

**Al contestar refiérase  
al oficio No. 14693**

20 de setiembre, 2024  
**DFOE-CAP-1965**

Licenciado  
Luis Alberto Chaves Gonzalez  
Director Ejecutivo  
**JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR  
DE LA PROVINCIA DE PUNTARENAS**  
[lchaves@judesur.go.cr](mailto:lchaves@judesur.go.cr) / [directorejecutivo@judesur.go.cr](mailto:directorejecutivo@judesur.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Aprobación parcial del presupuesto extraordinario N.º 02-2024 de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas.

La Contraloría General recibió el oficio N.º DEJ-320-2024 de 19 de agosto de 2024, mediante el cual se remite el presupuesto extraordinario N.º 02-2024 de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR), que tiene el propósito de incorporar al presupuesto vigente ₡1.276,6 millones por concepto de Superávit libre y Superávit específico, para ser aplicados en Bienes duraderos, Transferencias corrientes y Transferencias de capital, además incorporan una disminución de Transferencias de capital y de superávit específico.

## **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **1.1. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA GESTIÓN**

El acto de aprobación presupuestaria se efectúa en base con las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, 18 de su Ley Orgánica, N.º 7428 y otras leyes conexas.

La aprobación interna efectuada por la Junta Directiva como requisito de validez del documento aportado, consta en el acta de la sesión N.º 45-2024 celebrada el 13 de agosto de 2024. Esto de conformidad con lo regulado en la norma 4.2.3 de las NTPP<sup>1</sup>.

### **1.2. ALCANCE DEL ACTO DE APROBACIÓN EXTERNA**

La aprobación se fundamenta en la documentación proporcionada y en las

<sup>1</sup> Resolución N.º R-DC-24-2012 del 29 de marzo de 2012.

DFOE-CAP-1965

2

20 de setiembre, 2024

certificaciones remitidas por esa entidad de acuerdo con lo establecido en la norma 4.2.14 de las NTPP; por lo que la veracidad de su contenido es de exclusiva responsabilidad del personal que las suscribió.

Además, se aclara que de acuerdo con la norma 4.2.16 de las NTPP, el análisis de legalidad que realiza la Contraloría General en la aprobación presupuestaria externa, se circunscribe a los aspectos detallados en las normas 4.2.13 y 4.2.14 de ese mismo cuerpo normativo. Por lo tanto, queda bajo la exclusiva responsabilidad de la Administración los demás aspectos no abordados en el análisis descrito, los cuales están sujetos a la fiscalización posterior facultativa y en general a las vías ordinarias de revisión de los actos, tanto en sede administrativa como judicial.

Asimismo, lo resuelto con respecto a este presupuesto no constituye una limitante para el ejercicio de las potestades de fiscalización de la Contraloría General sobre los recursos y aplicaciones a los cuales se les da contenido presupuestario en este documento o en futuros presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

### **1.3. RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

La ejecución del presupuesto es de exclusiva responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, la cual debe ajustarse a la programación previamente establecida y realizarse con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas, dentro de las que se encuentran la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 9635 y la Ley Marco de Empleo Público, N.º 10159.

## **2. RESULTADOS**

Al respecto, luego del análisis realizado, el Órgano Contralor resuelve aprobar parcialmente, el citado documento presupuestario de conformidad con lo que a continuación se indica:

### **2.1 Se aprueba:**

- a) Los ingresos incorporados en la clase "Financiamiento", correspondientes al Superávit libre por ¢90,0 millones y Superávit específico por ¢679,7 millones, considerando los resultados de la liquidación presupuestaria del periodo 2023 aprobada por la Junta Directiva de JUDESUR, según consta en el acta de la sesión ordinaria N.º 09-2024 del 15 de febrero de 2023 incluida en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos. De previo a su ejecución, esa Administración deberá verificar en lo que respecta al superávit específico, que su asignación presupuestaria esté acorde con la finalidad específica de esos recursos.

DFOE-CAP-1965

3

20 de setiembre, 2024

- b) El contenido presupuestario para financiar los gastos se aprueba a nivel de programa y partida que se hayan incluido en el documento presupuestario sometido a aprobación, según lo dispuesto en la norma 4.2.10 de las NTPP con excepción de lo indicado en el apartado de improbaciones.

## 2.2 Se imprueba:

La transferencia de capital al Fideicomiso BCR-JUDESUR, por ¢506,9 millones, y su fuente de financiamiento, que en esta ocasión pretende fundamentarse nuevamente en el transitorio IV de la Ley Orgánica de la JUDESUR (N.º9356)<sup>2</sup>. Esa norma, autorizó, por única vez, la utilización de recursos del superávit específico para básicamente lo siguiente: 1) Reconstrucción de los 14 locales quemados en el Depósito Libre Comercial de Golfito (en adelante el Depósito); 2) Reparación y sustitución del sistema eléctrico del Depósito; y 3) Construcción del edificio administrativo de JUDESUR.

El término “superávit específico”, guarda relación con la definición de fondos que por orden de alguna ley cuenten con un “destino específico”. Un ejemplo de fondos con destino específico, en la propia Ley Orgánica de la JUDESUR, N.º 9356, se ubica en el artículo tercero, donde se detalla no solo con cuáles recursos económicos contará la institución; sino que ordena invertirlos en gastos de administración, publicidad, programas de becas y proyectos productivos o de interés social para los cantones de la zona sur<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> “ Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR). **Transitorio IV.-** Se autoriza a la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur), por una única vez, para que utilice los recursos de su superávit específico existente, para lo siguiente: / a) La reconstrucción de los catorce locales quemados en el Depósito Libre Comercial de Golfito. / b) La reparación y la sustitución del sistema eléctrico del Depósito Libre Comercial de Golfito. / c) La construcción del edificio administrativo de Judesur. / d) Destine un monto de doscientos cincuenta millones de colones (¢250.000.000,00) para la digitalización completa de los servicios aduanales y de atención a los usuarios del Depósito Libre Comercial de Golfito, la creación de su página o sitio web y la realización de programas de publicidad y mercadeo para su relanzamiento. / Para lo anterior, Judesur deberá iniciar los procesos licitatorios correspondientes en un plazo no mayor a seis meses de la fecha de entrada en vigencia de esta ley.”. (El resaltado consta en el original.)

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR). **“ARTÍCULO 3.-** La Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur) contará con los siguientes recursos económicos: / a) El impuesto establecido en el artículo 40 de la presente ley, el cual será recaudado por medio del Banco Central de Costa Rica o sus cajas auxiliares, al tramitarse la póliza de Desalmacenaje en la aduana en cuanto a las importaciones, y con respecto a los productos de fabricación nacional, al confeccionar el fabricante la factura. Este impuesto será girado directamente a favor de Judesur, una vez deducidas las sumas que le corresponden por comisión bancaria. / El Ministerio de Hacienda ejercerá las atribuciones de fiscalización y verificación, tanto en materia tributaria como aduanera, sobre el ingreso, la permanencia y el destino de las mercancías del Depósito. Para los efectos citados, Judesur queda autorizada para celebrar convenios con el Ministerio de Hacienda, a fin de coordinar y facilitar las funciones tributarias y aduaneras, y determinar las sumas anuales que transferirá para cubrir el costo de las tareas a cargo del citado Ministerio, dentro del Depósito Libre Comercial de Golfito. / b) Los provenientes de alquileres de locales, las erogaciones de concesionarios, otros alquileres varios, los productos remanentes de los locales y cualquier otro ingreso, distinto al impuesto establecido en el inciso anterior.”. (El resaltado consta en el original.)

DFOE-CAP-1965

4

20 de setiembre, 2024

Cuando los fondos con destino específico no son ejecutados en su totalidad, generan un exceso que a nivel presupuestario se le denomina “superávit específico”. Este término, permite identificar los fondos que lo componen como aquellos que tienen una finalidad legalmente preestablecida y, a la vez, diferenciarlos de otros fondos que pueden invertirse en cualquier otro tipo de gasto legalmente posible de efectuar.

Por otra parte, el 16 de febrero de 2017, entró en vigencia el transitorio que por única vez autorizó a la JUDESUR a invertir el superávit específico en la reconstrucción de los 14 locales, la reparación y la sustitución del sistema eléctrico del Depósito, y la construcción del edificio administrativo de esa institución; para cuyos efectos, esa Junta debía iniciar los procesos para contratar lo necesario en un plazo no mayor a 6 meses.

En el 2019, mediante oficio 07652 (DFOE-EC-0395) del 03 de junio, esta Contraloría General de la República aprobó a la JUDESUR una transferencia de superávit específico por ₡5.000,00 millones, para el financiamiento del fideicomiso inmobiliario suscrito ese mismo año con el Banco de Costa Rica, con el propósito de cumplir los fines autorizados por el transitorio IV.

En el trámite de refrendo del contrato inmobiliario suscrito entre la JUDESUR y el citado Banco, para los efectos dichos, mediante oficio DEJ-141-2019 del 17 de mayo de 2019, la JUDESUR justificó ampliamente las razones (técnicas, jurídicas y financieras) por las cuales estimó suficientes los ₡5.000,00 millones de colones cuya transferencia aprobó este Órgano Contralor, con la finalidad de cumplir los fines del transitorio IV de la Ley N.º 9356.

Lo anterior, constituyó la “única vez” autorizada por el legislador para que la JUDESUR pudiera invertir los recursos del superávit específico en fines distintos a los previstos en el artículo 59 de su Ley Orgánica N.º 9356. No debe olvidarse que las disposiciones incluidas en una norma transitoria, como la comentada, estarán vigentes hasta la materialización de las circunstancias o acontecimientos en ella previstos. Por lo cual, una vez sucedidos, sus efectos cesan<sup>4</sup>.

En ese sentido, de entre la documentación aportada por la JUDESUR, se encontró el memorándum ALJ-M-0005-2023 del 16 de febrero de 2023, mediante el cual su Departamento de Asesoría Legal pretende interpretar que la autorización para utilizar el superávit específico lo es para desarrollar las obras “por única vez”, hasta tanto se encuentren concluidas y al efecto afirmó que: *“no tendría sentido un único desembolso que como se ha indicado párrafos atrás por una serie de imprevistos no es suficiente, son casos fortuitos o fuerza mayor, es decir no se debe a responsabilidad alguna de la administración si no que son*

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República, dictamen C-210-2008 del 19 de junio de 2008, parafraseado.

DFOE-CAP-1965

5

20 de setiembre, 2024

*situaciones que a la hora de suscribirse el Fideicomiso resultaban impredecibles, y que hicieron que el Capital que se pudo a disposición del Fiduciario [Banco de Costa Rica] para desarrollar las obras n (sic) alcance actualmente.”. De entre tales situaciones, mencionó la pandemia, la crisis de contenedores y la guerra entre Rusia y Ucrania.*

Sobre este particular, lo señalado por el Departamento de Asesoría Legal tiene como pretensión que se valoren circunstancias de oportunidad y conveniencia dentro de un trámite de aprobación presupuestaria, lo cual rebasa lo establecido en la norma y la hace reñir con el principio general de derecho según el cual no es posible distinguir legítimamente donde la ley no lo hace<sup>5</sup>, pero también con el principio de legalidad presupuestaria<sup>6</sup>, por lo que tales circunstancias no tienen la virtud de extender los efectos del transitorio IV de la Ley N.º 9356, ni encuadrar por tanto en el marco legal aplicable.

Aunado a lo anterior, esta Área de Fiscalización revisó las actas legislativas de la Ley N.º 9424, mediante la cual cobró vigencia el transitorio IV, en las cuales quedó constando la discusión producto de la cual se redactó el transitorio en mención, sin encontrar una sola manifestación o argumento por parte del legislador que pudiera brindar algún sustento o respaldo a la interpretación del Departamento de Asesoría Legal de la JUDESUR.

Adoptar el criterio del Departamento de Asesoría Legal de la JUDESUR, implicaría estar de acuerdo con postergar -sin sustento legal- la inversión de fondos para cuyo destino el legislador fijó clara y expresamente finalidades específicas en el artículo 59 de la Ley N.º 9356, asociadas a la satisfacción de los intereses institucionales de la misma JUDESUR, del Depósito Libre

<sup>5</sup> Alberto Brenes Córdoba, Tratado de las Personas, edición 1974, página 44.

<sup>6</sup> Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, publicadas en el diario oficial La Gaceta 64 del 29 de marzo de 2012.

**“1.1. DEFINICIONES BÁSICAS UTILIZADAS EN ESTA NORMATIVA.--- / (...) / Bloque de legalidad:**

*Conjunto de normas jurídicas, escritas y no escritas, a cuya observancia se encuentra obligada la Administración Pública, el cual comprende tanto la ley como las normas de rango superior, igual o inferior a ésta, incluidos los principios generales y las reglas de la ciencia y la técnica.”. (El resaltado y las mayúsculas constan en el original.)*

**“4.2.6 Aprobación externa del presupuesto institucional.***El presupuesto inicial y los presupuestos extraordinarios deberán contar con la aprobación externa de la Contraloría General de la República para otorgar la eficacia que ellos requieren. Dicha aprobación se dará mediante acto razonado sobre la concordancia con el marco jurídico y técnico aplicable del presupuesto institucional sometido a su conocimiento, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. En la aprobación externa el Órgano Contralor verificará razonablemente que el presupuesto institucional atienda los aspectos de legalidad y técnicos que le ayudan a constituirse en un marco de referencia útil para que las instituciones puedan llevar a cabo su gestión en aras de lograr las metas, objetivos y resultados trazados. De acuerdo con el resultado, el presupuesto institucional podrá ser aprobado en forma total o parcial, improbadado en su totalidad o archivado sin trámite.”. (El resaltado consta en el original.)*

DFOE-CAP-1965

6

20 de setiembre, 2024

Comercial de Golfito, y de los cantones de la Zona Sur (Buenos Aires, Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus y Puerto Jiménez).<sup>7</sup>

Esta Contraloría General de la República, entiende entonces que la transferencia solicitada por la JUDESUR y aprobada mediante oficio 07652 (DFOE-EC-0395) del 03 de junio de 2019, fue cuando se materializó la “única vez” aprobada legalmente para que la JUDESUR trasladara esa o cualquier otra cantidad que decidiera invertir de su superávit específico; por lo que la aprobación de montos adicionales implicaría la infracción del transitorio IV de la Ley N.º 9356 y su naturaleza temporal, lo cual constituye la base para improbar la transferencia de ₡506,9 millones para financiar el fideicomiso inmobiliario con el Banco de Costa Rica. Lo anterior, sin detrimento de que JUDESUR pueda presentar un nuevo presupuesto extraordinario<sup>8</sup> una vez que, dentro de sus competencias legales y su propio análisis identifique otras fuentes de financiamiento para las obras pendientes.

### 2.3 Otros aspectos:

- a) Producto de la disminución por ₡270,2 millones en la partida de Transferencias de capital a asociaciones, deberán ingresar al módulo de

<sup>7</sup> “Artículo 59.- Los ingresos netos contemplados en el inciso a) del artículo 3, de esta ley se distribuirán de la siguiente manera: / a) Hasta un quince por ciento (15%) de dichos ingresos netos, luego de deducir las comisiones bancarias y el pago del convenio con el Ministerio de Hacienda, se destinarán a gastos de administración, operación, funcionamiento, construcción y mantenimiento de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur). / b) Hasta un diez por ciento (10%) para la publicidad y el mercadeo, el equipamiento y el financiamiento de nuevos proyectos de infraestructura en las instalaciones del Depósito Libre Comercial de Golfito. / c) Un diez por ciento (10%) para el establecimiento de un programa de becas para educación secundaria, técnica, superior u otras autorizadas por ley, a favor de estudiantes de escasos recursos que sean residentes de los cantones de Buenos Aires, Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus y Puerto Jiménez, o bien, que se trasladen temporalmente, por razones estrictamente de estudio, fuera de estos cantones ante la oportunidad de preparación académica calificada que no se brinde en ellos, situación que debe ser debidamente motivada. / El monto destinado a modalidad educativa deberá establecerse de conformidad con los estudios técnicos que determinen la demanda existente para cada una de ellas. Las becas para educación superior serán reembolsables y el resto no reembolsables. / Judesur velará por que la asignación de las becas se distribuya entre los cantones de Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus, Buenos Aires y Puerto Jiménez, de manera que corresponda una sexta parte de los recursos para cada uno de los gobiernos locales. / d) El saldo resultante, después de las rebajas practicadas conforme a los incisos anteriores, la Junta Directiva de Judesur lo deberá invertir directamente para financiar proyectos productivos o de interés social, comunal, deportivo, ambiental o de salud, que coadyuven al desarrollo económico o social de la zona, de conformidad con los fines y objetivos de Judesur, distribuyéndose entre los cantones de Golfito, Osa, Corredores, Coto Brus, Buenos Aires y Puerto Jiménez, correspondiendo una sexta parte de los recursos para cada uno de los gobiernos locales. / En el caso de los ingresos netos provenientes del inciso b) del artículo 3 de esta ley, serán destinados a gastos de administración, operación, funcionamiento, construcción y mantenimiento de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur).”.

<sup>8</sup> Atendiendo a lo dispuesto en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, respecto del plazo y contenido.

DFOE-CAP-1965

7

20 de setiembre, 2024

beneficios a sujetos privados del SIPP y eliminar los dos registros asociados a esa transferencia.

- b) En lo que respecta al Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), las cuentas de ingresos y subpartidas de gastos improbados, según lo señalado en el punto 2.2 del presente presupuesto, se pondrá a disposición de los usuarios que tienen la función de registrar y validar la información presupuestaria en dicho sistema con el fin de que esa Administración realice los ajustes correspondientes.

Para cumplir con todo lo indicado anteriormente se concede un plazo de **2 días hábiles**, contados a partir del recibido del oficio. Asimismo deberá realizarse el ajuste de la información del Módulo de Planificación en los casos que corresponda producto de las improbaciones realizadas en el presente documento presupuestario, en el plazo indicado anteriormente.

### 3. CONCLUSIÓN

El análisis que el Órgano Contralor llevó a cabo se fundamentó en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa legal vigente. Por tanto, la Contraloría General de la República aprueba el presupuesto extraordinario N.º 2-2024 parcialmente por ₡769,7 millones, e imprueba la transferencia del superávit específico por ₡506,9 millones.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca  
**Gerente de área**

Gabriel Rodríguez Arias  
**Fiscalizador -Abogado-**

Helen Laverde Cambronero  
**Fiscalizadora**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

FAG/ncs

**Ce:** Lic. Carlos Morera Castillo, Director Financiero, [cmorera@judesur.go.cr](mailto:cmorera@judesur.go.cr)  
Licda Grettel Murillo Avendaño, Encargada de Presupuesto de Judesur, [gmurillo@judesur.go.cr](mailto:gmurillo@judesur.go.cr)  
Licda. Ana Miriam Araya Porras, Directora Ejecutiva de la STAP, [stap@hacienda.go.cr](mailto:stap@hacienda.go.cr)

**Ni:** 17376-17801-18169 (2024)  
**G:** 2024003218-1