

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 17850**

25 de octubre, 2024  
**DFOE-CAP-2603**

Máster  
Jorge Barrantes Rivera  
Auditor Interno  
**JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR**  
[jbarrantes@judesur.go.cr](mailto:jbarrantes@judesur.go.cr)

Estimado señor:

**Asunto:** Emisión de criterio solicitado por el auditor interno de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur sobre aceptación de garantías

Nos referimos a su oficio n.° AI-OFI-147-2024 fechado el 3 de septiembre de 2024, relativo a una consulta sobre la viabilidad jurídica que una institución pública acepte garantías personales cuando otorgue créditos a personas jurídicas .

#### **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN.**

En el texto de la consulta, se solicita criterio a la Contraloría General de la República en relación con la aceptación de garantías, en particular se consulta si una institución pública que otorgue un crédito a una entidad de carácter social que no posee los suficientes bienes muebles, inmuebles, ni otros activos que pueda otorgar como garantías, *¿puede... aceptar como aval o respaldo de esas operaciones financieras, la constitución de hipotecas, pagarés, letras de cambio, u otros, efectuadas sobre el patrimonio particular de los miembros o agremiados que conforman la entidad beneficiaria ofrecidas a título personal?*

Es criterio del consultante que: *"...JUDESUR podría aceptar como garantía de las operaciones crediticias otorgadas a entidades de carácter social, la constitución de hipotecas, pagarés, letras de cambio, u otros, efectuadas sobre el patrimonio particular de los miembros o agremiados que conforman la entidad beneficiaria ofrecidas a título personal, únicamente si estuviera la autorización de forma explícita en su ley orgánica o en otra norma habilitante".*

#### **II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.**

En primer término, se señala que el ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica, n.° 7428 y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República.

DFOE-CAP-2603

2

25 de octubre, 2024

De manera precisa, en el artículo 8, de la norma reglamentaria antes mencionada, se establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General, que éstas deben: *“Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante”*.

Dicho proceder, valga señalar, obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones.

En circunstancias normales, ese proceder facultaría al Órgano Contralor a rechazar y archivar la consulta (según artículo 10 del reglamento de consultas); no obstante lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 9 del reglamento de consultas, es posible para la Contraloría General de la República valorar circunstancias de excepción relevantes, según las cuales resulte procedente admitir la consulta y consecuentemente emitir criterio.

Así las cosas, a juicio del Órgano Contralor, el asunto sometido a nuestro conocimiento se ajusta al anterior supuesto excepcional, toda vez que el tema expuesto por el consultante resulta relevante, por lo que no existiría obstáculo alguno para que nos refiramos al tema consultado, haciendo la aclaración que el tema será analizado de forma genérica, con el propósito es servir de insumo, junto con los elementos fácticos y jurídicos respectivos, para orientar la toma de decisiones de los gestores públicos directamente responsables de los asuntos que les competen.

### **III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR.**

De conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la provincia de Puntarenas (JUDESUR), n.º 9356, a esa institución le corresponde promover el desarrollo regional sostenible e integral de los cantones de Golfito, Corredores, Buenos Aires, Osa, Coto Brus y Puerto Jiménez, mediante financiamientos reembolsables<sup>1</sup> y no reembolsables<sup>2</sup> de proyectos productivos, sociales y ambientales.

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 66 de la Ley n.º 9356, corresponde al *“...crédito otorgado a personas jurídicas para proyectos productivos, y a personas físicas para estudios universitarios, con la obligación de pagarlo según las condiciones pactadas contractualmente”*.

<sup>2</sup> Según lo dispuesto en el numeral 66 de la Ley n.º 9356, son *“...aquellos recursos que la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judesur) otorgue a organizaciones o personas jurídicas sin la obligación de pagarlo, aunque sí deberán cumplir con los requisitos y obligaciones establecidos contractualmente, así como en los reglamentos técnicos, los manuales y los procedimientos que emita Judesur para el control, el seguimiento y el cumplimiento de los requisitos”*.

DFOE-CAP-2603

3

25 de octubre, 2024

Al respecto, interesa destacar que de acuerdo con en el inciso 1) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno, n.º 8292 le corresponde al jerarca y a los titulares subordinados velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente a su cargo. En ese sentido, en el artículo 16 de la Ley n.º 9356 se indica que le corresponde a la Junta Directiva de JUDESUR, “*Dirigir y fiscalizar las operaciones de Judesur, y definir sus políticas generales*”. Por lo tanto, es responsabilidad del jerarca de JUDESUR definir los procedimientos generales que le permitan a la entidad cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, en el presente caso, el financiamiento reembolsable de proyectos productivos, sociales y ambientales.

Adicionalmente, de conformidad con artículo 10 de la Ley n.º 8292, el jerarca y los titulares subordinados deben establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, cuyos objetivos son: proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; exigir confiabilidad y oportunidad de la información; garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico<sup>3</sup>.

En concordancia con la normativa citada, en el inciso cc) del artículo 2 del Reglamento general de financiamiento de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR) Decreto Ejecutivo N° 42827-H-MEIC, se dispone que la Junta Directiva de JUDESUR es la responsable de calificar la idoneidad de los sujetos privados que administran los fondos públicos dispuestos en la Ley n.º 9356, calificación en la cual se debe considerar, entre otros aspectos, la capacidad financiera del sujeto privado.

Considerando lo expuesto, la administración activa de JUDESUR debe disponer de un sistema de control interno que le permita garantizar razonablemente que en el otorgamiento de los financiamientos reembolsables se cumpla con el ordenamiento jurídico y técnico y se evite la pérdida de recursos públicos. Sobre el particular se destaca el artículo 14 de la citada Ley n.º 9356, en el cual se dispone que los miembros de la Junta Directiva actuarán conforme al principio de legalidad y a los principios de la ciencia y de la técnica.

Así las cosas, la administración activa de JUDESUR es la competente para definir, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y técnico y las mejores prácticas en la materia, las garantías que resultan admisibles, considerando que solamente se podrían aceptar aquellas que el ordenamiento jurídico prevea, por cuanto el principio de legalidad implica que “...*toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado...*”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Artículo 8 de la Ley n.º 8292.

<sup>4</sup> Resolución de la Sala Constitucional n.º 01739-1992 de las las 11:45 horas del 1 de julio de 1992. En igual sentido la sentencia n.º 00440-1998 de las 15:27 horas del 27 de enero de 1998.

DFOE-CAP-2603

4

25 de octubre, 2024

Asimismo, considerando que los financiamientos que otorga JUDESUR se realizan con fondos públicos, sobre los cuales existe la obligación de establecer acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo<sup>5</sup>; los procedimientos y controles que se definan respecto de las garantías que acepte, deben asegurar razonablemente que ante un incumplimiento de pago por parte del deudor, la garantía que se ejecute permita recuperar los fondos públicos otorgados en el crédito.

#### IV. CONCLUSIONES

1. De acuerdo con el inciso 1) del artículo 12 de la Ley n.º 8292 y el numeral 16 de la Ley n.º 9356, el jerarca de JUDESUR es el responsable tanto de calificar la idoneidad de los sujetos privados que administran los fondos públicos dispuestos en la Ley n.º 9356, así como de definir los procedimientos generales que regulen el financiamiento reembolsable de proyectos productivos, sociales y ambientales, incluyendo lo relacionado con la aceptación de garantías.
2. Los procedimientos y controles que se establezcan para el financiamiento reembolsable de proyectos y la aceptación de garantías se deben ajustar al ordenamiento jurídico y técnico y las buenas prácticas, asegurando razonablemente la conservación y protección de los fondos públicos.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca  
**Gerente de Área**

Joselyne Delgado Gutiérrez  
**Fiscalizadora**

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

JCBS/ncs

**NI:** 18568-2024  
**G:** 2024003462-1

<sup>5</sup> Norma 1.2.a de las Normas de control interno para el Sector Público.