



Gestión del proyecto de infraestructura del Depósito Libre Comercial de Golfito (Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR)

Dirigido a la Junta de Desarrollo de la Zona Sur de
la provincia de Puntarenas (Judesur)

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-CAP-IAD-00002-2026
27 de agosto de 2026



¿Qué auditamos?

La gestión realizada por Judesur durante el ciclo de vida del proyecto de infraestructura del Depósito Libre Comercial de Golfito mediante el Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR, entre el 16 de febrero de 2017 y el 15 de julio de 2026, conforme al marco normativo y técnico aplicable, en atención del fin público previsto.

¿Por qué es importante?

El Depósito Libre Comercial de Golfito es una fuente relevante de recursos para Judesur y se utiliza para el financiamiento de programas de desarrollo y becas en la Zona Sur. En 2025, los ingresos por alquileres del Depósito representaron el 45% de los ingresos totales, lo que dimensiona su importancia para la sostenibilidad de esos programas.

En ese contexto, el proyecto de infraestructura, contempló inicialmente 14 locales comerciales, un edificio administrativo y la modernización del sistema eléctrico, con el propósito de fortalecer la operación, seguridad y aprovechamiento económico del Depósito. Por ello, resulta relevante fiscalizar cómo Judesur gestionó el aporte inicial de ₡5.506,97 millones, a lo largo de su ciclo de vida y si generó las condiciones necesarias para que la infraestructura contribuya efectivamente al fin público previsto y al desarrollo de la Zona Sur.

Resultados

- Debilidades en la formulación y sustento técnico, financiero y documental del proyecto:** Judesur no logró acreditar que la formulación del proyecto contara con estudios y análisis para sustentar su viabilidad, alcance y costo, ni asegurar la trazabilidad de decisiones, recursos relevantes, y la conveniencia y razonabilidad de la selección de la figura del fideicomiso.
- Ausencia de supervisión independiente de Judesur durante el fideicomiso:** Judesur no aseguró controles y verificaciones técnicas independientes que permitieran confirmar, antes de la recepción, la calidad, funcionalidad y operatividad de las obras.
- Falta de acciones para la puesta en operación y protección de la infraestructura recibida:** Tras la conclusión del fideicomiso, Judesur no aseguró oportunamente la puesta en operación de la infraestructura ni su adecuada gestión en materia de mantenimiento, garantías, riesgos y regularización contable y patrimonial.

¿Qué concluimos?

La gestión realizada por Judesur durante el ciclo de vida del proyecto de infraestructura del Depósito incumplió aspectos significativos del marco normativo y técnico aplicable. Si bien el proyecto permitió concretar parte de la infraestructura prevista, no se construyó el edificio administrativo, se rehabilitaron 8 de los 14 locales previstos y, al cierre de la auditoría, los ocho nuevos locales permanecían sin operar. Estas condiciones evidencian que la inversión total realizada (₡6.638,32 millones, que corresponde a la inversión inicial y los intereses ganados) aún no se traduce plenamente en el aprovechamiento y valor público esperado del proyecto.

Datos clave



¿Qué es el Depósito Libre Comercial de Golfito?

Es un centro de compras ubicado en Golfito, Puntarenas, que opera bajo un régimen especial de exoneración de impuestos, lo que permite ofrecer precios más favorables al consumidor. Fue creado para contribuir a la reactivación económica de la Zona Sur, tras la salida de la Compañía Bananera, y es administrado por Judesur.

¿Qué originó el proyecto de infraestructura?

Los incendios ocurridos en 2001 y 2012 generaron la necesidad de reconstruir, rehabilitar y modernizar la infraestructura del Depósito. Para atender esta situación, el Transitorio IV de la Ley n.º 9356 estableció un plan orientado a recuperar los locales comerciales, construir un edificio administrativo y modernizar el sistema eléctrico.

El proyecto comprendió tres componentes principales:

- Construcción de 14 locales comerciales
- Construcción del edificio administrativo
- Modernización del sistema eléctrico

¿Cómo se ejecutó?

Judesur utilizó un fideicomiso inmobiliario como mecanismo para desarrollar el proyecto. Mediante esta figura se administraron los recursos y se gestionaron la planificación, contratación, construcción y entrega de las obras.

¿Qué comprende la gestión del ciclo de vida del proyecto?

Las fases de preinversión, inversión y postinversión de las obras para asegurar el resguardo de la Hacienda Pública y el cumplimiento de los fines públicos asignados, según se detalla a continuación:

Figura 1.

Fases del ciclo de vida de los proyectos ejecutados mediante el Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR



Fuente: Elaboración CGR.

Acciones de mejora realizadas por la Administración durante la ejecución de la Auditoría

Durante la ejecución de la auditoría, Judesur incorporó las obras recibidas a la póliza del Instituto Nacional de Seguros e inició el procedimiento en SICOP para concesionar 7 de los 8 locales comerciales nuevos, acciones que contribuyen a atender parcialmente las situaciones identificadas, pero que no sustituyen la necesidad de completar la transición operativa, patrimonial y financiera del proyecto¹.

¹ Licitación 2026LY-000001-0019700001 en [SICOP](#).

La gestión realizada por Judesur durante el ciclo de vida del proyecto de infraestructura del Depósito Libre Comercial de Golfito mediante el Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR presenta un **incumplimiento generalizado del marco normativo y técnico aplicable**. Las deficiencias no corresponden a situaciones aisladas, sino que afectaron decisiones esenciales para sustentar la inversión, controlar su ejecución y recepción, y asegurar posteriormente la operación y protección de la infraestructura.

Tras un rezago de 16 años, **el proyecto no alcanzó integralmente el alcance previsto ni se encuentra plenamente en funcionamiento**, no se construyó el edificio administrativo, se rehabilitaron 8 de los 14 locales previstos y, al cierre de la auditoría, los ocho nuevos locales permanecían sin operar. Además, Judesur no dispone de información suficiente que acredite el sustento técnico-financiero de las decisiones ni la trazabilidad del uso de los ₡5.000,00 millones reservados para el proyecto y de ₡882,28 millones pagados por indemnizaciones judiciales a concesionarios entre 2015 y 2022.

Durante la ejecución, Judesur no aseguró una supervisión estratégica ni verificaciones técnicas independientes que permitieran acreditar la razonabilidad del mecanismo utilizado y confirmar, antes de la recepción definitiva, la corrección de deficiencias detectadas en las obras. Esto limitó la capacidad institucional para asegurar que los activos recibidos reunieran las condiciones de calidad, funcionalidad y razonabilidad económica esperadas de la inversión.

A su vez, **la finalización física de las obras** no se tradujo oportunamente en su aprovechamiento económico ni en una efectiva protección de la inversión. Los ocho locales nuevos permanecían inactivos, con un costo de oportunidad de ₡342,78 millones al 30 de junio de 2026; persistían saldos y registros contables pendientes, riesgos no incorporados al SEVRI.

Asimismo, **la Administración no ha ejecutado al cierre del alcance de esta auditoría, las acciones formales para gestionar la corrección de los desperfectos electromecánicos y constructivos**, tales como fallas en la bomba contra incendios, el panel de control y luminarias. Únicamente ha realizado coordinaciones informales con los proveedores para valorar la eventual aplicación de garantías, las cuales estaban próximas a vencer. Asimismo, Judesur carece de planes de mantenimiento o matrices de control. Todo lo anterior, podría trasladar un riesgo financiero directo a la Hacienda Pública, comprometiendo la sostenibilidad de los programas sociales que se financian con estos recursos.

En conjunto, estas condiciones muestran que las debilidades de gestión se extendieron desde la decisión de inversión hasta la utilización de los activos, reduciendo el valor público esperado del proyecto y manteniendo riesgos para la Hacienda Pública y para los recursos destinados al desarrollo de la Zona Sur.

Debilidades en la formulación y sustento técnico, financiero y documental del proyecto

FASE DE PREINVERSIÓN

¿Qué encontramos?

- 1.1. Judesur ejecutó un proyecto de infraestructura en Depósito Libre Comercial de Golfito (14 locales, edificio administrativo y sistema eléctrico) sin contar con bases actualizadas y suficientemente sustentadas sobre su necesidad, viabilidad, oportunidad y sostenibilidad. La decisión se fundamentó principalmente en un evento de siniestralidad ocurrido 16 años antes de la constitución del fideicomiso para construir las obras, sin que conste una reevaluación que permitiera confirmar que las condiciones que dieron origen al proyecto continuaban vigentes al momento de su ejecución.
- 1.2. A partir del análisis de la documentación aportada por Judesur² sobre esos proyectos de infraestructura, así como la revisión de actas de la Junta Directiva entre 2001 y el 15 de junio de 2026, se determinó en la etapa de preinversión, la materialización de las siguientes situaciones:
 - a) Se careció de un expediente técnico integral que sustente las bases sobre las cuales se definieron los proyectos de infraestructura incorporados en el Transitorio IV de la Ley N.º 9356, incluidos los antecedentes, estudios y análisis relativos a la necesidad por atender en el Depósito Libre Comercial de Golfito, el alcance de las intervenciones y la estimación económica de las inversiones.
 - b) La Junta Directiva de Judesur aprobó³ una reserva presupuestaria de ₡5.000 millones, la cual incluía el costo estimado de ₡3.415,9 millones para el edificio administrativo, los 14 locales, quioscos y el sistema eléctrico, sin información técnica de respaldo sobre dichas estimaciones y la participación de profesionales especializados en su formulación⁴.
 - c) Se aprobó por parte de la Junta Directiva⁵ de Judesur la ejecución del proyecto mediante la figura del fideicomiso inmobiliario, sin disponer de un análisis que permitiera determinar si este mecanismo constituía la alternativa más razonable, desde las perspectivas operativa y financiera.
 - d) Ese mismo órgano colegiado aprobó al Banco de Costa Rica⁶ como fiduciario para ejecutar el proyecto de infraestructura, sin evidencia de un criterio técnico, financiero y económico que sustentara su conveniencia frente al beneficio social esperado, el costo de la fiducia⁷, la disponibilidad de recursos y los principios de ahorro, eficiencia y protección de la Hacienda Pública.
 - e) No existe documentación sobre estudios de reevaluación de la necesidad del alcance del proyecto previo a la aprobación del Transitorio IV de la Ley N.º 9356, pese a que la reforma se sustentó en sustituir una infraestructura perdida por un evento de siniestralidad ocurrido 16 años antes, con el propósito de contribuir al desarrollo de la Zona Sur.

² Incluido un expediente digital incompleto sobre el proyecto de infraestructura.

³ Acuerdo ACU-22-850-2017 del 09 de junio de 2017.

⁴ Según señaló Judesur en nota N.º OFICIO-DE-0179-2026.

⁵ Véase la nota al pie N.º 3.

⁶ Mediante el acuerdo ACU-05-865-2017 del 13 de octubre de 2017.

⁷ Judesur realizó solicitudes, sobre el desglose de la comisión fiduciaria, posterior a la aprobación del fiduciario, sin que conste un análisis sobre la razonabilidad de ese costo ni sobre la conveniencia económica del mecanismo seleccionado.

Debilidades en la formulación y sustento técnico, financiero y documental del proyecto

FASE DE PREINVERSIÓN

- 1.3.** Las debilidades de la etapa de preinversión se tradujeron en cambios relevantes en el alcance y costo del proyecto, así como en erogaciones adicionales para Judesur. En particular, fue necesario incorporar requerimientos técnicos no previstos inicialmente y modificar componentes de la infraestructura, según se detalla a continuación:
- a) Se reorientaron y adicionaron fondos públicos para subsanar requerimientos técnicos esenciales que no fueron ubicados en los planes iniciales, tales como el Sistema de Protección contra Incendios y la rehabilitación total del sistema eléctrico del DLCG. Esta deficiencia elevó los costos de ejecución del proyecto a un aproximado de ₡5.633,27 millones, provocando una desviación material y un efecto en la planificación financiera inicial.
 - b) La meta original de infraestructura quedó parcialmente atendida, al suprimirse de manera definitiva el proyecto constructivo del edificio administrativo y limitar las obras a una rehabilitación parcial de la infraestructura siniestrada (atendiendo únicamente 8 de los 14 locales comerciales).
 - c) Durante el periodo comprendido entre 2015 y 2022, Judesur debió desembolsar al menos ₡882,28 millones por concepto de indemnizaciones a concesionarios producto de las demandas interpuestas en su contra, cuyo detalle no se encuentra disponible debido a la carencia de registros e información detallada por parte de Judesur.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.4.** La situación descrita se originó en debilidades de la capacidad de gestión de Judesur para planificar estratégicamente el desarrollo del Depósito Libre Comercial de Golfito, al no contar con las competencias técnicas⁸ ni con una práctica sistemática de revisión y actualización de sus necesidades de inversión, ni con una orientación institucional sostenida hacia el fortalecimiento de su capacidad de generación de ingresos.
- 1.5.** Aunado a lo anterior, Judesur carece de un marco institucional que desarrolle aspectos relativos a controles, niveles de intervención y responsabilidades requeridas para apoyar la toma de decisiones durante el ciclo de vida de un proyecto de inversión pública ejecutado directamente por esa entidad⁹. A ello se sumó la alta rotación de autoridades y personal, condiciones que favorecieron la dependencia de terceros y una gestión fragmentada de la información, quedando su manejo a criterio del personal responsable durante ese periodo.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.6.** Judesur, en cumplimiento de su responsabilidad de supervisión estratégica y protección del patrimonio¹⁰, debe asegurar que el inicio del proyecto tanto antes como posterior a la Ley N°

⁸ En el Taller de causas con la Administración el 17 de julio de 2026, se indicó que existieron limitaciones en la disponibilidad presupuestaria para el DLCG, señalando que la Ley N.º 7730 no asignaba recursos y que el 10% otorgado mediante el artículo 59 de la Ley N.º 9356 resultaba insuficiente. Ante escenarios de severa restricción y escasez de fondos públicos de la Hacienda Pública, es indispensable optimizar el gasto institucional, mitigar riesgos financieros.

⁹ Si bien Judesur dispone de una Guía metodológica general para la formulación de proyectos de inversión pública de Judesur y sus respectivos procedimientos, estos se enfocan en proyectos de desarrollo financiados a terceros por Judesur y no en proyectos de inversión pública cuyo beneficiario es Judesur.

¹⁰ Artículo 14 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, y Norma 3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NICSP)

Debilidades en la formulación y sustento técnico, financiero y documental del proyecto

FASE DE PREINVERSIÓN

9356, cuente con una fundamentación integral¹¹ y una estructura operativa formalizada que garanticen la razonabilidad de la inversión y la selección de la opción de contratación más idónea conforme al bloque de legalidad¹², así como asegurar que las decisiones se adopten con fundamento en análisis objetivos y conservar la información que respalde dichas decisiones durante todo el ciclo de vida del proyecto.

- 1.7. En ese contexto, Judesur debe garantizar la conformación, administración y custodia de expedientes que documenten de forma íntegra los antecedentes, análisis, valoraciones y decisiones que sustentan los proyectos de inversión, preservando su trazabilidad, la rendición de cuentas y contribución a la protección del patrimonio público¹³.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.8. De no corregirse estas debilidades, Judesur mantiene el riesgo de adoptar decisiones de inversión de alta materialidad sin contar con información técnica, financiera y económica suficiente que permita acreditar su necesidad, conveniencia y sostenibilidad. Esto puede propiciar la ejecución de proyectos que no respondan a las necesidades vigentes del Depósito Libre Comercial de Golfito, la selección de alternativas de ejecución más costosas o menos convenientes, la subutilización de la infraestructura y una menor capacidad para demostrar que los recursos públicos invertidos generan los beneficios esperados y contribuyen al desarrollo de la Zona Sur.
- 1.9. Asimismo, la ausencia de directrices para la conformación, actualización y custodia de los expedientes técnicos puede limitar la capacidad de Judesur para acreditar las decisiones adoptadas, ejercer reclamos oportunos, ejecutar garantías y exigir responsabilidades a terceros ante defectos o vicios en las obras, con el consecuente riesgo de que los costos de su atención deban ser asumidos con recursos públicos.

¹¹ Artículos 13, 14, 15 y 16 de la N.º 8292, Artículos 4 y 7 de la Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494; Normas 4.1 y 4.5.2 de las NCISP y la Guía Metodológica General para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, MIDEPLAN julio 2024.

¹² Artículo 7 de la Ley N.º 7494, Normas 4.1, 4.2, incisos a, b y d, 4.5.2 y 4.5.4, Capítulos II y III de la Guía Metodológica de la CEPAL (1995) y apartados 4.3.4 y 4.3.39 de PMBOK (Versión 7).

¹³ Artículo 15, incisos a y b ii de la Ley N.º 8292, Artículo 7 de la Ley N.º 7494, Normas 4.1 incisos a, b y c, 4.3, 4.3.3 de las NCISP, y prácticas identificadas en la ISO 21500:2012 y PMBOK (Versión 7).

Ausencia de supervisión independiente de Judesur durante el fideicomiso

FASE DE INVERSIÓN

¿Qué encontramos?

2.1. Si bien Judesur en la etapa de cierre del fideicomiso, formalizó el proceso de extinción de obligaciones considerando entre otras cosas, la liquidación del patrimonio y la devolución de los activos transferidos; no aseguró como fideicomitente, una supervisión estratégica, técnica y financiera que permitiera durante la ejecución y recepción de las obras y la etapa de cierre del fideicomiso inmobiliario, resguardar la razonabilidad del gasto, la gestión de riesgos, la calidad de las obras recibidas y la protección del patrimonio público. (Ver figura 2).

Figura 2. Deficiencias durante la ejecución del fideicomiso (Etapa de Inversión)



Fuente: Elaboración CGR.

2.2. Durante la ejecución de las obras, los informes de supervisión técnicos contratados por el BCR mediante la Unidad Administradora de Proyectos (UAP), identificaron deficiencias sobre la resistencia del concreto y núcleos de placas de

fundación en agosto y septiembre de 2024, inconsistencias en la transparencia de los datos de compactación en octubre de 2024, así como la falta de análisis de estanqueidad o ensayos técnicos formales en junio de 2025, a pesar de que se habían detectado puntos de fuga en los muros del tanque de almacenamiento de agua.

2.3. Las situaciones señaladas en los informes de supervisión fueron reportadas como atendidas por el fiduciario a mediados de julio de 2025 (ver fotografías 1 y 2). Sin embargo, Judesur no dispuso de mecanismos independientes de contra-verificación técnica que le permitieran corroborar, previo a la recepción, que las correcciones efectuadas aseguraban las condiciones de calidad, funcionalidad y durabilidad requeridas para la infraestructura.

Fotografías 1 y 2 Tanque de agua del Sistema de Protección Contra Incendios



Fuente: Fotografías 1 and Fotografía 2 tomadas por el equipo auditor el 10 de junio de 2026 por el equipo auditor sobre las instalaciones del Sistema de Protección Contra Incendios en visita al DLCC. Todas las imágenes han sido procesadas para claridad y uniformidad. Para más detalles, consultar el informe completo.

Fuente: Fotografías tomadas el 10 de junio de 2026 por el equipo auditor sobre las instalaciones del Sistema de Protección Contra Incendios en visita al DLCC.

2.4. Pese a ello, el 12 de agosto de 2025, Judesur formalizó la recepción final de las obras a conformidad, sustentando principalmente su aceptación en información generada dentro de la dinámica

Ausencia de supervisión independiente de Judesur durante el fideicomiso

FASE DE INVERSIÓN

fiduciario—contratista—supervisión, sin contar con una verificación técnica independiente que confirmara la efectiva subsanación de las deficiencias previamente identificadas.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.5.** Durante la estructuración del fideicomiso no se dimensionaron las competencias técnicas que Judesur requeriría para validar independientemente las obras ni se previó contractualmente una instancia especializada que proporcionara las capacidades que la institución no disponía internamente¹⁴. Esta situación propició que Judesur delegara la supervisión de las obras dentro del propio esquema fiduciario para sustentar su recepción, sin ejercer de manera independiente el control técnico requerido para proteger sus intereses como beneficiaria de la infraestructura.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.6.** La normativa¹⁵ establece que Judesur, en su condición de fideicomitente, debe ejercer una supervisión estratégica y permanente sobre la totalidad del ciclo de inversión del proyecto. Durante la fase de ejecución, este control formal implica validar de manera oportuna y sistemática que los desembolsos y el uso de los fondos asignados guarden una correspondencia exacta y proporcional con el avance físico-financiero real de las

obras. Esta verificación continua es el parámetro indispensable para garantizar que el desarrollo operativo de la obra se realice en estricto apego al bloque de legalidad y a los fines públicos que justifican la inversión.

- 2.7.** Asimismo, en la etapa de cierre, el criterio técnico exige que Judesur formalice el proceso de extinción de obligaciones considerando entre otras cosas, la liquidación del patrimonio, la devolución íntegra de los activos transferidos. Con este estándar de control, le compete a Judesur como fideicomitente asegurar la protección rigurosa de los intereses de la Hacienda Pública y la transparencia en la rendición de cuentas institucional.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.8.** De persistir esta situación, Judesur asume el riesgo de que la gestión de futuros proyectos de inversión pública, carezca de controles técnicos, financieros y jurídicos que sustenten la selección de mecanismos contractuales complejos, negociar condiciones favorables, verificar la razonabilidad de los costos y asegurar que las decisiones de inversión generen valor público y resguarden la Hacienda Pública.
- 2.9.** Asimismo, la recepción de obras sin mecanismos independientes de contra-verificación técnica podría provocar que la Administración acepte infraestructura sin contar con certeza razonable sobre su calidad, funcionalidad, durabilidad y condiciones de operación. Esto incrementa el riesgo de recibir activos con deficiencias no subsanadas o eventuales vicios ocultos, trasladando a la etapa operativa problemas que debieron ser corregidos durante la ejecución contractual o antes de la recepción.

¹⁴ Judesur participó en el Comité de Vigilancia y el Comité Ejecutivo: sin embargo, carecían de poder de decisión; limitándose a recibir sobre el avance del fideicomiso.

¹⁵ Artículos 10, 13, 14 y 15 de la Ley N.º 8292; Artículos 4, 9 y 13 de la Ley de Contratación Administrativa; normas 3.1, 4.1 incisos a, b y d, 4.3, 4.5.2 y 4.5.4 de las NICSP y la Guía Metodológica General para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, MIDEPLAN julio 2024.

Falta de acciones para la puesta en operación y protección de la infraestructura recibida

FASE DE POST INVERSIÓN

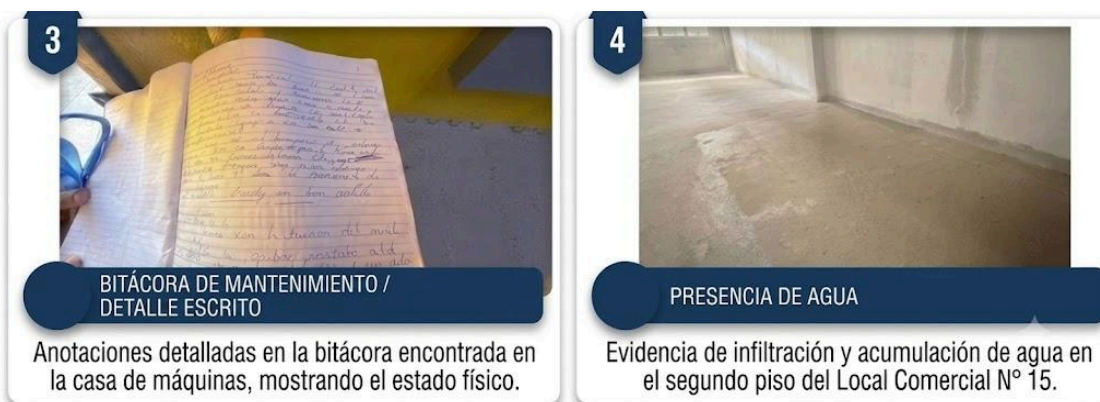
¿Qué encontramos?

3.1. Tras el finiquito del fideicomiso, Judesur no aseguró oportunamente la puesta en operación, mantenimiento, gestión de riesgos y regularización patrimonial de la infraestructura recibida, lo que ha limitado su aprovechamiento y mantiene riesgos sobre los activos y recursos asociados al proyecto. En particular, se determinaron las siguientes situaciones:

- Locales comerciales sin operar:** Los ocho locales comerciales nuevos permanecen desocupados desde su recepción, en noviembre de 2025 hasta julio de 2026, lo cual ha impedido que la infraestructura genere los ingresos y beneficios previstos. Esta situación representó un costo de oportunidad estimado en ₡342,78 millones al 30 de junio de 2026.
- Ausencia de instrumentos para el mantenimiento y control de las obras:** Judesur carece de un plan de mantenimiento preventivo y correctivo formal institucionalizado, de los planos definitivos (As-Built), de los manuales de operación y de una matriz centralizada de control de garantías. Únicamente dispone de una bitácora denominada "Pagos Fideicomiso", la cual omite los plazos de vencimiento y los procedimientos técnicos para el reporte de fallas constructivas. Al respecto, se constató la presencia de agua acumulada en la segunda planta del local 15, así como, el abandono de las bitácoras de mantenimiento de los períodos 2022 y 2023 en las salas eléctricas y de bombeo, fuera de los archivos oficiales institucionales (Ver fotografías 3 y 4).

Fotografías 3 y 4

Bitácoras encontradas en casa de máquinas del Sistema Eléctrico del DLCG y segundo piso del Local comercial N° 15 con presencia de agua.



Fuente: Fotografías tomadas el 10 de junio de 2026 por el equipo auditor sobre las instalaciones en la casa de máquinas del sistema eléctrico y Local Comercial N° 15 en visita al DLCG

- Gestiones no concluidas para la atención y verificación de desperfectos electromecánicos:** Se identificaron situaciones pendientes de resolución relacionadas con la acometida eléctrica del tablero de casa de máquinas, equipos de ventilación y otros componentes electromecánicos; según se detalla a continuación:
 - Acometida eléctrica del tablero de casa de máquinas – Elecmeza S.A.: se mantenía pendiente la respuesta de la empresa respecto de la reparación requerida y Judesur había retenido el pago hasta obtener una solución.

Falta de acciones para la puesta en operación y protección de la infraestructura recibida

FASE DE POST INVERSIÓN

- ii) Bomba contra incendios – Strong Costa Rica S.A.: el mantenimiento se encontraba pendiente debido a que la empresa requería una orden de compra para efectuar la visita, situación que se encontraba pendiente por parte de Judesur.
- iii) Equipos de ventilación – BASE Servicios de Ingeniería Mecánica: Judesur se encontraba a la espera de que la empresa confirmara el adecuado funcionamiento de los equipos, manteniéndose pendiente el segundo pago.
- iv) Transformadores –CIE Ingeniería Especializada S.A.: no se había efectuado la verificación técnica por parte de la empresa desde la entrega de las obras por el fideicomiso.

Por tanto, a la fecha de alcance de este estudio, estas gestiones no habían culminado en una verificación técnica que acreditara la corrección o el adecuado funcionamiento de los componentes respectivos.

- d) **Falta de acciones formales para la atención de los desperfectos de la infraestructura:** Se determinó que la atención de los desperfectos identificados en los sistemas electromecánicos¹⁶ se sustentó principalmente en coordinaciones por correo electrónico con los proveedores, sin que se evidenciara una gestión sistemática y formal para su corrección y el seguimiento de las garantías. Si bien consta una gestión previa a la intervención de esta auditoría, la mayor parte de las actuaciones documentadas —consultas, reiteraciones, reuniones y coordinación de visitas— se concentró después de los requerimientos de información efectuados por la Contraloría General durante junio de 2026¹⁷. Al 3 de julio de 2026, Judesur aún reportaba encontrarse en proceso de coordinación con las empresas, sin acreditar el cierre técnico de las situaciones identificadas¹⁸.
- e) **Riesgos de la nueva infraestructura no incorporados al SEVRI:** Los ocho locales comerciales, el sistema eléctrico y el sistema de protección contra incendios no habían sido incorporados a las matrices de valoración de riesgos institucionales, limitando la identificación y gestión de riesgos asociados con su operación y mantenimiento.
- f) **Regularización contable y financiera pendiente.** Las obras permanecían registradas de forma extemporánea en una cuenta transitoria por ₡4.558,69 millones y existía un saldo de ₡948,27 millones pendiente de registro y conciliación en la Caja Única del Estado. Asimismo, para esos recursos remanentes no se disponía de un análisis técnico ni una hoja de ruta aprobada que definiera su destino.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.2. La situación se originó principalmente en que Judesur concluyó el fideicomiso sin contar previamente con un plan de transición que organizara la entrada en operación y administración de la infraestructura recibida, estableciera responsabilidades y coordinara las acciones requeridas en materia comercial, técnica, financiera, patrimonial y de riesgos.

¹⁶ Bomba contra incendios, el panel de control y las luminarias.

¹⁷ Oficio N.º DFOE-CAP-0972-2026 (08056) del 24 de junio de 2026.

¹⁸ Oficio N.º OFICIO-DE-0204-2026 del 3 de julio de 2026.

Falta de acciones para la puesta en operación y protección de la infraestructura recibida

FASE DE POST INVERSIÓN

- 3.3.** Esta omisión de parte de la Dirección Ejecutiva impidió reorientar oportunamente las tareas, metas y flujos de trabajo del Departamento Comercial, Proveeduría y el Departamento Administrativo Financiero tras la finalización del hito del fideicomiso, perpetuando un modelo reactivo de gestión institucional.
- 3.4.** Asimismo, la ausencia del citado plan de transición y la gestión de riesgos provocaron que la administración omitiera identificar, analizar y mitigar los riesgos de infraestructura, de elusión de controles y de continuidad del servicio asociados a la recepción del inmueble¹⁹.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.5.** Al extinguirse un fideicomiso, la Administración Activa debe aprobar y ejecutar un plan de transición que asigne responsabilidades específicas a las áreas comercial, de proveeduría y financiera para la inmediata puesta en marcha de las obras, el resguardo del patrimonio y la continuidad de los servicios públicos.
- 3.6.** Este proceso exige diseñar, presupuestar e implementar un plan de mantenimiento preventivo y correctivo formal que asegure la conservación de los sistemas mecánicos, estructurales y de seguridad humana de las instalaciones devueltas. Asimismo, se debe establecer una matriz centralizada de control para vigilar y ejecutar oportunamente las garantías comerciales vigentes ante defectos constructivos, y aplicar el principio de devengo para registrar, conciliar y capitalizar los traslados de saldos desde las cuentas transitorias hacia Propiedad, Planta y Equipo en el mismo ejercicio económico del finiquito legal²⁰.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.7.** De persistir estas situaciones, Judesur mantendrá el riesgo de que infraestructura financiada con recursos públicos permanezca sin generar plenamente los beneficios para los cuales fue desarrollada, al tiempo que aumenta la posibilidad de deterioro de los activos y de asumir con recursos institucionales costos de mantenimiento o reparación que podrían corresponder a terceros. Asimismo, la falta de regularización contable, gestión de riesgos y definición sobre los recursos remanentes puede afectar la confiabilidad de la información patrimonial y financiera, mantener recursos públicos sin utilización oportuna y limitar la capacidad institucional para orientar esos recursos hacia necesidades prioritarias de la Zona Sur.

¹⁹ En el Taller de causas y efectos realizado el 17 de julio de 2026, la Administración Activa señaló como posible causa adicional, la necesidad de disponer de una plaza técnica y no de confianza en la Jefatura Comercial y de una plaza de ingeniería bajo la jerarquía del Departamento Comercial, con el propósito de brindar asesoría técnica y criterios periciales directos sobre las obras que se desarrollan en el DLCG.

²⁰ Ley N.º 8292, artículos 14 inciso d) y 15 inciso b iii y iv), NICSP, Norma 4.3, inciso c), y normas 4.4, 4.3.1 inciso c), 4.4, 4.4.1, 4.4.3, 4.4.4 y 4.4.5 de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público 1 (Presentación de Estados Financieros), Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central y Reforma a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto N.º 40797 - H. Artículos. 1 y 7 y Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N.º 32988, Artículo 143.

Responsables

- A la señora Jenny Martinez Gonzalez, en su calidad de Directora Ejecutiva de Judesur o a quien en su lugar ocupe el cargo.

Disposiciones	Plazo
D1. Definir, oficializar, divulgar e implementar un mecanismo institucional de aplicación obligatoria que regule integralmente el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública gestionados por Judesur, independientemente del modelo de ejecución, contratación o financiamiento utilizado, incluidos aquellos desarrollados directamente o mediante fideicomisos, alianzas público-privadas, delegación de competencias u otros esquemas equivalentes. El mecanismo deberá regular las etapas de preinversión, inversión y postinversión y establecer, para cada una de ellas, al menos: a) estar alineado al plan estratégico institucional; b) actividades y productos requeridos; c) unidades y personas responsables; d) controles y segregación de funciones; e) criterios técnicos y requisitos documentales; f) instancias y niveles de aprobación; g) criterios para autorizar el avance entre etapas; h) mecanismos de seguimiento, supervisión y control físico, financiero y contractual; i) gestión de riesgos; j) rendición de cuentas; y, k) conformación, actualización, integridad y custodia del expediente del proyecto. Ver párrafos 1.1 al 3.7.	Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General de la República lo siguiente: a. A más tardar el 15 de febrero de 2027, una certificación que haga constar la definición, oficialización y divulgación del mecanismo a las áreas técnicas, administrativas, financieras, jurídicas y demás dependencias involucradas en la gestión de proyectos de inversión pública. La certificación deberá indicar, al menos, la instancia que aprobó el mecanismo, su fecha de entrada en vigencia y las dependencias a las cuales fue comunicado. b. A más tardar el 30 de julio de 2027, una certificación que haga constar el inicio de la implementación del mecanismo, acompañada de un informe de avance que incluya, al menos, las acciones desarrolladas en cumplimiento de los incisos de esta disposición.

D2. Definir, oficializar, divulgar e iniciar la implementación de un Plan de transición, regularización operativa y protección patrimonial para los ocho locales comerciales, el sistema de protección contra incendios y el sistema eléctrico recibidos formalmente el 12 de agosto de 2025, con el propósito de asegurar su puesta en operación, conservación, sostenibilidad y utilización conforme al fin público previsto.

El Plan deberá contemplar, al menos las acciones, responsables y plazos para: a) la puesta en operación de la infraestructura; b) la adecuación de las funciones y flujos de trabajo institucionales; c) las capacidades y recursos requeridos; d) la verificación técnica independiente del estado y funcionalidad de los activos; e) el mantenimiento preventivo y correctivo; f) la gestión de garantías y seguros; g) la incorporación de los riesgos en el SEVRI; h) el resguardo de la documentación técnica; y, i) los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. Ver párrafos 3.1 al 3.7.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General de la República lo siguiente:

1. A más tardar el **26 de febrero de 2027**: una certificación sobre la definición, oficialización y divulgación del Plan que contenga la fecha de vigencia, las unidades responsables de su ejecución y el cronograma establecido para su implementación.

2. A más tardar el **30 de junio de 2027**: un informe sobre el avance de la implementación del Plan, que incluya, al menos, las acciones desarrolladas en cumplimiento de los incisos de esta disposición.

D3. Concluir el cierre técnico y la regularización contable y patrimonial de los activos, obligaciones y recursos derivados del extinto Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR.

Para ello, se deberá disponer de una valoración técnica independiente de los activos recibidos; conciliar la información técnica, contractual, financiera y contable; efectuar los ajustes y registros correspondientes conforme al marco contable aplicable; actualizar los auxiliares de propiedad, planta y equipo; conciliar el saldo remanente trasladado a la Caja Única del Estado; atender las diferencias identificadas; y conformar el expediente final de cierre. Ver párrafos 3.1 al 3.7.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General de la República lo siguiente:

1. A más tardar el **15 de diciembre de 2026**, una certificación que haga constar la conclusión de la valoración técnica independiente y la incorporación de sus resultados al proceso de cierre técnico, con indicación de las principales diferencias identificadas y su estado de atención.

2. A más tardar el **26 de febrero de 2027**, una certificación que haga constar la implementación y conclusión de las acciones correspondientes al cierre técnico y a la regularización contable y patrimonial, conforme a lo indicado en esta disposición.

D4. Elaborar y someter a conocimiento y resolución de la Junta Directiva una propuesta de Plan para la utilización de los recursos remanentes derivados de la liquidación del Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR, por el monto que resulte de la regularización contable establecida en la disposición D3; así como dar seguimiento a su trámite y a las decisiones adoptadas por ese órgano, dentro del ámbito de competencias de la Dirección Ejecutiva.

La propuesta del Plan deberá contener, al menos, la determinación del origen, disponibilidad y restricciones de los recursos; un diagnóstico de las necesidades prioritarias; la identificación y valoración técnica, legal, económica y financiera de las alternativas de inversión; los criterios de priorización; los riesgos asociados; la programación física y financiera; y los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. Ver párrafos 3.1 al 3.7.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir a la Contraloría General de la República lo siguiente:

1. A más tardar el **31 de marzo de 2027**, una certificación que haga constar la elaboración y presentación de la propuesta de Plan a la Junta Directiva, con indicación de la fecha y medio de remisión, el monto de los recursos considerados y la instancia responsable de dar seguimiento a su trámite.
2. A más tardar el **31 de agosto de 2027**, una certificación en la cual se haga constar las acciones realizadas para dar seguimiento al conocimiento y resolución de la propuesta de Plan y el estado de su trámite ante la Junta Directiva.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (Judesur) enfocada en la gestión y gobernanza que realizó esa entidad durante el proyecto de infraestructura realizado mediante el Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si la gestión realizada por Judesur para el desarrollo de infraestructura mediante el citado Fideicomiso, cumple con el marco normativo y técnico aplicable y se orientó al cumplimiento de los fines públicos previstos. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al Banco de Costa Rica y Judesur mediante oficios DFOE-CAP-0615 del 28 de mayo de 2026 y DFOE-CAP-0629 (06692)-2026 del 2 de junio de 2026 respectivamente. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- 1) **Objetivo:** Determinar si la gestión realizada por Judesur para el desarrollo de infraestructura mediante el Fideicomiso Inmobiliario Judesur/BCR, cumple con el marco normativo y técnico aplicable y se orientó al cumplimiento de los fines públicos previstos.
- 2) **Alcance:** El análisis abarcará las fases del ciclo de vida del proyecto realizadas durante el periodo comprendido entre el 9 de abril de 2001 y el 15 de julio de 2026. Considerando las siguientes etapas:
 - a) **Etapas de preinversión:** Etapa en la que se identifica y justifica la necesidad pública, se valoran alternativas y se realizan los estudios técnicos, legales, ambientales, financieros y de riesgos necesarios para determinar la viabilidad, razonabilidad y oportunidad del proyecto.
 - b) **Etapas de inversión:** Etapa en la que se formaliza, planifica, ejecuta y controla el proyecto, incluidos la contratación del fideicomiso inmobiliario, el seguimiento físico y financiero, la gestión de riesgos, la recepción de las obras y el cierre o finiquito correspondiente.
 - c) **Etapas de postinversión:** Etapa posterior a la entrega de la infraestructura, orientada a asegurar su operación, mantenimiento, sostenibilidad y uso conforme al fin público, así como a evaluar los resultados obtenidos y proteger el patrimonio institucional.
- 3) **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Marco General de la auditoría

Normativa	Artículos, normas o apartados relevantes
Ley General de Control Interno, N.° 8292	8, 10, 13, 14, 15 incisos a) y b) ii y 16
Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (No vigente)	4 y 7, 9 y 13
Ley de Contratación Pública, N.° 9986	79, 80, 81 y 82
Ley Orgánica de JUDESUR, N° 9356	2 incisos c) y d), 9, 16 incisos a), d), e), h), k) y q) y 32 incisos g) y h).
Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE	Normas 3.1, 4.1, 4.2 incisos a), b) y d), 4.3, 4.3.3, 4.5.2 y 4.5.4.
Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)	NICSP 1
Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central y Reforma a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto N.° 40797 - H.	1 y 7.
Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N.° 32988.	143
Guía Metodológica General para la inversión pública, MIDEPLAN, julio 2024.	Todo el documento
Guía Metodológica de la CEPAL (1995)	Capítulos II y III
Guía del PMBOK (7.ª Edición)	Principios de entrega y Dominio de desempeño: Trabajo del proyecto
ISO 21500:2012, Dirección y gestión de proyectos	4.3.4 y 4.3.39

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés). Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a personas funcionarias de Judesur y el Banco de Costa Rica así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios(as) de esas instituciones. Asimismo, se aplicó una visita de campo los días 9 al 11 de junio de 2026 para realizar la inspección general de las obras realizadas y realizar las entrevistas acerca de la situaciones identificadas.

Comunicación preliminar

El 18 de agosto de 2026 se realizó la comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones que se derivan de la auditoría a la que se hace alusión en el presente informe, de modo virtual por la plataforma de Google Meet, con la participación de Jenny Martinez Gonzalez, Directora Ejecutiva a.i; Carlos Morera Castillo, Jefe Departamento Administrativo Financiero y Karla Moya Gutierrez, Jefa Departamento Comercial. El borrador del informe fue

Marco General de la auditoría

remitido el 17 de agosto de 2026 mediante el oficio DFOE-CAP-1460 (10956). Al respecto, mediante oficio N.º OFICIO-DE-0241-2026 del 24 de agosto de 2026 suscrito por Dagoberto Hidalgo Cortés, Subgerente Administrativo, se remiten observaciones sobre el contenido del documento, mismas que una vez valoradas, fueron atendidas por medio del oficio N.º DFOE-CAP-1522 (11449) del 27 de agosto de 2026.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Humberto Perera Fonseca.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales