

Logros y retos de la Contraloría General de la República de Costa Rica en el ejercicio de su potestad sancionatoria por faltas cometidas en concepto de cargos por corrupción, rendición de cuentas y transparencia en la función pública* Jennifer I. Arroyo Chacón**

ANALIZA LOS RESULTADOS OBTENIDOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS INSTAURADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CGR, DE COSTA RICA, EN VIRTUD DE FALTAS TIPIFICADAS EN LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, QUE FUE APROBADA EN EL 2005 Y ENTRÓ EN VIGENCIA EN EL 2006, LA QUE HA SIDO UN AVANCE IMPORTANTE EN EL TEMA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y RESGUARDO DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Y REFORZANDO LA POTESTAD SANCIONATORIA QUE POSEE EL ÓRGANO CONTRALOR EN ESTA MATERIA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; CORRUPCION; FUNCION PUBLICA; RENDICION DE CUENTAS; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CORRUPTION; CIVIL SERVICE; ACCOUNTABILITY; COSTA RICA

Introducción

La lucha contra la corrupción y la promoción de los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública son actualmen-

te temas de mayor relevancia en la función pública, y aspectos que la ciudadanía exige cada vez con mayor ahínco a los funcionarios públicos.

Para lograr que estos esfuerzos sean efectivos resulta necesario ejercer una labor sancionatoria efec-

* **Galardonada con la Primera Mención Honorífica al Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública, 2012, otorgado por el ICAP y el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y entregado en el marco de la celebración del XVI Foro de la Función Pública, en Panamá, Panamá, julio del 2012.**

** **Máster en Administración Pública. Actualmente labora en la Contraloría General de la República, CGR, de Costa Rica.**

Recibido: 21 de mayo del 2012.

Aceptado: 30 de julio del 2012

tiva a los funcionarios públicos que incurrir en estas prácticas. En este punto, es que entra en juego la CGR como órgano fiscalizador de la Hacienda Pública en Costa Rica; así como la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública aprobada en el 2005 y que constituye un instrumento jurídico muy importante en materia, en el que le otorga instrumentos al órgano contralor para que ejecute de mejor manera su función de control y fiscalizador de la Hacienda Pública.

A raíz de ello, es que surge la siguiente iniciativa que pretende analizar los resultados arrojados de la potestad sancionatoria ejercida por el órgano contralor en aquellas faltas vinculadas con actos de corrupción o que son contrarias a la transparencia o rendición de cuentas, a partir de la entrada en vigencia de la ley citada.

Se pretende por lo tanto, cuantificar la proporción de procedimientos disciplinarios tramitados por estas causales, identificar las más importantes, las sanciones impuestas y los sectores que más faltas han cometido, todo con el propósito, de enlistar los logros alcanzados por el órgano contralor en esta materia, así como los principales retos que este campo de acción le genere para años futuros.

Todo lo anterior con el objetivo final de contribuir a mejorar la aplicación de la labor sancionatoria que ejerce el órgano contralor, y fortalecer su papel como órgano de

control y fiscalizador de la Hacienda Pública, así como en la lucha contra la corrupción y en la promoción de los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

Desarrollo:
La potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República de Costa Rica

La CGR es uno de los actores más importantes en la lucha contra la corrupción y en promover la transparencia y rendición de cuentas en la función pública costarricense. Según el Artículo 183 constitucional, el órgano contralor es el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa encargado de fiscalizar el origen y uso de los fondos públicos. Dicho numeral textualmente dice:

ARTÍCULO 183.- La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser re-

electos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proce-deres incorrectos. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1949)

Asimismo, el Artículo 4 de la Ley N° 7428 denominada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece el ámbito de competencia del órgano contralor en los diversos sectores que competen el Sector Público, el cual es amplio y diverso, pero que siempre mantiene la potestad de control y fiscalización del órgano contralor en materia de administración de fondos públicos.

ARTÍCULO 4.- ÁMBITO DE SU COMPETENCIA

La Contraloría General de la República ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública.

La Contraloría General de la República tendrá competencia facultativa sobre:

- a) *Los entes públicos no estatales de cualquier tipo.*
- b) *Los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos que indica esta Ley.*
- c) *Los entes y órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses, dominados mayoritariamente por éstos, o sujetos a su predominio legal, o cuya dotación patrimonial y financiera esté dada principalmente con fondos públicos costarricenses, aun cuando hayan sido constituidos de conformidad con la legislación extranjera y su domicilio sea en el extranjero. Si se trata de entidades de naturaleza bancaria, aseguradora o financiera, la fiscalización no abarcará sus actividades sustantivas u ordinarias.*
- d) *Las participaciones minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras, de conformidad con la presente Ley.*
- e) *Si se trata de entidades de naturaleza bancaria o financiera de las contempladas en este artículo*

y que sean extranjeras, la competencia facultativa de la Contraloría se ejercerá según los siguientes principios:

- i) El control se efectuará a posteriori, para verificar el cumplimiento de su propia normativa.*
- ii) No comprenderá aspectos de la organización administrativa del ente ni de la actividad propia de su giro ordinario.*
- iii) No les serán aplicables la Ley de Administración Financiera de la República, ni el Reglamento de la Contratación Administrativa; tampoco deberán presentar, a la Contraloría, presupuestos para su aprobación.*
- iv) El respeto al secreto y a la confidencialidad bancarios, de conformidad con la Constitución Política y con la ley.*
- v) El respeto al ámbito de competencia de entidades fiscalizadoras o contraloras, a que se encuentren su-*

jetos los entes en sus respectivos países.

- vi) Las funciones de fiscalización encomendadas actualmente por ley a otras autoridades fiscalizadoras, las seguirán ejecutando éstas, en la materia propia de su competencia.*
- vii) El respeto a los regímenes de auditoría a los cuales estén sometidos, sin que quepan conflictos de competencia con los jerarcas de esas entidades extranjeras, en cuanto a las directrices, las normas y los procedimientos de auditoría vigentes en los respectivos países.*
- viii) El ejercicio de su competencia por parte de la Contraloría no modifica la naturaleza jurídica ni la nacionalidad del ente u órgano.*

Se entenderá por sujetos pasivos los que están sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo con este artículo. Los criterios que emita la Contraloría General de la República, en el ámbito de su competencia, serán vinculantes para

los sujetos pasivos sometidos a su control o fiscalización.

Igualmente, se destaca la “potestad de investigar” cualquier actuación administrativa con la finalidad de determinar si se ha presentado alguna falta o comisión de un acto de corrupción, consagrada en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; la que carecería de impacto si no viniera acompañada de la “potestad para ordenar y recomendar sanciones”, contemplada en el Artículo 68 de su Ley Orgánica, y es la que le permite tramitar un procedimiento disciplinario contra los funcionarios que producto de la investigación realizada presuntamente vulneraron el ordenamiento jurídico y ordenar que se le imponga una sanción.

Por su parte, el órgano contralor posee un abanico de posibilidades sobre cómo resolver un procedimiento administrativo, que son las siguientes:

Dichos procedimientos pueden resolverse en los siguientes sentidos:

- *Absolver:* se presenta cuando el imputado presenta pruebas de descargo que desacreditan la comisión de la falta, o bien, demuestran que el mismo se encontraba dentro de un supuesto de excepción que lo eximen de responsabilidad por la comisión de la falta.
- *Archivo:* un expediente se archiva cuando se consideran que existen elementos que hacen improcedente la continuidad del procedimiento administrativo. Esta situación se puede presentar cuando se carece de una investigación profunda, o bien, se posee una fundamentación jurídica débil.
- *Amonestación escrita:* en este caso se publica un anuncio en el diario oficial La Gaceta, amonestando por escrito al infractor.
- *Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio:* la suspensión se aplica en tractos según la gravedad de la falta, que pueden ser por 8, 15, 20 y 30 días.
- *Despido sin responsabilidad:* se aplica para los funcionarios que se encuentran en régimen laboral y cuya falta es tan grave que amerita la separación del cargo sin responsabilidad patronal.
- *Cancelación de credenciales:* para el caso específico de los puestos de elección popular, se le otorga al órgano contralor la potestad de cancelación de credenciales cuando se compruebe la comisión de una falta al ordenamiento jurídico, de conformidad con el Artículo 73 de la Ley Orgánica de la

Contraloría General de la República.

- *Prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública:* si bien, técnicamente una sanción, se debe destacar la potestad de imponer la “prohibición de ingreso o de reingreso del infractor a un cargo de la Hacienda Pública”, que consiste en la imposibilidad de que el funcionario público encontrado culpable dentro de un procedimiento administrativo vuelva a ocupar un cargo de la Hacienda Pública por un período que va de dos a ocho años según la gravedad de la falta cometida, todo según el Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Dicha prohibición tiende a aplicarse de manera conjunta con el despido sin responsabilidad patronal o la cancelación de credenciales.

La imposición de estas sanciones se aplica según criterios de razonabilidad y proporcionalidad, según la gravedad de la falta cometida.

Ahora bien, dentro el marco de la lucha contra la corrupción que se ha generado a nivel mundial, Costa Rica aprobó la Ley N° 8422 denominada “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la que entró a regir en el 2005. El fin que persigue esta Ley, es básicamente combatir la

corrupción, como un mal que deteriora los cimientos de la institucionalidad costarricense, ya que opera en contraposición a los intereses de la ciudadanía, y por lo tanto, erosiona el buen y eficaz ejercicio de la función pública.

La normativa incluye medidas preventivas, detectivas y sancionatorias, se destaca por su importancia el Numeral 38 de esta ley, pues establece de manera expresa las faltas que serán causales de responsabilidad administrativa. Literalmente dice:

ARTÍCULO 38. Causales de responsabilidad administrativa. Sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios, tendrá responsabilidad administrativa el funcionario público que:

- a) Incumpla el régimen de prohibiciones e incompatibilidades establecido en la presente Ley.*
- b) Independientemente del régimen de prohibición o dedicación exclusiva a que esté sometido, ofrezca o desempeñe actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de intereses o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público. Sin que esta ejemplificación sea taxativa, se incluyen en el su-*

puesto los siguientes casos: el estudio, la revisión, la emisión de criterio verbal o escrito, la preparación de borradores relacionados con trámites en reclamo o con ocasión de ellos, los recursos administrativos, las ofertas en procedimientos de contratación administrativa, la búsqueda o negociación de empleos que estén en conflicto con sus deberes, sin dar aviso al superior o sin separarse del conocimiento de asuntos en los que se encuentre interesado el posible empleador.

- c) *Se favorezca él, su cónyuge, su compañera o compañero, o alguno de sus parientes, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, por personas físicas o jurídicas que sean potenciales oferentes, contratistas o usuarios de la entidad donde presta servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 20 de esta misma Ley.*
- d) *Debilite el control interno de la organización u omite las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación, de acuerdo con la normativa técnica aplicable.*
- e) *Infrinja lo dispuesto en el Artículo 20 de esta Ley, en relación con el régimen de donaciones y obsequios.*
- f) *Con inexcusable negligencia, asesore o aconseje a la entidad donde presta sus servicios, a otra entidad u órgano públicos, o a los particulares que se relacionen con ella.*
- g) *Incurra en culpa grave en la vigilancia o la elección de funcionarios sometidos a sus potestades de dirección o jerarquía, en cuanto al ejercicio que éstos hayan realizado de las facultades de administración de fondos públicos.*
- h) *Omita someter al conocimiento de la Contraloría General de la República los presupuestos que requieran la aprobación de esa entidad.*
- i) *Injustificadamente, no presente alguna de las declaraciones juradas a que se refiere esta Ley si, vencido el plazo para su entrega, es prevenido una única vez por la Contraloría General de la República para que en el plazo de quince días hábiles cumpla con su presentación.*
- j) *Incurra en falta de veracidad, omisión o simulación*

en sus declaraciones de situación patrimonial.

- k) *Retarde o desobedezca, injustificadamente, el requerimiento para que aclare o amplíe su declaración de situación patrimonial o de intereses patrimoniales, dentro del plazo que le fije la Contraloría General de la República.*
- l) *Viole la confidencialidad de las declaraciones juradas de bienes.*
- m) *Perciba, por sí o por persona física o jurídica interpuesta, retribuciones, honorarios o beneficios patrimoniales de cualquier índole, provenientes de personas u organizaciones que no pertenezcan a la Administración Pública, por el cumplimiento de labores propias del cargo o con ocasión de éstas, dentro del país o fuera de él.*
- n) *Incumpla la prohibición del Artículo 17 de la presente Ley para ejercer cargos en forma simultánea en la Administración Pública.*
- ñ) *Incurra en omisión o retardo, grave e injustificado, de entablar acciones judiciales dentro del plazo*

requerido por la Contraloría General de la República. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2005)

Igualmente, resulta de gran importancia el Artículo 39 de esta Ley, pues señala las faltas que podrán ser aplicables a quienes incurran en alguna de las faltas enlistadas en el numeral anterior.

ARTÍCULO 39.—*Sanciones administrativas. Según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas serán sancionadas así:*

- a) *Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.*
- b) *Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.*
- c) *Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal o cancelación de la credencial de regidor municipal, según corresponda. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2005)*

Todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran imputárseles a los funcionarios involucrados por la comisión de estas faltas.

Análisis de los resultados de la potestad sancionatoria de la CGR por faltas vinculadas con corrupción, rendición de cuentas y transparencia en la función pública

Con la entrada en vigencia de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, se dio un impulso significativo a la potestad sancionatoria del órgano contralor, en virtud de que se abrió un abanico de posibilidades para sancionar conductas de los funcionarios públicos que atentaran contra los principios éticos de la función pública, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este apartado interesa analizar la manera en que esta nor-

mativa ha incidido en la labor que realiza el órgano contralor en la fiscalización de fondos públicos y en la lucha contra la corrupción.

De la labor sancionadora ejercida en virtud de la Ley contra la Corrupción

Lo expuesto se demuestra en el hecho de que de los 527 procedimientos disciplinarios tramitados por la CGR entre los años 2006 y 2011, 387 se refieren a faltas vinculadas con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, y solo 140 casos se refieren a violaciones de otro tipo de normativa.

Los datos por año se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

TABLA N° 1

Causales	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	por clasificación
Procedimientos abiertos por otras faltas	13	23	22	25	33	24		140
Procedimientos abiertos por faltas vinculadas a la Ley contra la Corrupción	26	131	40	50	91	49		387
Total por año	39	154	62	75	124	73		527

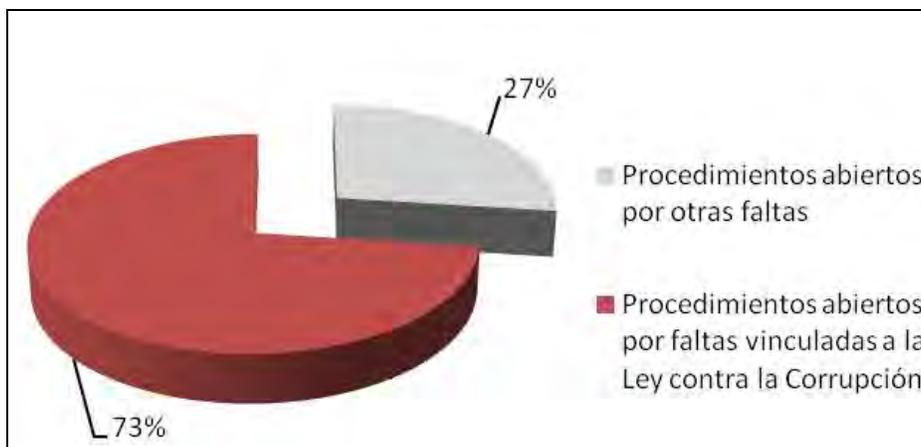
Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

De los anteriores datos se concluye que cerca del 73% de los procedimientos administrativos disciplinarios han utilizado como parte de su sustento esta normativa, lo que refleja el respaldo que esta Ley le ha dado a la labor sancionatoria

del órgano contralor, y a su vez, evidencian el incremento en los casos de faltas cometidas por temas de corrupción, o en contra de los deberes de transparencia y rendición de cuentas de la función pública.

GRÁFICO No. 1

PROCEDIMIENTOS ABIERTOS POR FALTAS VINCULADAS CON LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Ahora bien, para poder realizar un análisis más profundo de las implicaciones que este hallazgo posee se debe dividir los procedimientos iniciados con base en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública en dos grandes grupos.

Por un lado, se tiene un grupo muy importante que corresponden a aquellos procedimientos sancionatorios iniciados por faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes, y los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública, siendo este tema un

pilar para el correcto ejercicio de la función pública.

En el segundo grupo, se ubican aquellos procedimientos disciplinarios abiertos por otras causales más concretas de actos administrativos de corrupción, y contrarios a la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública.

Por la importancia que poseen ambos grupos se analizarán de manera individual en el siguiente apartado.

De los procedimientos disciplinarios tramitados por faltas al deber de declarar

La declaración jurada de bienes es un instrumento utilizado en la lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública y se basa en los principios de transparencia y rendición de cuentas que debe respetar todo funcionario público.

Por esta razón, la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos, OEA, ratificado por la Asamblea Legislativa el 9 de

mayo de 1997, incluye la obligación de los países firmantes a incluir el deber de declarar de sus funcionarios públicos.

En consecuencia, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública incluyó el deber de declarar de los funcionarios públicos que administren fondos públicos, y conjuntamente, instauró una serie de faltas contra este deber de declarar como causales de responsabilidad administrativa en contra de los funcionarios públicos que infrinjan este deber de declarar y los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Este importante instrumento ha acaparado la labor sancionatoria del órgano contralor, toda vez que de los 387 procedimientos abiertos con base en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito del año 2006 al 2011, 329 se refieren a faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes, y los restantes 58 se refieren a otras faltas de corrupción, o contrarias a la transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

El detalle anual se puede apreciar en la siguiente tabla:

TABLA No. 2

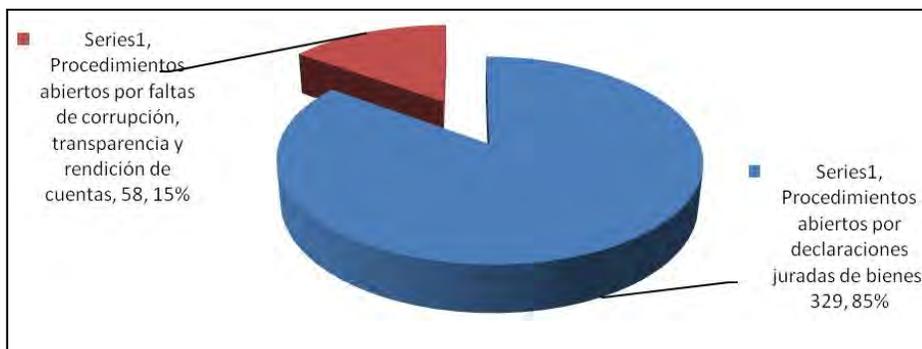
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total por causal
Procedimientos abiertos por declaraciones juradas de bienes	21	128	30	38	70	42	329
Procedimientos abiertos por faltas de corrupción, transparencia y rendición de cuentas	5	3	10	12	21	7	58
Total por año	26	131	40	50	91	49	387

Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Como se desprende de los datos antes expuestos, cerca de un 85% de los procedimientos tramitados con base en esta Ley se refieren precisamente a faltas vinculadas con el deber de declarar, y únicamente el 15% se refieren a otras causales concretas de corrupción.

GRÁFICO No. 2

PROCEDIMIENTOS POR DECLARACIONES JURADAS Y PROCEDIMIENTOS POR FALTAS DE CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Adicionalmente interesa conocer exactamente cuáles han sido las causales concretas que han originado la apertura de estos procedimientos, las que se pueden resumir en tres categorías, que son:

- *No presentación:* incurre en falta administrativa el funcionario público que estando obligado a declarar no presenta su declaración a la CGR.
- *Presentación extemporánea:* se constituye la falta de presentación extemporánea de la declaración jurada de bienes cuando el funcionario público una vez que ha sido prevenido por el órgano contralor presenta su declaración después del plazo de 15 días hábiles que le otorga la ley.
- *Omisión en la declaración jurada:* esta falta se presenta cuando el declarante ha cumplido en presentar su declaración en el tiempo legalmente establecido, pero cuando el órgano contralor verifica los datos suministrados en la declaración encuentra situaciones en donde el declarante ha omitido datos en su declaración o bien, ha consignado información no congruente con la realidad. Esta falta se identifica en el momento en que el órgano contralor confronta los datos declarados con otras fuentes de información importantes y con visitas de campo.

De la descripción antes dada se puede agrupar dichas causales en dos tipos que son: faltas formales y faltas sustantivas.

GRÁFICO No. 3



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Dentro de las faltas formales se ubican la no presentación o presentación extemporánea de la declaración, pues se refieren únicamente a si se presentó o no la declaración, o bien, si ésta se entregó en tiempo, pero no implica una labor de análisis, ni fiscalización del contenido de la declaración.

Como falta sustantiva se clasifica la causal de omisión en la declaración que se da cuando se omiten datos o bien, se plasman aspectos erróneos; puede considerarse como una falta sustantiva, pues involucra una labor de inspección y verificación de los datos declarados, exige para su detección que el órgano contralor realice un trabajo de campo y de seguimiento de la declaración.

Se le otorga el carácter de sustantiva en virtud de que el princi-

pal objetivo que persigue la declaración jurada de bienes es que el órgano de control y fiscalización de la Hacienda Pública revise los datos declarados y los confronte con la realidad con el propósito de identificar si algún funcionario público está incurriendo en enriquecimientos ilícitos que puedan explicarse en la comisión de actos de corrupción.

Igualmente, la declaración jurada pretende garantizar los principios de transparencia y rendición de cuentas del funcionario público, lo que se materializa no solo con la presentación de este instrumento, sino con la verificación de un ente de control de que los datos plasmados en ella corresponden a la realidad.

El detalle del comportamiento de estas causales en los años en estudio se muestra en la siguiente tabla:

TABLA No. 3

Causales	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total por causal
No presentación	5	53	19	20	14	18	129
Presentación extemporánea	15	75	10	16	56	23	195
Omisión de información en la declaración	1	0	1	2	0	1	5
Total por año	21	128	30	38	70	42	329

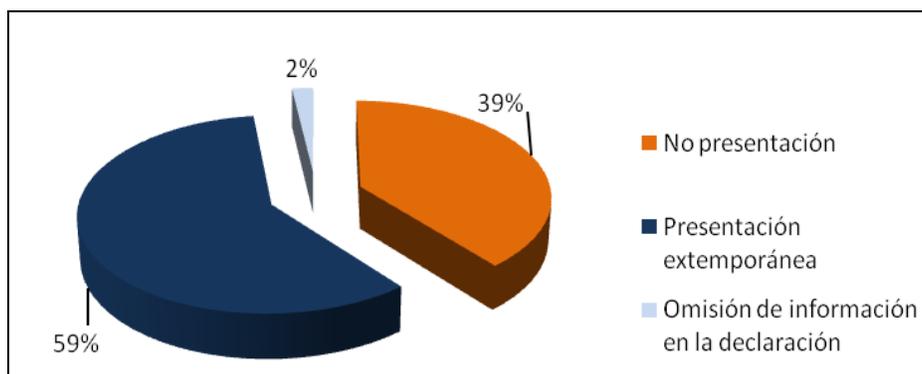
Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

De los anteriores datos se puede concluir que la causal predominante para la apertura de los procedimientos disciplinarios es la presentación extemporánea con un

59%, seguida por la no presentación con un 39% y finalmente, la omisión de información en la declaración corresponde únicamente al 2%.

GRÁFICO No. 4

CAUSALES DE FALTAS VINCULADAS CON LA DECLARACIÓN DE BIENES



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Se deriva de estos datos, que el 98% de los procedimientos administrativos tramitados por faltas vinculadas con el deber de declarar se refieren a faltas formales, y solo un 2% versa sobre faltas sustantivas, lo que constituye un reto para la CGR en el sentido de que debe pasar de instaurar responsabilidades por las meras faltas formales de presentación extemporánea o no

presentación, a realizar una revisión de los datos declarados y una verificación de dicha información con la realidad.

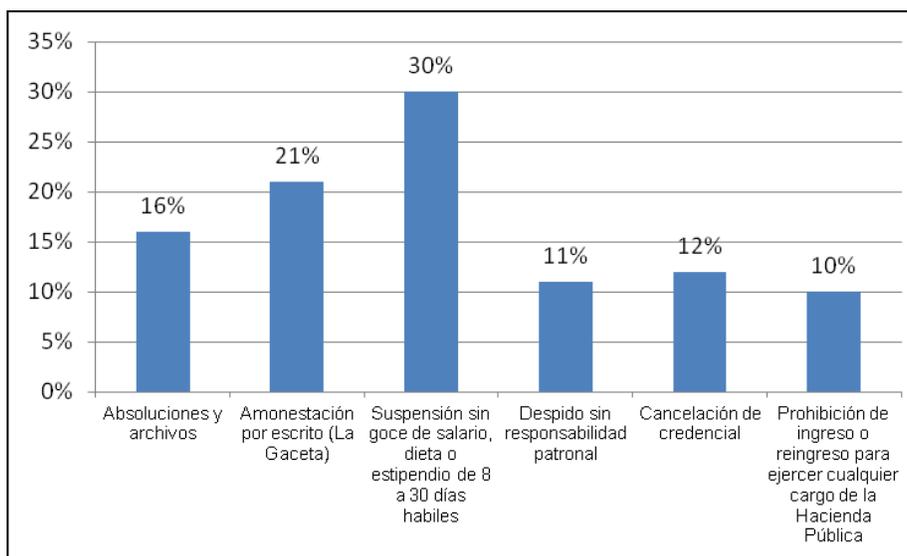
En otras palabras, un reto importante para el órgano contralor es utilizar la declaración jurada de bienes como un verdadero instrumento de lucha contra la corrupción y garante de los principios de rendi-

ción de cuentas y transparencia, haciendo una inspección de los datos declarados con la realidad con el fin de prevenir, detectar y sancionar enriquecimientos ilícitos en la función pública.

También interesa conocer la manera en que el órgano contralor ha resuelto dichos procedimientos durante el período en estudio. Lo anterior se refleja en el siguiente Gráfico:

GRÁFICO No. 5

SANCIONES APLICADAS A FALTAS VINCULADAS CON LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Si bien, la aplicación de sanciones ha sido diversa, se denota que la sanción más impuesta ha sido la suspensión sin goce de salario o estipendio de 8 a 30 días con un

30%, seguida por la amonestación escrita publicada en La Gaceta.

Las absoluciones y archivos también poseen una posición impor-

tante, y se debe destacar que su aplicación se incrementó en los años 2010 y 2011. Las sanciones de despido sin responsabilidad patronal, cancelación de credenciales y la imposición de la prohibición de ingreso y reingreso a un cargo de la Hacienda Pública ocupan los últimos lugares dentro de estas sanciones.

Interesa destacar los sectores del sector público que más han cometido faltas vinculadas con el deber de declarar y que pueden considerarse como áreas críticas con respecto a la labor sancionatoria.

Se destaca el sector municipal como el que más faltas comete contra el deber de declarar y contra los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública pues abarca el 53% de los casos tramitados en este sentido; le siguen

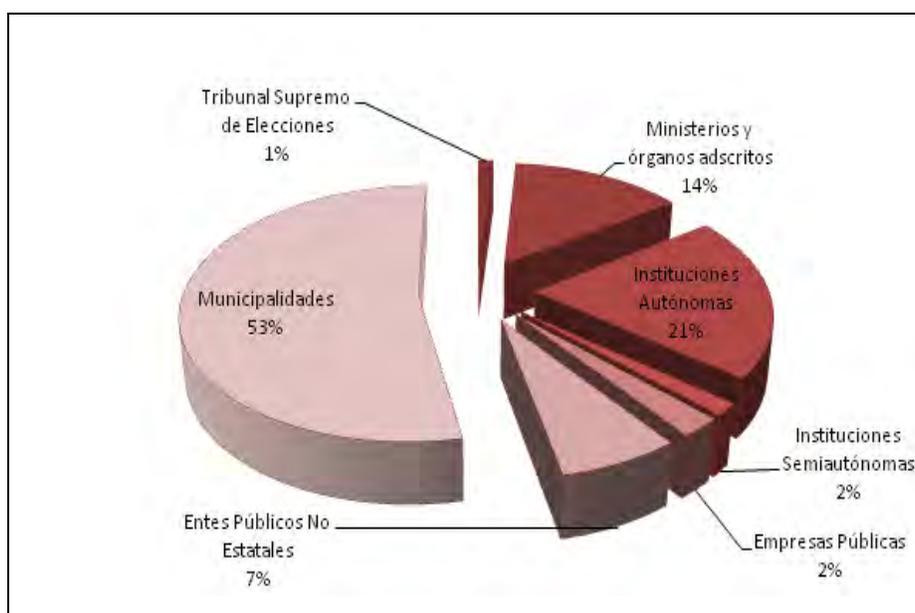
las instituciones autónomas con un 21% y que son instituciones de mucha importancia en el país, y que por lo general maneja una importante cantidad de recursos, por lo que resulta fundamental que se respeten los principios de transparencia y rendición de cuentas perseguidos por la declaración jurada de bienes; y el tercer lugar con un 14% se encuentran los ministerios y órganos adscritos a los ministerios que corresponden al Gobierno Central.

Finalmente, en los últimos lugares se ubican los demás sectores como entes públicos no estatales, instituciones semiautónomas, empresas públicas y el Tribunal Supremo de Elecciones, TSE.

La cuota de participación de cada uno de estos sectores se representa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO No. 6

SECTORES QUE MÁS FALTAS COMETEN VINCULADOS
CON LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES



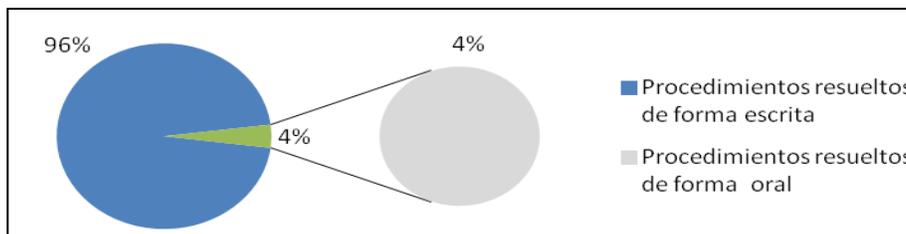
Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Finalmente, como último tema de análisis se debe mencionar la introducción de la oralidad en la tramitación de los procedimientos disciplinarios vinculados con el deber de declarar a partir del 2010, que si bien corresponde apenas un 4% del total de procedimientos tramitados,

resulta una primera introducción de los principios de oralidad en la ejecución de la potestad sancionatoria del órgano contralor; igualmente, es un ensayo importante que más adelante pretende ser replicado en la potestad sancionatoria vinculada con otras faltas.

GRÁFICO No. 7

PROCEDIMIENTOS RESUELTOS DE FORMA ORAL EN FALTAS VINCULADAS CON EL DEBER DE DECLARAR



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

A manera de cierre se puede afirmar que el órgano contralor ha realizado importantes esfuerzos en su labor sancionatoria con la finalidad de exigir que se respeten los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública a través de la declaración jurada de bienes.

Ahora bien, también posee retos importantes tales como pasar de las meras faltas formales (no presentación o presentación extemporánea) a las faltas sustantivas (omisión de la declaración) que implican una revisión profunda de la declaración y una verificación de campo de dichos datos.

Igualmente, se debe dar prioridad en la atención de sectores que más faltas están cometiendo en este sentido, tales como el sector munici-

pal, con el propósito de determinar las causas e instaurar acciones para tratar de minimizar la problemática en este sector.

De los procedimientos disciplinarios tramitados por faltas de corrupción, y contrarias a la transparencia y rendición de cuentas

La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública pretendió tipificar como conductas ilícitas una serie de prácticas consideradas como actos de corrupción, y contrarias a la transparencia y rendición de cuentas en la función pública, con lo que amplió el ámbito de actuación del órgano contralor para poder ejercer su potestad sancionatoria.

Este tipo de procedimientos, si bien, se han aplicado en mucho menor medida que los procedimientos vinculados con el deber de declarar, revisten de una mayor importancia, pues se trata de acciones concretas que pueden considerarse como actos de corrupción y que para detectarlas y probarlas resulta necesario una labor de investigación profunda, recopilación de prueba y un papel más activo del órgano contralor, por lo que corresponde analizarlos de manera detallada.

En primer lugar se debe señalar que del 2006 al 2011 se han iniciado 58 procedimientos por estas causales, y se destaca un incremento sostenido conforme avanzan los años, lo que demuestra que con el tiempo el órgano contralor ha ido adquiriendo experiencia en este tipo de investigaciones, y aplicando de manera más firme su papel de fiscalizador de la Hacienda Pública, y lucha contra la corrupción.

Interesa de manera predominante estudiar cuáles han sido las causales que han llevado a la apertura de este tipo de procedimientos, la que si bien ha sido variada se pueden agrupar trece categorías que son:

1. Contrataciones irregulares.
2. Beneficios salariales.
3. Otorgar autorizaciones improcedentes.
4. Faltas por no omisión.
5. Mal manejo de activos institucionales.
6. Incumplimiento de disposiciones o normativa emitida por la CGR.
7. Violación a la prohibición del ejercicio liberal de la profesión.
8. Violación al régimen de incompatibilidades.
9. Auditor que ejerce funciones de administración activa.
10. Superposición horaria.
11. Violación al deber de confidencialidad del denunciante.
12. Conflicto de intereses.
13. Suspensión a Alcalde sin ser competente para ello.

Dichas causales porcentualmente ocupan las siguientes posiciones:

GRÁFICO No. 8

PRINCIPALES CAUSALES DE PROCEDIMIENTOS POR FALTA DE CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

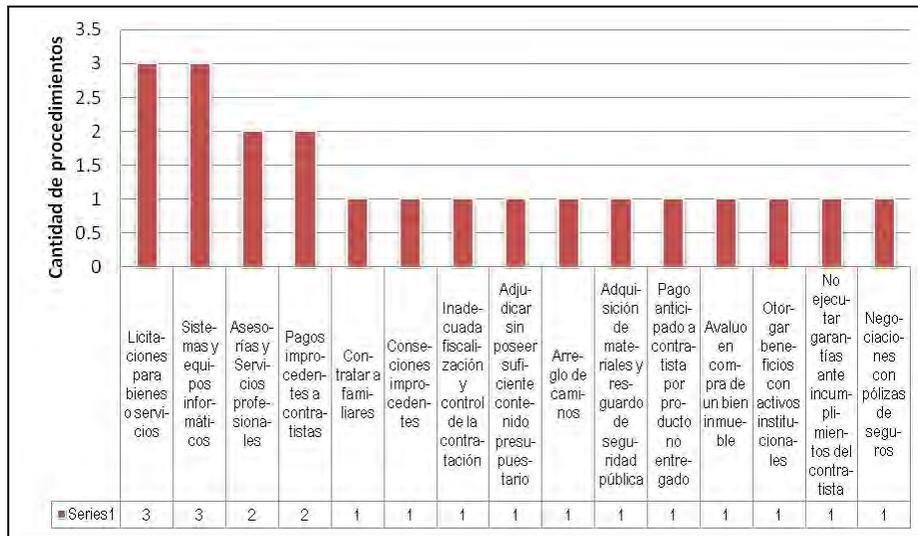
De estas trece categorías se destacan las faltas vinculadas con contrataciones irregulares, que corresponde el 36,21%, seguidas por la categoría de beneficios salariales, que posee un 15,52%, en tercer lugar las faltas por omisión que posee un 10,34% y finalmente, las faltas de otorgar autorizaciones impropcedentes y mal manejo de activos comparten un 8,62% del total.

Estas cinco categorías en su conjunto corresponden a casi el 80% de procedimientos tramitados, por lo que ameritan ser analizadas de manera individual, pues constituyen las faltas más reiteradas en la función pública.

En primer lugar, tenemos a las faltas vinculadas con contrataciones irregulares, y que a su vez se compone de las siguientes prácticas:

GRÁFICO No. 9

DETALLE DE CAUSALES VINCULADAS CON CONTRATACIONES IRREGULARES



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

En la lucha contra la corrupción, la contratación con fondos públicos, resulta en un área crítica pues muchas veces se prestan para la comisión de actos de corrupción, dentro de esta causal destacan las faltas vinculadas por una inadecuada tramitación de las licitaciones para la contratación de bienes y servicios, la contratación de sistemas y equipos informáticos, área de grandes riesgos para la administración pública costarricense en donde se invierten muchos recursos y los resultados no

son los esperados, seguidos por faltas vinculadas con la contratación de servicios profesionales, y la autorización de pagos improcedentes a contratistas.

Esta situación es un llamado de atención, tanto para el órgano contralor como para la administración activa, que debe implementar sistemas de control adecuados con la finalidad de prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción y contrarios a la transparencia y rendi-

ción de cuentas que se cometan en temas de contratación.

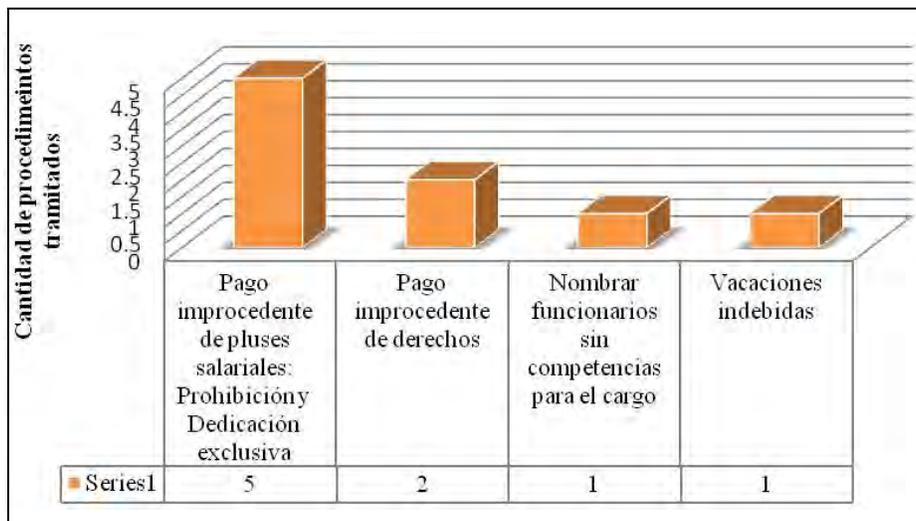
Le sigue las faltas vinculadas con beneficios salariales, que también es un área vulnerable para la comisión de actos de corrupción, dentro de cuyas prácticas se destacan el pago improcedente de pluses salariales, tales como pago de prohibición, y dedicación exclusiva de forma improcedente, o cuando no

se cumplen los supuestos legalmente establecidos para ello, la cual constituye la causa más común dentro de este tipo.

Prosigue el pago improcedente de derechos laborales, y finalmente, el nombrar funcionarios sin cumplir los requisitos o poseer las competencias necesarias para ocupar dichos cargos, y otorgar vacaciones de forma improcedente.

GRÁFICO No. 10

DETALLE DE FALTAS VINCULADAS CON BENEFICIOS SALARIALES



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Como tercera causal importante se ubican las faltas por omisión, es decir, aquellas faltas en donde se castiga, no por haber ejecutado un acto, sino más bien, cuando se tiene la obligación de efectuar una actuación y ésta no se realiza.

Esta categoría es sumamente importante, pues generalmente se atacan aquellos actos de corrupción que son por acción; es decir, por hacer, y se deja de lado el hecho de que se comete falta también por no actuar de forma oportuna, por no

cumplir con obligaciones y deberes inherentes al cargo.

Ahora bien, también se debe comprender que la carga probatoria en este tipo de faltas resulta más difícil de recuperar pues no existe un acto en sí mismo, lo que complica esta tarea; no obstante, es un área que se debe reforzar pues en muchas ocasiones se cometen faltas en la administración pública precisamente cuando quien tiene que tomar decisiones, ejecutar acciones, implementar controles, verificar, y otras afines, no lo hace, descuidando así los bienes y recursos públicos.

GRÁFICO No. 11

DETALLE DE FALTAS POR OMISIÓN



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Dentro de las faltas por omisión se destacan el no aprobar oportunamente el presupuesto institucional, y no presentar este presupuesto a aprobación del órgano contralor, en tercer lugar se tiene el no asistir a las sesiones de Junta Directiva y no realizar acciones para nombrar auditor cuando dicha plaza estaba vacante; y finalmente, con solo un caso, se tiene la responsabilidad por no establecer procedimientos de control adecuados y cuya ausencia permitió que se diera un manejo irregular de los fondos públicos.

Este último caso, reviste de importancia ya que es la primera vez que se achaca responsabilidad disciplinaria por no establecer un adecuado sistema de control interno, respaldando así la obligación de los jerarcas institucionales con este tema y resaltando el papel del Sistema Institucional de Control Interno para prevenir, detectar y sancionar

actos de corrupción, y como un instrumento para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública.

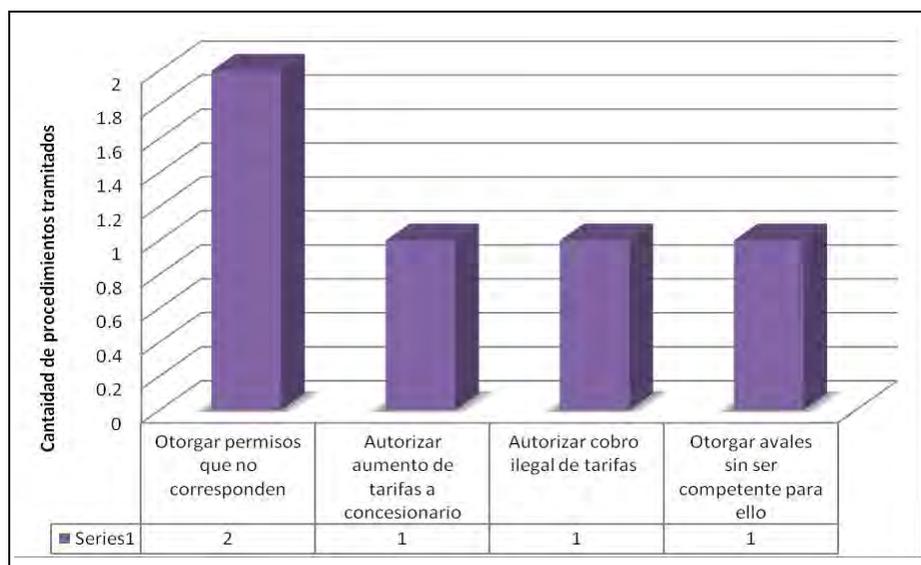
El tema de las autorizaciones y permiso es un área de alto riesgo para la comisión de actos de corrupción, y contrarios a la transparencia y rendición de cuentas, de ahí que ésta constituye la cuarta categoría en importancia de los procedimientos administrativos tramitados por el órgano contralor.

Dentro de esta causal se destacan la de otorgar autorizaciones o permisos de forma impropia, seguidas de autorizar cobros y aumentos contrarios a la normativa aplicable y otorgar avales cuando se carece de competencia suficiente para ellos.

Lo anterior se puede ver en el siguiente gráfico:

GRÁFICO No. 12

DETALLE DE FALTAS POR OTORGAR AUTORIZACIONES IMPROCEDENTES



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

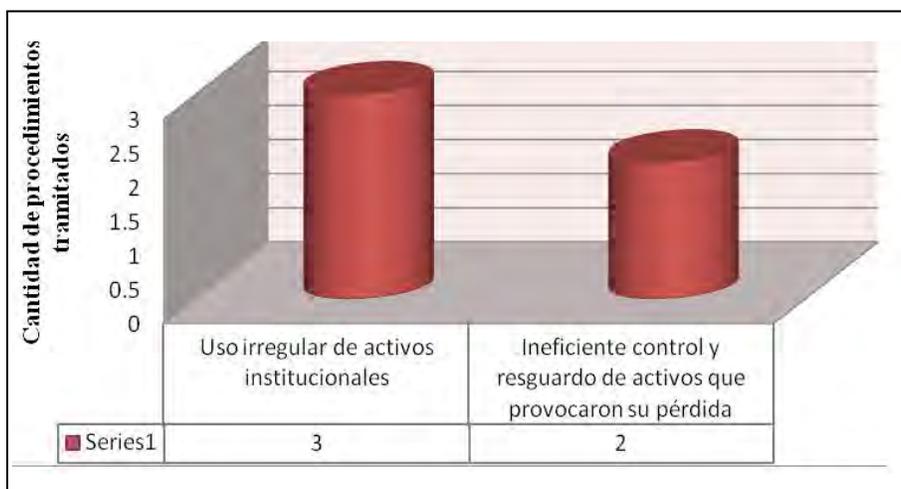
Lo anterior demuestra que la potestad de otorgar autorizaciones y conceder permisos, por ser de alto riesgo para la comisión de corrupción y contrarios a la transparencia y rendición de cuentas, debe contar

con rigurosos sistemas de control y ser fiscalizada adecuadamente.

Finalmente, encontramos el manejo inadecuado de activos institucionales, que posee dos causales fundamentales que son:

GRÁFICO No. 13

DETALLE DE FALTAS POR MANEJO INADECUADO DE ACTIVOS



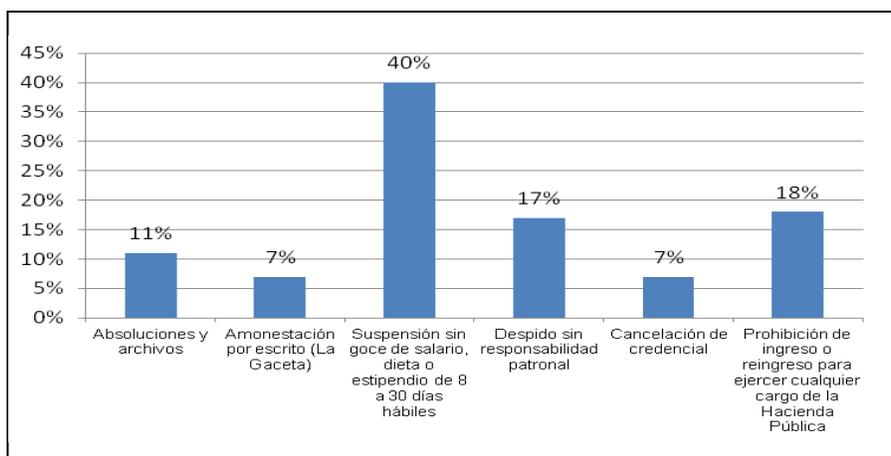
Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Igualmente, junto con las causales que han originado la apertura de estos procedimientos interesa conocer la manera en que el

órgano contralor ha resuelto dichos procedimientos, que se distribuyen porcentualmente de la siguiente manera:

GRÁFICO No. 14

SANCIONES APLICADAS A FALTAS VINCULADAS CON CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Nuevamente, la suspensión sin goce de salario constituye la sanción más aplicada con un 40% de los casos; no obstante, sobresale el hecho de que la segunda sanción más impuesta es la de Despido sin responsabilidad patronal, y la aplicación de la Prohibición de ingreso o reintegro a un cargo de la Hacienda Pública, ambas sanciones son reservadas para los casos que se consideran más graves y ofensivos a la función pública.

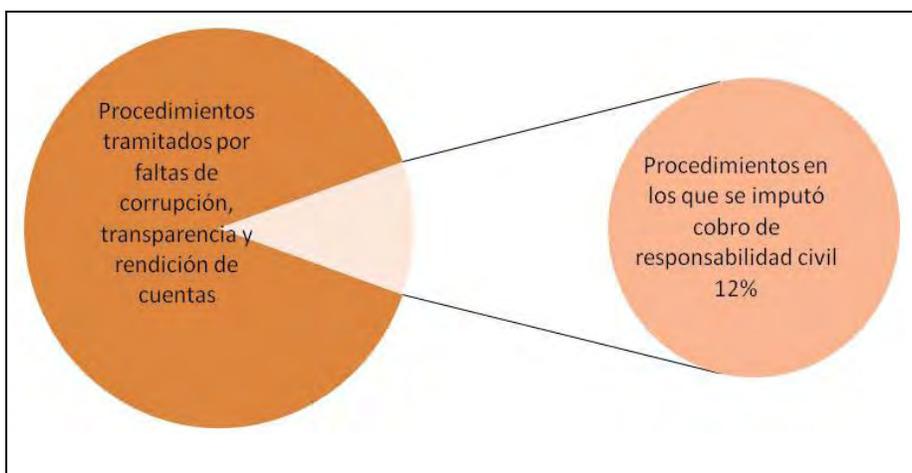
Seguidos de las demás sanciones, tales como la cancelación de credenciales con un 11% que se

aplican a alcaldes, regidores y demás puestos de elección popular, así como, la amonestación escrita publicada en La Gaceta, y los archivos y absoluciones que comparten un 7%.

Otro tema importante para la presente investigación es el cobro de responsabilidad civil a favor de la Hacienda Pública por las pérdidas provocadas en la comisión de estas faltas, la que ha sido escasa, y se ha aplicado únicamente en los casos iniciados en el 2009 y 2010, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico.

GRÁFICO No. 15

PROCEDIMIENTOS DONDE SE ACHACÓ EL COBRO DE RESPONSABILIDAD CIVIL



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Llama la atención este dato, máxime si se considera que dentro de las causales más importantes para la apertura de procedimientos disciplinarios se encuentran causales que se refieren a pagos realizados de manera impropia, o bien, manejo de activos públicos, en donde se puede concluir que junto con el daño administrativo se causó uno económico a la Hacienda Pública.

Nótese que entre estas causales se encuentran aquellas vinculadas con contrataciones irregulares

con veintiún casos, beneficios salariales con nueve casos, otorgar autorizaciones impropias con cinco casos y el inadecuado manejo de activos con cinco casos, es decir, de los cincuenta y ocho procedimientos tramitados a la fecha, al menos en cuarenta de ellos se pudo haber causado un daño patrimonial, que una vez identificado y cuantificado se pudo achacar como parte de la responsabilidad de los funcionarios públicos investigados.

No obstante, la responsabilidad civil se imputó en solo nueve

casos, lo correspondiente a apenas un 12% de los cincuenta y ocho casos tramitados por actos de corrupción, y faltas contrarias a la rendición de cuentas y transparencia.

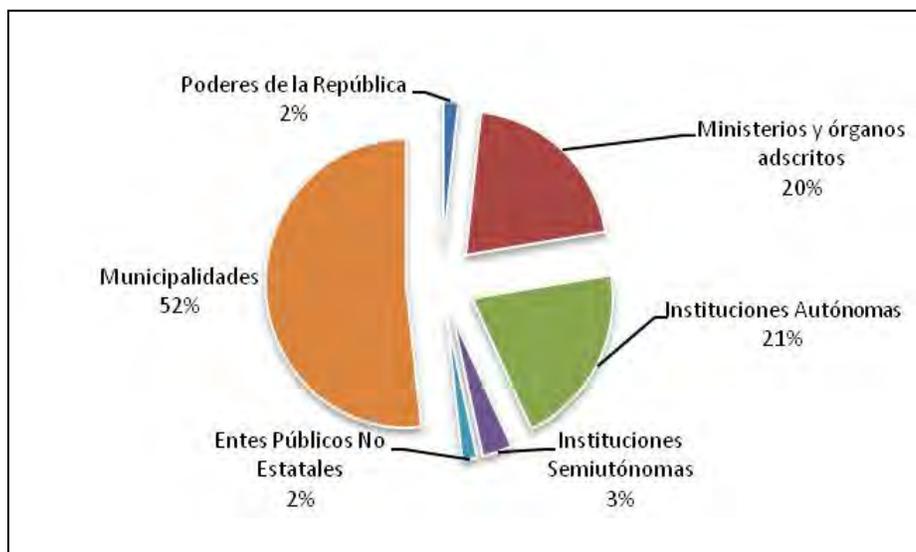
Finalmente, interesa destacar cuáles han sido los sectores del

sector público que más faltas han cometido por actos de corrupción, o contrarios a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

El detalle se puede apreciar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO No. 16

SECTORES QUE MÁS FALTAS COMETEN VINCULADAS CON CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Elaboración propia con resultados de la investigación.

Nuevamente, el sector municipal ocupa el primer lugar, posicionándose como un sector de aten-

ción prioritaria, pues se permite la comisión de actos contrarios a los deberes de la función pública y por

ende, requieren una fiscalización más exhaustiva.

Lo siguen las instituciones autónomas, en donde se manejan importantes cantidades de recursos públicos y por ende, resulta más atractivo para la comisión de este tipo de actos, y los ministerios y órganos adscritos a los ministerios con doce casos cada uno.

Finalmente, se encuentran las Instituciones Autónomas, los Entes Públicos No Estatales y los Poderes de la República.

A manera de conclusión se puede señalar que la labor sancionatoria que ha realizado el órgano contralor en los casos vinculados con faltas por corrupción y contrarias a la transparencia y rendición de cuentas resulta muy importante, y que con el transcurso de los años se ha ido consolidando más y adquiriendo más experiencia.

No obstante, dentro de los retos están el poder hacer más investigaciones y tramitar más procedimientos disciplinarios por dichas faltas, pues si bien se han hecho esfuerzos importantes, lamentablemente aún quedan muchos actos de corrupción sin sancionar.

Además, se deben redoblar esfuerzos en el tema de responsabilidad civil, con el propósito de no solo aplicar sanciones administrativas, sino también lograr recuperar los fondos públicos perdidos por dichos actos.

Descripción de los logros y retos de la CGR en el ejercicio de su potestad sancionatoria por faltas vinculadas con corrupción, transparencia y rendición de cuentas

Una vez analizados los resultados de la labor sancionatoria ejercida por la CGR por faltas vinculadas con actos de corrupción, y contrarias a los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública a partir de la entrada en vigencia de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública se puede enlistar los siguientes logros y retos que posee el órgano contralor en esta materia.

Principales logros

Dentro de los principales logros alcanzados se destacan:

- *Reforzar la potestad sancionatoria del órgano contralor:*

Uno de los principales logros alcanzados con la aprobación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública es que tipifica una serie de conductas contrarias a los principios éticos que deben regir la labor del funcionario público como causales de responsabilidad disciplinaria; lo que le permite al órgano contralor ejercer su potestad disciplinaria sobre este tipo de conductas que an-

teriormente quedaban sin castigo por no estar expresamente contemplada en una ley como conducta generadora de responsabilidad.

➤ *Incremento del número de procedimientos tramitados por el órgano contralor:*

Derivado de esta situación se incrementó el número de procedimientos tramitados por el órgano contralor en virtud de faltas vinculadas con actos de corrupción y contrarias a los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública, a tal punto, que del 2006 al 2011 el 73% de los procedimientos tramitados por el órgano contralor se debían a estas faltas.

Igualmente, se debe destacar que este crecimiento se ha mantenido de manera relativamente sostenida, lo que demuestra que el órgano contralor ha ido adquiriendo experiencia en este tipo de investigaciones e implementando mejor esta potestad sancionatoria.

➤ *Refuerza el deber de declarar de los funcionarios públicos:*

A través de los cambios introducidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública a la declaración jurada de bienes, en virtud de la exhaustiva

labor que ha realizado el órgano contralor en sancionar a aquellos funcionarios que incumplen al no presentar o hacerlo de manera tardía su declaración jurada de bienes, ha formado conciencia en los funcionarios públicos de su obligación de rendir declaración jurada de bienes.

Se debe recordar que la declaración jurada de bienes es un instrumento que se basa en los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública, de ese deber de los funcionarios públicos de ser honestos y transparentes en el ejercicio de su gestión, y por lo tanto, al reforzar el deber de declarar se está consolidando estos principios en el ejercicio de la función pública.

➤ *Introducción de la oralidad en los procedimientos administrativos:*

Si bien hasta la fecha de la presente investigación la resolución oral de los procedimientos administrativos solo se realizaba en aquellos casos que versaran por presentación extemporánea o no presentación de la declaración, y en una pequeña porción, resulta importante destacar este ejercicio pues constituye una primera aproximación del órgano contralor en la resolución oral de los procedimientos.

Se insta para que esta práctica continúe y se haga extensiva no sólo a la mayoría de casos vinculados con faltas sobre el deber de declarar, sino que se traslade a procedimientos basado en otras causales, siempre con el objetivo de mantener los principios del debido proceso, inmediatez y celeridad en la resolución de estos casos.

Principales retos

Como principales retos se puede enlistar los siguientes:

➤ *Mayor aprovechamiento de la declaración jurada:*

La declaración jurada de bienes es un instrumento y como tal, debe ser aprovechado al máximo y ello implica una revisión más exhaustiva del contenido de la declaración y verificación de los datos con la realidad, es decir, realizar una fiscalización de campo de la declaración jurada de bienes.

Al realizar este tipo de análisis se detectan faltas sustantivas a la declaración jurada de bienes, es decir, aquellas que versan por omisión de información en la declaración, por no incluir la totalidad de los bienes que usufructúa, por incluir datos falsos en su declaración, por evadir o esconder bienes, por incurrir en enri-

quecimientos inexplicables y demás similares.

Hasta la fecha la potestad sancionatoria del órgano contralor en el tema del deber de declarar se ha centrado en perseguir las faltas formales como no presentación o presentación extemporánea de la declaración; no obstante, resulta necesario avanzar en estos esfuerzos y enfocarse en las faltas sustantivas, de tal manera que se tramiten más procedimientos disciplinarios por este tipo de conductas irregulares, que es el verdadero fin de la declaración jurada de bienes.

➤ *Instaurar procedimientos por faltas sustantivas al deber de declarar:*

Como consecuencia de un mayor aprovechamiento de la declaración jurada de bienes, se incrementarían las causales para la apertura de procedimientos disciplinarios por faltas sustantivas a la declaración jurada de bienes, y no solo en las meras faltas formales de no presentación o presentación extemporánea, y que versarían sobre violaciones graves a los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

➤ *Instrucción y coordinación jurídica en la fase de investigación:*

Para poder ejecutar de forma adecuada la potestad sancionatoria la parte de la investigación es vital con la finalidad de desarrollar casos sólidos, en donde se identifiquen claramente a todos los actores, se tenga prueba suficiente y competente, se tenga clara cuál es la normativa vulnerada, las obligaciones de las partes incumplidas, y una teoría del caso consolidada para evitar que se lleguen a archivar casos luego de haber invertido recursos en ellos.

Para realizar una investigación eficiente y adecuada resulta necesario contar con una buena instrucción jurídica durante toda la fase de la investigación, de tal manera que se cuente con el criterio técnico legal necesario para recopilar la prueba e identificar la normativa vulnerada, incluso, determinar desde el inicio de la investigación si se cuentan o no con todos los elementos de prueba necesarios para la apertura de un procedimiento disciplinario, y en caso negativo detener la investigación de manera pronta, para evitar invertir recursos humanos, tiempo y otros en indagaciones que no van a resultar en un procedimiento fuerte.

De esta manera se logra un mayor aprovechamiento de los recursos públicos pues se invierte en una investigación

profunda solo en aquellos casos en donde se cuenten con todos los elementos de prueba necesarios para plantear una teoría del caso sólida que amerite la apertura de un procedimiento disciplinario sancionatorio.

➤ *Incrementar la labor investigadora y sancionadora del órgano contralor:*

Continuamente se denuncian actos de corrupción y contrarios a los principios de transparencia y rendición de cuentas propios de la función pública, y en múltiples casos versan sobre temas que son competencia del órgano contralor investigar, y de determinarse algún grado de responsabilidad, aplicar la sanción correspondiente.

De ahí la necesidad de reforzar la labor sancionatoria, que implica incrementar y mejorar los procesos de investigación y en caso de determinarse responsables aplicar la potestad sancionatoria con todo el rigor necesario, para lograr este objetivo se debe reformar la labor sancionatoria, sea dotar de adecuado equipo humano, tecnológico, e incluso marco legal necesario para implementar esta función de mejor manera.

➤ *Extender la cobertura de la oralidad:*

Si bien, se considera un logro importante la introducción de la oralidad en los procedimientos sancionatorios que versan sobre faltas formales en la declaración jurada de bienes, resulta necesario hacer extensiva esta práctica a los demás procedimientos disciplinarios que se tramitan en virtud de otras faltas vinculadas con la Hacienda Pública.

Los principios de oralidad, intermediación de la prueba y demás propios de este sistema poseen mayores garantías para el encausado, de tal manera, que resulta oportuno que el órgano contralor con ente sancionador se garantice de respetar todos los derechos de los funcionarios públicos sobre los cuales ejerce su potestad sancionatoria, en consecuencia, la implementación de la oralidad se vuelve un instrumento importante en ese sentido.

➤ *Promover reformas legales que amplíen las potestades de investigación del órgano contralor:*

Si bien, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública le amplió el ámbito de actuación del órgano contralor en su papel de lucha contra la corrupción y garante del respeto de los principios de rendición de cuentas y transparencia, resul-

ta necesario que aparejado a esta potestad legal también se le atribuyan herramientas legales más eficaces para que pueda desempeñar su labor de investigación.

Por naturaleza los casos de corrupción no son difíciles de demostrar por lo que se requieren de mayores potestades de investigación con el propósito de lograr indagar en áreas que no son de acceso público, y que en múltiples ocasiones corresponden a la prueba vital para determinar la veracidad de un hecho.

Hasta la fecha el órgano contralor posee potestades de investigación limitadas lo que dificulta esta labor de indagación e incluso de determinar la comisión de actos contrarios a los principios y deberes de los funcionarios públicos y en consecuencia, éstos quedan sin recibir sanción alguna; en consecuencia, si se pretende ser más efectivo en esta materia resulta vital que se le otorguen los instrumentos y potestades legales suficientes como para poder realizar esta tarea de mejor manera.

➤ *Cobro de la responsabilidad civil:*

En los últimos años la CGR ha incrementado su labor de investigación de aquellos actos contrarios a los adecuados

deberes de un funcionario público; no obstante, esta labor sancionatoria no ha ido aparejada de la recuperación de los daños económicos y patrimoniales causados a la Hacienda Pública, lo que es un pilar de la función sancionatoria.

Si bien, imponer sanciones a los funcionarios públicos responsables de causar un perjuicio al patrimonio público es importante, resulta indispensable que se logre la rescisión del daño y se le reintegre a la Administración Pública los fondos públicos utilizados de forma incorrecta, por lo que el tema de responsabilidad civil debe incluirse necesariamente en todos los procedimientos administrativos incoados por daños a la Hacienda Pública.

Ahora bien, quizás uno de los motivos por lo que no siempre se incluye es porque resulta necesario hacer una investigación más profunda con la finalidad de determinar un monto líquido y exigible, en otras palabras, lograr cuantificar el daño para así poder cobrarse-lo a los responsables, lo que es una tarea en la que se requiere más experiencia.

Asimismo, llama la atención el hecho que dentro de las causales más reiteradas para la apertura de procedimientos disciplinarios se encuentran

aquellas que versan precisamente sobre la disposición de bienes públicos, sea contratación administrativa, beneficios laborales, inadecuado manejo de activo, y demás similares en los que pareciera razonable se causó un daño patrimonial a la Hacienda Pública que una vez contabilizado podría llevar al cobro de la responsabilidad civil a quienes lo causaron.

De tal manera, que realmente resulta necesario que se le otorgue un papel relevante a la determinación de la responsabilidad civil y se achaque durante los procedimientos disciplinarios, con el propósito de imponer no solo una sanción administrativa sino tratar de recuperar el daño patrimonial causado a la Hacienda Pública.

➤ *Medidas alternativas para atender los sectores más susceptibles para la comisión de estas faltas:*

En la presente investigación se logró determinar que existen áreas dentro del sector público que presentan mayores problemas en torno a la comisión de actos contrarios a los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública, por múltiples razones, sea desconocimiento, por ausencia de controles adecuados, o por la pérdida

de los valores públicos de parte del funcionario infractor.

Ante esta situación, el órgano contralor deberá determinar cuáles son esos sectores más susceptibles, tales como el sector municipal, los ministerios y sus órganos adscritos, las instituciones autónomas, a fin de estudiar cada una de manera individual para encontrar las causas que provocan esta situación, y diseñar medidas alternativas tendientes a prevenir la violación de los deberes propios de transparencia y rendición de cuentas, tomando en consideración las características propias de estas instituciones.

➤ *Medidas alternativas para atender las áreas más susceptibles para la comisión de estas faltas:*

Existen áreas dentro de la función pública que posee mayores riesgos de ser objeto de actos de corrupción o violatorios de los principios de transparencia y rendición de cuentas, y que por ende, constituyen las causales más frecuentes para la apertura de procedimientos disciplinarios de parte del órgano contralor, temas tales como contratación administrativa, beneficios laborales improcedentes, inadecuado manejo de activos.

En consecuencia, identificando las áreas de mayor riesgo, se podrían diseñar e implementar mecanismos de control especiales con la finalidad de disminuir los actos de corrupción que se comenten en su contra, o bien, prevenir, detectar y sancionar cuando éstos se ejecutan de manera más eficaz

➤ *Aprobación de una Ley de Información Pública y Transparente:*

La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública ha sido un gran avance en esta materia, aún nos falta instrumentos más contundentes para exigir el fiel cumplimiento del respeto a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Resulta necesaria la aprobación de una Ley de Información Pública y Transparencia que establezca claros mecanismos para exigir que se ponga a disposición de los ciudadanos información pública y veraz, y que a su vez, imponga sanciones a aquellos funcionarios públicos que incumplen esos deberes legales y éticos propios de la función pública, y le otorgue mayores potestades de investigación y sanción al órgano contralor cuando se presenten estos actos.

Conclusiones

Producto de esta investigación se determinó que la labor sancionatoria del órgano contralor se ha concentrado en aquellas faltas vinculadas con el deber de declarar, tomando en consideración que la declaración jurada de bienes constituye un importante instrumento mundialmente reconocido en la lucha contra la corrupción y una materialización de los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

Ahora bien, el segundo grupo de procedimientos disciplinarios instaurados a partir de la entrada en vigencia de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública corresponden a las demás faltas tipificadas en esta ley, y que versan sobre actos de corrupción, y contrarios a la transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

Si bien, este grupo de causas ocupan un segundo lugar, se debe destacar que han tenido un crecimiento sostenido lo que demuestra que el órgano contralor con el pasar de los años adquiere experiencia en este tema y cada vez le asigna mayor importancia a la tarea de sancionar este tipo de faltas.

Para terminar, se debe destacar el gran esfuerzo que ha realizado la CGR por cumplir con su obligación como el garante de la Hacienda Pública así consagrado a nivel cons-

titucional, y los deberes que se le impusieron en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y al ser uno de los principales actores en la lucha contra la corrupción y los actos contrarios a los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

Ahora bien, no se debe olvidar que también se encuentra ante grandes retos y áreas de mejora para que pueda continuar ejecutando su labor investigadora y sancionatoria cada vez de mejor manera, más efectiva, eficaz y eficiente, siempre en procurar de garantizar el adecuado servicio público a la ciudadanía en general y el respeto de los principios éticos de transparencia y rendición de cuentas de parte de los funcionarios públicos.

Al final de la presente investigación se pudieron obtener las siguientes conclusiones:

Conclusiones generales

- La labor sancionatoria del órgano contralor a partir de la entrada en vigencia de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública se ha concentrado en las faltas vinculadas con el deber de declarar, como un medio a través del cual se puede exigir el fiel cumplimiento de los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

- Ahora bien, aun cuando los procedimientos disciplinarios vinculados con otras faltas de corrupción y contrarias a los principios de rendición de cuentas y transparencia ocupan un segundo lugar, se debe destacar que han tenido un crecimiento sostenido lo que demuestra que el órgano contralor adquiere experiencia en este tema y cada vez le asigna mayor importancia a la tarea de sancionar este tipo de faltas.
- La implementación de la oralidad en la tramitación de procedimientos disciplinarios ha tenido un primer ensayo en los procedimientos vinculados con las faltas al deber de declarar, lo que se considera uno de los principales logros alcanzados por el órgano contralor en esta materia. No obstante, con el objetivo de respetar el debido proceso y demás derechos de los imputados, resulta necesario hacer extensiva esta modalidad a procedimientos vinculados con otras faltas.
- Como uno de los principales logros alcanzados con la entrada en vigencia de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública en Costa Rica se encuentra el haber reforzado la potestad sancionatoria que ejerce el órgano contralor al ampliar el abanico de opciones que posee para actuar y en otorgarle un mayor protagonismo en la lucha contra la corrupción y el resguardo de los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- Igualmente, se considera un logro alcanzado por la CGR en los últimos años, el incremento del número de procedimientos disciplinarios tramitados con base en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; así como reforzar el deber de declarar de los funcionarios públicos como una materialización de los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- Dentro de los retos principales que posee el órgano contralor en esta materia está lograr un mayor aprovechamiento de la declaración jurada de bienes, y utilizarla realmente como un instrumento para materializar los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública, ello con el propósito de incrementar el número de procedimientos instaurados por faltas sustantivas a la declaración y no únicamente por faltas formales.
- Le continúan como uno de los principales retos el lograr una mejor instrucción y coordinación jurídica en la fase de investigación la que es vital para poder tramitar correctamente un procedimiento disciplinario

y realizar un mayor aprovechamiento de los recursos invertidos por el órgano contralor en la materia. Igualmente, se debe incrementar la labor investigadora y sancionadora para lograr atender dentro de las posibilidades de la institución las múltiples denuncias que día a día se dan contra los funcionarios públicos que han olvidado sus deberes y obligaciones legales y morales en el ejercicio de su función.

- Igualmente, le resulta necesario al órgano contralor promover las reformas legales necesarias para que le otorguen mayores potestades para poder investigar este tipo de actos adecuadamente, así como instaurar los mecanismos alternativos de control para atender a los sectores y áreas más susceptibles de ser objeto de este tipo de faltas.
- Finalmente, el cobro de la responsabilidad civil en conjunto con la aplicación de las sanciones administrativas corresponde a una importante labor que debe realizar el órgano contralor e incluir en sus investigaciones y procedimientos disciplinarios.

Conclusiones sobre los procedimientos vinculados con el deber de declarar

- Las faltas formales (presentación extemporánea y no presentación de la declaración) han acaparado la labor sancionatoria del órgano contralor, porque resulta necesario avanzar a una verificación y revisión más profunda de la declaración con la finalidad de detectar omisiones en la declaración u otro tipo de faltas sustantivas, que es el verdadero objetivo de la declaración jurada de bienes, servir como un instrumento para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción y contrarios a los principios de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.
- Las sanciones más impuestas por estas faltas son las de suspensión sin goce de salario y amonestación escrita publicada en el diario oficial La Gaceta; dejando de último las sanciones de cancelación de credenciales, despido sin responsabilidad patronal y la imposición de la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, lo que

pareciera congruente con la gravedad de la falta que en la mayoría de los casos se debió a presentaciones extemporáneas de la declaración, pero que finalmente fueron entregadas al órgano contralor.

- El sector municipal constituye un área crítica en esta materia, pues corresponde a aquel que más faltas comete en contra del deber de declarar, de ahí la necesidad de instaurar acciones alternativas para capacitar y fiscalizar de mejor manera este sector que ha demostrado ser deficiente en esta área. Le siguen las instituciones autónomas y los ministerios y órganos adscritos que por ende, requieren una mayor atención en este sentido.

Conclusiones sobre los procedimientos vinculados con faltas por corrupción, contrarias a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

- Dentro de las causales más importantes para la apertura de estos procedimientos encontramos aquellas en donde existe una disposición de recursos públicos, tales como contrataciones administrativas irregulares, asignar beneficios laborales de manera impropia, otorgar autorizaciones y permisos de manera impropia e inadecuado manejo

de activos, razón por la que se deben considerar estas áreas como prioritarias para instaurar mecanismos de control eficientes, tendientes a prevenir, detectar y sancionar la comisión de actos de corrupción y contrarios a los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

- Nuevamente, la sanción de suspensión sin goce de salario o estipendio de 8 a 30 días es la más usada, no obstante, en concordancia con la gravedad de las faltas que se tramitan en este tipo de procedimientos, en segundo lugar se ubican las sanciones de cancelación de credenciales y despido sin responsabilidad patronal, así como la imposición de prohibición para el ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, ello en virtud de que este tipo de faltas se consideran gravosas y contrarias a los deberes legales y morales de todo funcionario público.

- Como uno de los principales retos que posee el órgano contralor en esta materia está el cobro de la responsabilidad civil en forma concomitante con la aplicación de la responsabilidad disciplinaria, por lo que se requiere realizar esfuerzos para determinar el monto líquido y exigible que se pretende resarcir a favor de la Hacienda Pública.

- Nuevamente, el sector municipal ocupa el primer lugar entre los que más faltas cometen en este sentido, lo que reitera la necesidad de que el órgano contralor le preste una atención especial para prevenir, detectar y sancionar más eficientemente este tipo de faltas, igualmente, le continúan las instituciones autónomas, las que disponen de importantes recursos públicos y ello las hace especialmente vulnerables para la comisión de este tipo de faltas, y los ministerios y órganos adscritos en condiciones similares, incrementando el deber de vigilancia del órgano contralor hacia ellas.

A manera de conclusión final se debe destacar el gran esfuerzo que ha realizado la CGR por cumplir con su obligación como el garante de la Hacienda Pública, y los deberes que se le impusieron en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y al ser uno de los principales actores en la lucha contra la corrupción y los actos contrarios a los deberes de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.

No obstante, también se encuentra ante grandes retos y áreas que debe mejorar con el propósito de continuar ejecutando esta tarea cada vez de mejor manera y de forma más eficiente en pro del servicio público y la ciudadanía en general.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2005). *Decreto Ejecutivo N° 32333-MP-J denominado Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica .

_____. *Ley N° 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica.

_____. (1949). *Constitución Política*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2008). *GT-01-2008 denominada Guía Técnica para el desarrollo de auditorías de la ética*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

Naessens, H. (2010). *Ética Pública y Transparencia*. México: Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica.

Saborío Valverde, R. (2004). *Rendición de cuentas en*

Costa Rica: Diagnóstico y propuesta de sistematización. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Sala Constitucional. (2010). *Voto 2010-10172.* San José, Costa Rica: Sala Constitucional.

Seijo Suárez, C., & Añez Tellería, N. (2008). *La Gestión Ética en la Administración Pública: Base fundamental para la gerencia ética del desarrollo.* Venezuela: Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales ◇