



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

**AL-DEST-CJU-0033-2026**

**3 de junio de 2026**

Señora  
Yara Jiménez Fallas  
**Presidenta, Asamblea Legislativa**  
S.D

**INFORME DE CONSULTA:**

**“LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
LA ZONA SUR DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS”**

**EXPEDIENTE N ° 25424**

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





**AL-DEST-CJU-0033-2026**  
**3 de junio de 2026**

Señora  
Yara Jiménez Fallas  
**Presidenta, Asamblea Legislativa**  
S.D.

Estimada señora

En referencia a la consulta verbal realizada por el diputado Antonio Trejos en la sesión ordinaria número 19 del Plenario Legislativo con fecha del 02 de junio de 2026, en la que se solicita criterio<sup>1</sup> de este departamento sobre la conexidad del texto sustitutivo relacionado con el proyecto: “LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ZONA SUR DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS”, expediente legislativo 25424, se procede a evacuar lo consultado.

### **DEL PRINCIPIO DE CONEXIDAD Y SUS ALCANCES<sup>2</sup>**

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.

La Sala Constitucional mantiene la tesis de que por conexidad se refiere esencialmente a la temática sobre la que versa la iniciativa originalmente, esto quiere decir que existe unidad de materia con el texto base.

---

<sup>1</sup> *Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor Parlamentario; revisado por Llihanny Linkimer Bedoya, Jefa del Área Jurídica Económica-Administrativa, y autorización final de Fernando Lionel Campos Martínez, Gerente Departamental.*

<sup>2</sup> *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.*



Las y los señores diputados, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, se encuentran posibilitados de realizar “*enmiendas*” o modificaciones a los 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)<sup>1</sup>*

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 lo que 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, 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 25424 y precisar las modificaciones que se pretenden introducir al mismo a través del texto sustitutivo, para finalmente establecer 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 requiere definir cuál es el contenido esencial del proyecto y los objetivos con los que fue 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:

*"El Depósito Libre Comercial de Golfito no constituye un privilegio arbitrario, sino una medida de acción afirmativa territorial, justificada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Su régimen especial permite incentivar el comercio y el consumo en una zona históricamente marginada, contribuyendo a la descentralización económica y al fortalecimiento del tejido productivo local.*

*El Depósito Libre Comercial de Golfito se erige como una manifestación concreta del principio de desarrollo regional y equidad territorial en Costa Rica.*

*Al día de hoy, existen únicamente veinticinco locales en operación, con una concesión que está vigente hasta el día 6 de mayo de 2027. Es importante indicar que a pesar de que Judesur ha emprendido procedimientos con el fin de adjudicar estos locales promoviendo procedimientos licitatorios, ha obtenido muy poca participación.*

*De los catorce locales que están actualmente desocupados, y después de cinco procedimientos licitatorios, únicamente se han podido adjudicar tres locales, y la constante del poco interés reside en que los precios por el canon de arrendamiento son sumamente elevados.*



*Ante la desidia de nuevos concesionarios, reviste especial urgencia la conservación de las actuales concesiones, y que Judesur, con la garantía de locales activos, se dedique a concesionar los muchísimos locales que están ociosos.*

*El presente proyecto se hace imprescindible para la dotación de seguridad jurídica a los actuales concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito, para que haya continuidad en la generación de recursos para Judesur, con el fin de no confinar a sus pobladores de la zona sur-sur en la peor debacle económica, ya que merecen conservar su estabilidad, esto a través de la dignificación del empleo, que permite la elevación cultural y moral de la sociedad."*

De lo manifestado en su exposición de motivos, se colige que la iniciativa busca como objetivo primordial otorgar seguridad jurídica a los actuales concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito, para que haya continuidad en la generación de recursos, así como establecer métodos para que JUDESUR logre concesionar la totalidad de locales comerciales del Depósito.

### **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:

<b>Cuadro comparativo entre el Texto Base del expediente 25424 y el texto sustitutivo aprobado</b>	
<b>Texto Base Expediente 25424</b>	<b>Texto Sustitutivo Expediente 25424</b>
<p>ARTÍCULO ÚNICO- Se adicionan los transitorios XII, XIII y XIV a la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur), Ley n.º 9356, del 24 de mayo de 2016, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:</p> <p>TRANSITORIO XII- Todos los contratos de concesión de todos los locales que estén vigentes y en ejecución dentro del Depósito Libre Comercial de Golfito, a la entrada en vigencia de esta ley, se prorrogarán adicionalmente por un plazo de cinco años, contado a partir del día 6 de mayo de 2027; dicha prórroga aplicará de forma automática y será otorgada únicamente a los concesionarios que se encuentren al día con sus obligaciones con la Junta de Desarrollo de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas,</p>	<p>ARTÍCULO ÚNICO - Refórmese el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), N.º 9356 del 24 de mayo de 2016 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 45- Podrán participar como comerciantes en el Depósito Libre Comercial de Golfito tanto las personas físicas como las personas jurídicas. En el caso de estas últimas, su capital deberá estar representado por acciones o cuotas nominativas.</p> <p>La concesión de locales nuevos o desocupados del Depósito Libre Comercial de Golfito se otorgará mediante procedimiento de concurso público, conforme a lo dispuesto en la Ley General de</p>



así como las demás obligaciones establecidas por ley.

Aquellos locales que tengan obligaciones pendientes con la Junta de Desarrollo de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas no podrán optar por dicha prórroga y deberán desocupar los locales para que sean dados en concesión, de conformidad con las disposiciones que emita la institución.

TRANSITORIO XIII- Los concursos públicos de concesión, establecidos en el transitorio X de la presente ley, se deberán publicar con doce meses de anticipación al vencimiento del plazo de concesión establecido en el transitorio XII.

Se exceptúan de lo anterior, aquellos locales que tengan obligaciones pendientes con la Junta de Desarrollo de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas, los cuales no podrán optar por la prórroga establecida en el transitorio XII de la presente ley.

TRANSITORIO XIV- A partir de la entrada en vigencia de la prórroga establecida en el transitorio XII de la presente ley, se hará un único aumento del veinticinco por ciento sobre el monto vigente para cada uno de los cánones de las concesiones que se prorrogan. Dicho aumento será fijo para todo el periodo de prórroga de la concesión, por lo que no procederá ningún otro aumento automático o discrecional, por parte de la Administración

Contratación Pública, N.º 9986 del 27 de mayo de 2021.

Con una antelación mínima de dieciocho meses al vencimiento del plazo de un contrato de concesión de un local activo o su extensión, JUDESUR podrá convenir directamente con el concesionario, la suscripción de una adenda de extensión del contrato de concesión. Para este efecto, deberá disponerse de avalúo actualizado para la determinación del canon realizado atendiendo la metodología aprobada por JUDESUR, el cual servirá de base para fijar el canon aplicable durante el período de extensión y considerará dentro de sus elementos valorativos al índice de precios al consumidor.

En caso de que la extensión del contrato de concesión no se realice ya sea por falta de convenio entre las partes, o bien, si el concesionario no manifieste interés en continuar, se procederá a aplicar el procedimiento de concurso público que corresponda.

Tanto las concesiones como sus eventuales extensiones se otorgarán por un plazo de diez años, siempre que el concesionario demuestre el cumplimiento de las obligaciones normativas que regulan la operación de los locales, así como de los requisitos y condiciones propios del contrato de concesión.

TRANSITORIO ÚNICO. - Autorícese a JUDESUR para que a la entrada en vigor de la presente ley pueda convenir directamente con los concesionarios de locales del Depósito Libre de Golfito una extensión al contrato de concesión vigente, en los términos previstos por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), N.º 9356 del 24 de mayo de 2016 y sus reformas; dispensándose, por única



	<p>vez, del plazo mínimo de antelación de dieciocho meses previsto en dicha norma. Para estas extensiones de contratos de concesión, JUDESUR aplicará un único incremento al canon que se venía cancelando con anterioridad, de un veinticinco por ciento (25%) durante los primeros cinco años de la extensión, y a partir del sexto año, actualizará el canon reduciéndolo o aumentándolo de ser necesario, utilizando para ello el correspondiente avalúo para la determinación del canon previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), N.º 9356 del 24 de mayo de 2016. Aquellos contratos que sean extendidos en los términos previstos en la presente ley, quedarán excluidos de la obligación de dar inicio en forma oportuna y con suficiente antelación dispuesta en el transitorio X de la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), N.º 9356 del 24 de mayo de 2016 y sus reformas.</p>
--	---

De la información del cuadro se concluye que el texto sustitutivo varía radicalmente lo dispuesto en el texto base, ya que pasa de la adición de tres Transitorios a la Ley 9356, Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR) del 24 de mayo de 2016, a reformar el artículo 45 de la ley en cita, además de presentar un único transitorio.

Este nuevo texto modifica la mención a la Ley 7494: Ley de Contratación Administrativa del 02 de mayo de 1995, la cual no se encuentra vigente, y lo corrige haciendo referencia a la Ley 9986, Ley General de Contratación Pública del 27 de mayo de 2021, siendo este último, el cuerpo normativo que se aplicará para la concesión de nuevos locales o locales desocupados.

La iniciativa reforma el procedimiento concerniente a las concesiones ya existentes, variando el hecho de que actualmente dichas concesiones se otorgan por un plazo de diez años, y vencido este plazo, las concesiones deben ser renovadas nuevamente mediante un concurso público, por plazos de diez



años, y así sucesivamente; para que en adelante JUDESUR quede autorizado a convenir directamente con el concesionario la suscripción de una adenda de extensión del contrato de concesión por un periodo de 10 años, siempre y cuando se cumplan ciertas disposiciones.

De igual manera, se establece la necesidad de un avalúo actualizado para la determinación del canon, realizado atendiendo a la metodología aprobada por JUDESUR, el cual servirá de base para fijar el canon aplicable durante el período de concesión y las posibles extensiones de este.

Finalmente, el transitorio autoriza a JUDESUR a convenir directamente con los actuales concesionarios de locales del Depósito Libre de Golfito una extensión al contrato de concesión vigente, en los términos previstos por el artículo 45 reformado, dispensándose, por única vez, del plazo mínimo de antelación de dieciocho meses previsto en dicha norma; aplicándose para dicha extensión un único incremento al canon que se venía cancelando con anterioridad, de un veinticinco por ciento (25%) en los primeros 5 años, y a partir del sexto año, actualizará el canon, utilizando para ello el correspondiente avalúo para la determinación del canon previsto en el artículo 45 reformado.

### **Análisis de conexidad de la moción**

Como puede observarse de la información expuesta, los cambios presentes en el texto sustitutivo, aun cuando modifican de manera sustancial el texto base del proyecto, están orientados a facilitar a los actuales concesionarios la extensión de los contratos de concesión existentes, así como mejorar las condiciones referentes al canon de las concesiones, con la intención de atraer nuevos concesionarios.

Con base en lo expuesto, sobre el texto sustitutivo aprobado al proyecto de ley 25424: **LEY PARA LA PROTECCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ZONA SUR DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS**, el contenido de este mantiene conexidad con el objetivo primordial del proyecto, que es, como se mencionó anteriormente, otorgar seguridad jurídica a los actuales concesionarios del Depósito Libre Comercial de Golfito, para que haya continuidad en la generación de recursos, así como establecer métodos para que JUDESUR logre concesionar la totalidad de locales comerciales del Depósito.



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.**

c.c arch// Dip. Antonio Trejos M.  
exp. 25424

/\* Isch//3-6-26