

Al contestar refiérase  
al oficio Nro. **03242**

07 de marzo, 2016  
**DFOE-EC-0146**

Señor  
Marco William Quesada Bermúdez  
Director  
Departamento Secretaría del Directorio  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
equesada@asamblea.go.cr

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley titulado "*Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)*", expediente N° 18.985.

Damos respuesta a su oficio N° AL-DSDI-OF-2016 del pasado 16 de febrero, mediante el cual solicita el criterio de la Contraloría General, sobre el proyecto de ley denominado "*Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)*", que se tramita bajo el expediente N° 18.985, aprobado en primer debate cuyo texto corresponde a la redacción final del 16 de febrero de 2016.

Al respecto, es oportuno indicar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos técnicos o de otra naturaleza del citado proyecto de ley, que se apartan de ese contexto no serán abordados, considerando que por su especialidad le corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio, conforme con las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

## **1. OBJETIVO DEL PROYECTO.**

La iniciativa propone reformar la Ley de creación del Depósito Libre Comercial de Golfito, N° 7012 del 4 de noviembre de 1985 y sus reformas, y la Ley N° 7730 del 20 de

diciembre de 1997, Reforma de la Ley de Creación del Depósito Libre Comercial de Golfito N° 7012 referidas a la Ley Orgánica de JUDESUR.

## 2. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO.

De la lectura integral del proyecto de ley, se desprenden varios aspectos relevantes que nos interesa destacar, con el propósito de que sean valorados por los señores legisladores.

En primera instancia se considera importante manifestar que, tanto en las leyes vigentes como en la presente iniciativa, se denomina “JUDESUR”, a la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas, la cual se crea como institución semiautónoma; no obstante, cuando se establecen las atribuciones y funciones a la **Junta Directiva**, como superior jerárquico institucional, no se hace la distinción que se trata del órgano colegiado, y en muchas ocasiones, la referencia es genérica a JUDESUR. Esta situación concibe un problema a la hora de determinar los funcionarios responsables por ley para ejercer las funciones y atribuciones como miembros de la Junta Directiva, así como la aplicación de eventuales responsabilidades en caso de que éstas correspondan. En razón de lo anterior se recomienda subsanar este aspecto.

En este mismo sentido, el proyecto contiene duplicidad en las funciones y atribuciones otorgadas al presidente de la Junta Directiva y al Director Ejecutivo. Un ejemplo de ello, es la responsabilidad asignada a ambas partes en los artículos 24 y 32, de suscribir contratos o convenios para el cumplimiento de los fines de JUDESUR y no se establece si existen límites para el ejercicio de esta función por cada una de las partes.

Adicionalmente, se determina que hay una serie de funciones asignadas a la Junta Directiva de índole administrativo, que podrían eventualmente desviar la atención al órgano colegiado sobre aspectos estratégicos en el cumplimiento de sus labores como superior jerárquico y obligado a velar por la buena marcha de la institución, por lo que, en aras de que JUDESUR cumpla a cabalidad con los fines consignados en su ley de creación, es necesario que las normas propuestas relativas a su integración y funcionamiento sean analizadas detenidamente, con el propósito de que se valoren las competencias de cada instancia, a partir de las mejores prácticas propias de un buen “gobierno corporativo”.

Otra de las atribuciones establecidas a la Junta Directiva de JUDESUR, es proponer al Poder Ejecutivo los reglamentos autónomos de organización y servicio para el eficaz funcionamiento de JUDESUR; sin embargo, ello atenta contra la autonomía de la institución y eventualmente podría incidir en la agilidad requerida para implementar tales reglamentos.

Por otra parte, en los artículos 5, 6, 7 y 8 se norman aspectos operativos y de procedimiento relacionados con la materia propia de planificación estratégica. Tal situación, se recomienda sea valorado a la luz de la normativa vigente, por cuanto el

marco jurídico actual ya contempla la obligación de contar con planes de corto, mediano y largo plazo; asimismo, al establecerse plazos para la definición, formulación y eventuales modificaciones del plan estratégico, se podría limitar el accionar de la administración en el cumplimiento de sus fines en términos de eficiencia, eficacia y oportunidad.

En relación con el marco de actuación de la Auditoría Interna, se incorporan dos artículos que regulan aspectos que se contraponen a lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, N° 8292; a saber:

**a)** En el artículo 8, se señala que al tercer año de la puesta en marcha del Plan Estratégico Institucional, se realizará una valoración de su ejecución en la cual participará la Junta Directiva, la Auditoría Interna y la Dirección Ejecutiva. Al respecto debe tenerse presente, que de acuerdo con el inciso a) del artículo 34 de la Ley N° 8292, la auditoría interna tiene prohibido realizar funciones y actuaciones de administración activa, por lo tanto no puede ejercer las labores que aquí se le asignan, ello sin perjuicio de que dentro de su plan de trabajo incorpore uno o varios estudios relacionados con ese tema.

**b)** En el inciso ñ) del artículo 16, se establece como otra de las atribuciones de la Junta Directiva, el determinar las funciones del auditor interno vía reglamento orgánico; no obstante, tratándose de ese funcionario, se debe tener presente que sus funciones se encuentran debidamente establecidas y reguladas en la Ley N° 8292 y que las administraciones no tienen competencia para asignarle funciones adicionales, por cuanto los funcionarios de las auditorías internas gozan de independencia funcional y de criterio, de acuerdo con el artículo 25 de la referida Ley N° 8292, por lo que debe corregirse su redacción.

Por otra parte, en el artículo 11 se indica que JUDESUR "...podrá ejecutar proyectos regionales, entendidos como aquellos que beneficien a dos o más cantones de la zona sur...". Con la redacción de este artículo, se interpreta que la intención de los legisladores con la palabra "ejecutar" es otorgar potestad a JUDESUR, para que directamente ejecute proyectos regionales; situación que estaría modificando radicalmente la modalidad actual de la ejecución de proyectos que se realiza por medio de financiamiento<sup>1</sup>; no obstante, de todo el articulado del proyecto de ley, se desprende que la intención es continuar por la línea de financiamiento, por lo que se recomienda revisar cuidadosamente este aspecto, en razón de las implicaciones que ello podría generar en la implementación de una "nueva modalidad".

Señala el artículo 11 de cita, que "...En este caso, estos contarán con supervisión especial de parte de la Contraloría General de la República para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos, así como la correcta ejecución y finalización del proyecto". (El subrayado no pertenece al texto original)

Al respecto, se indica que la función de la Contraloría General de la República es de **fiscalización superior de la Hacienda Pública** y no de "supervisión", término que alude

<sup>1</sup> Artículo 11 de la Ley N° 7012.

más a una revisión puntual y continua asociada al control interno. Asimismo, dicha norma limita la garantía de independencia funcional de que goza este Órgano Contralor y la potestad de dirección en materia de fiscalización, según se establece en los artículos 2 y 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, al pretender que se realice una supervisión especial de los proyectos regionales previstos en esa iniciativa.

Lo anterior, ha sido abordado por la Sala Constitucional, en relación con la asignación de nuevas funciones a este Órgano Contralor:

*"V.- La Contraloría General de la República como su Ley Orgánica remarca (Ley No.7428 de 7 de setiembre de 1994) es un órgano de relevancia constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuya función general es el control superior de la Hacienda Pública y la dirección del sistema de fiscalización regulado en la citada ley. Ejerce principalmente las atribuciones específicas que la Constitución le confiere en el artículo 184. El inciso 5) del citado artículo constitucional dispone que son deberes y atribuciones de la Contraloría los demás que la Constitución y las leyes le asignen. Esa disposición no puede interpretarse como una autorización dada al legislador para que agregue atribuciones que distraigan a la Contraloría de su función propia establecida en la Constitución, o la obstaculice con la asignación de otras extrañas por completo a su especialidad orgánica. El legislador no puede legítimamente desfigurar o distorsionar el diseño constitucional del órgano al punto de que éste no se reconozca, suprimiéndole competencias constitucionales, asignándole otras propias de otros órganos, o confiriéndole competencias que aunque no sean propias de otros órganos, transformen el diseño básico del órgano establecido en la Constitución. Lo que el legislador sí podría hacer es añadirle otras funciones compatibles o conexas con las que constitucionalmente le corresponden." (Sentencia Nro. 85119-95, de las 20:39 horas del 13 de setiembre de 1995)*

En consecuencia, la labor de supervisión que se propone asignar a la Contraloría General, no debería ser considerada en el texto propuesto.

Finalmente, en materia de ingresos, se realizan las siguientes observaciones:

**a)** En el artículo 60 se realiza una distribución porcentual de los recursos destinados a cada uno de los cantones beneficiarios, siendo un 40% reembolsable y un 60% no reembolsable. Al respecto, de la documentación aportada no se desprende que se hayan establecido parámetros o estudios socioeconómicos y técnicos para efectuar tal distribución, máxime si se considera que el mayor porcentaje propuesto es para recursos no reembolsables.

En línea con lo anterior, debe valorarse que una distribución porcentual de esta índole, puede limitar los recursos disponibles por JUDESUR para el financiamiento de proyectos en los diferentes cantones de la zona sur.

**b)** De la lectura del artículo 63, se desprende que los recursos no ejecutados por las organizaciones en periodos anteriores, deberán ser liquidados y devueltos a

DFOE-EC-0146

5

07 de marzo, 2016

JUDESUR, quien volverá a disponer de éstos para financiar proyectos productivos o de interés social; sin embargo, no queda clara la obligación, ni el mecanismo o la forma en que los fondos no utilizados deberán ser reintegrados por las organizaciones a JUDESUR y se omite señalar si tal aspecto será regulado por medio de otra normativa; en consecuencia, se sugiere su revisión.

De esta forma se da por atendida su solicitud

Atentamente,

Lic. Roberto Jaikel Saborío, M.Sc.  
**Gerente de área**

Licda. Flor de María Alfaro Gómez  
**Asistente Técnico**

Licda. Lorena Agüero Salazar  
**Fiscalizadora-Abogada**

RJS/FAG/OLAS/mmd

Ce: Despacho Contralora  
Expediente (2016000819-2)

Ni: 4865-2016 (digital)