructura necesaria para alcanzar los objetivos estratégicos acordados por las partes.</p>	<p>atribuciones de Japdeva.</p> <p>Las alianzas estratégicas podrán involucrar el uso de bienes inmuebles propiedad o bajo administración de las partes y el desarrollo de la infraestructura necesaria para alcanzar los objetivos estratégicos acordados a partir de la alianza.</p> <p>Las instalaciones construidas en el muelle de JAPDEVA no podrán salir del dominio público, ni enajenados, arrendados o gravados, directa ni indirectamente. Sin embargo, podrán ser explotados por el socio estratégico, conjuntamente con JAPDEVA y bajo los términos y condiciones previstos en el reglamento respectivo de las alianzas estratégicas.</p> <p>Las alianzas estratégicas que celebre JAPDEVA se exceptúan de los procedimientos ordinarios de contratación pública, de conformidad con lo establecido en el inciso h) del artículo 3 de la ley General de Contratación Pública, ley 9986. Sin embargo,</p>	
--	--	---	--



<p>Los términos y las condiciones generales de las alianzas se definirán reglamentariamente.</p>	<p>Los términos y las condiciones generales de las alianzas estratégicas se definirán reglamentariamente por parte del Consejo de Administración de Japdeva, en dicho reglamento se incluirán los procedimientos que deberán seguirse para la selección de los aliados estratégicos.</p>	<p>estarán sujetas a los principios constitucionales de transparencia, eficiencia, igualdad, publicidad, libre concurrencia, rendición de cuentas, fiscalización Y control de la Hacienda Pública.</p> <p>Los términos y las condiciones generales de las alianzas estratégicas se definirán reglamentariamente por parte del Consejo de Administración de Japdeva y en dicho reglamento se incluirán los procedimientos que deberán seguirse para la selección de los aliados estratégicos, debiendo considerar, al menos, que la alianza que se pretende desarrollar deba sustentarse en un proyecto que analice riesgos y ventajas para realizar la alianza respectiva, la administración de esos riesgos, el conocimiento y la experiencia técnica del aliado o aliados, su capacidad financiera, mecanismos de fiscalización por parte de JAPDEVA, mecanismos de resolución de conflictos en la fase de ejecución de la alianza mediante comités expertos, así como que</p>	
--	--	--	--



<p>Las disposiciones del</p>	<p>Para la selección de los aliados estratégicos, resultará aplicable la excepción contenida en el inciso h) del artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, de 27 de mayo de 2021.</p> <p>Las disposiciones de este inciso no podrán</p>	<p>el aliado o aliados no les alcance el régimen de prohibiciones regulado en la ley 9986, para lo cual deberán rendir declaración jurada correspondiente.</p> <p>En cada caso, la alianza estratégica deberá ser autorizada y finalmente aprobada por el consejo de Administración de JAPDEVA. El plazo máximo de cualquier alianza será de 50 años.</p> <p>Las disposiciones de este inciso no podrán generar prácticas monopolísticas absolutas o relativas de conformidad con la legislación vigente (...)</p> <p>Para la selección de los aliados estratégicos, resultará aplicable la excepción contenida en el inciso h) del artículo 3 de la Ley General de Contratación Pública, Ley N.º 9986, de 27 de mayo de 2021.</p> <p><u>Las disposiciones de este inciso no podrán generar</u></p>	<p>Se llama la atención a que el texto sustitutivo en este punto presenta “(...)” lo que significa que en adelante se respetará el texto original, que en este caso es el texto base del</p>
------------------------------	---	--	--



<p>párrafo anterior no podrán generar prácticas monopolísticas absolutas o relativas de conformidad con la legislación vigente.</p> <p>b) Vender en el mercado nacional e internacional, directa o indirectamente, servicios de asesoramiento, consultoría, capacitación y cualquier otro producto o servicio afín a sus competencias. Los precios de estos productos y servicios serán determinados libremente por Japdeva, según sea el caso, de conformidad con el plan estratégico de la institución. Podrá vender estos servicios y productos, siempre que dicha venta no impida el cumplimiento oportuno de los objetivos institucionales.</p>	<p>generar prácticas monopolísticas absolutas o relativas de conformidad con la legislación vigente.</p> <p>b) Vender en el mercado nacional e internacional, directa o indirectamente, servicios de asesoramiento, consultoría, capacitación y cualquier otro producto o servicio afín a sus competencias. Los precios de estos productos y servicios serán determinados libremente por Japdeva, según sea el caso, de conformidad con el plan estratégico de la institución. Podrá vender estos servicios y productos, siempre que dicha venta no impida el cumplimiento oportuno de los objetivos institucionales.</p>	<p><u>prácticas monopolísticas absolutas o relativas de conformidad con la legislación vigente.</u></p> <p>b) Vender en el mercado nacional e internacional, directa o indirectamente, servicios de asesoramiento, consultoría, capacitación y cualquier otro producto o servicio afín a sus competencias. Los precios de estos productos y servicios serán determinados libremente por Japdeva, según sea el caso, de conformidad con el plan estratégico de la institución. Podrá vender estos servicios y productos, siempre que dicha venta no impida el cumplimiento oportuno de los objetivos institucionales.</p>	<p>proyecto, lo que haría que se repita el párrafo subrayado</p>
--	---	--	--

En vista de la información del cuadro, las modificaciones que se introducen al proyecto 24259 a través del texto sustitutivo se refieren en su mayoría a la incorporación de supuestos dirigidos a garantizar los principios constitucionales de transparencia, eficiencia, igualdad, publicidad, libre competencia, rendición de cuentas, fiscalización y control de la Hacienda Pública, en los contratos de alianzas estratégicas que suscriba JAPDEVA.

Análisis de conexidad de la moción



Como puede observarse de la información expuesta, los cambios presentes en el texto sustitutivo no modifican el objetivo primigenio del proyecto de ley, por el contrario, van dirigidos a una mejor precisión de los contenidos de este y a un reforzamiento de las acciones a seguir en caso de contratos de alianzas estratégicas que suscriba JAPDEVA.

Con base en lo expuesto, respecto al texto sustitutivo aprobado al proyecto de ley 24259 REFORMA DEL ARTÍCULO 5 BIS DE LA LEY N° 3091, LEY ORGÁNICA DE JAPDEVA (JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA) DE 18 DE FEBRERO DE 1963, PARA POTENCIAR EL DESARROLLO DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS, esta asesoría determina que el contenido del texto sustitutivo mantiene la conexidad con el texto base del proyecto.

Sobre el trámite y procedimiento del proyecto.

En relación con el trámite y procedimiento del proyecto se reitera lo indicado en el informe de este departamento AL-DEST-IJU-239-2024 del 12 de agosto de 2024:

ASPECTO DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Aprobación

Según se establece en el artículo 189 de la Constitución Política y de conformidad con el principio de paralelismo de las formas³, esta iniciativa requiere para su aprobación una votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Delegación

La presente iniciativa de ley no puede delegarse a una Comisión con Potestad Legislativa Plena por requerir para su aprobación una votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa

³ *El principio del paralelismo de formas, comúnmente conocido bajo la expresión: "de que las cosas se deshacen de la misma forma en que se hacen", el que obliga al operador jurídico a seguir el mismo procedimiento y observar los mismos requisitos que se dieron para la creación una determina institución, cuando pretende extinguirla o modificarla sustancialmente". Cfr, Procuraduría General de la República C-088-2007*



Consultas

Obligatorias:

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

De esta manera se da por evacuada la consulta realizada, quedo a su disposición para cualquier aclaración al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martinez
Gerente Departamental.