

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**SEMINARIO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL GRADO DE  
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

**TEMA:**

**EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA FISCALIZADORA EN LA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Elaborado por:

Laura Gutiérrez Escobar 971611

Esteban Mora Martínez 982425

Allan Navarro Varela 992874

Jennifer Ramírez Mota 982953

CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO

SAN JOSÉ, COSTA RICA

NOVIEMBRE, 2005

## **DERECHOS DE AUTOR**

La presente obra se encuentra protegida de conformidad con la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, por lo cual, es prohibida la reproducción, transmisión, grabación, filmación, fotocopiado total o parcial del contenido de esta publicación mediante cualquier medio o sistema de reproducción, sin contar con el previo permiso por escrito de los autores. La violación de esta ley por parte de cualquier persona física o jurídica, será denunciada para sancionarse penalmente.

## **Agradecimientos**

*A la Universidad de Costa Rica por ser nuestra casa de estudios e inspiradora de grandes proyectos de vida.*

*A la Escuela de Administración Pública por el conocimiento profesional que nos brindó por medio de talentosos maestros y grandes amigos.*

*Al profesor MSc. Juan Huaylupo Alcázar, director y consejero de nuestro seminario de graduación, por ser un guía y un gran apoyo para concluir esta investigación.*

*A los profesores lectores, Lic. Max Gutiérrez López y al Lic. José San Martín Serrano, por transmitirnos sus conocimientos y por su ayuda a lo largo de este proyecto*

*A todos aquellos que aportaron sus conocimientos y experiencia para que lográramos finalizar satisfactoriamente el presente trabajo.*

**Laura, Esteban, Allan, Jennifer.**

## **Dedicatoria**

*A Dios por permitirme terminar mis estudios.*

*A mis padres, Ramiro y Elsa, por todo su cariño y por darme la oportunidad de estudiar y concluir mi carrera.*

*A mi hermana Nidya por todo su cariño y apoyo.*

*Especialmente a mi novio, amigo y compañero de tesis Esteban, por todo su amor, cariño y ayuda en la elaboración de esta investigación.*

*A Allan y Jenny, por todos los momentos que disfrutamos.*

*A mis compañeros (as) de la Defensa Pública del II Circuito Judicial.*

*A mis amigos (as) que estuvieron conmigo en el todo el trayecto de este trabajo.*

**Laura**

## **Dedicatoria**

*A mis padres, digno ejemplo a seguir y grandes amigos, por todo su amor y comprensión, por la educación que me han brindado y por darme una herramienta más para ser un gran profesional.*

*A mis hermanos, sus esposas e hijos, por haber estado ahí siempre, apoyándome completamente y por hacerme pasar momentos de gran alegría y felicidad.*

*A Laura, mi novia, dulce voz que me aconseja, confidente y amiga incondicional, excelente compañera en esta tesis, por todo su amor, su sonrisa angelical y todo lo que me hace sentir.*

*A Aya y a Tita, por su cariño, ternura, apoyo y confianza.*

*A mi gran amigo Jack, q.e.g.e.*

**Esteban**

## **Dedicatoria**

*A Dios que es lo principal en mi vida.*

*A mis padres por inculcar en mí principalmente los valores de amistad, respeto, honestidad y responsabilidad, por siempre darme apoyo y cariño en todo momento, en general a toda mi familia que siempre está cuando uno los necesita.*

*A mis compañeros de tesis por ser más que compañeros unos amigos incondicionales, que me han apoyado durante nuestra trayectoria universitaria.*

*Especialmente a mi novia Jennifer, por que siempre ha sido mi apoyo y me ha dado fuerzas para luchar y salir adelante, llenándome de cariño y alegría en momentos difíciles.*

**Allan**

## **Dedicatoria**

*A Dios por el hecho de haberme dado la oportunidad de concluir otra etapa más de mi vida de una manera digna y enriquecedora.*

*A mis padres, por haber puesto metas altas en nuestra familia, luchado por ellas y siempre haberle dado prioridad a la educación, superación personal, y constancia para alcanzarlas. Especialmente a mi mamita querida le dedico esta tesis por todo el apoyo incondicional, por creer siempre en mí, por todos esos valores, cariño y haber hecho de mí la persona que soy hoy.*

*A mis hermanos y hermana por su incondicional apoyo durante toda mi carrera.*

*A mis compañeros de tesis por todos los inolvidables momentos compartidos.*

*Finalmente y en especial a mi novio Allan, por el apoyo, solidaridad, lealtad y cariño en todo momento.*

**Jennifer**

## INDICE GENERAL

	Página
<b>Agradecimientos</b>	iii
<b>Dedicatorias</b>	iv
<b>Resumen Ejecutivo</b>	xii
<b>Metodología</b>	xiv
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1:</b>	
<b>El Sistema de Fiscalización Superior Costarricense</b>	5
I. Introducción	5
II. Evolución del Estado Costarricense: 1948-2005	8
III. Fiscalización y Control: Definiciones	24
IV. Sistema de Fiscalización Superior	28
V. Instituciones del Sistema de Fiscalización Superior Costarricense	38
<b>Capítulo 2:</b>	
<b>La Contraloría General de la República: Ente Fiscalizador con Rango Constitucional</b>	46
I. Introducción	46
II. El Estado Costarricense y la Contraloría General de la República	47
III. Antecedentes e Historia de la Contraloría General de la República	53
IV. Fundamento Legal de la Contraloría General de la República	60
V. Conformación Estructural de la Contraloría General de la República	66
VI. Adscripción Funcional de la Contraloría General de la República	74
VII. Ámbitos de Fiscalización de la Contraloría General de la República	78
<b>Capítulo 3:</b>	
<b>Proyectos de la Administración Pública Fiscalizados por la Contraloría General de la República</b>	94
I. Introducción	94



II. El Estado y el Desarrollo Social	96
A) Proyectos de la Administración Pública	97
B) Contratación Administrativa de Proyectos	102
C) Papel de la Empresa Privada	107
III. Proceso de Fiscalización de Proyectos	110
IV. Caso Práctico: "Informe del Estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la Gestión de Fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos"	119
A) Fundamentos del Informe	124
B) Actores Involucrados	128
C) Resultados del Informe	132
D) Conclusiones y Disposiciones	136
E) Acciones de los Órganos Fiscalizados	138
<b>Capítulo 4:</b>	
<b>Desempeño de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de Proyectos</b>	140
I. Introducción	140
II. Evaluación y análisis de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de Proyectos	141
<b>Consideraciones Finales</b>	156
<b>Bibliografía</b>	164
<b>Fuentes</b>	177
<b>Anexos:</b>	178
<b>Anexo No. 1:</b> Instituciones del Sistema de Fiscalización Superior Costarricense	179
<b>Anexo No. 2:</b> Entrevista: Competencia Fiscalizadora de la Contraloría General de la República	187

<b>Anexo No. 3:</b> Entrevista: Desempeño de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de Proyectos	188
<b>Anexo No. 4:</b> "Informe del Estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la Gestión de Fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos"	189

### INDICE DE GRÁFICOS

	Página
<b>Gráfico No.1:</b> Valor de la producción	13

### INDICE DE TABLAS

	Página
<b>Tabla No.1:</b> Estructura Porcentual del Gasto Público en los Sectores Sociales	14
<b>Tabla No. 2:</b> Composición Sectorial en Porcentajes del PIB (1983-2000)	23
<b>Tabla No. 3:</b> Contralores y Subcontralores de la República (1950-2005)	56

### INDICE DE FIGURAS

	Página
<b>Figura No. 1:</b> Evolución del Estado Costarricense: 1948-2005.	22
<b>Figura No. 2:</b> Relación entre el Estado y sus Instituciones y la Contraloría General de la República.	49
<b>Figura No. 3:</b> Estructura Orgánica de la Contraloría General de la República (1951).	57
<b>Figura No. 4:</b> Estructura Organizacional de la Contraloría General de la República (2005).	67
<b>Figura No. 5:</b> Proceso de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.	115

<b>Figura No. 6:</b> Relación Contractual entre la Administración Pública y la Empresa Privada para la Revisión Técnica Vehicular.	125
<b>Figura No. 7:</b> Actores Involucrados y Relaciones mostradas en el Informe sobre la Gestión de Fiscalización de la Revisión Técnica Integral de Vehículos.	130

## INDICE DE CUADROS

	Página
<b>Cuadro No. 1:</b> Misión y Fiscalización que ejercen las Instituciones del Sistema de Fiscalización Superior Costarricense	44
<b>Cuadro No. 2:</b> Principales Relaciones de la Misión, Visión y Valores de la Contraloría General de la República	59
<b>Cuadro No. 3:</b> Artículos y Temas Relevantes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	62
<b>Cuadro No. 4:</b> Áreas Funcionales de la Contraloría General de la República	72
<b>Cuadro No. 5:</b> Potestades y Facultades de la Contraloría General de la República	76
<b>Cuadro No. 6:</b> Ámbitos de Supervisión de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República	91
<b>Cuadro No. 7:</b> Principios de Contratación Administrativa según Voto 998-98 de la Sala Constitucional	105

## RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación de la competencia fiscalizadora en la Contraloría General de la República, ofrece una perspectiva teórica y empírica de las labores de control que ejerce el Gobierno costarricense en la administración de los recursos del Estado a través de las instituciones públicas.

Tradicionalmente, se estudia a la Contraloría General de la República como un ente aislado y no enmarcado dentro del Sistema de Fiscalización Superior, objetivo que en la presente investigación se pretende abarcar. De este modo, se llegan a conocer las implicaciones administrativas, jurídicas y gubernamentales de las acciones del órgano contralor como rector del sistema, y del sistema en sí, como conjunto de instituciones encargadas de mantener el orden del aparato estatal.

Así, la investigación plantea la necesidad de estudiar el contexto histórico nacional para entender los orígenes de la creación de la institución contralora, en el sentido de que desde la década de 1940, la Administración Pública muestra un desarrollo acelerado de organismos gubernamentales cuyo objetivo, por medio del gasto público y la redistribución de la riqueza, busca de forma equitativa, solidaria y universal el crecimiento social del país.

En dicha época, se formula un marco legal que permite que las instituciones públicas desarrollen sus actividades dentro de límites jurídicos y económicos que fundamenta la administración idónea de los recursos de la Hacienda Pública. No obstante, con la conyuntura de los años de 1980 y con la intervención del régimen financiero internacional en las economías de los países subdesarrollados, se reestructura el planteamiento de desarrollo nacional y el sistema de fiscalización se amplía.

De esta manera, el lector encontrará una serie de relaciones que pretenden abordar el tema de la fiscalización de los recursos del Gobierno costarricense, desde la Administración Pública como fenómeno cultural, económico y social en contraste con el panorama descrito y la influencia de los males contemporáneos: corrupción, poder político, despilfarro de recursos, ingobernabilidad y deslegitimación social del Estado.

La perspectiva incluye, además de los criterios de tratadistas y académicos, el parecer de diferentes personalidades del ámbito nacional, que logran ampliar el panorama de la situación costarricense por medio del caso de la revisión técnica vehicular, arrojando una serie de cuestionamientos sobre la efectividad del actuar de la Administración Pública en el desarrollo de proyectos con empresas privadas.

La validez empírica del estudio, inicia con la marcada corrupción de los funcionarios públicos sea cual sea su nivel jerárquico, que ha generado en la ciudadanía un profundo malestar y ante el cual, la reacción del Estado por medio de la presión ejercida por los grupos de interés plantea un nuevo esquema político-administrativo orientado hacia la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana, aunque plasmado de falta de voluntad política real.

Finalmente, el documento contiene información con la mayor objetividad y exactitud posible, donde se logran exponer datos y relaciones de diferentes matices que permite que el lector encuentre un panorama completo en materia de fiscalización, recursos del Estado y Administración Pública.

## METODOLOGÍA

El presente proyecto de investigación en la modalidad de Seminario de Graduación denominado "Evaluación de la Competencia Fiscalizadora en la Contraloría General de la República" pretende plantear la problemática que se ha venido presentando en el contexto costarricense en lo que respecta al uso de los recursos públicos y su control por parte de instituciones estatales especializadas.

Dada la relevancia y actualidad del tema de la presencia de la corrupción en la Administración Pública del Estado costarricense, el periodo de estudio del proyecto estará comprendido entre la década de 1940 hasta el presente (2005), ya que, ha sido en este periodo cuando las entidades gubernamentales han evolucionado y el contexto nacional ha condicionado el actuar de las organizaciones y de los funcionarios públicos, generándose en casos de malversación de fondos estatales.

Debido a que las circunstancias anteriores han tenido mayor impacto en la sociedad civil gracias a su divulgación por los medios de comunicación en los años recientes, surge la necesidad de realizar un estudio sobre el Sistema de Fiscalización Superior, particularmente, sobre la evaluación de la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República, aplicando el caso práctico de la revisión técnica de vehículos ejecutada por la empresa privada Consorcio RITEVE S y C.

Para desarrollar el estudio se exponen las opiniones y criterios de estudiosos en el campo temático de la Administración Pública en general, y de la fiscalización y el control en particular; a la vez, se llevan a cabo entrevistas a autoridades y personas clave del Sistema de Fiscalización Superior, empresas privadas y Gobierno.

Asimismo, se analizan los medios que posee el Sistema de Fiscalización Superior para ejercer el control y la fiscalización de las entidades públicas del Estado costarricense, en el marco del condicionamiento político, funcional y presupuestal de dicho sistema.

Para cumplir con lo anterior, se plantean los siguientes objetivos generales para hilar de manera adecuada la estructura de la investigación dada su naturaleza y sensibilidad nacional:

- Dar a conocer a la Contraloría General de la República dentro del Sistema de Fiscalización Superior y su importancia para la sociedad costarricense;
- Explicar los ámbitos de fiscalización de la Contraloría General de la República y su alcance en la Administración Pública costarricense; y
- Analizar el desempeño de la Contraloría General de la República como ente fiscalizador de las instituciones del Estado y de sus funcionarios.

Una vez delimitado el campo de estudio al Sistema de Fiscalización Superior, particularmente a la Contraloría General de la República y su competencia fiscalizadora, se hace necesario enfatizar en un caso práctico que por sus características permita al grupo de investigación considerar diferentes puntos de vista.

De tal manera, surge la inquietud por desarrollar el estudio en los proyectos de Obras Públicas y Transporte, específicamente en la contratación del Consorcio RITEVE S y C por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para ejecutar las labores de revisión técnica de vehículos.

Así, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Dar a conocer el Sistema de Fiscalización Superior costarricense y su importancia para la sociedad;
- Determinar la relevancia de la Contraloría General de República como ente fiscalizador de la Administración Pública con rango constitucional;
- Explicar la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República y su alcance en la Administración Pública costarricense; y
- Evaluar el desempeño de la Contraloría General de la República en la fiscalización de proyectos estatales.

De esta manera, la investigación se lleva a cabo a través de tres fases a saber: a) una exploración documental de la Contraloría General de la República y de sus funciones en el marco del Sistema de Fiscalización Superior, cuyas bases se fundamentan en el Estado Benefactor costarricense, su evolución, transformación y decaimiento, que permite conocer el control sobre los recursos públicos; b) el aspecto particular empírico o práctico desarrollado por medio del tema de la revisión técnica de vehículos en el cual se detalla la forma en que se lleva a cabo la fiscalización pública, sus aciertos e ineficiencias; y c) el procesamiento de la información de forma integral que permitirá esbozar una serie de consideraciones finales sobre la importancia del tema para la Administración Pública costarricense.

Para efectuar el desarrollo de todo lo anterior, se procede a consultar diversas fuentes bibliográficas y electrónicas para conocer el detalle particular de los diversos asuntos, cuyo método radica en la revisión exhaustiva de diversos autores y criterios como medio de ofrecer un punto de vista imparcial sobre la situación del tema, además de las consideraciones de los medios de comunicación escrita.

De esta forma, se procede a indagar a través de informes particulares datos concretos sobre la materia, que arrojan preliminarmente detalles cualitativos que necesariamente tienen que ser valorados por medio de entrevistas a sujetos claves para la determinación de criterios cuyos rasgos peculiares están marcados por la relación directa con los hechos mencionados documentalmente.

Así, la lista inicial de candidatos por entrevistar incluye a un total de ocho (8) personas, de las cuales únicamente cinco (5) aceptaron efectuarla, a saber:

1. El Lic. José Miguel Corrales, diputado Independiente en la Asamblea Legislativa (2002-2006); se manifestó frecuentemente en el caso RITEVE y por tal razón se escogió para realizarle la entrevista, efectúandose el día 13 de octubre del 2005 a las 11:00 a.m. en su despacho.
2. La Licda. Irma Gómez V., Auditora General del Ministerio de Obras Públicas y Transporte; por su cargo y conocimiento del tema según lo



reflejado en los informes consultados por el grupo de investigación, se entrevistó el día 13 de octubre del 2005 a las 10:00 a.m. en su despacho.

3. El Sr. Eddie González presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS; dados los intereses del grupo que representa, se seleccionó como parte afectada por la relación Estado - empresa privada y se entrevistó el día 17 de octubre del 2005 a las 4:00 p.m. en las instalaciones del parque empresarial Forum.
4. El Lic. Ronald Ramírez M. coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República; participó dados sus conocimientos de la materia y cargo referencial, así, se le entrevistó los días 09 de septiembre del 2005 a las 1:30 p.m. y el 21 de octubre del 2005 a las 10:00 a.m. en su despacho.
5. La Licda. Vilma Ibarra M., Gerente de Relaciones Comerciales del Consorcio RITEVE S y C, se le invitó a participar a través de entrevista, sin embargo, aduciendo una agenda llena para el mes de octubre del año en curso, suministró por medios electrónicos dos documentos de su autoría relacionados con el tema en estudio.
6. El Sr. Albino Vargas presidente de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, ANEP, rechazó la entrevista, ya que, argumentó que se encontraba muy ocupado y no conocer ampliamente sobre el tema, sin embargo, para la investigación hubiese sido interesante conocer el criterio sindicalista nacional dadas sus amplias manifestaciones.
7. El Ing. Guillermo Constenla U. ex Ministro de Obras Públicas y Transportes en el periodo que se inicia la discusión de la necesidad de la revisión técnica de vehículos, motivo principal por el cual fue considerado, rechazó la entrevista aduciendo desconocimiento del tema, puesto que durante su gestión se dedicó de lleno a la gestión interesada en la explotación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

8. El Lic. Luis Ramírez, diputado del Partido Liberación Nacional en la Asamblea Legislativa (2002-2006), permitiría ampliar las opiniones de los representantes del pueblo, sin embargo, también rechazó la entrevista argumentando poco espacio en su agenda del mes de octubre del presente año para dicho fin.

Como puede observarse, la lista inicial de candidatos pretendía ofrecer a la investigación los puntos de vista de todos los actores involucrados, y a pesar del rechazo de ciertos sectores, las personas clave entrevistadas ayudaron a cumplir este objetivo en el entendido que se obtuvieron detalles del sector público, empresa privada y grupos de interés acerca de la fiscalización ejercida sobre los recursos públicos por parte de las organizaciones estatales.

Asimismo, la delimitación espacial se circunscribe a la Contraloría General de la República como institución pública especializada en un campo particular de la acción Estatal, cuyo énfasis es la fiscalización de proyectos que para este caso será la de obras públicas y transportes; y además, al Consorcio RITEVE S y C como empresa privada proveedora de un servicio público a la ciudadanía nacional en su práctica demostrada por los diversos informes realizados por la institución contralora en la ejecución de la revisión técnica de vehículos.

Temporalmente, el estudio y su aplicación práctica, se delimita a partir de la publicación del informe No. DFOE-OP-22/2004 realizado por la Contraloría General de la República en septiembre del 2004 denominado "Informe del Estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la Gestión de Fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos."

No obstante, hechos como la publicación del cartel de contratación internacional en enero de 1998, la adjudicación del contrato en el año 2000 y las manifestaciones de diversos grupos de la población nacional en agosto y septiembre del 2004, constituyen acontecimientos correlacionados que permiten ampliar las bases de la investigación para fundamentar el presente Seminario de Graduación.

Finalmente, el procesamiento de la información desencadenará una serie de valoraciones y criterios cualitativos que fundamentarán las consideraciones finales del trabajo de investigación, mismo que, a través de la interpretación analítica y teórica permitirá aportar una investigación académica de un problema nacional en materia de fiscalización de la Administración Pública.

## INTRODUCCIÓN

El presente grupo de trabajo, con la finalidad de optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, efectuó a lo largo del Seminario de Graduación del segundo semestre del año 2005 el siguiente proyecto de investigación, cuyo título es: **"La Evaluación de la Competencia Fiscalizadora en la Contraloría General de la República."**

Para dicho objetivo, se parte del hecho de que la Contraloría General de la República es partícipe del Sistema de Fiscalización Superior, también conocido como Sistema Nacional de Fiscalización, cuyo fin es ser el mecanismo gubernamental reconocido mediante el cual, la ciudadanía costarricense puede conocer la forma en qué se administran los recursos de la Hacienda Pública.

Asimismo, las actividades de control fiscal apoyadas en la rendición de cuentas y en la transparencia que el Estado por ley debe cumplir, aunadas a reformas administrativas, estructurales y organizativas de la Administración Pública costarricense, permiten que hoy se manifieste a mayor escala el interés por ordenar el manejo y uso del patrimonio público; sin embargo, dentro de este contexto, los cambios resultan en esfuerzos insuficientes, puesto que, los instrumentos para hacerlos cumplir carecen de capacidad administrativa y de voluntad política.

También, se estudian las razones por las cuales la confianza en la Administración Pública del país ha venido en detrimento, no sólo por el hecho de que los funcionarios públicos, sean estos altos jefes o sus subordinados, hayan puesto en tela de duda toda la legitimidad y credibilidad en el Estado, sino que además, porque las instituciones fiscalizadoras encargadas de ejercer un control fiscal, político y moral sobre la actuación de todo el conjunto (empleados y organizaciones gubernamentales), parecen impotentes principalmente por los medios de prensa del país que han traído a la luz de la sociedad civil diversos actos de corrupción ocurridos en procesos de manejo de fondos públicos en la última década.

Lo anterior, es un proceso que se ha venido gestionando desde los años de 1980, período en que se inicia la pérdida de poder en el accionar estatal y de su legitimidad,

sobre todo por la fuerza que ejercen los regímenes internacionales en el anterior modelo desarrollista o de bienestar costarricense, lo que cataliza que en la actualidad se consolide la fase de deslegitimación del Estado en perjuicio de la solidaridad y justicia social.

Dichas críticas, así como el manifiesto sentir de inconformidad de los ciudadanos por el accionar de los funcionarios públicos y de la ineficiencia e ineficacia con la que se ejerce el control sobre las instituciones del Estado, son las que sustentan la necesidad de evaluar el desempeño de la Contraloría General de la República con el fin de determinar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada, es decir, su competencia fiscalizadora.

De esta forma, es a través de esta institución, órgano auxiliar del Poder Legislativo en la vigilancia de la Hacienda Pública, que se realiza un acercamiento al desempeño de la regulación, el control y la fiscalización que ejecuta la Administración Pública costarricense de los recursos que se utilizan para proveer bienes y servicios a los ciudadanos, con proyectos gubernamentales que desarrolla la empresa privada vía contratación administrativa.

El caso de la revisión técnica vehicular es la principal aplicación práctica por medio de la cual, el grupo de investigación realiza la evaluación del desempeño de la institución contralora, ya que, además de la importancia que tiene este caso por su impacto a nivel ambiental y de seguridad, en el ámbito nacional ha constituido desde la firma del contrato, un tema relevante tanto en el aspecto económico como en el social por la forma en que lo ha gestionado el Consorcio RITEVE S y C (empresa privada adjudicataria).

En este sentido, es necesario estudiar las relaciones entre actores como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público, el Consorcio RITEVE S y C, grupos de interés y funcionarios públicos, no sólo documentalmente, sino que además, por medio de entrevistas que permitan a la investigación considerar los diversos puntos de vista con el fin de realizar apreciaciones basadas en criterios oficiales.

Así, la evaluación del desempeño de la Contraloría General de la República, estará conformada por cuatro capítulos. En el primero de ellos se desarrolla **El Sistema de Fiscalización Superior costarricense**, con apreciaciones acerca de la evolución del Estado costarricense (1948-2005), la definición de fiscalización y de control para homologar criterios con el lector, y particularmente del Sistema de Fiscalización Superior y las instituciones especializadas que lo conforman.

En el capítulo segundo, se inicia el estudio de la **Contraloría General de la República como ente fiscalizador de rango constitucional**, tomando en consideración la relación del Estado costarricense con dicha organización y después el detalle histórico, los fundamentos legales, la conformación estructural, la adscripción funcional y los ámbitos de fiscalización de la institución contralora.

Posteriormente, el capítulo tercero, **Proyectos de la Administración Pública Fiscalizados por la Contraloría General de la República**, examina el Estado y su desarrollo social como componente que permite brindar bienes y servicios públicos a la ciudadanía nacional, con proyectos planeados por la Administración Pública que ejecuta la empresa privada a través de la contratación administrativa, utilizando uno de los informes de fiscalización del caso RITEVE elaborado por la institución contralora.

De esta manera, el caso práctico "Informe del Estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la Gestión de Fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos," permite evaluar relaciones como los fundamentos del informe, los actores involucrados, los resultados que emite, las conclusiones y disposiciones que de él se desprenden y las acciones de los órganos fiscalizados.

Entonces, con las bases anteriores, el capítulo cuarto, **Desempeño de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de Proyectos**, permite llevar a cabo la evaluación y el análisis de la institución contralora como organización especializada de la Administración Pública costarricense, en la fiscalización de los recursos públicos, por medio de las percepciones de diversos personajes que se consideran claves en el tema y que ofrecen un punto de vista particular del asunto.

La investigación concluye con un conjunto de consideraciones finales que permiten establecer que el estudio de la Contraloría General de la República es de vital importancia para un sistema democrático como el costarricense, ya que, tiene el poder de ejercer la fiscalización de la Hacienda Pública; control destinado a lograr una transparencia y una rendición de cuentas legítimas ante la ciudadanía.

De esta forma, la evaluación del Sistema de Fiscalización Superior a través de la Contraloría General de la República y su respectivo desempeño en cuanto a sus obligaciones legales, tiene el propósito de dar a conocer el nivel de eficiencia y eficacia del existente instrumental administrativo y jurídico, que busca el funcionamiento adecuado y transparente de la Administración Pública del Estado costarricense.

Finalmente, servirá para entender las razones de la situación actual y en la medida de lo posible, a través del diagnóstico de las entidades responsables, emitir recomendaciones para el mejoramiento de la gestión estatal; por lo tanto, el realizar dicho estudio, es a todas luces, un hecho digno de ser tomado en cuenta como una prioridad no solo por parte de los Poderes de la República de Costa Rica, Universidades Públicas, Organizaciones No Gubernamentales, Instituciones Autónomas y Semiautónomas sino que además, por la sociedad civil.

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR COSTARRICENSE

#### I. Introducción

El aparato estatal costarricense desde tiempo atrás, ha venido decayendo y deslegitimándose por su mal funcionamiento, falta de control y fiscalización, en cuanto a lo relacionado con sus fondos económicos y el uso que se le ha dado a éstos para poder solventar las necesidades del país.

Con esta realidad cotidiana del ser costarricense, una de las características que se le ha otorgado al Estado es el de funcionar como un organismo devorador de recursos, ineficiente en su accionar y sobre todo burocrático, donde la burocracia se toma como un *“fenómeno social histórico, que se encuentra influida por las características de las épocas, de las sociedades y de las relaciones políticas imperantes.”*<sup>1</sup>

Es decir, la percepción actual del Estado costarricense corresponde más bien a una evolución administrativa (atrofiada) que a una concepción Weberiana de organización, división de tareas y eficiencia.

Esto ha generado un aumento solapado del centralismo de poder político y económico que ha venido a provocar en el costarricense, desde 1980, un descontento social por el alto grado de corrupción, inmunidad e impunidad de los diferentes sectores privilegiados de altas jerarquías institucionales del Gobierno, así:

*"Hay que entender que las acciones emprendidas han tenido la intención de restablecer el equilibrio perdido entre Estado y Sociedad, producción y consumo, gasto público e ingresos fiscales, que serían a su vez acciones en pro de la eficiencia y la productividad. Por ello se critica al Estado por su burocracia agigantada, su reglamentarismo, sus monopolios paralizantes e ineficientes, su politización y sus "voraces" sindicatos. Es decir, en sus instituciones y en la forma en que son conducidas."*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HUAYLUPO A., Juan A. La Democracia, la Burocracia y la Autocracia. La reforma del Estado y el bienestar: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003. Página 1

<sup>2</sup> PALACIOS E., Alfonso. Cambio, Modernización y Reforma del Estado. Primera Edición. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, S.R.L.



Es por eso que, en tiempos recientes, diferentes grupos de interés como partidos políticos alternativos con miembros disidentes de los grupos de élite, frentes cívicos y otras agrupaciones de la sociedad civil, han impulsado la creación de diferentes políticas públicas y de planes reguladores, como medio por el cual se faciliten las acciones para tener instituciones sanas y a la vez crear un control sobre el Estado, con el fin de procurar igualdad para todos los individuos.

Así, la política estatal es la que ha venido a representar la problemática social junto con las exigencias privatizadoras y de ahí la inestabilidad y las crisis económicas que ha venido presentando el país, desde hace tiempo atrás. Este contexto poco alentador, tiene como principal antecedente la Reforma del Estado, con una Costa Rica tímida al cambio, con planes estructurales poco hilados a la realidad nacional.

En este sentido, la situación actual del Estado costarricense con todo y su deslegitimación social encuentra su asidero en:

*"Lo que ocurrió, desde principios de la década de los ochenta, fue un proceso de redefinición de los términos de compromiso social vigente, cuya característica es un redimensionamiento de las funciones económicas y distributivas del Estado, en virtud de la urgencia de equilibrios macroeconómicos cuya descomposición amenazaba con sumergir el sistema en una situación de ingobernabilidad." <sup>3</sup>*

Las razones anteriormente plasmadas, junto a la necesidad de ejercer un control sobre la Administración Pública, son las que le dan sustento a la existencia del Sistema de Fiscalización Superior costarricense, caracterizado por una serie de instituciones públicas, que, como se podrá apreciar a través de la presente investigación, su principal objetivo es ejercer control político, económico, social y jurídico sobre las actuaciones estratégicas que desempeña el Estado y sus entidades.

Para entender la conformación de la estructura fiscalizadora del aparato estatal, se hace necesario realizar un recorrido sobre la historia social, económica, de políticas públicas, de intervención extranjera y del papel del Estado entre el período comprendido entre mediados del siglo XX hasta los inicios del presente siglo XXI. Lo anterior, debido a que es en la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 donde se le da a

---

San José, Costa Rica. 1996. Página 11

<sup>3</sup> *Ibidem*, página 11

una institución pública rango constitucional para desempeñar las labores de fiscalización superior.

Es en esta época que se da el cambio de un Estado liberal con un modelo agroexportador a un Estado "... cuya característica principal es la modernización capitalista,"<sup>4</sup> es decir, "... un organismo moderador, gestor y administrador relevante"<sup>5</sup> que se conoce como Estado Benefactor.

De esta manera, es pertinente reflexionar acerca de la evolución del Estado costarricense, los períodos históricos en que se ha desarrollado, la administración de políticas públicas y la intervención que actores públicos y privados han desempeñado hasta alcanzar la función pública actual.

Asimismo, la necesidad de realizar una evaluación del desempeño de las entidades fiscalizadoras de la Administración Pública costarricense, representa la urgencia de definir en el actual estadio gubernamental, controles y facultades claramente estructuradas sobre la intervención de sus organizaciones para salvaguardar los recursos de los ciudadanos, en este sentido, C. Serrano manifiesta que:

*"La ausencia de controles, de mecanismos de evaluación y medición del desempeño y de los resultados, la falta de normas claras de actuación, y la debilidad de la responsabilidad pública, son las principales causas de un comportamiento no ético en la institucionalidad pública y en los negocios."*<sup>6</sup>

Finalmente, la sociedad moderna debe a través del Estado procurar resolver los problemas de la función pública en el marco de instrumentos de control y transparencia en el actuar gubernamental.

---

<sup>4</sup> HERRERA Z., Rosalila. Del Estado Benefactor al Estado Empresario 1948-1978. Publicaciones de la Cátedra de Historia de la Instituciones de Costa Rica. Escuela de Historia y Geografía. Universidad de Costa Rica. Fascículo No. 16, 1994. Página 3.

<sup>5</sup> *Ibíd*em, página 3

<sup>6</sup> SERRANO R., Carlos E. Informe sobre el Análisis de la Propuesta del Gobierno para Reforma del Estado: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003. Página 32

## II. Evolución del Estado Costarricense: 1948 - 2005

La expresión actual del Estado costarricense, con sus múltiples instituciones y empresas públicas de servicios, autónomas y semiautónomas, Ministerios y Poderes, se han construido a partir de la segunda mitad del siglo XX con la fundación de la Segunda República, cuyo principio rector consistía en alcanzar un desarrollo nacional basado en crecimiento social y económico.

La anterior visión de Gobierno, forma parte de una etapa de transición política originada en la década de 1940 con la serie de hechos que desencadenaron la Revolución de 1948<sup>7</sup>, que dejó atrás tiempos de un orden liberal, fraudes electorales y autocracia, para pasar a una nueva manera de conducción del país en materia de desarrollo económico y social, así:

*“El aparato estatal costarricense durante el período posterior a la Guerra Civil de 1948 y hasta finales de los años setenta, logró un éxito importante desde el punto de vista de su capacidad para responder a intereses relativamente amplios: propició el desarrollo de la industria, fomentó cierta –aunque limitada– diversificación de las exportaciones, protegió con relativo suceso a la pequeña y mediana propiedad, propició el acceso universal a la salud y educación y, en general, contribuyó a que los beneficios del crecimiento económico llegaran a la mayoría de la población.”<sup>8</sup>*

---

<sup>7</sup> Los hechos que configuraron la Revolución del 48 dirigida por José Figueres Ferrer, inician con las elecciones nacionales del 8 de febrero de 1948. En esa lucha electoral se enfrentaron por la Presidencia de la República Rafael Angel Calderón Guardia, por el partido Republicano, con el apoyo de los comunistas, y Otilio Ulate Blanco, representante de la Oposición Nacional, que incluía partidarios de su propio grupo, el Partido Unión Nacional, del grupo de Figueres y del Partido Social Demócrata. Al realizarse el conteo de votos, el Partido de Ulate resultó ganador en la elección presidencial pero no así en la de diputados.

El 28 de febrero el Tribunal Electoral declaró provisionalmente electo a Ulate como Presidente de la República, pero el 1º de marzo, ante solicitud de Calderón G., el Congreso (de mayoría Calderonista) anuló el resultado de la votación, acusándola de fraudulenta. Entre los argumentos que se presentaron para defender la nulidad están las irregularidades cometidas con las cédulas de identidad, el hecho de que el padrón electoral estaba incompleto, y el incendio de algunas papeletas electorales.

Ese mismo día, mientras se realizaba la sesión del Congreso, el Gobierno mandó vigilar la casa del Dr. Carlos Luis Valverde Vega, miembro de la oposición, que estaba ubicada en Barrio Don Bosco y era el centro de operaciones del Partido Unión Nacional. Allí se produjo una balacera, donde murieron Adilio González y José Chaves, ambos policías, y el Dr. Valverde Vega. Este trágico hecho consternó a la opinión pública y terminó de encender los ánimos, ya que el Dr. Valverde gozaba del cariño y la admiración de sus conciudadanos. (En: [www.elespiritudel48.org](http://www.elespiritudel48.org))

<sup>8</sup> VARGAS S., Luis P. Período 1950-1980: Modelo Desarrollista y de Industrialización Sustitutiva. Documento electrónico, <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/hcostarica/materiales/instituciones1.htm>

La corta duración de la Revolución, y la combinación de ideales, valores y personajes distinguidos de la patria, permitió la consolidación de una Junta de Gobierno, capaz de organizar un nuevo pacto social: La Constitución Política de la República de 1949, instrumento jurídico que contiene el nuevo (y al mismo tiempo, actual) ordenamiento estatal, promotor de un Estado Benefactor o también conocido como Interventor o Paternalista.

Una vez instaurado el orden político y jurídico de Costa Rica por la Junta de Gobierno en 1948 y saneada la economía nacional por la Administración de Otilio Ulate (1949-1953), los Gobiernos siguientes, desarrollaron un programa de política económica, basado:

*"... en un análisis histórico estructural de los problemas de la economía costarricense, realizado, entre otros, por Rodrigo Facio Brenes, en el que se caracterizaba Costa Rica como lo que posteriormente se entendería como una economía dependiente."*<sup>9</sup>

El modelo de Estado desarrollista, reformista o de sustitución de importaciones, permitió plantear los requisitos económicos y sociales que propulsara el cambio hacia una Costa Rica empresaria desde la base del Gobierno como gestor de:

*"... diversos mecanismos destinados a fomentar la pequeña y mediana propiedad, una distribución de la riqueza y el ingreso que fuese relativamente equitativa y el desarrollo de un aparato de asistencia social y de Estado benefactor, entendido este como aquella forma de Estado que atiende a la satisfacción de ciertas necesidades básicas de la población en salud, educación y vivienda. A la vez, esto posibilitaría que la fuerza de trabajo fuera más educada y saludable y, por lo tanto, más productiva. Ello claramente resultaba propicio a la diversificación y modernización productiva propuestas y, en particular, al desarrollo industrial."*<sup>10</sup>

Uno de los elementos que se deben de rescatar de este análisis, es que se consideró necesario crear en el ámbito constitucional una institución fiscalizadora capaz de controlar el accionar de la Hacienda Pública, y por ende, de las instituciones del Estado y de sus funcionarios; además la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones

---

<sup>9</sup> HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003. Página 21

<sup>10</sup> VARGAS S., Luis P. Período 1950-1980: Modelo Desarrollista y de Industrialización Sustitutiva. Documento electrónico, <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/hcostarica/materiales/instituciones1.htm>

permite observar la alta importancia dada a la existencia e institucionalización de ciertos instrumentos de control para el mismo Gobierno a favor de los administrados.

Así mismo, el nuevo orden generado por el Estado Benefactor, le permitió a Costa Rica, desarrollarse en el marco de una serie de nuevas instituciones públicas de carácter social y de servicios, generadoras de empleo y motivadoras del crecimiento del sector empresarial costarricense, aunado a la abolición del ejército en 1949 que creó una imagen internacional favorable, de esta manera:

*"... el papel dinamizador que asume el Estado para lograr la expansión del capital, atraviesa en el período histórico comprendido entre 1948-1978, por dos períodos fundamentales. El primero de ellos, abarca de 1948 a 1972, cuando la gestión estatal benefactora se centra en el logro del desarrollo nacional y la descentralización del Poder Ejecutivo. El segundo subperíodo cubre de 1972 a 1978, aproximadamente, y se caracteriza por el papel directo que ejerce el Estado Empresario en la esfera de la producción..."<sup>11</sup>*

Entre los años de 1950 y 1970 el acceso a servicios públicos mejoró, creció el gasto social, se amplió la cobertura de la educación y de la salud, y organizaciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje atendieron la formación de obreros calificados. A pesar del aumento en volumen y capacidad de las instituciones del Estado, el crecimiento económico no era tan sostenido y acelerado como sí lo fue el componente social.

El aumento de la intervención del Estado costarricense, principal causa de la imposición de los planes de ajuste estructural, se caracteriza en la Administración Figueres Ferrer (1970-1974), ya que, es en este período donde se:

*"... reforzó el poder del Presidente de la República con la promulgación de dos leyes que vinieron a restar independencia a las instituciones autónomas y que desarrollaron la reforma constitucional de 1968; dichas normas fueron la Ley 4/3 de 1970, que distribuía las juntas directivas de esas instituciones entre los dos partidos mayoritarios, y la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974, que reforzaba el poder del Presidente de la República al asignarle la potestad de nombrar las juntas directivas de estas instituciones."<sup>12</sup>*

Los inicios de la década de 1970 representaron la generación de un desarrollo social aún más marcado, sin embargo, la débil diversificación de productos de

---

<sup>11</sup> HERRERA Z., Rosalila. Del Estado Benefactor al Estado Empresario 1948-1978. Publicaciones de la Cátedra de Historia de la Instituciones de Costa Rica. Escuela de Historia y Geografía. Universidad de Costa Rica. Fascículo No. 16, 1994. Página 3-4.

exportación, la crisis de la caída de los precios del café junto a la petrolera, colocó a las finanzas del Estado costarricense en una posición de déficit. El país no pudo controlar la deuda, la crisis latinoamericana y nacional para fines de la década eran insostenibles, iniciando el proceso de devaluación de la moneda que aún hoy no se ha detenido ni desacelerado.

Como lo dice J. Huaylupo en su texto, *“la devaluación diaria en Costa Rica es una política parcializada que atenta contra la calidad de vida de la población y constituye una evidencia de la modificación de la práctica pública estatal o la privatización del Estado.”*<sup>13</sup>

La situación anterior, deja ver una mala planificación nacional sin medidas de contingencia para solventar la crisis, también, que la estructura contralora de las instituciones estatales no surtió efecto alguno al no frenar el despilfarro en presupuesto para gasto social, sin tener una fuente de ingreso sostenida y suficiente que permitiera al menos no generar endeudamiento.

Así, cabe lugar a cuestionarse si el efecto fiscalizador de las arcas del Estado, dinero a fin de cuentas de los ciudadanos y contribuyentes, se encuentra enfocado a mantener el equilibrio económico básico.

La deslegitimación social del Estado costarricense, es producto del crecimiento económico no sostenido en el período 1950-1980, período que J. Altmann caracteriza de la siguiente manera:

*“..., entre 1950 y 1980, Costa Rica implementó una estrategia de desarrollo que permite alcanzar una tasa promedio de crecimiento real del PIB total de 5.3%, colocándose entre los primeros países de América Latina que, en su conjunto, crece en la década a una tasa promedio de 5.5%, superior incluso al 4.2% de los países industrializados.”*<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibíd*em, página 36-37

<sup>13</sup> HUAYLUPO A., Juan A. La Democracia, la Burocracia y la Autocracia. La reforma del Estado y el bienestar: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003. Página 51

<sup>14</sup> ALTMANN B., Josette. Costa Rica en América Latina: Historia inmediata. Primera Edición. FLACSO - Sede San José, Costa Rica. 1998. Página 95

Además, se puede indicar que en dicho período, la tendencia de los sectores productivos<sup>15</sup> de la economía costarricense era hacia el crecimiento pero no a su desarrollo, a su vez:

*"..., el economista costarricense, Raúl Hess, ha sostenido que este crecimiento económico, no implica que en Costa Rica se haya dado un proceso de desarrollo económico, pues el aumento real de la producción total no fue acompañado de un cambio estructural en la producción, o sea cuando los sectores primarios pierden importancia en beneficio de los secundarios y de los terciarios." <sup>16</sup>*

Lo anterior, se puede demostrar en la siguiente gráfica, que explica cómo los productos tradicionales de exportación de Costa Rica hacia otros países del Istmo centroamericano u otros países son los que mantienen la hegemonía entre 1950 y 1970:

**Gráfico No.1**  
**Valor de la producción**  
**(en millares de colones)**

*(continúa en la página siguiente)*

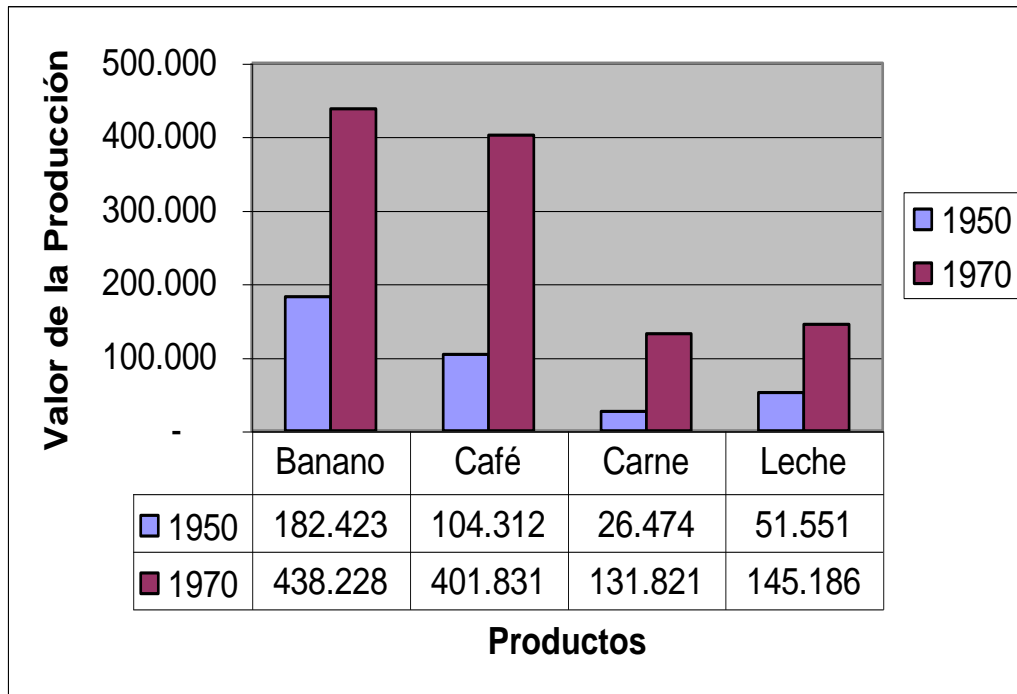
---

<sup>15</sup> Según A. Hidalgo, la composición de los Sectores Productivos es la siguiente:

- a) Sector Primario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca;
- b) Sector Secundario: industria, minería y construcción; y
- c) Sector Terciario: Gobierno, comercio, hotelería y restauración, electricidad y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros y servicios a empresas, bienes inmuebles y otros servicios personales.

<sup>16</sup> ARAYA P., Carlos. Historia Económica de Costa Rica: 1950 - 1970. Editorial Fernández - Arce. San José, Costa Rica. 1975. Página 6

**Gráfico No.1**  
**Valor de la producción**  
**(en millares de colones)**



Fuente: ARAYA P., Carlos. Historia Económica de Costa Rica: 1950 - 1970. Editorial Fernández - Arce. San José, Costa Rica. 1975. Página 19

La abrupta caída del sistema económico y político desde 1980, resulta de una crisis en la estructura gubernamental que hace incompatible el marco institucional, que, aunado a los recientes casos de corrupción<sup>17</sup> en la Administración Pública, permiten observar el rápido deterioro del sistema y al mismo tiempo plantearse interrogantes acerca del papel fiscalizador del Estado, así:

*"..., la coyuntura adversa producida desde mediados de la década de 1970 por el aumento de la deuda externa y los dos "shock" petroleros de 1973 y 1978, convirtieron el modelo de Estado empresarial en uno, si no obsoleto, al menos crecientemente inviable."*<sup>18</sup>

<sup>17</sup> La prensa nacional ha publicado varias noticias y editoriales en este sentido, entre ellos los más destacados son: Cerdas, Rodolfo. Un desencanto anunciado. www.nacion.com. Domingo 18 de Junio, 1995. / Rueda, Paul. Herramienta para Gobernar. www.nacion.com. Miércoles 9 de Marzo, 2005. / Soley, Elías. Ojo visor cerrado. www.nacion.com. Domingo 3 de abril, 2005.

<sup>18</sup> ALTMANN B., Josette. Costa Rica en América Latina: Historia inmediata. Primera Edición. FLACSO - Sede San José, Costa Rica. 1998. Página 93



En etapas de crisis, tales como las que se vivieron en Costa Rica en la década de 1980, con todo y sus antecedentes de desarrollo social y crecimiento de la economía, se nota que una de las funciones principales del Estado, es velar por el adecuado manejo de la Hacienda Pública, de ahí, cobra importancia la fiscalización de los recursos públicos y el análisis de su uso, como se ilustra a continuación:

**Tabla No.1**  
**Estructura porcentual del gasto público**  
**en los sectores sociales**

<b>Sectores Sociales</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1983</b>	<b>1985</b>	<b>1989</b>
Total de Sectores	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salud	47.0	48.3	44.9	41.6	29.6
Educación	29.6	29.7	32.9	31.3	23.0
Asistencia social	19.3	15.3	16.1	27.0	35.4
Vivienda	4.0	6.6	6.0	5.5	12.1

Fuente: ALTMANN B., Josette. Costa Rica en América Latina: Historia inmediata. Primera Edición. FLACSO - Sede San José, Costa Rica. 1998. Página 142

En 1980 Costa Rica ya ha entrado en la crisis que los sociólogos han denominado como la "década perdida", donde se ha agravado la situación fiscal del país. La crisis económica se desarrolla entre 1978 y 1982 a raíz de la combinación de factores internos y externos antes comentados, que J. Altmann sintetiza diciendo que es *"debido al estancamiento en las economías, el retroceso social y el incremento de la pobreza."* <sup>19</sup>

El impacto no sólo fue económico, la situación social desmejoró considerablemente: el progreso sostenido en las condiciones de vida de la población disminuyó, el desempleo incrementó desmesuradamente así como también las familias costarricenses que pasaron por debajo de la línea de la pobreza y de la pobreza extrema, en este sentido, A. Palacios argumenta lo siguiente:

*"La década de los ochenta, como podemos percibir, se caracterizó en el continente por un profundo proceso de ruptura y transformación, dentro de una línea de continuidad política y por el tránsito ordenado desde un paradigma reformista a un paradigma conservador. Los desequilibrios acumulados a lo largo de treinta años de reformismo político y económico se tornaron inmanejables a finales de los años setenta. Lo que hasta ese momento parecía un modelo exitoso de capitalismo periférico, libre de grandes convulsiones, se sumerge, en un período de dos años,*

---

<sup>19</sup> *Ibíd*em, página 15

*en una crisis sin precedentes nacionales, que marca una ruptura e inaugura una fase de transformaciones sustanciales."*<sup>20</sup>

Para paliar la crisis, desde la Administración Monge Álvarez (1982-1986) se aplicaron políticas motivadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en el marco de los Planes de Ajuste Estructural. Estas políticas pretendían reducir el déficit fiscal y pagar la deuda externa. Sin embargo, generaron retroceso en materia social y de salud, incluso el impacto sobre el Producto Interno Bruto (PIB) no fue el esperado.

Los organismos financieros internacionales se caracterizaron por criticar fuertemente el modelo de sustitución de importaciones y la posición centralizada del Estado en el desarrollo nacional. El Gobierno costarricense siguió el modelo planteado o impuesto por estos organismos, adoptando un conjunto de políticas de estabilización y ajuste estructural, que ocasionaron una coyuntura social y económica en la población, considerándose medidas erróneamente ejecutadas puesto que no se adaptaron a la realidad nacional que al mismo tiempo no correspondía al modelo de crecimiento y desarrollo capitalista de las naciones que propusieron el cambio.

La imposición de las entidades financieras internacionales se da en el contexto de la crisis de la deuda externa principalmente. Estos organismos son los que se involucran en la definición de políticas que anteriormente eran potestad del Estado costarricense. Además, resulta importante esclarecer que los ajustes fueron:

*"Políticas macroeconómicas inducidas y financiadas por instituciones internacionales. El ajuste estuvo falto de prevención en términos de objetivos, por ejemplo, el pago de la deuda y su limitada visión sobre el proceso socioeconómico de las sociedades de América Latina. Además, en la mayoría de los casos fue impuesto."*<sup>21</sup>

Asimismo, el proceso de nacionalización del ajuste se basa en que los funcionarios con poder de negociación, en nombre del país, se involucran en la ideología del ajuste y

---

<sup>20</sup> PALACIOS E., Alfonso. Cambio, Modernización y Reforma del Estado. Primera Edición. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, S.R.L. San José, Costa Rica. 1996. Página 10

<sup>21</sup> ALTMANN B., Josette. Costa Rica en América Latina: Historia inmediata. Primera Edición. FLACSO - Sede San José, Costa Rica. 1998. Página 24

se solidaricen con estas políticas asumiéndolas como una necesidad nacional y no como una imposición externa.

Durante la administración Arias Sánchez (1986-1990), se establecieron dos prioridades en materia de política social: solucionar el problema de la vivienda a través de la creación del Bono de la Vivienda y mejorar la calidad en la educación introduciendo la informática en los planes de estudio escolares y colegiales, además del restablecimiento de los exámenes de bachillerato y de sexto grado.

Indudablemente, la "década perdida" trajo crisis, lo cual implicó inyectar capital para generar crecimiento económico y a la vez bienestar social. Para esto, durante la década de 1980 el Gobierno de Costa Rica negoció políticas de ajuste con tres instituciones internacionales principalmente: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). Como lo dice C. Raventós:

*“... con el FMI se firmaron acuerdos en 1980, 1981, 1982, 1985, 1987 y 1989. En ellos, el Gobierno costarricense se comprometió a tomar medidas de disminución del déficit fiscal, mediante la disminución del gasto y, en menor medida, por el aumento de los ingresos y control de los procesos inflacionarios. Con el BM se negociaron dos préstamos de ajuste estructural durante esa década (PAE 1, 1985 y PAE 2, 1989). Estos son préstamos no específicos de apoyo a la balanza de pagos, que pretenden asistir la economía durante el período en que el gobierno ejecuta políticas de ajuste estructural.”<sup>22</sup>*

Además, a mediados de la década de los noventa se empieza a formular el PAE III donde se desarrolla el tema de la movilización laboral, debido a la ineficiencia de los servicios del Estado, a la gran cantidad de actividades que no le compete, al retraso tecnológico y al alto grado de burocratización que se ha dado gracias a la colocación de funcionarios nombrados por los partidos políticos. A. Hidalgo, lo sintetiza de la siguiente manera:

*"La reforma del Estado fue el objetivo central del PAE III aprobado en 1995. Lo cual indica que poco se había avanzado en este sentido desde que comenzó a implementarse el modelo reformista neoliberal. Reformar el Estado era una tarea delicada que chocaba de plano con los fundamentos más profundos del marco*

---

<sup>22</sup> RAVENTOS, Ciska. Tendencias Económicas y Sociales en Costa Rica y América Latina. <http://cariari.ucr.ac.cr/-recvisoc/articulos/art76-8.html>

*intervencionista, de ahí la timidez de esta reforma y el difícil consenso sobre ella."*

23

Así, Costa Rica se obliga y se ve beneficiado con un programa de cambios en su actuación en la economía debido al préstamo, entre los cuales están el convenio en programa de política de desarrollo y en ciertas condiciones estructurales, que son las que forman el programa real de ajuste frente al Banco Mundial.

Igualmente, el país estableció relaciones con la Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (AID), ya que, firmó 8 convenios de préstamos y donaciones entre 1982 y 1989, con lo cual pasó a ser una de las instituciones centrales del ajuste en Costa Rica por la gran cantidad de los recursos que donó al país:

*"La importancia de los fondos estadounidenses, particularmente durante los primeros años del ajuste, solo puede ser ponderada en relación con el tamaño de la economía: entre 1983 y 1985 los 592 millones de dólares de ayuda estadounidense representaron el 35,7% del presupuesto nacional, una quinta parte de las exportaciones y aproximadamente el 10% del producto interno bruto."*<sup>24</sup>

Estos fondos tomados de las políticas de la AID conllevaron muchos procesos de privatización de empresas públicas y la instauración de nuevas instituciones privadas, un ejemplo de esto es que *"la AID financió la privatización de las empresas de CODESA* <sup>(25)</sup>,

---

<sup>23</sup> HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva. San José, Costa Rica. 2003. Página 174

<sup>24</sup> RAVENTOS, Ciska. Tendencias Económicas y Sociales en Costa Rica y América Latina. <http://cariari.ucr.ac.cr/-recvisoc/articulos/art76-8.html>

<sup>25</sup> **CODESA**, siglas de la "Corporación Costarricense de Desarrollo Sociedad Anónima" que fue creada en la década de 1970, con el fin de dirigir el ahorro nacional hacia la capitalización productiva, y simultáneamente, democratizar la economía facilitando el acceso de los ciudadanos a la propiedad de los bienes de producción. Debido a que la ejecución de proyectos industriales de gran magnitud demanda cuantiosas inversiones, con la creación de CODESA se pretendió financiar, a través del ahorro popular, la generación de riqueza conforme a esquemas distributivos basados en la participación de asociaciones de trabajadores, cooperativas y otras formas de organización social.

En el marco jurídico de CODESA, se crearon y pusieron en marcha varias industrias (en áreas de la economía que era difícil o improbable la inversión privada), con el propósito de transferir luego su propiedad a asalariados, profesionales, maestros, empresarios y otros sectores sociales que habrían de convertirse en sus accionistas a través de su venta en la Bolsa Nacional de Valores.

Así, la venta de acciones a grandes cantidades de ciudadanos permitiría a CODESA recuperar la inversión efectuada en sus empresas una vez consolidadas, y de ese modo seguir sirviendo como motor para la concepción y el desarrollo de nuevos proyectos; sin embargo, la consolidación no se dio con el tiempo y se constituyó en una administradora de empresas estatales por períodos

*creó la CINDE <sup>(26)</sup> y el CAAP <sup>(27)</sup> como instituciones de coordinación del sector privado, subsidió el desarrollo de la banca privada y de la educación superior privada.” <sup>28</sup>*

Esto dio a lugar a un nuevo desarrollo económico que fue llamado el Consenso de Washington ("Washington Consensus"), que contemplaba la valoración del mercado como una institución de regulación económica y la reducción de la intervención estatal.

La liberalización y la desregulación del mercado y del Estado, respectivamente, fueron los mecanismos del Consenso de Washington para generar los ajustes necesarios para regenerar las finanzas del Estado. Mientras los sectores de la población buscaban una solución a sus problemas económicos a través de las políticas del Gobierno, otros costarricenses se aprovechaban maliciosamente de las políticas de ajuste, entre ellos, muchos de los beneficiarios de los Certificados de Abono Tributario (CAT), incentivos a la exportación que en muchos casos se utilizaron para realizar exportaciones fantasmas, con el fin de ganarse cientos de millones de colones.

---

innecesariamente prolongados, lo que finalmente, por presiones políticas e internacionales ocasionó la privatización de CODESA y la venta a pocos inversores privados de grandes empresas creadas bajo este esquema solidario como por ejemplo de Cementos del Pacífico (CEMPASA) y de la Central Azucarera del Tempisque (CATSA). (Tomado de <http://www.pln.or.cr/docs/volver01.htm>)

<sup>26</sup> **CINDE**, la "Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo", es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro, fundada en 1982 y declarada de interés público por el Gobierno de Costa Rica desde 1984. CINDE procura impulsar el desarrollo del país promoviendo la generación de Inversión Extranjera Directa en Costa Rica.

CINDE concentra actualmente sus esfuerzos en promover de una forma proactiva a Costa Rica como un lugar competitivo para invertir en los sectores que pueden beneficiarse de las fortalezas que ofrece el país: Dispositivos Médicos, Electrónica y Servicios. Además, también asiste a aquellos inversionistas que deseen desarrollar proyectos en sectores distintos a los anteriormente mencionados. (Tomado de <http://www.cinde.org/esp-cinde.shtml>)

<sup>27</sup> **CAAP**, el "Centro Andino de Acción Popular", nace en Ecuador en el año de 1977 como grupo de trabajo para el intercambio de experiencias en organización y capacitación campesina, así como la discusión de la problemática agraria. Una de las actividades más interesantes del CAAP es el de fortalecimiento de los sistemas financieros locales mediante programas de crédito a través de cooperativas de ahorro y crédito y Cajas Rurales locales, con fondos en administración o apalancamiento y fideicomiso, además de capacitar en administración y gestión.

Dentro de sus principales objetivos se encuentra el de implementar acciones de capacitación, promoción y desarrollo cuyo efecto e impacto permitan la viabilización de modelos alternativos. Igualmente, ejecuta acciones que permiten eliminar la situación de sometimiento del sector rural mejorando su participación e inserción en el mercado y en la sociedad ecuatoriana, y desarrollen tecnologías agropecuarias adecuadas a las condiciones campesinas y a la preservación de su entorno ecológico y medio ambiente. (Tomado de <http://www.comminit.com/la/descripciones/lapdsecua/descripciones-795.html>)

<sup>28</sup> **RAVENTOS**, Ciska. Tendencias Económicas y Sociales en Costa Rica y América Latina. <http://cariari.ucr.ac.cr/-recvisoc/articulos/art76-8.html>

Con la sombra de la “década perdida” aún presente, se hace más claro entender la deslegitimación social del Estado costarricense que se logra observar en todos los sectores del quehacer nacional. Esta tendencia del costarricense de percibir al Estado como una serie de instituciones públicas de lento accionar, burocracia y corrupción, encuentra su génesis en las políticas adoptadas a raíz de la crisis.

El Estado interventor y generador de progreso, dejó a la libertad de las fuerzas del mercado la recuperación económica, compensación que para un país del Tercer Mundo, poco o nada capitalista necesita de un Estado regulador de bienes y servicios, en vez de empresario basado en el principio de solidaridad, pero sobre todo, con una política social generadora de oportunidades e inversión, sin embargo:

*"La cooperación internacional aprobada para Costa Rica durante los años ochenta (1980-1989), representó siempre más del 6% del PIB de cada año, llegando a alcanzar en 1983 hasta el 10,4%, sin embargo, para los años noventa (1990-1999) este peso se redujo significativamente desde el 5,2% de 1990 hasta 0,5% de 1995, con una ligera recuperación al final de la década, 1,3% del PIB en 1999." <sup>29</sup>*

Los efectos de una acelerada estrategia de ajuste estructural durante todo el decenio de 1980, obligó a la administración Calderón Fournier (1990-1994) a enfocar la política social hacia la búsqueda de mecanismos de focalización del gasto social entre los sectores más pobres de la sociedad:

*"En el decenio de los años noventa, la Administración Calderón Fournier (1990-1994), junto a los esfuerzos por acelerar el ajuste estructural, pretende con más fuerza y menor éxito inducir una inflexión en el enfoque de la política social apoyado en la tesis del papel subsidiario del Estado." <sup>30</sup>*

A pesar de los ajustes estructurales que se han venido realizando en el sistema gubernamental costarricense, la importancia que se le da al control y a la fiscalización, sigue siendo relevante para el aparato estatal, debido principalmente, a los recursos con que se cuenta para realizar el presupuesto nacional:

---

<sup>29</sup> HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva. San José, Costa Rica. 2003. Página 107

<sup>30</sup> ULATE Q., Anabelle. Empleo, Crecimiento y Equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San

*"... el principal cambio que se ha producido en la organización de la administración pública del Gobierno Central ha sido, junto con la creación de la Defensoría de los Habitantes, la distribución de competencias ejecutivas entre ministerios..."*<sup>31</sup>

Nuevamente, se hace necesario replantearse el papel de las instituciones fiscalizadoras del Estado, la forma de asignación de beneficios y la transparencia en las actuaciones de los funcionarios públicos.

No obstante, la década de los noventa, se encontró profundamente afectada por los desequilibrios causados por la Reforma del Estado, aunque cabe rescatar que las diversas administraciones se preocuparon por dar matices de interés social, por ejemplo:

*"La Administración Figueres Olsen (1994-1998) procura restituir la importancia de la política social como factor de promoción del desarrollo. Se apunta entonces a la articulación de programas universales (educación y salud, principalmente), y los selectivos, dirigidos al combate de la pobreza..."*<sup>32</sup>

A pesar de los esfuerzos de la administración Figueres Olsen en materia social, lo que sigue es un desapego de estas iniciativas donde se da un énfasis neoliberal a las actuaciones del Estado, así en:

*"... la Administración Rodríguez (1998/2002) se observa un debilitamiento del perfil de la política social que opera en dos grandes vías: a) la desactivación de la autoridad social, y b) el retorno a una visión asistencialista y de focalización de la inversión social..."*<sup>33</sup>

Al mismo tiempo, el Estado fue preparando el terreno en materia de rendición de cuentas y transparencia, organizaciones como la Defensoría de los Habitantes, la Defensoría del Consumidor y las Contralorías de Servicios de las instituciones gubernamentales, mejoraron la capacidad de respuesta fiscalizadora del Estado. Así, la estructura estatal se maneja por pesos y contrapesos, ya que,

---

José, Costa Rica. 2000. Página 138

<sup>31</sup> HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva. San José, Costa Rica. 2003. Página 279

<sup>32</sup> ULATE Q., Anabelle. Empleo, Crecimiento y Equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2000. Página 138

<sup>33</sup> *Ibíd*em, página 139

*"Los organismos que componen la administración pública del Gobierno Central podemos dividirlos en cuatro grupos según el poder de la República al que pertenezcan. Así tenemos el Tribunal Supremo de Elecciones, como cuarto poder, del que depende el Registro Civil; la administración pública del Poder Judicial; la Asamblea Legislativa, o Poder Legislativo, del que dependen la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes (creada en 1993); y la Presidencia de la República, o Poder Ejecutivo, del que dependen los ministerios."*

34

Este hecho, es uno de los principales factores que contribuyó a que en la actual administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) hayan salido a la luz pública, gracias a la influencia de los medios de prensa, graves acontecimientos de corrupción<sup>35</sup> de funcionarios públicos, incluidos los ex Presidentes de la República que realizaron su administración entre 1990 y el 2002.

Recapitulando, los hechos que generaron un crecimiento económico relativo en la Costa Rica de 1950 a 1980, fueron la principal causa de la caída del sistema económico y social, a su vez del ajuste estructural desde los inicios de la década de los ochenta donde decayó la credibilidad de los ciudadanos en el Estado, acontecimientos que sintéticamente se pueden apreciar en la siguiente línea del tiempo:

### **Figura No. 1**

*(continúa en la página siguiente)*

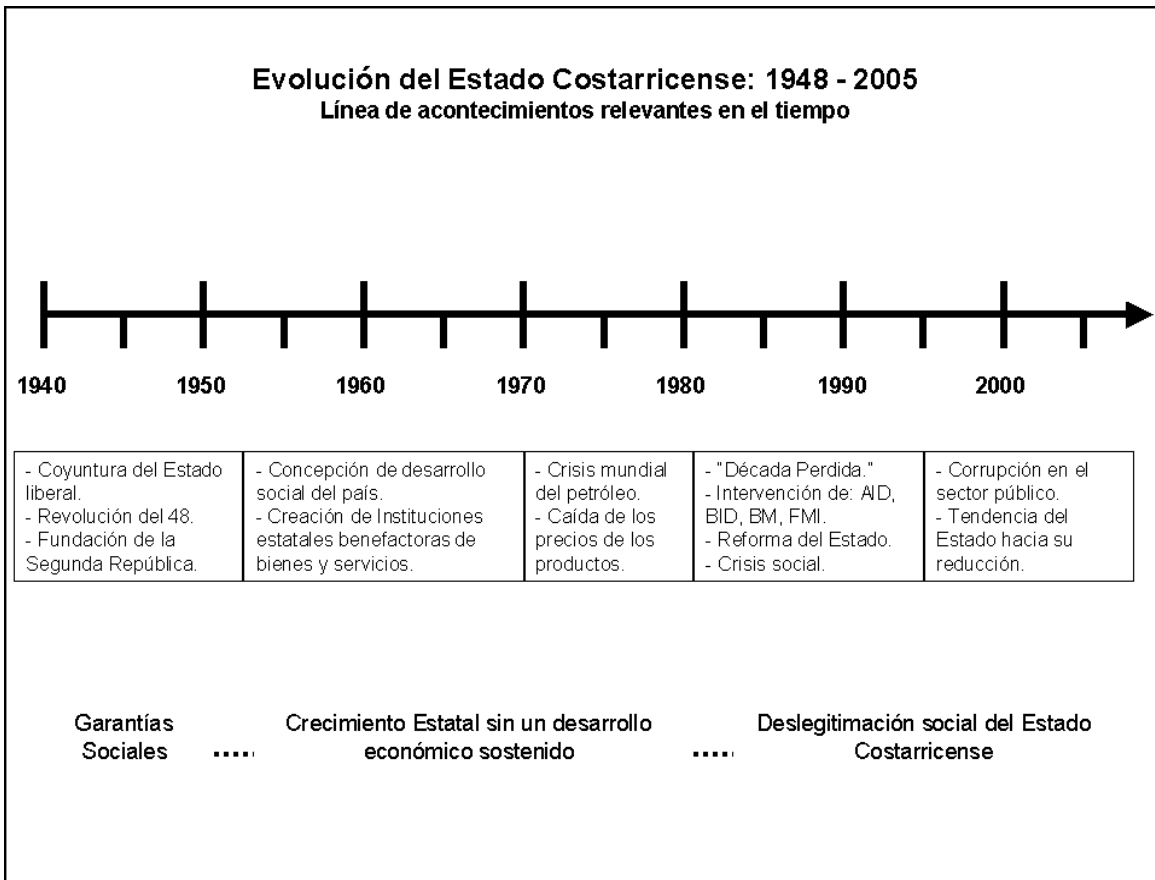
---

<sup>34</sup> HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003. Página 278

<sup>35</sup> Algunos ejemplos son: Saborío, Rodolfo. Engaño Fiscal. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Jueves 31 de Marzo, 2005. / Editorial. Una tarea necesaria. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Jueves 31 de marzo, 2005. / Herrera, Berlioth. Proyecto fiscal obligará a aumentar la burocracia. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). 9 de abril, 2005.



**Figura No. 1**



Asimismo, los ajustes estructurales estuvieron acompañados con cambios en la organización productiva tradicional, sobre todo, en cuanto a los sectores primarios, secundarios y terciarios, dada su importancia en la economía nacional y como forma generadora de empleo. En la siguiente tabla, se puede observar el impacto de cada sector en el PIB desde 1983 hasta el año 2000:

**Tabla No. 2**  
**Composición sectorial en porcentajes del PIB**  
**(1983-2000)**

Año	Sector		
	Primario	Secundario	Terciario
1983	13.3	25.7	61.1
1984	13.7	26.7	59.6
1985	12.9	27.2	60.0
1986	12.7	27.5	59.7
1987	12.9	27.9	59.2
1988	12.7	28.2	59.1
1989	12.5	28.6	58.9
1990	13.0	27.8	59.1
1991	13.4	27.1	59.5
1992	12.8	27.8	59.4
1993	12.5	28.0	59.5
1994	12.4	27.9	59.7
1995	12.7	28.0	59.3
1996	12.9	27.2	59.9
1997	12.4	27.7	59.9
1998	12.4	28.7	58.9
1999	11.9	31.7	56.4
2000	11.8	30.4	57.8

Fuente: HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva. San José, Costa Rica. 2003. Página 239.

De esta manera, el Producto Interno Bruto (PIB), es un instrumento de medida económico y social que permite analizar la importancia relativa de las actividades de la sociedad durante los períodos de ajuste estructural y los posteriores a estos. Al observar con detalle la Tabla No. 2 se aprecia que desde 1983 hasta el 2000 se da un descenso en la importancia relativa del sector terciario, el cual incluye al Gobierno.

En el anterior contexto, el Estado costarricense pese al decrecimiento, ha iniciado los primeros pasos en la fiscalización de las diversas actividades de la Administración Pública; instituciones de control como la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República, son mecanismos que se conciben como formas conjuntas de replantear la actuación gubernamental y de sus funcionarios, para vigilar el uso adecuado de los recursos aportados por los ciudadanos al Estado.

### III. Fiscalización y Control: Definiciones

La Administración Pública costarricense, desde la segunda mitad del siglo XX, como el lector pudo apreciar en el apartado anterior, determinó la necesidad de generar un ente fiscalizador con rango constitucional, importante en un Estado democrático y de derecho para vigilar la Hacienda Pública, es decir, salvaguardar y dar el mejor uso a los recursos de los ciudadanos.

Así, teniendo en cuenta que el Estado costarricense ha facultado un sistema de entidades públicas para dicho fin, es pertinente en esta etapa de la investigación, realizar un acercamiento conceptual para poder manejar un criterio unificado de elementos claves que definen y a la vez determinan el sentido dado a las instituciones contraloras de los recursos públicos.

En primer lugar, el **Control** se entiende como la inspección, fiscalización, dominio o mando que se da en una situación. Una definición que hace alusión a estos conceptos y a la necesidad de su institucionalización es la siguiente:

*“Control es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.”*<sup>36</sup>

Asimismo, para A. Suárez el **Control** implica una serie de elementos que permiten desde el diagnóstico de una situación hasta las medidas correctivas de la misma, con el fin de que el proceso se lleve a cabo correctamente. Esta idea debería de estar plasmada en el planteamiento administrativo de las entidades fiscalizadoras; por lo tanto ampliando la definición de **Control**, A. Suárez expresa que:

*“... es el proceso que mide los resultados actuales y los orienta hacia un objetivo determinado.... los elementos del sistema de control son: 1) Un objetivo, plan, standard, norma o criterio predeterminado; 2) Un instrumento o medio de medida de la actividad presente; 3) Un medio de comparación de la actividad con el standard o criterio predeterminado y; 4) Un medio correctivo de la actividad presente que permita llegar a los resultados deseados.”*<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Tomado de "Definición.org" en: <http://www.definicion.org/control>

<sup>37</sup> SUÁREZ, Andrés. Diccionario económico de la empresa. Ediciones Pirámide S.A. Madrid,

Una variante del **Control** que en la actualidad se encuentra en auge, sobre todo en el ámbito nacional, corresponde al **Control Interno**, que es una herramienta útil para la administración y su gestión, obteniendo una seguridad razonable de las actividades que están conduciendo al logro de los objetivos institucionales; por ello, también brinda al jerarca, a los titulares subordinados y, en general a todo funcionario, elementos para cumplir con su obligación de rendir cuentas en torno al manejo de los recursos públicos.

En el Diccionario de Economía y Administración de A. Suárez, el autor define como **Control Interno**:

*"Cuando el titular del control es la propia institución o entidad controlada, como ocurre, por ejemplo, con las oficinas de control y los departamentos de auditoría interna existentes en muchas empresas... Son dos las finalidades principales de todo sistema de control interno: a) asegurar la veracidad de la información elaborada en el interior de la organización, que sirve de soporte a la toma de decisiones que dan contenido a la política de la empresa; b) asegurar que la política empresarial diseñada por la alta dirección es ejecutada correctamente por los diferentes departamentos y en los distintos niveles jerárquicos de la organización."*<sup>38</sup>

Otro concepto importante por definir, es el de **Sistema**, el cual se explica como el conjunto de organizaciones relacionadas entre sí, que utilizando una combinación de principios, normas y reglas para el buen funcionamiento, buscan un determinado fin o meta. Así, un **Sistema** económico o social se puede entender como:

*"... un conjunto coherente que puede ser explicado en su funcionamiento de una manera simple y homogénea, tanto cuando se trata de una organización limitada como cuando se refiere a una sociedad por entero. En cuanto a una organización limitada, cabe hablar de sistema como el fiscal, el monetario, la seguridad social, los incentivos industriales, etc. Respecto de una sociedad entera, puede distinguirse básicamente entre el capitalismo y el socialismo con grandes diferencias dentro de cada uno de ellos, según las formas específicas de organización y los niveles de desarrollo."*<sup>39</sup>

En el caso de la Administración Pública, corresponde al grupo de ministerios, instituciones y funcionarios del Estado que trabajan bajo las demandas de los ciudadanos,

---

España. 1985. Pág. 98

<sup>38</sup> *Ibíd*em, página 37

<sup>39</sup> TAMAMES, R. y GALLEGOS S. Diccionario de Economía y Finanzas. Alianza Editorial. Madrid, España. 1996. Página 485-486

buscando su bienestar y satisfaciendo las necesidades de bienes y servicios que éstos solicitan a la administración.

Otro criterio necesario por definir, corresponde al de **Fiscalización**, ya que, tiene como objetivo primordial realizar una evaluación de las actividades ejecutadas en la organización, a fin de verificar que cada una de ellas como unidad y todas como conjunto contribuyan a fortalecer el alcance (del mejor) de los resultados posibles, esto implica la detección de las debilidades y la identificación de amenazas.

Así, lo especifican Tamames y Gallego, en su Diccionario de Economía y Finanzas, que toman el concepto de fiscalizar como la acción de “*vigilar y comprobar que los ingresos y gastos públicos se ajustan a lo presupuestado.*”<sup>40</sup> También, la fiscalización es el:

*“... control de los ingresos y gastos públicos en función del presupuesto. Acción y efecto de fiscalizar. Verificación. Función de contralor que se ejerce sobre la actividad administradora del director y sobre el funcionamiento general de la sociedad.”*<sup>41</sup>

Además, la **Fiscalización** idealmente deberá: 1) realizar una revisión de los aspectos que se evalúan en cada uno de los elementos que intervienen en el proceso, 2) investigar cuál debería ser el estado ideal de cada uno, 3) revisar cuál es la situación real actual y, por comparación, 4) determinar las discrepancias entre ambos estados, para tomar una decisión basado en la definición de las medidas de control interno que debe tomar la administración para acercar lo real a la situación ideal.

Una de las características de la fiscalización es que se encuentra en un ámbito superior en el nivel jerárquico, dada su importancia para el adecuado acometido organizacional.

Asimismo, se entiende por **Superior** a ese algo que está más alto y en lugar preeminente respecto de otra cosa. Suele designarse a lo más excelente y digno respecto de otras cosas de menos aprecio y bondad, que excede a otras cosas en virtud, vigor o

---

<sup>40</sup> Ibídem, página 245-246

<sup>41</sup> GRECO, O. Diccionario de Economía. Valletta Ediciones S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1999  
Página 225

prendas, y de esta manera se particulariza entre ellas, también a aquella persona o conjunto de personas de superior autoridad.

De este modo, se ha realizado un acercamiento a los conceptos claves para definir el Sistema de Fiscalización Superior, donde de manera introductoria para el caso costarricense y contrastando con un país bajo un sistema político federado, se entiende por **Entidad de Fiscalización Superior** al:

*“Órgano técnico de la Cámara de Diputados que por mandato constitucional tiene autonomía técnica de gestión en el ejercicio de sus atribuciones con el fin de fiscalizar los ingresos y egresos federales; formular y entregar el informe del resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados; investigar las irregularidades en el manejo de ingresos, egresos, custodia y aplicación de fondos federales; y determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal. En la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se denomina: Auditoría Superior de la Federación.”<sup>42</sup>*

En el caso de Costa Rica esta entidad sería la Contraloría General de la República, la cual es la encargada de velar por el uso de los recursos entregados por los contribuyentes al Estado.

Continuando con la relación entre el sistema político de Costa Rica y el de una Nación Federal, como es el caso de México, se tiene que la Administración Pública suele contar con un marco legal para dotar de poder al ente de fiscalización superior, así, se respalda con la **Ley de Fiscalización Superior de la Federación**, la cual viene a ser un:

*“Instrumento jurídico que establece las atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de conformidad con el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene autonomía técnica y funge como Contraloría Externa de los ingresos y egresos federales, con el propósito de sancionar las irregularidades y actos de corrupción que se detecten.”<sup>43</sup>*

Costa Rica al igual que México, consideró necesario poner en el ámbito constitucional la creación del ente fiscalizador, además de facultarla con la Ley No. 7428 o Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, donde se especifican todas las funciones y deberes que debe regir esta entidad. Sin embargo, con el pasar de los años, el Estado costarricense, ha venido realizando un esfuerzo para abarcar un mayor ámbito

---

<sup>42</sup> Tomado de "Definición.org" en: <http://www.definicion.org/entidad-de-fiscalizacion-superior-de-la-federacion>

de control, lo cual, dio origen al Sistema de Fiscalización Superior, que comprende una serie de instituciones públicas que fiscalizan diferentes ramas gubernamentales.

Precisamente, se entiende como **Sistema de Fiscalización Superior** al conjunto de organizaciones relacionadas entre sí, que velan por el cumplimiento de todos los procedimientos y medidas establecidas para el alcance del mejor de los resultados posibles, el cual, estará compuesto por la Contraloría General de la República (CGR), por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), el Consejo Nacional Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), la Procuraduría General de la República (PGR), la Tesorería Nacional de la República (TNR), y el Ministerio de Hacienda (MH), además de las diversas Contralorías de Servicios de las diferentes Instituciones Públicas.

Todas se encargarán de ejercer un control tanto político como efectivo, y moralmente sancionatorio sobre la Administración Pública, sus jerarcas y funcionarios, y principalmente velar por la transparencia del aparato público ante los administrados.

#### **IV. El Sistema de Fiscalización Superior**

La fiscalización de las entidades públicas es una tarea que desde hace siglos ha formado parte integrante de las labores del Estado en su lucha por tener un mayor control sobre el uso de los recursos públicos. Para entender las diferentes perspectivas, y particularmente la costarricense, se introduce a continuación una breve reseña histórica sobre “Los Órganos Fiscalizadores en el Mundo.”<sup>44</sup>

A escala internacional, las contadurías o tribunales de cuentas nacen desde hace más de 200 años, como órganos técnicos de auxilio. Las más antiguas son la Contaduría Mayor de Hacienda de Alemania, creada en 1714, y el Tribunal de Cuentas francés de 1807.

---

<sup>43</sup> Ibídem en: <http://www.definicion.org/ley-de-fiscalizacion-superior-de-la-federacion>

Existen Tribunales de Cuentas en los países europeos como Alemania, Francia, Italia y España. De este último, la función de vigilancia y fiscalización la realiza un órgano jurisdiccional, integrado por doce miembros. Este organismo se desarrolló a partir del nuevo orden constitucional español (1978).

Por otra parte, en lo que respecta a Francia, la Corte de Cuentas (Cour des Comptes) desde 1807, tiene encargado el control de la legalidad de los actos del Gobierno en materia económica. El tribunal puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (Cour de Discipline Budgetaire e Financiera).

Pasando a Italia, la Corte de Cuentas (Corte dei Conti), existe desde 1862, y está integrada por diez secciones especializadas, en las cuales sus consejeros y funcionarios ingresan a través de concursos públicos y, una vez que ingresan, son inamovibles. Su característica principal es la capacidad que tiene de prevenir la legalidad de los actos gubernamentales y no sólo la verificación contable de los gastos y su correcta aplicación.

En Inglaterra, el Contralor y Auditor general de la Oficina Nacional de Auditoría, son la autoridad suprema de supervisión, decretadas desde 1860.

Un aspecto importante por destacar, es que en el caso de España, Francia e Italia, los órganos de vigilancia y fiscalización deben informar al parlamento de los resultados de las investigaciones que realicen. Por lo cual, aún cuando forman parte del Poder Judicial, ofrecen al Legislativo los elementos con los cuales, este último pueda incidir en el ejercicio de la división de poderes.

Pasando al continente americano, en Canadá se encuentra como ente fiscalizador en el plano federal una Auditoría General de Canadá. El Auditor General es nombrado por el Primer Ministro por un período fijo de diez años. Las recomendaciones son emanadas de un comité de selección de alto nivel, que incluye profesionales superiores de los sectores público y privado.

---

<sup>44</sup> Reseña Histórica: Los Órganos Fiscalizadores en el Mundo. Documento electrónico disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont3/recursos.htm#ini>



En lo que a Estados Unidos se refiere, el control externo está a cargo de los comités del Congreso, el cual se apoya en oficinas técnicas que operan con gran autonomía. Por ejemplo, la Oficina General de Contabilidad, por sus siglas en inglés GAO (General Accounting Office), realiza sistemáticamente auditorías de control a las cuentas y particularmente a los Programas Públicos.

La GAO no tiene, como en el caso de los tribunales europeos, la facultad directa de exigir responsabilidades, sin embargo cuando detecta que los programas no están siguiendo los procedimientos previstos, lo comunica a los comités respectivos del Congreso, los cuales tienen capacidad y potestad de detener los programas en operación o suspenderlos.

El caso de América Latina, en países como Uruguay, El Salvador y República Dominicana, se adoptó un sistema similar al español anteriormente comentado. Sin embargo, Bolivia, Colombia, Guatemala y Ecuador, tienen organismos colegiados o un titular unipersonal que operan en forma independiente a los tres poderes tradicionales del Estado.

Particularmente en el caso de Costa Rica, el titular de la fiscalización es un órgano independiente de los tres Poderes del Estado, y a su vez, es auxiliar de la Asamblea Legislativa, en la fiscalización de la Hacienda Pública como lo es la Contraloría General de la República.

Como pudo apreciarse en la reseña histórica anterior, los órganos de fiscalización superior, están acompañados por independencia en sus labores con el fin de no ser parte de presiones políticas y administrativas. Al mismo tiempo, a través de los años, el sistema se va complementando para ejercer un mejor control sobre las actuaciones del Estado y de sus funcionarios, tal es el caso costarricense.

Al pasar de los años, van adquiriendo mayor importancia los temas nacionales relacionados con la problemática del control en materia legal, ingresos, gastos, político, social y fiscal entre otros. La época actual exige más énfasis en todo aquello que tienda a evitar el desperdicio y los grandes derroches que caracterizan a casi todos los estados modernos.

Cada vez son más los recursos que el país destina al servicio público, que son patrimonio nacional; también, cada día son mayores las necesidades que demanda la sociedad civil, y en consecuencia, mayores son las presiones que se ejercen sobre todos los entes que gastan, invierten o emplean fondos públicos propiedad del Estado.

El control del uso de ingresos y egresos públicos en un país como Costa Rica no es una labor fácil, y en ocasiones, los programas establecidos por los Gobiernos para vigilar que esos egresos sean utilizados bajo estricto apego jurídico resultan insuficientes, sin embargo, ciertas labores que en materia de fiscalización realiza la Contraloría General de la República, vienen a proteger los recursos públicos, en este sentido:

*“... la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa,... tiene a su cargo los procesos de fiscalización posterior, cuyos productos son informes de fiscalización, relaciones de hechos para sentar responsabilidades por posibles actuaciones irregulares de los funcionarios públicos, denuncias al Ministerio Público cuando los posibles actos irregulares pueden conllevar responsabilidad penal, oficios de atención de consultas y oficios – informe donde se analiza en detalle la situación planteada por la Administración o determinada a partir de la labor de fiscalización que se realiza.”*<sup>45</sup>

En Costa Rica, ante los reclamos de una sociedad cada día más consciente de la realidad de la problemática fiscal y los actos de corrupción que se han ido presentando con mayor frecuencia en los últimos años, entendiéndose como corrupción el “... vicio o abuso introducido en las cosas no materiales...”<sup>46</sup> resulta de gran relevancia conocer en esta investigación el Sistema de Fiscalización Superior, establecido para la supervisión del manejo y control presupuestal, las actuaciones financieras, la legalidad institucional y el estricto apego del marco jurídico con el fin posterior de analizar su trabajo en el proceso de fiscalización de proyectos particularmente.

Así, el manejo de las finanzas públicas está relacionado con el equilibrio de poderes (especialmente por las potestades del Poder Legislativo en materia de presupuesto) y con las labores de fiscalización en general y de auditoría en particular; con esto es importante mencionar que existen dos tipos de auditoría que se pueden ejercer

---

<sup>45</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Prólogo a la Memoria 2001. Página xi  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2001/Prologo.pdf>

<sup>46</sup> Diccionario Moderno de Lengua Española y nombres propios. OCEANO Langenscheidt. Barcelona, España. 1999. Página 221.

entre los poderes, las cuales son las internas y las externas, donde se entiende por auditoría la:

*“... Actividad para determinar, por medio de la investigación, la adecuación de los procedimientos establecidos, instrucciones, especificaciones, codificaciones y estándares u otros requisitos, la adhesión a los mismos y la eficiencia de su implantación.”<sup>47</sup>*

Con respecto a las primeras; las auditorías internas, son mecanismos de control cuyo campo de acción se encuentra dentro de las entidades públicas, elaborado por los mismos funcionarios de la organización, que tienen una gran responsabilidad que cumplir:

*“Sin la colaboración entusiasta, inteligente y técnica de ellas, es imposible pretender mejoras sustanciales. Para ello, las auditorías internas deben replantearse el papel que han venido jugando hasta el presente y su proyección hacia el futuro.”<sup>48</sup>*

En cuanto a las auditorías externas, es en éstas donde recae la actividad de la Contraloría General de la República, organización perteneciente al Poder Legislativo, que controla a través de la fiscalización *a posteriori*, al Poder Ejecutivo.

La Contraloría General de la República desde hace algún tiempo (año 1982) oficializó su criterio contralor delegando funciones, definiendo competencias, procurando que las unidades de auditoría interna ejerzan realmente auditoría, dejando de cumplir funciones que no les competen y con ello contribuyan a mejorar el control con aquellos objetivos de búsqueda de eficiencia y eficacia. Sin embargo, a pesar de que las Auditorías tienen distintos campos de acción, ambos tipos de control son necesarios y deben complementarse entre sí:

*“La Contraloría General de la República es un órgano constitucional que de conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política auxilia a la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, gozando de absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores. Para cumplir con esta tarea, la misma Carta Magna le da una serie de deberes y atribuciones en su artículo 184, que vienen a ser desarrolladas por su Ley Orgánica, Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, y más de doscientas leyes adicionales que le ha asignado a través del tiempo más de seiscientos cincuenta funciones.”<sup>49</sup>*

---

<sup>47</sup> Definición de “Auditoría” en: <http://dmi.uib.es/~bbuades/auditoria/tsld004.htm>

<sup>48</sup> Tomado de <http://dmi.uib.es/~bbuades/auditoria/tsld004.htm>

<sup>49</sup> CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Prólogo a la Memoria 2001*. Página xi <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2001/Prologo.pdf>

Además, la fiscalización realizada por el Poder Legislativo se deriva de las facultades exclusivas que la Constitución Política le ha otorgado, como lo son el examen, discusión y aprobación anual del presupuesto de egresos.

Al mismo tiempo, el Sistema de Fiscalización Superior se encuentra en posición privilegiada al contar con independencia para inspeccionar que los gastos que aprobó la Asamblea Legislativa se sujeten en el orden legal.

Por lo tanto, la fiscalización se hace sobre todos aquellos sujetos que hagan uso de recursos públicos, que lo que deben revisar son los resultados de la gestión gubernamental desde el punto de vista de los propósitos, objetivos y metas establecidos por el Ejecutivo ante el Poder Legislativo.

En este punto, es importante diferenciar entre mecanismos de prevención y de sanción de actos ilícitos del Poder Ejecutivo y de las instituciones autónomas por medio de sus distintos centros de acción u órganos administrativos, ya que, la Procuraduría General de la República<sup>50</sup> y el Ministerio Público<sup>51</sup>, desempeñan labores afines al Sistema de Fiscalización Superior, pero sobre todo manejan la parte de la defensa o acusación ante los tribunales pertinentes por el uso de los recursos públicos a favor del Estado o en contra de sus funcionarios y/o terceros.

Así, el Sistema de Fiscalización Superior se define como un sistema formado por un conjunto de organizaciones que supervisan las acciones de los poderes del Gobierno y de todas aquellas empresas públicas, con el fin de velar la administración adecuada de los recursos públicos para dar transparencia en sus acciones y garantizar el correcto uso.

El Sistema de Fiscalización Superior o también llamado Sistema Nacional de Fiscalización, según A. Milano, está integrado por diversos actores:

---

<sup>50</sup> A. Milano explica que de conformidad con lo establecido por el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ésta es el "... el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante del Estado en las materias propias de su competencia. Tiene independencia funcional y de criterio respecto de sus atribuciones".

<sup>51</sup> A. Milano, comenta que el Ministerio Público es el órgano del Poder Judicial (Artículo 1 de la Ley No. 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público) que tiene la función de "... requerir ante los tribunales penales la aplicación de la ley, mediante la realización de los actos necesarios para la promoción y el ejercicio exclusivo y de oficio de la acción penal pública; salvo en las excepciones establecidas en el Código de Procedimientos Penales."

*“La Administración Pública, por medio de sus órganos ejecutivos responsables de mantener un control interno; las Unidades de Auditoría Interna, encargadas de evaluar el control interno diseñado por la Administración Activa; la Contraloría General de la República, como órgano de rango constitucional con el carácter de rector del Ordenamiento de Control y Fiscalización de la Hacienda Pública costarricense.”*<sup>52</sup>

Además, dicho sistema cuenta con una serie de instituciones o entes fiscalizadores que realizan sus actividades en diferentes áreas, dentro de ellas se encuentran: Supervisión del Sistema Financiero, Defensa de los Habitantes, Hacienda Pública y Defensa del Estado, las cuales se detallarán en el siguiente apartado específicamente a nivel institucional.

La Contraloría General de la República, según A. Milano, encabeza el *“Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores”*, donde el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley. No. 7428), conceptualiza dicho Ordenamiento como: *“el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivados de esa fiscalización o necesarios para ésta.”*<sup>53</sup>

Además, el artículo 11, menciona como finalidad de dicho ordenamiento el *“... garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República...”*<sup>54</sup>

Siguiendo, el artículo 12 de la mencionada ley, se indica que la Contraloría General de la República se entiende como órgano rector de dicho ordenamiento, por lo que sus directrices serán de acatamiento obligatorio.

Así, a la Contraloría General de la República, órgano constitucional con una independencia funcional e instrumental constitucionalmente garantizada, le corresponde

---

<sup>52</sup> MILANO S., Aldo. Las Instituciones Públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen al servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado. Informe final de consultoría. Análisis Jurídico. Noviembre, 1999.

<sup>53</sup> Ley No. 7428 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Artículo 10.

<sup>54</sup> *Ibíd*em, Artículo 11.

la fiscalización de auditorías internas, y la realización o contratación de auditorías externas (artículos 21, 26 y 27 de la Ley No. 7428).

En este sentido, debido a las debilidades que adolece el sistema de control interno de las instituciones públicas, en especial en el ámbito central, es claro que los objetivos perseguidos por estas técnicas de fiscalización, deben de ser fortalecidas en gran medida, es decir:

*“Implica que los funcionarios a cargo de programas y proyectos de entidades de la Administración Pública, son responsables de la obtención eficaz de sus productos y resultados de manera eficiente y deben informar al nivel superior y a la ciudadanía.”<sup>55</sup>*

Así dentro del Sistema de Fiscalización Superior, nuevamente resalta el concepto de control interno, el cual en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se estima como:

*“El ordenamiento de control y de fiscalización superiores de la Hacienda Pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivados de esa fiscalización o necesarios para esta... Este ordenamiento comprende también las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privados, a los que se refiere esta Ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional.”<sup>56</sup>*

En el mismo sentido, R. Palomo, explica que tanto para las labores de auditoría como las de control en la gestión pública, el control interno se define como:

*“... el proceso dinámico, expresado en términos de políticas y procedimientos que lleva a cabo la máxima autoridad, su dirección o gerencia y otros funcionarios y empleados, que ha sido diseñado para proporcionar una seguridad razonable acerca del logro de los objetivos de la organización con ética, eficiencia, economía y debido cuidado del ambiente.”<sup>57</sup>*

---

<sup>55</sup> PALOMO A., Rafael. Memoria de la Charla: Proceso de Auditoría de Gestión Gubernamental basada en Resultados. Colegio de Contadores Públicos De Costa Rica. <http://www.ccpa.or.cr/downloads/mescontador/PROCESO%20DE%20AUDITORIA%20DE%20GESTION%20BASADA%20EN%20RESULTADOS.pdf>.

<sup>56</sup> MILANO S., Aldo. Las Instituciones Públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen al servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado. Informe final de consultoría. Análisis Jurídico. Noviembre, 1999.

<sup>57</sup> PALOMO A., Rafael. Memoria de la Charla: Proceso de Auditoría de Gestión Gubernamental basada en Resultados. Colegio de Contadores Públicos De Costa Rica.

De esta explicación de control interno, depende en buena medida la actividad de las Unidades de Auditoría Interna, las cuales se conceptúan como:

*“... aquellos órganos que tienen la responsabilidad principal de evaluar en forma independiente, dentro de una organización, las operaciones contables, financieras, administrativas, y de otra naturaleza, como base para prestar un servicio constructivo y de protección a la Administración. Despliegan un control que funciona midiendo y valorando la eficiencia y eficacia de todos los otros controles establecidos en la institución a la que pertenecen.”*<sup>58</sup>

Debe señalarse que dentro de los objetivos del control interno se encuentran: *“salvaguardar el patrimonio institucional; tomar decisiones con base en una información integral, y evaluar la eficiencia administrativa en cuanto al logro de sus metas.”*<sup>59</sup>

Por esto, al no existir un conocimiento ni conciencia en los jefes administrativos de los entes públicos de la importancia de esos mecanismos de prevención de la corrupción e ineficiencia amparados al adagio popular de que *“en arca abierta hasta el más justo peca”*<sup>60</sup>, se hayan estimulado constantes actividades ilícitas en perjuicio público.

Carentes de mecanismos de control interno eficientes, las instituciones públicas dependen fundamentalmente en la fiscalización del patrimonio institucional, y de la labor que puedan realizar las Auditorías Internas, con el agravante de que éstas suelen carecer de los recursos humanos y financieros suficientes para sobrellevar el peso de una actividad de tanta complejidad, aspecto que confirma la ausencia de medios idóneos para la prevención de delitos en el ejercicio o con ocasión del cargo público.

De esta manera, es necesario hacer mención al concepto de control externo en la gestión gubernamental, el cual R. Palomo lo explica de la siguiente manera:

---

<http://www.ccpa.or.cr/downloads/mescontador/PROCESO%20DE%20AUDITORIA%20DE%20GESTION%20BASADA%20EN%20RESULTADOS.pdf>.

<sup>58</sup> MILANO S., Aldo. Las Instituciones Públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen al servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado. Informe final de consultoría. Análisis Jurídico. Noviembre, 1999.

<sup>59</sup> *Ibíd*em, [www.estadonacion.or.cr/calidad/word-pdf/analisis%20juridicos/milano\\_instituciones.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/calidad/word-pdf/analisis%20juridicos/milano_instituciones.pdf)

<sup>60</sup> Vox populi: Este refrán hace referencia a que los seres humanos por su naturaleza, son débiles ante ciertas tentaciones que lo llevan a cometer delitos para saciar sus ansias de poder.

*“El control externo se ejerce mediante la auditoría gubernamental independiente como una facultad exclusiva de la Entidad Fiscalizadora Superior. Consiste en el examen profesional, objetivo, independiente, sistemático y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad a la gestión de los administradores públicos.”<sup>61</sup>*

Debe mencionarse que la posibilidad real y objetiva de imponer sanciones administrativas o penales con motivo de delitos cometidos por funcionarios públicos, dependerá, de la capacidad de la auditoría y de los mecanismos de control de formular informes que logren determinar las irregularidades y con ello establecer denuncias penales o bien a la apertura de procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, lo cual refuerza la importancia de fortalecer estos órganos de fiscalización.

Así, la cadena de auditoraje finaliza en la Contraloría General de la República, órgano que, como se mencionó anteriormente, se erige como el superior del régimen, cuya independencia no está sujeta a comprobación alguna, al estar garantizada constitucionalmente, pero sí su examen en cuanto al desempeño de su labor fiscalizadora.

La ausencia de recursos suficientes para acometer con las innumerables demandas de auditorajes, hacen que su labor se retarde en el tiempo; todo lo cual es probablemente el resultado de la inexistencia de controles internos eficazmente implementados por la administración dado por su marco legal, lo cual aumenta y complica las labores del órgano contralor.

Entonces, la adecuada fiscalización, auditoría o control de las instituciones públicas en cuanto a recursos y actuaciones, tal como lo explica R. Palomo, corresponde a la “Auditoría de Gestión Gubernamental”, que es:

*“... el proceso mediante el cual la Entidad de Fiscalización Superior evalúa si las entidades gubernamentales han alcanzado sus objetivos y metas con eficiencia, economía en la adquisición, protección y uso de los recursos públicos y si han sido*

---

<sup>61</sup> PALOMO A., Rafael. Memoria de la Charla: Proceso de Auditoría de Gestión Gubernamental basada en Resultados. Colegio de Contadores Públicos De Costa Rica.  
<http://www.ccpa.or.cr/downloads/mescontador/PROCESO%20DE%20AUDITORIA%20DE%20GESTION%20BASADA%20EN%20RESULTADOS.pdf>.



*eficaces en el logro de los resultados de los programas gubernamentales a su cargo, bajo criterios de ética, legalidad y cuidado por el ambiente.”<sup>62</sup>*

A manera de resumen, el Sistema de Fiscalización Superior está concebido orgánicamente de forma idónea para garantizar la prevención de delitos y faltas que comprometan el patrimonio institucional o la eficiencia administrativa; en la práctica, esa concepción orgánica se ve entorpecida por la existencia de políticas ineficaces de control interno que deben ser implementadas por la Administración Pública, lo cual, hace materialmente imposible que las auditorías internas y las externas presten la debida atención a los múltiples asuntos que comprometen los valores protegidos por el sistema.

## **V. Instituciones del Sistema de Fiscalización Superior**

El Sistema de Fiscalización Superior se encuentra conformado por una serie de instituciones, las cuales fueron creadas en diferentes etapas de la historia costarricense y con diferentes funciones, que a su vez se complementan a la hora de realizar una fiscalización de forma integral en diversos sectores del Aparato Público Estatal.

La actual dinámica social en que se ven contextualizadas las organizaciones, aunado a las corrientes globalizadoras de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, permite que las instituciones públicas, tengan información disponible por diversos medios, entre ellos los electrónicos.

Tal ha sido el esfuerzo por desarrollar en Costa Rica un programa de Gobierno Digital, que las instituciones que hoy forman parte del Sistema de Fiscalización Superior, cuentan con un sitio electrónico que permite al ciudadano conocer informaciones de la entidad desde lugares remotos. Así, el siguiente análisis es producto de información disponible a través de este medio que la revolución científica – tecnológica hace realidad acortando distancias sin detrimento en la calidad y veracidad de la misma.

A continuación, se presentarán y comentarán algunos de los aspectos más importantes de las instituciones que forman parte del Sistema de Fiscalización Superior y sus relaciones más significativas que las convierten a su vez en parte integral del mismo;

---

<sup>62</sup> PALOMO A., Rafael. Memoria de la Charla: Proceso de Auditoría de Gestión Gubernamental basada en Resultados. Colegio de Contadores Públicos De Costa Rica. *Ibíd.*

no obstante, el lector podrá obtener mayores detalles en el Anexo No. 1: Instituciones del Sistema de Fiscalización Superior, adjunto en la presente investigación.

### **1. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)**

Este órgano colegiado de dirección superior de las tres Superintendencias del Sistema Financiero: Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y Superintendencia de Pensiones (SUPEN), tiene relación directa con el Sistema de Fiscalización Superior, ya que, le corresponde dictar los lineamientos y políticas relativas al marco regulatorio para fortalecer de manera coordinada e integral la labor de estas superintendencias en la regulación y supervisión de las entidades que operan en el sistema financiero costarricense.

### **2. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)**

En la Ley No. 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, la cual se encuentra vigente desde el 27 de noviembre de 1995, es declarado de interés público la fiscalización de las entidades financieras y crea la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la cual supervisará y velará por la estabilidad, la solidez y el funcionamiento eficiente del sistema financiero nacional, formando parte de los esfuerzos de la Administración Pública por mejorar los sistemas de control y regulación en esta materia para el funcionamiento de la banca regulada del país, ampliando a su vez al Sistema de Fiscalización Superior.

### **3. Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)**

La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), es la encargada de la regulación y supervisión prudencial de las entidades participantes en el mercado de valores costarricense, así, se le garantiza a los inversionistas nacionales y extranjeros, la capacidad de las instituciones para realizar transacciones bursátiles, fortaleciéndose de esta manera el Sistema de Fiscalización Superior.

Dicha institución velará por la transparencia de los mercados de valores, la formación correcta de los precios en los mismos, la protección de los inversionistas y la difusión de la información necesaria para asegurar la consecución de estos fines.

Asimismo, regulará, supervisará y fiscalizará los mercados de valores, la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervengan directa o indirectamente en ellos y los actos o contratos relacionados, según lo dispuesto en la normativa existente.

#### **4. Superintendencia General de Pensiones (SUPEN)**

La Superintendencia de Pensiones (SUPEN) es la entidad responsable de la regulación, fiscalización y supervisión de los regímenes básicos de pensiones y los regímenes complementarios, incluyendo en este último tanto los fondos administrados por las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) como los fondos creados por leyes especiales o convenciones colectivas. A su vez la SUPEN debe supervisar lo relacionado con los fondos de capitalización laboral.

Esta Superintendencia es la más reciente, y sirve de contrapeso y control a lo estipulado por las nuevas leyes de protección al trabajador, ampliando el alcance de la fiscalización superior costarricense.

#### **5. Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)**

La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) tiene como fin armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos definidos por ley, procurando el equilibrio entre estos; también debe velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima los servicios públicos, asegurando que estos se brinden a precios y tarifas que contemplen y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, y tomen en cuenta las estructuras productivas de cada servicio.

La ARESEP es la institución del Sistema de Fiscalización Superior, que le permite al Estado proteger el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, ya que, ejerce

sobre los proveedores de dichos servicios mecanismos de control que permiten determinar la veracidad de las tarifas solicitadas.

## **6. Procuraduría General de la República (PGR)**

A la Procuraduría General de la República (PGR) se le asignan los asuntos de naturaleza administrativa, civil, criminal y de trabajo en que tuviese algún interés la Administración Pública. Asimismo, se le atribuye la representación y defensa del Estado ante los Tribunales de Justicia.

También se le considera como el personero judicial del Estado y órgano consultor de la Administración Pública en materia jurídica; así, fiscaliza el ordenamiento jurídico del Estado costarricense.

Esta institución integra, junto con el Ministerio de Justicia y Gracia y el Poder Judicial, el sector Justicia del Estado. En dicho sector, se mantienen estrechas relaciones con los órganos integrantes, particularmente con la Sala Constitucional, respecto de la cual actúa como asesor imparcial y objetivo en el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad y consultas judiciales. De esa forma, participa en el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Política y de los derechos fundamentales de los habitantes.

## **7. Ministerio de Hacienda (MH)**

La principal relación del Ministerio de Hacienda (MH) con el Sistema de Fiscalización Superior, es la aplicación de la legislación vigente para la recaudación y la erogación del erario o tesoro público, de acuerdo con los presupuestos de ingresos y de egresos nacionales, ordinarios y extraordinarios para lograr un desarrollo integral y armónico.

En este sentido, la fiscalización que ejerce debería coadyuvar en el proceso de protección de los recursos del Estado, garantizando la aplicación de los mismos según los mandatos de ley presupuesto para cada año, y a su vez, contribuyendo a la consecución de los objetivos del Estado social de derecho.

## **8. Tesorería Nacional de la República (TNR)**

La Tesorería Nacional (TNR) es una dependencia del Ministerio de Hacienda cuya competencia radica en la administración óptima de los recursos del Gobierno procurando atender en el marco de la oportunidad, la excelencia y la transparencia de todos aquellos requerimientos de fondos de las instituciones estatales para promover el adecuado uso del crédito público.

La Tesorería Nacional cuenta con una función primordial, la cual presenta un enfoque hacia la fiscalización, el mismo se puede observar más claramente en el artículo 185 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, donde explica que la función de la Tesorería es ser el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales.

Asimismo, la Tesorería es el único ente gubernamental que tiene la facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir todas aquellas cantidades que deben ingresar a las arcas nacionales, ya sea a títulos de rentas o por cualquier otro motivo.

## **9. Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)**

La Defensoría de los Habitantes de la República vela por el buen funcionamiento de los servicios del sector público, procurando que sus actos se ajusten a la moral, la justicia y a todo el ordenamiento jurídico. Además, le corresponde divulgar y promover los derechos de los habitantes de todo el territorio nacional.

Es un órgano adscrito al Poder Legislativo, con plena independencia funcional, administrativa y de criterio, lo cual significa que, junto con la Contraloría General de la República, es auxiliar de la Asamblea Legislativa en la labor de control que ejerce este poder público, no obstante, sus criterios no son vinculantes, por lo cual se crea un vacío en el Sistema de Fiscalización Superior.

La Defensoría de los Habitantes ejerce el control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones que la actividad administrativa del sector público

pueda causar en contra de los derechos e intereses de los habitantes, siendo esta la principal relación con el sistema en estudio.

## **10. Contraloría General de la República (CGR)**

El artículo 183 de la Constitución Política de la República de Costa Rica define a la Contraloría General de la República como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en relación con otros poderes del Estado, con facultad para intervenir toda entidad pública.

Lo anterior permite establecer que es la institución con rango constitucional encargada de dirigir los esfuerzos por fiscalizar los recursos de públicos en su aplicación, estableciéndose como el órgano rector del Sistema de Fiscalización Superior, ya que, dentro de sus alcances y funciones se encuentran: control sobre fondos y actividades públicas y privadas de uso de recursos públicos, garantía de acceso y disposición de información, y auditora general de las entidades financieras.

Las relaciones de las instituciones anteriormente descritas con el Sistema de Fiscalización Superior, tienen como objeto ejercer un control directo e indirecto, antes, durante y después de la acción de los entes gubernamentales en la aplicación de recursos públicos, y de las empresas privadas que proveen bienes y servicios al Estado y a los ciudadanos.

Producto del análisis anterior, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza la misión de cada una de las instituciones del Sistema de Fiscalización Superior, es decir, para qué fueron concebidas y al mismo tiempo, se explica su labor en materia de fiscalización.

**Cuadro No. 1**  
**Misión y fiscalización que ejercen las instituciones del**  
**Sistema de Fiscalización Superior costarricense**

<b>Institución del Sistema de Fiscalización Superior</b>	<b>Misión Institucional</b>	<b>Función Fiscalizadora</b>
<b>CONASSIF</b>	Promover condiciones para robustecer la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del Sistema Financiero costarricense.	Dicta la normativa atinente a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que conforme a la ley deben ejecutar la SUGEF, SUGEVAL y SUPEN; y a su vez las fiscaliza.
<b>SUGEF</b>	Ser una organización supervisora que vela por la estabilidad, solidez y buen funcionamiento del Sistema Financiero costarricense.	Fiscaliza las actividades y operaciones de las entidades financieras en Costa Rica.
<b>SUGEVAL</b>	Encargarse de la regulación y supervisión prudencial de las entidades participantes en el mercado de valores costarricense.	Regula, supervisa y fiscaliza los mercados de valores, la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervengan en ellos así como los actos relacionados con ellos.
<b>SUPEN</b>	Regular, supervisar y fiscalizar el sistema nacional de pensiones, propiciando un marco normativo basado en principios y normas internacionales que promueven la sana administración de los recursos.	Regula, fiscaliza y supervisa los regímenes básicos de pensiones y los regímenes complementarios, tanto del sector público como de operadores privados.
<b>ARESEP</b>	Responsable ante la sociedad de regular la prestación de los servicios públicos en forma eficaz, eficiente, transparente y equitativa.	Formula y vela porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad, confiabilidad y precio necesarios para la prestación óptima de los servicios públicos.
<b>Procuraduría General de la República</b>	Tiene funciones de Ministerio Público junto con las de centro superior consultivo y directivo en los asuntos de naturaleza administrativa, civil, criminal y de trabajo en que tuviese algo de interés la Administración pública.	Se le considera como el personero judicial del Estado y órgano consultor de la Administración Pública en materia jurídica.

**Cuadro No. 1**  
**Misión y fiscalización que ejercen las instituciones del**  
**Sistema de Fiscalización Superior costarricense**  
 (continuación)

<b>Institución del Sistema de Fiscalización Superior</b>	<b>Misión Institucional</b>	<b>Función Fiscalizadora</b>
<b>Ministerio de Hacienda</b>	Asegurar a la sociedad costarricense la efectiva y justa recaudación y captación de los recursos financieros, indispensables para satisfacer sus necesidades y obligaciones.	Aplica la legislación vigente para la recaudación y erogación del Tesoro Público, de acuerdo con los presupuestos de ingresos y de egresos nacionales, ordinarios y extraordinarios para lograr un desarrollo integral.
<b>Tesorería Nacional</b>	Es la dependencia del Ministerio de Hacienda responsable de la administración óptima de los recursos del Gobierno.	Controla las rentas, el financiamiento de los gastos y la generación de información sobre la deuda pública.
<b>Defensoría de los Habitantes</b>	Velar por el buen funcionamiento de los servicios del sector público, procurando que sus actos se ajusten a la moral, la justicia y a todo el ordenamiento jurídico, así como divulgar y promover los derechos de los habitantes en todo el territorio nacional.	Ejerce el control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto pueda afectar derechos o intereses de los habitantes.
<b>Contraloría General de la República</b>	Fiscalizar la Hacienda Pública permitiéndole a la sociedad costarricense conocer los resultados que están logrando los gobernantes y los funcionarios públicos con los recursos del Estado.	Es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, es a su vez el auditor general de las entidades financieras del Estado costarricense.

Como se puede observar, cada una de las instituciones antes comentadas realizan labores de fiscalización y control en materia de Supervisión del Sistema Financiero, Defensa de los Habitantes, Hacienda Pública y Defensa del Estado, las cuales, forman parte integrante del Sistema de Fiscalización Superior de Costa Rica, cuya institución rectora, definida constitucionalmente, es la Contraloría General de la República, a la cual, se le dedicará el siguiente capítulo con el fin de estudiar sus relaciones más importantes.



CAPÍTULO SEGUNDO  
**LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:  
ENTE FISCALIZADOR CON RANGO CONSTITUCIONAL**

**I. Introducción**

El estudio del entorno, los acontecimientos y las instituciones relacionadas con el Sistema de Fiscalización Superior del Estado costarricense, se llevó a cabo a lo largo del capítulo anterior, con el objetivo de proporcionar un marco histórico, teórico y analítico como requisitos indispensables para desarrollar con mayor profundidad y pertinencia la necesidad de ejercer un control sobre la Hacienda Pública<sup>63</sup>, las instituciones y los funcionarios del Estado.

En este sentido, la relación entre el Gobierno, entendido como todos sus poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), y la Contraloría General de la República, o la relación Institución - Estado, corresponde a un análisis necesario por realizar debido a la superioridad dada a esta organización por la Carta Magna de 1949 para la fiscalización de los recursos públicos.

Al mismo tiempo, por ser dicha institución el principal objeto de estudio de la presente investigación, corresponde estudiar sus antecedentes e historia; máxime al contar con más de medio siglo de existencia como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, ya que, aspectos como el marco legal, las bases fundamentales, la conformación de su estructura orgánica y las funciones que desempeña van evolucionando según las nuevas corrientes académicas y las necesidades institucionales y nacionales.

Asimismo, la dinámica mostrada por los diferentes planes de ajuste estructural en la Administración Pública costarricense, aunada a la demostrada situación de deslegitimación social del Estado, hace necesario estudiar los ámbitos de fiscalización que desempeña la Contraloría General de la República, sobre todo para analizar posteriormente los que, dada la corrupción estatal, deben de realizar un mayor control

---

<sup>63</sup> La Hacienda Pública, concepto que será ampliado más adelante, se refiere al manejo y salvaguarda de los recursos públicos por parte de la administración y de los funcionarios públicos.

debido a la cuantía de las obras que fiscalizan, ya sea en materia de control interno y externo, contratación administrativa y responsabilidad de los funcionarios públicos.

Finalmente, la Contraloría General de la República como órgano fiscalizador estatal, cobra importancia al estar constitucionalmente asegurada su independencia administrativa y funcional; y donde además, alcanza a la Administración Pública costarricense, con relaciones legales, orgánicas y económicas, además de controlar y sancionar por la vía administrativa y civil a quienes incumplan con el ordenamiento jurídico que la respalda, ejerciendo a la vez, como órgano auxiliar del Poder Ejecutivo, control fiscal, político y moral.

## II. El Estado Costarricense y la Contraloría General de la República

En el capítulo anterior, se trató de demostrar que la sociedad costarricense cambió a partir de la segunda mitad del Siglo XX, no sólo en su base demográfica, sino también en campos como crecimiento económico y desarrollo de instituciones públicas a través de un Estado que al mismo tiempo cambió su forma de operar.

Parte de esta evolución social, económica, política y administrativa, se plasmó en la Constitución Política de la República de 1949, donde en el Título XIII Capítulo II se coloca en el ordenamiento jurídico nacional, por encima de cualquier otra institución, a la Contraloría General de la República como la fiscalizadora del uso de los recursos públicos, respaldándose de este modo su importancia para una *"República democrática, libre e independiente."*<sup>64</sup> A grosso modo:

*"En 1948 la paz se turbó y se rompió el orden constitucional, la Asamblea Constituyente convocada en 1949, al evaluar las funciones del Centro de Control, determinó la necesidad de que existiera un órgano que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero, económico y legal de los fondos públicos, por lo que se incluyó un capítulo en la Ley Fundamental para la creación de la Contraloría General de la República, entidad en la cual se depositó la confianza por considerar que sería el freno y contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación de presupuestos y se creyó que debían ser normas constitucionales las llamadas a regular las relaciones mutuas de un poder a otro y no aquellos del dominio de uno solo de esos poderes, pues el rango constitucional de dichas normas, garantizaría que todo Gobierno cumpliera con ellas."*<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. Artículo 1.

<sup>65</sup> Contraloría General de la República. Creación de la Contraloría General de la República. <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/440.htm>

Así, la relación del Estado y de la labor de control superior de la Hacienda Pública se consideró tan importante para el ordenamiento de la Administración Pública, que la Contraloría General de la República por disposición constitucional, funge como el vínculo entre las agendas del Poder Legislativo que aprueba el Presupuesto Nacional y el Poder Ejecutivo que debe justificar con las acciones desempeñadas la necesidad de contar con recursos públicos para satisfacer necesidades del pueblo:

*"Las entidades fiscalizadoras en la administración pública, juegan un papel muy importante dentro de las actividades del Estado, tomando la administración desde el ángulo más directo posible al desarrollo económico y social de la nación; y a la evaluación del nivel de seguridad económica y bienestar social de los habitantes..."*

<sup>66</sup>

Por lo tanto, la Contraloría General de la República tiene independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores y *"jurídicamente se le considera un órgano constitucional"* <sup>67</sup> lo cual le permite al Estado costarricense ejercer una fiscalización y control de sus recursos sin una intervención política directa.

Para un Estado como el costarricense, plasmado de instituciones públicas, ministerios, empresas públicas y monopolios, es sumamente importante llevar a cabo un proceso de fiscalización que permita verificar la transparencia en el uso de los recursos públicos, sobre todo cuando hay que negociar con proveedores privados, nacionales y extranjeros, negocios de altas cuantías que podrían generar focos de corrupción y enriquecimiento ilícito.

Por lo tanto, hacer conciencia sobre las relaciones que el Estado lleva a cabo con sus instituciones, además de la transparencia que muestra a la población costarricense en la ejecución de sus actividades, sean estas de carácter de imperio (monopolísticas) o más bien reguladoras (desarrolladas por la iniciativa privada), deben de gestionarse (fiscalizarse) en el marco de las relaciones que, todos los actores anteriormente

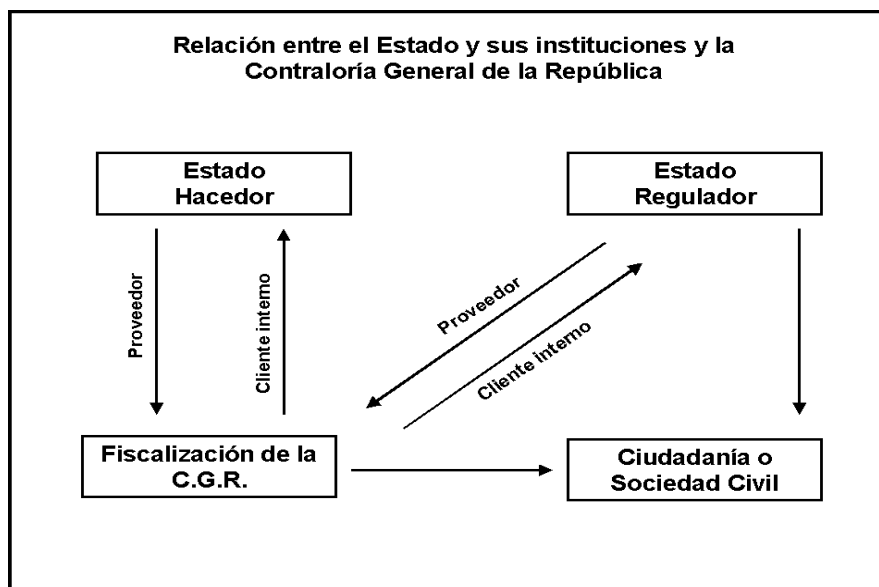
---

<sup>66</sup> MUÑOZ PALACIOS, Bernabé. El Presupuesto Nacional como elemento de control y su importancia para la fiscalización pública. Tesis para optar al grado de Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos, Guatemala. 1965. Página 25

<sup>67</sup> HERNÁNDEZ V., Rubén. Instituciones de Derecho Público Costarricense. Primera Edición. Tercera reimpresión. EUNED. San José, Costa Rica. 1999. Página 102

mencionados, realizan con la Contraloría General de la República, interrelaciones que se esquematizan en la siguiente figura:

**Figura No. 2**



Fuente: Contraloría General de la República. Hacia la Contraloría del Siglo XXI: principales lineamientos para su modernización. Contraloría General de la República. 1999. Página 52

La relación de fiscalización y control de la legalidad de los planes nacionales, es decir, institución - Estado, se debe asociar a las prácticas que permitan desarrollar una coherencia en el actuar de los proveedores (empresa privada) y las necesidades de la sociedad civil.

Así, una de las políticas institucionales de la Contraloría General de la República para con el Estado y por ende para con el pueblo, dicta que como organización debe de *"Fiscalizar los fondos públicos que sean utilizados en la producción de bienes y en la prestación de servicios de calidad, que satisfagan las necesidades de la ciudadanía."*<sup>68</sup>

De esta manera, la institución está en la obligación de velar porque el Estado se apegue al ordenamiento jurídico en materia de recursos públicos, teniendo capacidad de emitir directrices que fortalezcan el control y la fiscalización:

<sup>68</sup> Contraloría General de la República. Informe PP-102-005. <http://www.racsa.co.cr/asamblea/presupuesto/2005/102CONTRALORIA%20TRANSFERENCIA.pdf>

*"Los cambios en la normativa en materia de control de los fondos públicos han generado la obligación de modificar diversos aspectos de la gestión pública tales como el presupuesto, el control interno y el proceso de contratación administrativa, entre otros. Esto demanda importantes esfuerzos por parte de los componentes del Sistema de Control y Fiscalización Superiores para evolucionar hacia una nueva cultura de administración y control públicos."*<sup>69</sup>

La relación que se da entre la Contraloría General de la República y el Estado se puede sintetizar diciendo que las metas que logre esta institución ayudarán, a través de sus diferentes unidades de fiscalización, a emitir informes y estudios, criterios, normas, recomendaciones, jurisprudencia y disposiciones que tiendan a que la Administración Pública mejore su gestión, su eficiencia y eficacia, además de la forma en que procede en su accionar en el uso de los recursos públicos.

Entonces, la institución debe dar en materia de fiscalización superior un *"seguimiento sistemático a los cambios en el entorno estatal, nacional y mundial, y un proceso de renovación permanente para adaptarse a esos cambios, con el propósito de cumplir a cabalidad con la misión que se le ha encomendado."*<sup>70</sup>

Los informes de auditoría que realice la Contraloría General de la República, en completo apego a sus facultades legales y administrativas, tienen como propósito no sólo rendir cuentas del uso de los recursos públicos, sino que también ayudar a sentar responsabilidades a todos aquellos involucrados en actos contra la Hacienda Pública, donde:

*"En la actualidad, es criterio de la Contraloría General de la República que uno de los cometidos que cumplen las unidades de Auditoría Interna en favor de un mayor apego al principio de legalidad en la administración y uso de los fondos públicos, constituye su deber de someter al conocimiento de la Administración Activa, aquellos hallazgos que, con ocasión de los estudios que realice, puedan acarrear responsabilidades de distinta naturaleza (administrativa, civil o ambas) sobre los servidores de la respectiva institución y de los que, por la lesión patrimonial que se ha originado a la Hacienda Pública, hagan necesario que la Administración Activa ejerza sus potestades en relación con aquellos servidores, ex-servidores, o bien particulares (por ejemplo: contratistas, concesionarios, usuarios), sea para la*

---

<sup>69</sup> Diario Oficial La Gaceta. Directrices para el Fortalecimiento del Control en la Gestión Pública (D-03-2004-CO-DDI). Lunes 20 de diciembre del 2004, No. 248.

<sup>70</sup> Contraloría General de la República. El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. Editado por: Fernando Herrero Acosta. Primera Edición. San José, Costa Rica. 2002. Página xvii

*imposición de sanciones administrativas o para procurar la reparación de los daños y perjuicios que su conducta hubiere provocado a la Hacienda Pública."*<sup>71</sup>

Es decir, a través de esta institución, el Estado puede conocer quienes actúan en su contra y por ende sancionar a todos aquellos implicados que a su vez han lesionado los intereses de los administrados y contribuyentes del sistema gubernamental, donde:

*"Los funcionarios públicos, tienen la responsabilidad, en el ejercicio de sus funciones, de actuar eficientemente en total apego a la Constitución Política y en general al ordenamiento jurídico. Asimismo, les corresponde, en el marco de esa responsabilidad, atender la demanda de servicios por parte de los ciudadanos, que exigen más y mejores resultados como retribución por los aportes económicos que realizan al Estado mediante impuestos y otros mecanismos."*<sup>72</sup>

Como en la actualidad la rendición de cuentas es una de las relaciones que aunada a la transparencia de labores desarrolla el Estado como uno de los componentes para gobernar con legitimidad, es importante conocer que:

*"Dentro de su cuota de responsabilidad en el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas, la Contraloría General de la República, concedora de la enorme responsabilidad que le asigna la Constitución Política y las leyes en el campo del control y la fiscalización de los recursos públicos, viene promoviendo desde hace años, dentro de su ámbito de competencia, un marco jurídico apropiado que fomente el establecimiento y consolidación de un sistema de rendición de cuentas en este país, así como el desarrollo de instrumentos que fortalezcan la transparencia en la gestión pública; ejemplos de ello, son la promulgación de la Ley General de Control Interno y el Manual de Normas Generales de Control Interno,... sin perder de vista, por supuesto, los procesos de modernización institucional que el órgano contralor viene desarrollando."*<sup>73</sup>

El autor W. Ramírez también comenta que la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley No. 8422), fue una iniciativa de la Contraloría General de la República con el fin de completar el Sistema de Rendición de Cuentas que fortalece al Sistema de Fiscalización Superior.

Así, en un proceso de reformas administrativas, donde también pueden ocurrir cambios en materia de reforma del Estado y privatizaciones, pasando a la iniciativa privada actividades que en el caso costarricense se han caracterizado por ser de

---

<sup>71</sup> CASCANTE S., Warner. Algunas reflexiones jurídicas sobre el informe de Auditoría. Boletín 2-2001 Artículo No. 3 Documento electrónico: <http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin2-2001-Articulo3.htm>

<sup>72</sup> RAMIREZ R., Walter. Reflexiones sobre la rendición de cuentas. Boletín 1-2003 Artículo No. 3 Documento electrónico: <http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin1-2003-Articulo3.htm>

<sup>73</sup> *Ibíd*em, <http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin1-2003-Articulo3.htm>

explotación pública, es muy importante la existencia de entes fiscalizadores capaces de revisar y actuar a favor de que:

*"... un proceso de privatización que fuese a transferir actividades de empresas, instituciones, programas y funciones del sector público no tradicional, o del tradicional, a la iniciativa privada nacional o extranjera, debería ser parte de las metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo y sus resultados controlados en forma conjunta por los dos sectores, cuantitativamente y evaluado en sus calidades." <sup>74</sup>*

Por tal motivo, las relaciones entre el sector público y el privado, apegados al ordenamiento jurídico, permite establecer que la Hacienda Pública es un vínculo entre las actuaciones del Estado y la fiscalización de la Contraloría General de la República, ya que, *"la Ciencia Hacendaria nos dice, que la fiscalización del presupuesto llamado también verificación es la comprobación de la fidelidad con que se ha ejecutado, y la deducción de responsabilidad a los empleados que en ello han intervenido". <sup>75</sup>*

La fiscalización superior sobre el actuar estatal se caracteriza por estar en el ámbito externo e interno, con instituciones de rango constitucional lo cual asegura su pertinencia, pero al mismo tiempo, la reforma al artículo 11 <sup>76</sup> de la Constitución Política y el principio de legalidad, constituyen elementos que los empleados públicos están obligados a conocer, ya que:

*"Son los funcionarios públicos los primeros llamados a ejercer esa labor fiscalizadora de su propio trabajo y el de otros, a fin de que estemos ante una gestión que responda en tiempo a las pretensiones de los habitantes, con una respuesta efectiva y que además obedezca a procesos administrativos transparentes y ajustados a lo establecido en el ordenamiento jurídico." <sup>77</sup>*

---

<sup>74</sup> JIMÉNEZ C., Wilburg. La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de las instituciones, empresas y programas públicos. EUNED. San José, Costa Rica. 2000. Página 259

<sup>75</sup> MUÑOZ PALACIOS, Bernabé. El Presupuesto Nacional como elemento de control y su importancia para la fiscalización pública. Tesis para optar al grado de Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos, Guatemala. 1965. Página 25

<sup>76</sup> Reforma que agrega al segundo párrafo del artículo 11 lo siguiente: "La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas" (Aprobado en la Ley No. 8003 del 8 de junio de 2000).

<sup>77</sup> ECHANDI M., José M. La fiscalización administrativa un compromiso de todas y todos. Boletín 1-2003 Artículo No. 7 Documento electrónico: <http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin1-2003-Articulo7.htm>

Históricamente, dentro de las relaciones del Estado y de la Contraloría General de la República, es que esta institución cuenta con un grado de independencia tal, que le permite dentro de su competencia, velar por el accionar de la Administración Pública incluidos sus funcionarios, sobre todo, por lo complejo de las estructuras y relaciones de las instituciones públicas y por la amplia gama de operaciones que desarrollan, de manera que se encuentra facultada para rendir cuentas a la ciudadanía del uso de los recursos públicos.

### **III. Antecedentes e Historia de la Contraloría General de la República**

A inicios de la etapa de la colonia, en Costa Rica se ve la necesidad de dictar disposiciones que cumplieran con el *“objetivo de procurar un correcto manejo de los asuntos públicos por parte de los funcionarios de Gobierno.”*<sup>78</sup> Así después de la independencia, en el año de 1825, se promulga la primera Ley Fundamental de Costa Rica: el de Pacto de Concordia, donde se especifica la forma de llevar el orden en el manejo de la Hacienda Pública.

La Hacienda Pública, es una de las funciones que se deben de vigilar con mayor atención en los Estados, sobre todo porque es a través de ella que se logran satisfacer necesidades del pueblo que la iniciativa privada no tiene el interés por desarrollar o no se encuentra en capacidad de hacerlo, de tal manera, L. Einaudi en sus Principios de Hacienda Pública explica que: *“La Ciencia de la Hacienda es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas se llaman públicas.”*<sup>79</sup>

Debido a la gran necesidad que sufría el país de fortalecer el manejo de fondos públicos es que:

*“... en 1922, mediante Ley Nº 8 del 26 de mayo, se creó la Oficina de Control, la cual asumió las funciones de la Contaduría Mayor<sup>(80)</sup>, además, debía aprobar*

---

<sup>78</sup> Contraloría General de la República. Reseña histórica del control en Costa Rica. <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/442.htm>

<sup>79</sup> EINAUIDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid, España. 1962. Página 3

<sup>80</sup> Contaduría Mayor: órgano compuesto por un tribunal superior de cuentas que examinaba, glosaba y fenecía las cuentas que debían rendir los administradores, tesoreros y recaudadores de fondos públicos.



*anticipadamente el presupuesto del año siguiente y ejercer el control presupuestario. Dependía también del Poder Ejecutivo y tenía rango Constitucional.”<sup>81</sup>*

Con esto, en el año 1945, se da inicio a la derogación de la Ley No. 8 y empieza a regir la Ley No. 200 del 6 de setiembre de 1945, “*donde se crea el Centro de Control que era una institución auxiliar del Poder Legislativo, que tendría independencia de los demás poderes.*”<sup>82</sup>

Ya en 1948 estalla la revolución dirigida por José Figueres Ferrer e inicia en Costa Rica una época de cambio donde se rompen las disposiciones establecidas constitucionalmente y gracias a la Asamblea Constituyente convocada en 1949, es que surge el afán por otorgar una evaluación a las funciones del Centro de Control, y así se estipuló:

*“... la necesidad de que existiera un órgano que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero, económico y legal de los fondos públicos, por lo que se incluyó un capítulo en la Ley Fundamental para la creación de la Contraloría General de la República.”<sup>83</sup>*

Esta institución sería la encargada de dar impedimentos y de vigilar las actuaciones de las entidades bajo su control, además de llevar un “*contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación de presupuestos*”<sup>84</sup> debido a su poder constitucional que certificaría el cumplimiento de sus mandatos. Asimismo:

*“... en el título XIII, capítulo II de la Constitución Política de Costa Rica, se incluye la creación de la Contraloría General de la República. El artículo 183 de este documento la define como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en relación con otros poderes del Estado, con facultad para intervenir toda entidad pública.”<sup>85</sup>*

Dada esta independencia funcional y administrativa, constitucionalmente se veló porque la dirección de la institución fiscalizadora contara con jefes que al mismo

---

<sup>81</sup> Contraloría General de la República. Reseña histórica del control en Costa Rica.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/442.htm>

<sup>82</sup> *Ibidem*, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/442.htm>

<sup>83</sup> *Ibidem*, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/442.htm>

<sup>84</sup> *Ibidem*, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/442.htm>

<sup>85</sup> Contraloría General de la República. Creación de la Contraloría General de la República.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/440.htm>

tiempo fungieran por motivo de sus capacidades y no por una asignación impositiva, ya que, en el seno del Poder Legislativo ocurre una votación para dichos nombramientos. Por lo tanto, esta entidad estará a cargo de:

*“... un Contralor y un Subcontralor, nombrados por la Asamblea Legislativa por un período de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente y gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. Estos funcionarios responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante la votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros.”<sup>86</sup>*

Conjuntamente, como esta institución tiene rango constitucional, la Constitución Política presenta en varios de sus artículos las funciones relacionadas con la aprobación, modificación y liquidación de presupuestos del Poder Ejecutivo (Artículos 179, 181 y 189). Así, en su artículo 184, especifica las atribuciones y deberes que debe cumplir esta entidad las cuales se estudiarán más adelante en este capítulo.

Asimismo, es en 1950 mediante la Ley No. 1252 del 23 de diciembre de dicho año iniciando a regir el 1 de enero de 1951, que se emite la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; la cual fue sustituida por la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, donde se especifican los objetivos, funciones, atribuciones, procedimientos y organización de la Contraloría General de la República.

En 1951, inicia la Contraloría General de la República *“bajo la dirección del Sr. Amadeo Quirós Blanco y del señor Rodolfo Castaing Castro como Contralor General y Subcontralor General de la República, respectivamente.”<sup>87</sup>* Desde ese entonces, la institución ha fiscalizado la Hacienda Pública.

Realizando una revisión de las Memorias de la institución desde 1951 y hasta la actualidad, el recuento indica que desde 1950, la Contraloría General de la República ha contado con once (11) Contralores y Subcontralores Generales los cuales se nombran a continuación:

---

<sup>86</sup>Ibídem, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/440.htm>

<sup>87</sup>Ibídem, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/440.htm>

**Tabla No. 3**  
**Contralores y Subcontralores de la República**  
**(1950 - 2005)**

<b>Contralores Generales</b>	<b>Subcontralores Generales</b>
Sr. Amadeo Quirós Blanco 1950-1956	Lic. Rodolfo Castaing Castro 1950-1950
Lic. Francisco Ruiz Fernández 1956-1961	Lic. José Paulino Soto Chaves 1950-1956
Lic. Jorge Nilo Villalobos Dobles 1961-1964	Ing. Mario Ant. Rodríguez Rodríguez 1956-1964
Lic. Eugenio Rodríguez Vega 1964-1970	Lic. Fernando Murillo Bonilla 1964-1967
Sr. Roberto Losilla Gamboa 1970-1972	Sr. Roberto Losilla Gamboa 1967-1970
Lic. Rafael A. Chinchilla Fallas 1972-1987	Lic. Rafael A. Chinchilla Fallas 1970-1972
Lic. Elías Soley Soler 1987-1992	Lic. Rolando Ramírez Paniagua 1972-1982
Lic. Samuel Hidalgo Solano 1992-1996	Lic. Rodrigo Ramírez Montoya 1982-1990
Lic. Luis Fernando Vargas Benavides 1996-2004	Licda. Aracelly Pacheco Salazar 1990-1996
Dr. Alex Solís Fallas 2004-2004	Dr. Jorge Corrales Quesada 1996-2004
Licda. Rocío Aguilar Montoya 2005-	Licda. Marta Acosta Zúñiga 2004-

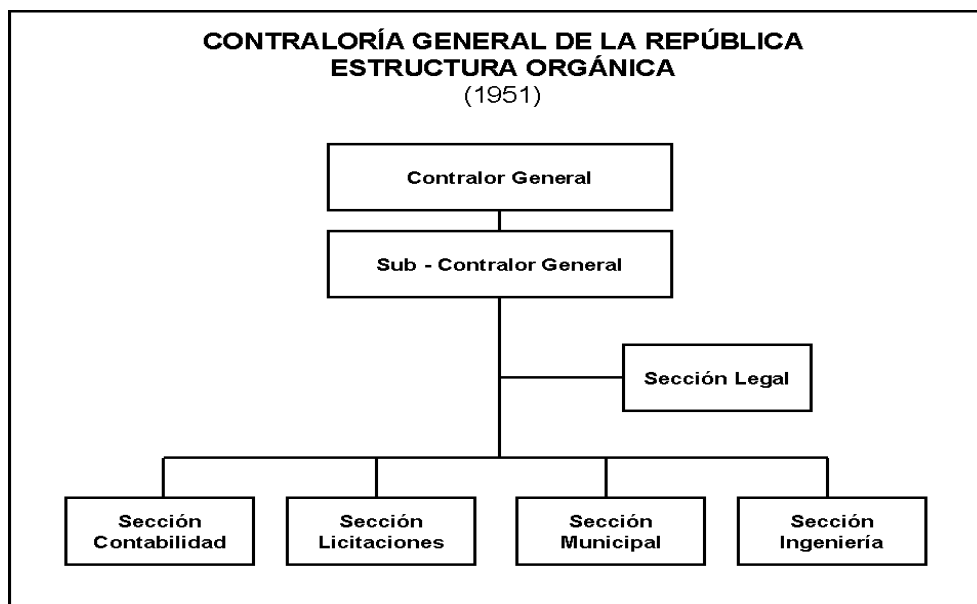
Fuente: Memorias Institucionales de la Contraloría General de la República desde 1951 hasta el 2004.

Así, desde su creación la Contraloría General de la República ha cumplido con el propósito establecido en el Título XIII, Capítulo II de la Constitución Política, de ser *“una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero en relación con los Poderes del Estado, tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.”*<sup>88</sup>

Es importante rescatar en este punto, la conformación estructural de la Contraloría General de la República en sus albores, ya que, permite identificar la extensión de las necesidades de fiscalización en esa época.

<sup>88</sup> Contraloría General de la República. *Propósito*.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/543.htm>

**Figura No. 3**



Fuente: Contraloría General de la República. Memoria Institucional. 1951

Puede apreciarse en la figura anterior, que la Contraloría General de la República contaba en el año de 1951 con una estructura prácticamente horizontal, cuya jerarquía la ejercían el Contralor General y el Subcontralor General, contando con un nivel de asesoría legal y con cuatro grandes áreas de fiscalización y control a saber: Contabilidad, Licitaciones, Municipal e Ingeniería.

La estructura orgánica evidencia que en la época en que se concibe la institución, el crecimiento y la intervención estatal no se encontraba en su etapa de desarrollo de la gran cantidad de sectores que en los años posteriores el Gobierno costarricense se involucraría, creando otras instituciones públicas que deberían ser fiscalizadas, ya que, utilizarían fondos públicos. De esta manera:

*"El desarrollo de la fiscalización del Estado ha venido evolucionando constantemente hasta ir logrando ponerse en contacto con las técnicas y métodos más modernos en materia de organización, controles, registros, etc. En la actualidad ya no constituyen únicamente oficinas o dependencias burocráticas con un servicio o carga fiscal más, sino que son organismos o dependencias altamente especializados en materia de su competencia, esto ha venido a redundar en una*

*administración pública más sana y eficiente con personas debidamente preparadas para el mejor logro de sus funciones, para servicio y tranquilidad del pueblo." <sup>89</sup>*

La Contraloría General de la República, es una institución que con el pasar de los años ha ido evolucionando, desde su concepción como un Tribunal de Cuentas hasta llegar a ser la encargada de garantizar la producción inmediata de informaciones que permitan al pueblo conocer el uso de los recursos públicos a través de las manos de la administración estatal.

En este sentido, a continuación se presenta cómo en la actualidad la institución sintetiza el propósito de su accionar junto a lo que en el futuro debería de conseguir a través de principios rectores para el desempeño de sus labores, fortaleciendo así su legitimidad teórica.

**Cuadro No. 2**  
**Principales relaciones de la misión, visión y valores de la**  
**Contraloría General de la República.**

*(continúa en la página siguiente)*

---

<sup>89</sup> MUÑOZ PALACIOS, Bernabé. El Presupuesto Nacional como elemento de control y su importancia para la fiscalización pública. Tesis para optar al grado de Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos, Guatemala. 1965. Página 25

**Cuadro No. 2**  
**Principales relaciones de la misión, visión y valores de la**  
**Contraloría General de la República.**

Marco teórico para el desempeño de las labores de fiscalización y control <sup>90</sup>		Valores <sup>91</sup>	Principales relaciones
<b>Misión</b>	<i>"... órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública que le permite a la sociedad costarricense conocer qué resultados están logrando sus gobernantes y los funcionarios públicos con los recursos y el mandato que se les entregó al amparo del régimen democrático."</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Integridad</i></li> <li>• <i>Lealtad</i></li> <li>• <i>Excelencia</i></li> <li>• <i>Coordinación</i></li> <li>• <i>Trabajo en equipos autodirigidos</i></li> </ul>	La ética y la responsabilidad junto al compromiso en la gestión, permiten que la capacidad técnica de la institución se ejecute adecuadamente a través de una comunicación eficiente con los demás órganos del Sistema de Fiscalización Superior.
<b>Visión</b>	<i>"... proveer una gestión efectiva y transparente en el manejo de la Hacienda Pública, para facilitar el bienestar de la sociedad costarricense, por medio de una actuación en donde la excelencia y oportunidad, la agilidad y la técnica y la justicia y el sentido de servicio, constituyan pilares fundamentales en la consecución de sus cometidos superiores de fiscalización y control."</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Justicia</i></li> <li>• <i>Respeto</i></li> <li>• <i>Liderazgo</i></li> <li>• <i>Motivación</i></li> <li>• <i>Servicio al usuario</i></li> </ul>	Las negociaciones y acuerdos, además de las labores cotidianas que se encuentren conforme al orden jurídico vigente, permitirán, el trato adecuado al desarrollar el trabajo y fortaleciendo la gestión estratégica de la institución en el futuro.

De esta manera, la Contraloría General de la República, en el anterior marco de relaciones, ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública tal y como lo establece el artículo 4 de su Ley Orgánica, ley que históricamente ha evolucionado junto a la institución en materia de funciones, estructura y normativa relacionada para el mejor desempeño de sus labores, esto permite afirmar que:

*"La fiscalización moderna, sistemática y regularizada y sobre todo esencialmente preventiva, no tienen tanto por objeto castigar los errores, culpas y omisiones en la recaudación y empleo de los fondos públicos cuanto a prevenirlos hasta donde sea posible." <sup>92</sup>*

<sup>90</sup> Contraloría General de la República. Visión y Misión.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/446.htm>

<sup>91</sup> Contraloría General de la República. Características y Valores.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/166.htm>

<sup>92</sup> MUÑOZ PALACIOS, Bernabé. El Presupuesto Nacional como elemento de control y su importancia para la fiscalización pública. Tesis para optar al grado de Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos, Guatemala. 1965. Página 26

Por lo tanto, la Contraloría General de la República, es una institución que nace con el fin vigilar la Hacienda Pública y que con el pasar de los años desarrolla acciones y estructuras orgánicas, como se verá más adelante, que le permiten cumplir con las exigencias que la dinámica de las organizaciones estatales y de las empresas privadas que realizan negocios con el Estado día a día, puedan servir como instrumento de rendición de cuentas y transparencia de la Administración Pública costarricense.

#### **IV. Fundamento Legal de la Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República se concibe como una institución de rango constitucional que ejercerá su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública.

Es necesario aclarar que la Hacienda Pública, tal y como lo dicta el artículo 8 de la Ley No. 7428 o Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, está constituida por:

*"... los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos."*<sup>93</sup>

Cabe resaltar que se incluyen dentro de esta fiscalización a todas las organizaciones públicas o privadas que dispongan o administren recursos públicos, por cualquier título o razón que lo hagan; esto se relaciona con los fondos públicos, que son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos según se aprecia en el artículo 9 de la misma ley.

Aclarado lo anterior, el estudio del marco o fundamento legal se inicia con los artículos de la Constitución Política de la República de 1949 que le dan a la Contraloría General de la República el máximo rango dentro del Sistema de Fiscalización y Control. A su vez, es importante destacar que tan sólo dos artículos son los que hacen de esta institución el ente superior en dichas materias.

---

<sup>93</sup> Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Artículo 8.

La Constitución Política en su Título XIII Capítulo II artículo 183, dicta que la organización que vigilará por la Hacienda Pública es la Contraloría General de la República cuya independencia funcional y administrativa queda asegurada por dicho ordenamiento jurídico, además de estar a cargo de un Contralor y un Subcontralor. Así, explícitamente se tiene que:

*"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 reelectos 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 proceder incorrectos."*<sup>94</sup>

Constitucionalmente, la institución contralora tiene que llevar a cabo las atribuciones y deberes estipulados en el artículo 184 que incluyen la fiscalización tanto de la ejecución como de la liquidación de los presupuestos de la República y la realización de informes de gestión<sup>95</sup> de la Hacienda Pública, entre otros que son necesarios para salvaguardar los recursos del Estado.

La Contraloría General de la República al contar con rango constitucional y al mismo tiempo con independencia funcional y administrativa, además de jerarcas con gozo de las prerrogativas de los Supremos Poderes le permite desempeñarse sin presión política, y al mismo tiempo ejercer control fiscal, político y moral sobre las actuaciones del Estado y de sus funcionarios.

Dentro del estudio del fundamento legal, es necesario continuar con la Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que hace la debida delimitación de disposiciones generales, independencia de la institución, sus alcances y su rectoría del ordenamiento de control y fiscalización superiores entre otros temas.

---

<sup>94</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. Artículo 183

<sup>95</sup> Estos informes, corresponden a documentos técnicos llamados "memorias" cuyo propósito consiste en rendir cuentas respecto a los movimientos que corresponden al año económico anterior, e incluyen el detalle de las labores del órgano contralor y de las opiniones y sugerencias que se consideren necesarias para el manejo de los fondos públicos por parte del jerarca.



A continuación se presenta un cuadro para realizar las relaciones más relevantes para la presente investigación en materia de lo estipulado por dicha ley, sus artículos principales y el tema de fiscalización superior.

**Cuadro No. 3**  
**Artículos y temas relevantes de la Ley Orgánica de la**  
**Contraloría General de la República**

Artículos Ley No. 7428	Tema
1. <i>"La Contraloría General de la República es un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley."</i>	Explica la naturaleza jurídica y atribución general de la institución en el control superior de la Hacienda Pública.
2. <i>"En el ejercicio de sus potestades, la Contraloría General de la República goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley. El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones."</i>	Se garantiza la independencia funcional y administrativa en la toma de decisiones de la organización respecto a cualquier otro órgano de la Administración Pública.
5. <i>"Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República. Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido."</i>	Otorga el control sobre los fondos públicos y las actividades que los entes privados desarrollan para la Administración Pública por parte de la Contraloría General de la República.

**Cuadro No. 3**  
**Artículos y temas relevantes de la Ley Orgánica de la**  
**Contraloría General de la República**  
 (continuación)

Artículos Ley No. 7428	Tema
<p>10. <i>"El ordenamiento de control y de fiscalización superiores de la Hacienda Pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de esa fiscalización o necesarios para esta.</i></p> <p><i>Este ordenamiento comprende también las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extrajeros y fondos y actividades privados, a los que se refiere esta Ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional."</i></p>	<p>El ordenamiento de control y fiscalización superior comprende el conjunto de normas que regulan todas las actividades administrativas de las organizaciones involucradas en el uso de recursos públicos.</p>
<p>11. <i>"Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley."</i></p>	<p>La finalidad de este ordenamiento es garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles en el manejo de fondos públicos.</p>
<p>12. <i>"La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, contemplado en esta Ley.</i></p> <p><i>Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan.</i></p> <p><i>La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.</i></p> <p><i>La Contraloría General de la República tendrá, también, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizará esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear."</i></p>	<p>Se constituye a la institución como el órgano rector del ordenamiento de la utilización de recursos públicos.</p>

Como puede apreciarse, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República determina los campos de acción de la institución, así como también, logra complementar lo estipulado por la Constitución Política, estableciendo un marco legal delimitado pero amplio que permite su funcionamiento. De esta manera:

*"... la Contraloría ejerce un control de eficiencia y legalidad respecto del manejo de los fondos públicos, según lo disponen los artículos 11 y 17 de su Ley Orgánica. De acuerdo con el artículo 18 de esa misma ley tiene potestades de control presupuestario, por lo tanto, además de aprobar o desaprobar los presupuestos de la administración, fiscaliza la forma en que se formulan y organizan, para que se ajusten a las prescripciones técnicas y a planes de desarrollo. También ejerce*

*control sobre la actividad contractual de la administración pública y fiscaliza el sistema de control con la colaboración de las auditorías internas."*<sup>96</sup>

Además de lo estudiado anteriormente, existen otras leyes, pronunciamientos, reglamentos y normativas que complementan el fundamento legal de la institución, entre ellos los siguientes:

### **Leyes**

Constitución Política de la República, 1949	Ley Fundamental
Ley Orgánica de la Contraloría General de la República	Ley No. 7428
Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública	Ley No. 8422
Ley de Control Interno	Ley No. 8292
Ley de Contratación Administrativa	Ley No. 7494
Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Ley No. 8131
Ley General de la Administración Pública	Ley No. 6227
Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos	Ley No. 8220

### **Reglamentos y manuales**

Reglamento General de la Contratación Administrativa (No. 25038)
Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (No. 30058)
Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública
Fe de erratas del Reglamento de Refrendo de Contratos y Convenios

<sup>96</sup> Contraloría General de la República. El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. Editado por: Fernando herrero Acosta. Primera edición. San José, Costa Rica. 2002. Página 387

### **Reglamentos y manuales** (continuación)

Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos
Reglamento sobre el pago de los Gastos de los Partidos Políticos
Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización (Publicado en La Gaceta No. 107 del 5 de junio del 2002)

### **Pronunciamientos, criterios y oficios**

Compendio de Pronunciamientos en Materia Presupuestaria
Compendio de Pronunciamientos, criterios y directrices de carácter técnico y doctrinario en materia de Auditoría Interna y de Control Interno.

### **Proyectos de ley**

Proyecto de Ley de Reformas al Marco Legal que asigna competencias a la Contraloría General de la República en el Régimen Municipal
---

Las leyes, reglamentos, pronunciamientos, criterios y oficios anteriormente mencionados, constituyen un ejemplo de la magnitud de normas que se involucran en materia de fiscalización superior en general y en marco legal en particular para la Contraloría General de la República cuyos principales ejes de acción se circunscriben a la protección de la Hacienda Pública y al apego del principio de legalidad.

Es importante resaltar la mención que se hace en cuanto a proyectos de ley, ya que, deja entre dicho que existen vacíos en el marco jurídico existente, y al mismo tiempo, que con el pasar de los años es necesario avanzar y mejorar metódicamente el Sistema de Fiscalización Superior y fortalecer los medios para ejercer control.

De esta manera, el órgano contralor cuenta con un ordenamiento jurídico base constituido por los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y además por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley No. 7428); sin embargo, por la amplitud de funciones que ejerce, es necesario que su fundamento legal se fortalezca con las leyes, reglamentos, pronunciamientos, criterios, oficios y proyectos de ley que anteriormente se mencionaron, y que al mismo tiempo, aumentan considerablemente la

capacidad de la Administración Pública en materia de fiscalización, control (interno y externo), rendición de cuentas y transparencia.

## V. Conformación Estructural de la Contraloría General de la República

Para poder analizar la conformación estructural de la Contraloría General de la República es importante tener en claro la definición de estructura, así, tal como lo menciona A. Palacios en su libro *Investigación Administrativa*, este concepto se refiere al *“... producto de un conjunto de relaciones ordenadas entre diversos elementos, él a su vez posee la característica de modificarse a medida en que los elementos varían en el espacio y en el tiempo.”*<sup>97</sup>

Una vez aclarado lo anterior, se puede afirmar que:

*“... el concepto de estructura tiene una dimensión sincrónica<sup>(98)</sup> cuando el análisis se refiere a un sistema en un determinado momento temporal; y tiene una dimensión diacrónica<sup>(99)</sup> cuando el análisis está en relación a un eje de tiempo y asumen característica de cambio, transformación y variabilidad en general.”*<sup>100</sup>

Explicado esto, se puede presentar la conformación estructural de la Contraloría General de la República, por medio de la cual se ejemplifica de manera esquematizada a través del organigrama de dicha institución las relaciones jerárquicas y de funciones:

---

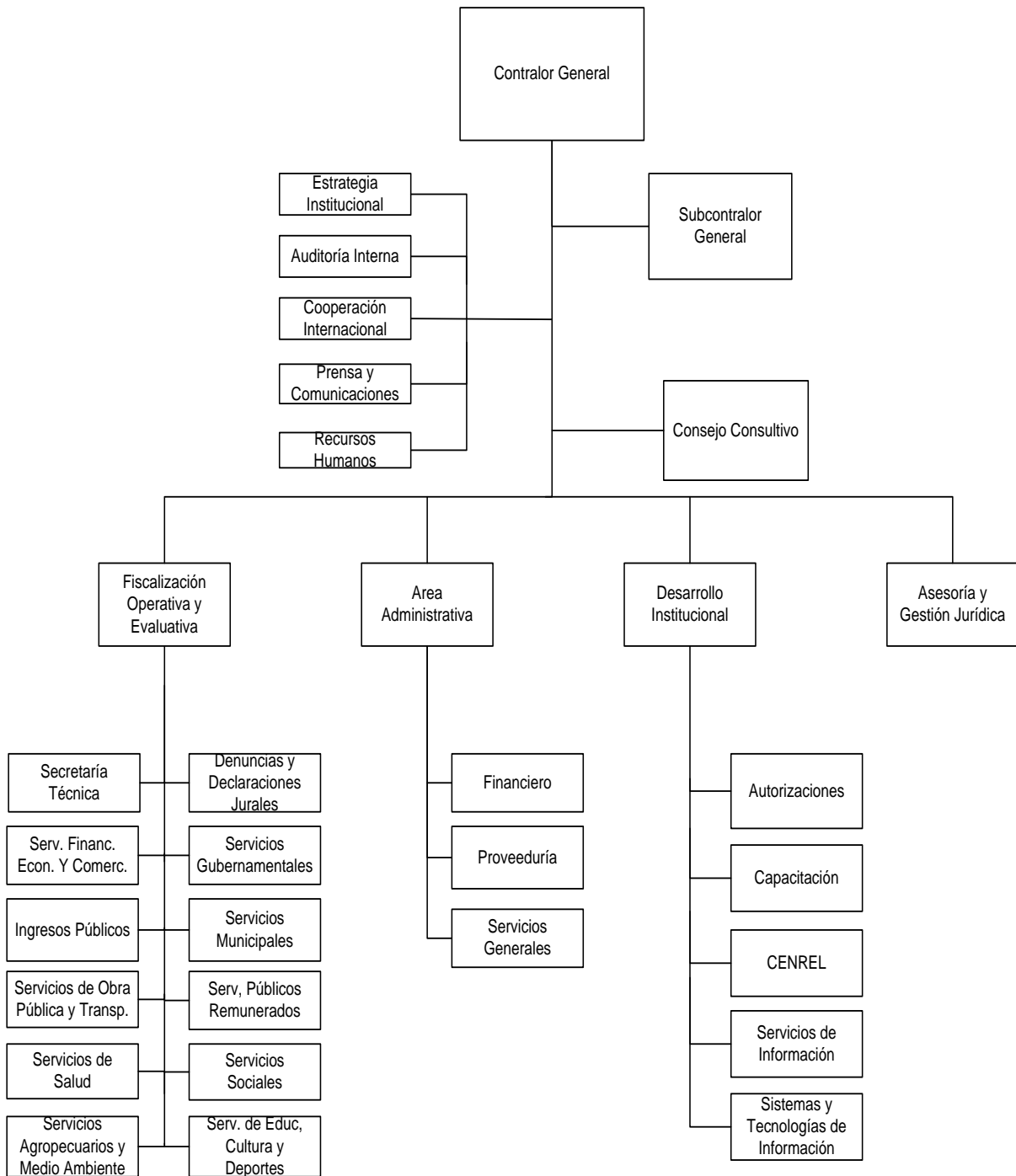
<sup>97</sup> PALACIOS E., Alfonso J. Investigación Administrativa. Primera Edición. Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa. San José, Costa Rica 1998. Página 66

<sup>98</sup> A. Palacios define Dimensión Sincrónica como al análisis que hace referencia a un momento de tiempo determinado, donde no incluyen las variables temporales.

<sup>99</sup> A. Palacios define Dimensión Diacrónica como el análisis de las transformaciones que se operan en el transcurso del tiempo.

<sup>100</sup> PALACIOS E., Alfonso J. Prospectiva Organizacional. Primera Edición. Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa. San José, Costa Rica 1998. Página 81

**Figura No. 4**  
**Contraloría General de la República**  
**Estructura organizacional (2005)**



Fuente: Contraloría General de la República. Organigrama 2005.

Dada la estructura organizacional anterior, se describen a continuación cada uno de los elementos que se conforman para poder entender mejor el funcionamiento de la institución contralora:

### **Contralor y Subcontralor**

Se les denomina tanto al Contralor General de la República como al Subcontralor General de la República como los superiores jerárquicos de esta institución.

Según la Ley Orgánica No. 7428 en su artículo 38 en lo que se refiere a jerarquía, indica que el Contralor será el superior del Subcontralor, este último deberá reemplazar al Contralor en sus ausencias, con sus mismas atribuciones. Asimismo, el Subcontralor será el colaborador inmediato del Contralor en diversas funciones como lo son la planificación, organización, dirección y control de la institución, también ayudará al contralor en la formulación de sus políticas.

El Subcontralor debe desempeñar las funciones que le delegue el Contralor, ya sea de forma transitoria o permanente. A su vez, desempeñará una serie de funciones y tareas que se le atribuyen por medio de los reglamentos de la organización, que al mismo tiempo deben estar bajo la subcoordinación del Contralor.

En el caso de los máximos jefes de dicha institución, según lo establece el artículo 3 de la Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: *“La representación de la Contraloría General de la República corresponde a su jerarca, el Contralor General, quien podrá delegarla en el Subcontralor General. En las ausencias temporales del Contralor, el Subcontralor tendrá de pleno derecho esa representación...”*

101

El artículo 2 de la mencionada ley expresa que: *“... El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones.”*<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Ley No.7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Artículo 3.

<sup>102</sup> *Ibíd*em, artículo 2.

Para llegar a dichos cargos los ciudadanos deben cumplir con una serie de requisitos que se encuentran expresados en el artículo 39 de dicha ley, la cual dicta que:

*“Para ser Contralor o Subcontralor se requiere:*

- a) Ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con diez años de residencia en el país después de obtenida la nacionalidad y ser ciudadano en ejercicio.*
- b) Ser mayor de treinta y cinco años.*
- c) Ser reconocida honorabilidad.”* <sup>103</sup>

A su vez, estos jerarcas deben de respetar una serie de impedimentos que se encuentran en el artículo 40 de la mencionada ley, el cual dice que:

*“No pueden ser nombrados Contralor o Subcontralor Generales quienes sean:*

- 1.- Cónyuge del Contralor General o del Subcontralor.*
- 2.- Pariente entre sí en la línea directa o en la colateral hasta el cuarto grado inclusive, o con vínculo civil por afinidad, hasta el cuarto grado, inclusive.*
- 3.- Parientes del Presidente de la República, de los Vicepresidentes de la República y de los Ministros, hasta el cuarto grado inclusive, o con vínculo civil por afinidad hasta el mismo grado.*

*La violación de estos impedimentos causará la nulidad absoluta del nombramiento.”* <sup>104</sup>

Para que se pueda evidenciar la transparencia de los actos tanto del Contralor como del Subcontralor, estarán obligados a declarar sus bienes, de conformidad con la ley; y a su vez tendrán responsabilidad cuando por dolo <sup>105</sup> o culpa grave <sup>106</sup> causen perjuicio a la Hacienda Pública.

## **Consejo Consultivo**

Dentro de la parte asesora de la cúpula de la organización se encuentra al Consejo Consultivo, el cual está encargado de asesorar al Contralor y Subcontralor en la

---

<sup>103</sup> *Ibíd*em, artículo 39.

<sup>104</sup> *Ibíd*em, artículo 40.

<sup>105</sup> Según J. Cerezo en su libro *Curso de Derecho Penal Español*, el dolo es la conciencia y voluntad de la realización de los elementos objetivos del tipo. Se distingue, por ello, un elemento intelectual y un elemento volitivo (Página 445).

<sup>106</sup> La culpa (grave) se refiere a la falta en el cumplimiento de los deberes morales o jurídicos cometida a sabiendas o por imprudencia o negligencia. También, a la imputación o reproche de una acción voluntaria o involuntaria a una persona a efecto de su responsabilidad; en materia de Derecho constituye un elemento subjetivo del delito (SALVAT. *La Enciclopedia*. Madrid, España. 2004. Volumen 6. Página 4153).



toma de decisiones sobre asuntos importantes relacionados con el quehacer de la institución cuando así se le requiera.

Dicho consejo se encuentra integrado por el Contralor y Subcontralor, además por aquellos funcionarios de alto nivel que el Contralor General designe, así la:

*“Contraloría General de la República contará con un Consejo Consultivo integrado por funcionarios de alto nivel de la misma institución, el cual asesorará al Contralor y al Subcontralor respecto de sus políticas.”<sup>107</sup>*

Es evidente que toda organización debe contar con áreas de apoyo o staff, con el objetivo de ampliar la gama de toma de decisiones asertivas. A. Palacios menciona en su libro *Investigación Administrativa* que: *“... el staff asesora, ampliando el espectro de las políticas, evaluando alternativas, analizando restricciones, etc., no decide, sino que asesora al funcionamiento de línea que es quien concentra la autoridad.”<sup>108</sup>*

El mismo autor considera a estas unidades como áreas de apoyo o staff, ya que, tienen la función de *“... evaluar, verificar y dar seguimiento a los planes, programas y procesos de la organización, a fin de generar información ágil y oportuna en la toma de decisiones gerenciales.”<sup>109</sup>*

Por esto, estas unidades son trascendentales, y son las encargadas de empezar el proceso de fiscalización a lo interno de la institución, mejorando planes, programas y procesos de la organización.

Así, la Contraloría General de la República según su estructura orgánica cuenta con las siguientes unidades staff:

- Estrategia Institucional: Se encarga de orientar estratégicamente el quehacer de la institución, así como, coordinar la planificación institucional y posicionarla dentro del ámbito nacional como una institución fundamental en la organización del Estado costarricense.

---

<sup>107</sup> Ley No.7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Artículo 44.

<sup>108</sup>PALACIOS E., Alfonso J. *Investigación Administrativa*. Primera Edición. Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa. San José, Costa Rica 1998. Página 76.

- Auditoría Interna: Esta unidad evalúa la suficiencia y efectividad del sistema de control interno y de la calidad de la ejecución de la organización en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas; todo esto con el fin de prestar un servicio constructivo y de protección a la Administración y reforzar las relaciones inherentes a la responsabilidad de rendir de cuentas.
- Cooperación Internacional: Maneja las relaciones que establezca la Contraloría General de la República con otras instituciones y organizaciones internacionales de fiscalización superior.
- Prensa y Comunicaciones: Establece una comunicación efectiva con la sociedad costarricense mediante las herramientas que brinda el periodismo, la prensa, las comunicaciones y la publicidad, a efecto de mantener una opinión pública favorable y fortalecer la imagen de la Institución.
- Unidad de Recursos Humanos: Apoya la gestión efectiva del recurso humano, con una visión proactiva y de asesoría oportuna a los responsables de las distintas unidades para la implementación de la estrategia organizacional, así como garantizar la uniformidad de criterios en esta materia.

Aunado a lo anterior, la parte funcional de la estructura de la Contraloría General de la República, se compone de cuatro grandes áreas las cuales de manera más sintética se mostrarán en el siguiente cuadro:

---

<sup>109</sup> *Ibíd.* Página 143

**Cuadro No. 4**  
**Áreas funcionales de la Contraloría General de la República**

División	Subdivisión	Función
<p>1. Fiscalización operativa y evaluativa: Le corresponde dirigir las labores de fiscalización operativa y evaluativa que realizan las áreas de fiscalización superior que conforman esta División, atendiendo criterios de efectividad, transparencia, orientación al usuario y de legalidad.</p>	<p>1.1 Secretaría Técnica. 1.2 Denuncias y Declaraciones Juradas. 1.3 Servicios Financieros, Economía y Comercio. 1.4 Servicios Gubernamentales. 1.5 Ingresos Públicos. 1.6 Servicios Municipales. 1.7 Servicios Públicos Remunerados. 1.8 Servicios de Salud. 1.9 Servicios Sociales. 1.10 Servicios Agropecuarios y Medio Ambiente. 1.11 Servicios de Educación Cultura y Deporte. 1.12 Servicios de Obra Pública y Transporte.</p>	<p>Las funciones de la división de fiscalización evaluativa y operativa se presentarán con mayor detalle en el apartado "VII Ámbitos de Fiscalización de la Contraloría General de la República" del presente capítulo, con el fin de ahondar en sus ámbitos de fiscalización.</p>
<p>2. Área Administrativa: Hacer lo correspondiente para lograr que la institución disponga de servicios de apoyo que respondan a las necesidades de los procesos de fiscalización superior.</p>	<p>2.1 Unidad de Servicios Financieros</p>	<p>2.1 Dar soporte a los procesos sustantivos de fiscalización superior y apoyo mediante el mejor aprovechamiento de las fuentes de financiamiento del gasto a través de la ejecución coordinada, concertada y dinámica del plan presupuesto.</p>
	<p>2.2 Unidad de Proveduría</p>	<p>2.2 Asegurar oportuna y adecuadamente la provisión y control de los bienes y servicios, que los procesos de fiscalización superior y de apoyo requieran, a través de medios administrativos ágiles y transparentes y con apego a los procedimientos legales vigentes.</p>
	<p>2.3 Unidad de Servicios Generales</p>	<p>2.3 Apoyar los procesos de fiscalización superior mediante el suministro de servicios generales, atendiendo criterios de efectividad y orientación al usuario.</p>

**Cuadro No. 4**  
**Áreas funcionales de la Contraloría General de la República**  
 (continuación)

División	Subdivisión	Función
<p>3. Desarrollo Institucional:                      Dirigir las labores de soporte técnico a la fiscalización, así como las acciones necesarias para el pleno ejercicio de la rectoría del Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores.</p>	<p>3.1 Autorizaciones y Aprobaciones</p>	<p>3.1 Lograr una gestión pública más efectiva y con apego a principios de legalidad y transparencia y coadyuvar en la fiscalización superior de la Hacienda Pública, mediante el refrendo, autorización y aprobación de actos administrativos que le corresponde efectuar de conformidad con el ordenamiento jurídico.</p>
	<p>3.2 Centro de Capacitación</p>	<p>3.2 Ofrecer una serie de servicios en materia de capacitación en diversas áreas como por ejemplo: fiscalización de fondos públicos; fortalecimiento de competencias, etc.</p>
	<p>3.3 Centro de Relaciones para el Fortalecimiento del Control y la Fiscalización Superiores.</p>	<p>3.3 Dispondrá la coordinación, asesoría y alianzas estratégicas con las instituciones y órganos públicos y privados que se requiera, particularmente en lo que hace a la legalidad y eficiencia del control interno.</p>
	<p>3.4 Servicios de Información</p>	<p>3.4 Administrar una plataforma de servicios de información de la Contraloría General en apoyo al proceso de fiscalización superior de la Hacienda Pública, y a los usuarios de los servicios de la Contraloría General de la República.</p>
	<p>3.5 Sistemas y Tecnología de Información</p>	<p>3.5 Brindar soluciones basadas en sistemas y tecnología de información y telecomunicaciones, que faciliten la ejecución de las labores de fiscalización superiores que le competen a la Contraloría General de la República y que permitan incrementar su productividad.</p>

**Cuadro No. 4**  
**Áreas funcionales de la Contraloría General de la República**  
 (continuación)

División	Subdivisión	Función
4. Asesoría y Gestión Jurídica.	No cuenta con ninguna subdivisión	Actuar en procura de la aplicabilidad y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico relacionado con la Hacienda Pública, velando porque las actuaciones de la Contraloría General de la República sean conformes con dicho ordenamiento, particularmente en los asuntos estratégicos relacionados con el control y la fiscalización superior de la Hacienda Pública.

Por lo tanto, se aprecia que la conformación estructural de la Contraloría General de la República, está hecha de forma que pueda llevar a cabo sus funciones de manera eficiente, para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos en materia de fiscalización superior.

Producto del análisis estructural, se podrá mostrar cómo la institución contralora lleva a cabo sus funciones y potestades a través de lineamientos técnicos y legales, que permiten verificar a las organizaciones del Estado costarricense en el manejo de la Hacienda Pública.

**VI. Adscripción Funcional de la Contraloría General de la República**

La adscripción funcional de la Contraloría General de la República consiste en la conformación operativa en donde se ven reflejados los objetivos que la organización persigue.

Algunos autores mencionan la relación existente entre la misión institucional y la adscripción funcional, entre ellos A. Palacios, explica que:

*“... posee un especial significado entre el análisis funcional llevado a cabo, puesto que la misión convierte en inherentes a la conformación funcional ciertos*

*mecanismos de relacionamiento, y justifica la adscripción de determinadas actividades en áreas estructurales específicas.”*<sup>110</sup>

Ambos aspectos se pueden relacionar con el fin de lograr un análisis más oportuno en lo que respecta a sus funciones fiscalizadoras, sin embargo, es importante mencionar su misión para esclarecer la relación que éstas tienen. La misión de esta institución se enfoca en:

*“... ser el órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública que le permite a la sociedad costarricense conocer qué resultados están logrando sus gobernantes y los funcionarios públicos con los recursos y el mandato que se les entregó al amparo del régimen democrático.”*<sup>111</sup>

Así, la Constitución Política de la República de Costa Rica le dedica un capítulo a la Contraloría General de la República en donde se manifiesta la importancia de esta institución, definiendo su jerarquía, sus deberes y atribuciones, expresando en su artículo 184 lo siguiente:

*“Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.  
Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de la Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;  
Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;  
Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.”*<sup>112</sup>

Además, en varios artículos de la Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se mencionan una serie de funciones, responsabilidades y potestades en lo que respecta a fiscalización propiamente dicha, en donde la institución debe de intervenir. Para describir dichas funciones y haciendo uso de la normativa antes mencionada, se presenta el siguiente cuadro:

---

<sup>110</sup> PALACIOS E., Alfonso J. Prospectiva Organizacional. Primera Edición. Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa. San José, Costa Rica 1998. Página 103

<sup>111</sup> Contraloría General de la República. Visión y Misión.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/446.htm>

<sup>112</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica 1949. Artículo 184.

**Cuadro No. 5**  
**Potestades y facultades de la Contraloría General de la República**

<b>Artículo</b>	<b>Potestades y Facultades</b>
Artículo No. 5: Control sobre fondos y actividades privados	Acerca de todo otorgamiento de beneficios patrimoniales en favor de un sujeto privado, debe realizarse de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la ley y estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.
Artículo No. 6: Alcance del control sobre fondos y actividades privados	En lo que respecta a la competencia constitucional y legal de la Contraloría General de la República, dicho control, será de legalidad, contable y técnico y en especial velará por el cumplimiento del destino legal, asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones. La institución fiscalizará también el cumplimiento, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia, por parte de los sujetos privados beneficiarios, para evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos.
Artículo No. 7: Responsabilidad y sanciones a sujetos privados	La desviación o mal uso del beneficio o de la liberación de obligaciones otorgadas por los componentes de la Hacienda Pública, hacia fines diversos del asignado, aunque estos sean también de interés público, facultará a la entidad concedente para suspender o revocar la concesión, según la gravedad de la violación cometida. También facultará a la Contraloría de la República para ordenar que se imponga la sanción.
Artículo No. 12: Órgano Rector del Ordenamiento	La Contraloría General de la República es el órgano rector por excelencia del ordenamiento de control y fiscalización superiores. Por esto, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia. Es responsable de dictar las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos <sup>113</sup> , que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización; tendrá a su vez, la facultad de determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control, cuáles deberán darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad, dentro de los cuales se realizarán esta y el conjunto razonable de medios técnicos, humanos y materiales que deberán emplear.
Artículo No. 14: De la Auditoría General de Entidades Financieras	La Auditoría General de Entidades Financieras deberá estar bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República; y además en materia de su competencia constitucional y legal, las decisiones emanadas por la Contraloría General de la República prevalecerán sobre las de la Auditoría General de Entidades Financieras.
Artículo No. 18: Fiscalización presupuestaria	Una de las principales funciones de la Contraloría General de la República es de poder llevar a cabo la aprobación o improbación, total o parcial, de los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija. La Contraloría General de la República fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas.

<sup>113</sup> Se entiende por “Sujetos Pasivos” los que están sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

**Cuadro No. 5**  
**Potestades y facultades de la Contraloría General de la República**  
 (continuación)

<b>Artículo</b>	<b>Potestades y Facultades</b>
Artículo No. 20: Potestad de aprobación de actos y contratos	En lo que respecta a la Contratación Administrativa, los contratos que realice el Estado, estará la Contraloría a cargo de aprobarlos. La Contraloría General de la República dispondrá las categorías de contratos que debido a su origen, naturaleza o cuantía, se excluyan de su aprobación.
Artículo No. 21: Potestad de realizar auditorías	La realización de auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos estará a cargo de la Contraloría General de la República. Igualmente, siempre dentro del ámbito de su competencia, acordará con las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, la realización de auditorías individuales o conjuntas, en uno o en varios de ellos, con las exclusiones de cada legislación.
Artículo No. 22: Potestad de investigación	La instrucción de sumarios administrativos o la elaboración de investigaciones especiales, a petición de los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa o cuando se soliciten conjuntamente con un mínimo de cinco diputados, así como sujetos pasivos o de cualquier interesado, estará a cargo de la Contraloría General de la República.
Artículo No. 23: Potestad reglamentaria	Los parlamentos autónomos de servicio y de organización, estarán en lo que se refiere a materias de su competencia constitucional y legal sometidos a los dictámenes emanados por la Contraloría General de la República, que posee potestad exclusiva para ello.
Artículo No. 24: Potestades de Dirección en Materia de Fiscalización	Los sujetos por medio de los órganos correspondientes deberán examinar para el buen cumplimiento del control interno, los planes y programas las políticas, así como los manuales técnicos y las directrices dictadas por la Contraloría General de la República en su función fiscalizadora.
Artículo No. 26: Potestad sobre auditorías internas	La auditoría interna de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, estarán fiscalizados por la Contraloría General de la República, con la finalidad de que cumplan adecuadamente las funciones que le señala el ordenamiento jurídico. Los resultados deberán ser informados directamente al jerarca de la institución y al auditor interno, quienes estarán obligados a tomar las medidas necesarias o, plantear su oposición.
Artículo No. 29: Potestad consultiva	La evacuación de consultas provenientes de los órganos parlamentarios o cuando lo soliciten al menos cinco diputados, que actúen conjuntamente, y los sujetos pasivos, será responsabilidad de la Contraloría General de la República.
Artículo No. 30: Potestad de informar y asesorar	En lo que se refiere a informar a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados los documentos solicitados, es responsabilidad de este órgano proveerlos. Igualmente, la asesoría a los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa y otorgamiento de personal y la colaboración de técnicos que estos requieran, con el fin del buen ejercicio de sus competencias constitucionales, será deber de la Contraloría General de la República.



**Cuadro No. 5**  
**Potestades y facultades de la Contraloría General de la República**  
 (continuación)

Artículo	Potestades y Facultades
Artículo No. 37: Otras potestades y facultades	Además de las potestades y funciones brevemente mencionadas, la Contraloría General de la República, tiene otras que sería oportuno destacar: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Control de ingresos.</i></li> <li>2. <i>Solución de conflictos financieros.</i></li> <li>3. <i>Contratación administrativa.</i></li> <li>4. <i>Determinar cauciones.</i></li> <li>5. <i>Apertura de libros.</i></li> <li>6. <i>Todas las demás que le asignen la Constitución Política y las leyes o que sean propias de su función básica de control y fiscalización de la Hacienda Pública o concordantes con esta.</i></li> </ol>

Una vez expuestas estas funciones, potestades y facultades de la Contraloría General de la República, se puede distinguir que este es un órgano constitucional, que cuenta con una gama de recursos legales, económicos, y políticos que legitiman su autoridad y representatividad dentro del Aparato Estatal.

De esta manera, con base en las funciones previamente descritas, a continuación se observará cómo las potestades y facultades otorgadas a la institución, se concretizan de forma tangible a través de los distintos ámbitos de fiscalización por medio de las instituciones del Estado.

## **VII. Ámbitos de Fiscalización de la Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República por ser el ente supremo del Sistema de Fiscalización Superior, además de ser un ente auxiliar de la Asamblea Legislativa, lleva a cabo tales fines por medio de una División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. De esta manera:

*"De conformidad con el concepto de sector público y las nuevas orientaciones sobre el papel del Estado y sus instituciones, el proceso de fiscalización en operación debe responder al nuevo entorno institucional, de manera que esta División ha sido organizada en áreas de acuerdo con una clasificación sistémica de las instituciones públicas que responde exclusivamente a la necesidad de cada área de fiscalización."* <sup>114</sup>

<sup>114</sup> Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/659.htm>

Así, es importante hacer una distinción entre los campos de acción de esta división. Según la institución, se realizan dos procesos de fiscalización para obtener resultados más acertados, el primero de ellos, se puede decir que se realiza de manera a priori <sup>115</sup> y es definida como:

*“La fiscalización operativa es la actividad de fiscalización que utiliza una metodología cuyo propósito fundamental es demostrar el buen uso de los recursos de la Hacienda Pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en los que se utilizaron tales recursos.”* <sup>116</sup>

Además, cuenta con otro tipo de fiscalización que se realiza a posteriori<sup>117</sup>, en donde se analizan los resultados de los diferentes proyectos y actividades del Estado. Por esto la Contraloría General de la República la define como:

*“La fiscalización evaluativa es la actividad de fiscalización que se desarrolla utilizando una metodología cuyo objetivo es evaluar el rendimiento de los fiscalizados en términos de los resultados esperados, del impacto y del costo-beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo, y en definitiva de una real y efectiva rendición de cuentas.”* <sup>118</sup>

Después de haber hecho referencia a estos dos tipos de procesos, los cuales se complementan entre sí, ya que, se retroalimentan de información que obtienen de diferentes fuentes; entonces, se podría afirmar que dicha institución cuenta con los métodos e instrumentos para poder laborar su gestión de fiscalización de una manera integral, manejando en su estructura que:

*“La División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, conformada por diez áreas de fiscalización y una Secretaría Técnica es la parte medular de la fiscalización directa de los recursos públicos. Los procesos sustantivos ejecutados en este programa están relacionados básicamente con la aprobación presupuestaria.”* <sup>119</sup>

Precisamente, la aprobación presupuestaria ligada directamente a la Hacienda Pública, se convierte en la fiscalización sustancial del ente contralor, no obstante, cada

---

<sup>115</sup> A priori: Loc. Adv. Lat. Antes de examinar un asunto concreto. [Diccionario Digital: El mundo.es](http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/lee_diccionario.html?busca=a%20priori&diccionario=1)

<sup>116</sup> Contraloría General de la República. [División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/685.htm)

<sup>117</sup> A posteriori: Loc. Adv. Lat. Después de examinar un asunto concreto. [Diccionario Digital: El mundo.es](http://diccionarios.elmundo.es)

<sup>118</sup> Contraloría General de la República. [División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/685.htm)

uno de los sectores de la división en estudio fiscalizan en su materia específica, de acuerdo a las necesidades del país estudiadas previamente en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, dentro de su organigrama, en esta división existen dos unidades que ejercen un papel de staff o asesores: Secretaría Técnica, y Denuncias y Declaraciones Juradas.

La Secretaría Técnica asesora y apoya a la Gerencia de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Además, *“tiene como propósito el asegurar la calidad de los servicios y productos que ofrece la Institución.”*<sup>120</sup>

Entre las responsabilidades que tiene la Secretaría Técnica dentro del ejercicio de sus funciones se encuentran:

*“La coordinación general del proceso “Admisibilidad y Valoración de Denuncias en Ventanilla Única”, proceso que se ha concentrado en dos vertientes, una enfocada hacia lo interno de la institución, considerando las denuncias como un insumo para alimentar y orientar la fiscalización de los fondos públicos, y otra enfocada hacia lo externo, constituyéndose en uno de los principales medios que utiliza el ciudadano para ejercer su participación en el control y evaluación de los recursos públicos.”*<sup>121</sup>

Por otra parte, la asesoría ejercida por Denuncias y Declaraciones Juradas, tiene como objetivo el proceso de encausar las denuncias hacia la unidad más competente de manera que estas sean atendidas con celeridad y efectividad por alguna de estas. A su vez:

*“Estas denuncias son atendidas a través de los diferentes procesos y proyectos de fiscalización y generan varios productos entre los que se tienen los informes de fiscalización, las relaciones de hecho y las denuncias penales.”*<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Función asignada a la Contraloría General de la República en la Constitución Política en su artículo 184.

<sup>120</sup> Contraloría General de la República. Secretaría Técnica.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/402.htm>

<sup>121</sup> Contraloría General de la República. Memoria Anual 2005. Archivo Electrónico. Página 5  
[zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2004/memoria\\_anual\\_parte1.pdf](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2004/memoria_anual_parte1.pdf)

<sup>122</sup> *Ibíd*em, Página 6

Este tipo de denuncias y declaraciones juradas son utilizadas por la Contraloría General de la República como una herramienta para la prevención y el control de la corrupción.

Con base en la conformación estructural de la institución, a continuación se dará una breve descripción de los sectores de fiscalización que la componen, con el fin de conocer los diferentes temas que abarcan.

## **1. Sector: Ingresos Públicos**

Este sector es de suma importancia para la Contraloría General de la República, ya que, es el que tiene que ver con la fiscalización de los ingresos de la Administración Financiera. Para poder llevar esto a cabo, su gestión se divide en procesos especializados; entre los cuales se encuentran los siguientes:

*“Determinación de los ingresos, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas públicas, sistemas de registro, control y evaluación, y gestión de la administración activa, en cuanto al otorgamiento de beneficios patrimoniales a los sujetos privados en materia tributaria, etc.”<sup>123</sup>*

Además, la acción fiscalizadora que se ejerce en materia de ingresos, resulta muy importante para la Asamblea Legislativa (a la cual le corresponde legislar en materia tributaria), para la administración activa y para organismos nacionales e internacionales.

La Contraloría General de la República, además tiene potestades en materia de ingresos ordinarios y extraordinarios, en los cuales se relaciona con la Asamblea Legislativa, correspondiéndole a la primera:

*“a) emitir informe sobre la efectividad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, cuando la Asamblea Legislativa disponga un aumento en los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, b) expedir certificación sobre la efectividad de los ingresos.”<sup>124</sup>*

A pesar de lo antes mencionado, y afirmando que el papel que juega la institución contralora es de gran importancia para la sociedad civil; lastimosamente la realidad es

---

<sup>123</sup> Contraloría General de la República. Ingresos Públicos. <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/414.htm>

otra, ya que, según Guillermo Constenla, ex Ministro de Obras Públicas y Transportes, el Estado ignora los dictámenes realizados por esta institución, así lo plasma en un artículo publicado en el periódico La Nación, donde expresa que:

*“... los dictámenes de la Contraloría General de la República, ... han sido vulgar e ilegalmente ignorados por la Administración Pacheco. Esta situación es vergonzosa e intolerable en el Estado de derecho que supuestamente abriga a esta maltrecha democracia.”*<sup>125</sup>

Bajo este escenario, se cuestiona la acción preventiva de control y mecanismos de uso racional de los recursos del país, además, la responsabilidad tanto del aparato público al no tomar en consideración los estudios e informes de fiscalización que se realizan. Por estas razones, se hace necesario determinar si el poder constitucional de la organización bajo estudio, es el suficiente para encausar las decisiones tomadas por la Administración Pública.

## **2. Sector: Servicios Gubernamentales**

Esta área está compuesta por una serie de instituciones del sector público, cuya materia específica no es de control ni se involucra con las demás áreas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Las acciones de la Contraloría General de la República, emprendidas mediante directrices a diferentes entes gubernamentales han sido cuestionadas debido a su excesivo involucramiento. Como lo mencionó E. Odio:

*“... se planteará la necesidad de redefinir el rol que ejerce la Contraloría, con el propósito de que se limite a su papel constitucional, cual es ser un órgano auxiliar del Congreso en la fiscalización de los recursos públicos.”*<sup>126</sup>

Además, E. Odio reconoció en una de sus entrevistas dadas a los medios de comunicación: *“... la importancia del papel de la Contraloría, pero clamo para que el*

---

<sup>124</sup> *Ibíd*em, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/414.htm>

<sup>125</sup> Constenla, Guillermo. Deber de Transparencia. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Lunes 22 de agosto, 2005

<sup>126</sup> Conferencia de prensa dada por Elizabeth Odio, ex Segunda Vicepresidenta de la República (1998-2002), en el tema de la Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense.

*control político lo ejerza la Asamblea Legislativa, mediante mecanismos de rendición de cuentas.”*<sup>127</sup>

Los Servicios Gubernamentales, son fiscalizados por la Contraloría General de la República, pero a pesar de esto, las críticas emanan en el sentido del papel de control político que debe ejercer la Asamblea Legislativa, ya que, la institución contralora es quien realiza los informes y el Poder Legislativo es quien debe hacerlos cumplir.

### **3. Sector: Agropecuario y Medio Ambiente**

Estos sectores están integrados por distintas instituciones del sector público, las cuales tienen como fin la investigación, protección y asistencia en dichas materias. La rectoría en el campo del sector agropecuario esta a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y las instituciones relacionadas al sector de medio ambiente, están bajo la tutela del Ministerio de Ambiente y Energía, el cual debe:

*“... formular políticas y velar por el uso racional de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Debe vigilar además por el correcto cumplimiento de la normativa aplicable en esta materia, por medio de la Contraloría Ambiental.”*

<sup>128</sup>

Además, la Contraloría General de la República, es la institución que esta a cargo de supervisar todas aquellas medidas de ayuda por parte del Gobierno hacia este sector.

### **4. Sector: Servicios de Educación, Culturales y Deportivos**

La fiscalización de este sector es de suma importancia para el desarrollo de un país como Costa Rica, el cual, por su poca extensión de territorio debe ser rico en oportunidades, ya que, el Estado puede abarcar diferentes áreas pilares en el mejoramiento de las condiciones de vida para los ciudadanos, por tanto, la educación y el desarrollo integral de la población debe ser visto como prioridad a la hora de fiscalizar el buen funcionamiento del Estado; en consecuencia:

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> Contraloría General de la República. Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/412.htm>

*“Constituyen su ámbito de fiscalización los asuntos relativos al sector educación, al sector cultura, que involucra el campo deportivo y recreativo, y al sistema nacional de ciencia y tecnología.”*<sup>129</sup>

Refiriéndose al sector de educación, este se encuentra bajo la supervisión del Consejo Superior de Educación, el cual por medio de la Constitución Política de 1949, se le otorgó la responsabilidad de la enseñanza oficial, por lo que se le considera como órgano constitucional.

En lo concerniente a la cultura, la rectoría es llevada a cabo por el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, el cual se ocupa de:

*“... la formulación de políticas y directrices, así como de la dirección, coordinación y ejecución de programas y proyectos relacionados con el desarrollo cultural, artístico, deportivo y recreativo.”*<sup>130</sup>

En lo que respecta a la tarea de regir el área deportiva y recreativa, se le faculta al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, para:

*“... formular y ejecutar las políticas y directrices en materia deportiva y recreativa, y para fiscalizar y supervisar a las entidades que promueven, organizan y ejecutan las diferentes disciplinas deportivas.”*<sup>131</sup>

En el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, recae la función rectora en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el cual se debe encargar de:

*“Establecer políticas sobre la investigación científica y la innovación tecnológica, así como estimular al sector público y privado, y a las instituciones educativas para generar y articular el desarrollo en este campo.”*<sup>132</sup>

Dado lo anterior, se puede considerar a este sector como clave para el desarrollo del país, en el entendido de que las materias que la Contraloría General de la República fiscaliza, constituyen bases para el crecimiento de una sociedad civil sana y educada.

---

<sup>129</sup> Contraloría General de la República. Servicios de Educación Cultura y Deportivos. <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

<sup>130</sup> Contraloría General de la República. Servicios de Educación Cultura y Deportivos. <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

<sup>131</sup> *Ibidem*, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

<sup>132</sup> *Ibidem*, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

## 5. Sector: Servicios Financieros, Economía y Comercio

La Contraloría General de la República dentro de este sector, cumple un papel de fiscalizador, supervisando los informes emitidos por los diferentes entes que lo componen, dictando a su vez resoluciones al respecto.

Dentro de este sector se encuentra al Banco Central de Costa Rica, que tiene la función de ser el “... ente regulador de la economía del país, emisor de normas y fiscalizador de las entidades financieras,”<sup>133</sup> para lo cual se apoya en el control que ejercen las diferentes superintendencias (SUPEN, SUGEF y SUGEVAL) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

La rectoría del área de servicios de economía y comercio está a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el cual tendrá que:

*“Elaborar y ejecutar políticas de desarrollo industrial; promover la integración centroamericana, la negociación conjunta ante terceros países y administrar los tratados sobre comercio; establecer y controlar la aplicación de estándares de normalización, metodología y calidad; y realizar las estadísticas y censos oficiales Además, se apoya en la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión Nacional de la Competencia para defender los derechos del consumidor y promover los mercados competitivos.”<sup>134</sup>*

Así, la rectoría que ejerce el Ministerio al definir, ejecutar y coordinar la política comercial externa y de inversión extranjera, junto a la regulación de la economía del país por parte del Banco Central, constituyen consideraciones necesarias a la hora de tomar decisiones para la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo, justificándose de esta manera, la fiscalización de este sector.

## 6. Sector: Servicios de Salud

Si bien es cierto, la Contraloría General de la República ejerce la fiscalización sobre este sector, el mismo se encuentra regido por el Ministerio de Salud, el cual:

---

<sup>133</sup> Contraloría General de la República. Servicios Financieros, Economía y Comercio.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

<sup>134</sup> Ibídem, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>



*“Define la política nacional de salud de la población; evalúa y supervisa su cumplimiento; se encarga además de la organización, coordinación, suprema dirección y regulación de los servicios de salud del país.”* <sup>135</sup>

Además, el Ministerio de Salud:

*“... agrupa instituciones públicas cuyas actividades se orientan a proveer el mejoramiento, conservación y recuperación de la salud; promover las acciones y prácticas conducentes a la salud; atención médica de personas; rehabilitar pacientes que presentan discapacidades físicas, sensoriales e intelectuales; y a promover la salud preventiva y ocupacional.”* <sup>136</sup>

Esta área es una de las más vulnerables debido al gran número de actos de corrupción <sup>137</sup> que se han detectado, que al mismo tiempo han ocasionado el deterioro de la credibilidad de la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República para con el sector salud.

## **7. Sector: Servicios Municipales**

Los Gobiernos Locales en cada cantón gobiernan y administran los intereses y servicios regionales en cada uno de ellos, a su vez, prestan una serie de servicios de diversa índole a la comunidad, como por ejemplo:

*“... la recolección de desechos sólidos y limpieza de vías y sitios públicos; control del desarrollo urbano; establecimiento de bibliotecas públicas y sistemas de becas a estudiantes de escasos recursos económicos; construcción y mantenimiento de obras públicas como escuelas, caminos y carreteras; velar por la seguridad de las personas y el orden público, y promoción de la educación, el deporte y la cultura.”* <sup>138</sup>

Por lo tanto, la División de Fiscalización Evaluativa y Operativa, se encarga de fiscalizar las acciones que tanto los Gobiernos Locales y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, desempeñan en el ejercicio de sus labores en el total apego del marco jurídico que lo regula, con el fin de proteger el patrimonio público.

---

<sup>135</sup> *Ibíd*em, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

<sup>136</sup> *Ibíd*em, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

<sup>137</sup> Apelan Adjudicación de Hospital de Alajuela. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Sábado 23 de Diciembre, 2000

<sup>138</sup> Contraloría General de la República. Servicios Municipales.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/589.htm>

Un ejemplo de esto se puede observar cuando la Contraloría General de la República se interesa por la eficiencia y eficacia de los Gobiernos Locales, así:

*“... la Contraloría señala que servicios de basura, agua y aseo son deficitarios. El Sector municipal aduce exceso de trámites para invertir y actualizar tarifas. Según el ente contralor, esto es perjudicial para los vecinos pues se les priva de obras urgentes como calles en buen estado, puentes, acueductos y plantas de tratamiento del líquido. En teoría, los municipios deben cubrir la prestación de servicios con lo que cobran a los usuarios, y así una parte del dinero de bienes inmuebles y patentes se utiliza para obras comunales y gastos administrativos. Sin embargo, la Contraloría señala que la mayoría presta los servicios con déficit. Esto significa que lo que recaudan es insuficiente, por lo que toman recursos de los tributos y afectan el plan de obras comunales.”*<sup>139</sup>

De esta manera se puede apreciar que la Contraloría General de la República, supervisa las acciones de los municipios, en este caso, asesora la mejor administración de los recursos recaudados por estos entes, enfatizando en mejorar su gestión de cobro, actualizar sus tarifas para poder brindar servicios dignos a las comunidades, por medio de mecanismos ágiles y eficientes.

## **8. Sector: Servicios Sociales**

Este sector es el encargado de fiscalizar instituciones y órganos que realizan acciones preventivas en lo referente a problemas sociales específicos; esto lo logra mediante acciones asistenciales con el objeto de satisfacer necesidades y resolver problemas a quienes sufren marginalidad o carencias básicas dentro de la sociedad.

Los campos de trabajo de que se encarga la acción social del sector público están orientados a:

*“El bienestar de la familia, la infancia, la adolescencia y personas de tercera edad; promoción de la mujer; servicios para la juventud; inserción social de marginados y grupos con necesidades especiales; y la organización y animación comunitaria.”*<sup>140</sup>

La rectoría de esta área es llevada a cabo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual:

---

<sup>139</sup> Critican poca inversión en municipios en obras. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Lunes 16 de mayo, 2005

<sup>140</sup> Contraloría General de la República. Servicios Sociales.

*“Vela porque se incorporen la mayor parte de la población al proceso productivo; así también asegura que los servicios brindados por el sector público en materia de trabajo y seguridad social lleguen a todos los estratos de la población, principalmente a aquellos más necesitados.”<sup>141</sup>*

Este Ministerio cuenta con instituciones de apoyo, como por ejemplo el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el cual dirige y coordina lo relativo a la oferta de vivienda, a los asentamientos y desarrollo humano.

En este sector la institución contralora busca la forma de proteger el bienestar de los ciudadanos al fiscalizar los servicios sociales que afectan principalmente a los grupos de bajos ingresos económicos.

## **9. Sector: Servicios Públicos Remunerados**

Este sector esta bajo el control de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la cual se encarga de:

*“Regular y fiscalizar contable, financiera y técnicamente, a los prestatarios de servicios públicos y de verificar y velar por la calidad, confiabilidad, continuidad y costos, así como fijar los precios y tarifas del servicio.”<sup>142</sup>*

Es importante conocer la gama de servicios públicos reconocidos por el ordenamiento jurídico, los cuales se citan a continuación:

*“Suministro de energía eléctrica; telecomunicaciones; acueductos y alcantarillado; combustibles derivados de hidrocarburos; riego y avenamiento y transporte público remunerado de personas (salvo el aéreo); servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales; transporte de carga por ferrocarril; y la recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.”<sup>143</sup>*

La fiscalización de este sector es de suma importancia para la ciudadanía, ya que, los servicios públicos que se desarrollan por iniciativa privada o por los monopolios del

---

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/396.htm>

<sup>141</sup> Ibídem, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/396.htm>

<sup>142</sup> Contraloría General de la República. Servicios Públicos Remunerados.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/398.htm>

<sup>143</sup> Ibídem, <http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/398.htm>

Estado, a su vez, representan la forma en que el Gobierno se hace presente en la regulación tarifaria en busca de la equidad social.

A pesar de lo anterior, en varios casos la institución contralora, manifiesta que las mismas instituciones públicas constituyen un freno al desarrollo de los servicios, por ejemplo, en el siguiente extracto de un artículo publicado en el periódico La Nación, se observa esta situación:

*“La Contraloría acepta que los incrementos en los precios de los servicios ofrecidos por el ICE y autorizados por la ARESEP, son inferiores al aumento en los niveles de inflación y de devaluación del colón, causando un rezago en los precios de los servicios. Específicamente en el Sector de Telecomunicaciones, la Contraloría acepta que se efectuaron reducciones en las tarifas de telefonía móvil, lo cual afecta la generación de ingresos del ICE.”<sup>144</sup>*

De esta manera, la Contraloría General de la República debe asumir un rol imparcial, ya que, hace intervenciones a favor de las instituciones públicas del Estado, aún cuando éstas se vean afectadas financieramente debido al bajo costo de sus servicios, como se observó en el ejemplo anterior.

## **10. Sector: Servicios de Obra Pública y Transportes**

La fiscalización de este sector la ejecuta la Contraloría General de la República, no obstante, le corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes:

*“... la dirección y coordinación de la planificación, regulación, construcción, ejecución y mantenimiento de obras públicas como carreteras, caminos, puentes, aeropuertos, obras fluviales, escolares y cantonales; así como el control, regulación y vigilancia del transporte aéreo, terrestre y por agua, igualmente de regular y ordenar el tránsito.”<sup>145</sup>*

Así también, este sector está integrado por instituciones y entes públicos que ejecutan, complementan y apoyan las labores relativas a obra pública y transporte.

---

<sup>144</sup> El ICE se defiende. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Miércoles 27 julio, 2005

<sup>145</sup> Contraloría General de la República. Servicios de Obra Pública y Transportes.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/547.htm>

Un ejemplo de esto, lo constituye la elaboración e investigación en asuntos relativos a cartas geográficas, hidrográficas y mapas de la República y de la red vial y la capacitación en materia de educación vial.

La responsabilidad de fiscalización que le fue otorgada a la institución contralora, se puede apreciar de manera concreta cuando se involucra en situaciones en donde se dan irregularidades en el uso y control de los recursos públicos; como fue el caso en el que el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) se vio en líos financieros, como lo cita la redactora del periódico La Nación, Hazel Feigenblatt:

*“El Conavi empezó a ser estudiado hace algunos meses en el órgano contralor y en el Congreso. Detrás de eso, la Contraloría encontró que el Conavi y Hacienda nunca elaboraron un reglamento sobre el procedimiento para hacer las transferencias, y el Conavi no tiene mecanismos de control sobre qué montos está recaudando Hacienda.”*<sup>146</sup>

La Contraloría General de la República en su informe de fiscalización logra detectar atrasos y rezagos en proyectos, además de costos innecesarios para el Estado al no existir la debida evaluación y control por parte de las instituciones directamente involucradas.

Así, se han analizado los diferentes sectores de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en donde la Contraloría General de la República participa de forma activa, con el fin de poder detectar posibles defectos en el y de esta manera lograr prevenir situaciones de amenaza.

En este contexto, se hace necesario cuestionar la supervisión que realiza la institución contralora en cuanto al uso racional y adecuado de los recursos públicos que son patrimonio de todos los ciudadanos del país.

Finalmente, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza de forma conceptual las funciones de las diferentes Áreas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

---

<sup>146</sup> CONAVI en líos Financieros. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Sábado 16 de diciembre, 2000

**Cuadro No. 6**  
**Ámbitos de supervisión de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la**  
**Contraloría General de la República**

Sector	Principales entes Interventores y Fiscalizadores	Materia
1.Ingresos Públicos.	Ministerio de Hacienda.	Determinación de los ingresos ordinarios y extraordinarios, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas públicas, sistemas de registro, control y evaluación, y gestión de la administración activa, otorgamiento de beneficios patrimoniales a los sujetos privados en materia tributaria, etc.
2.Servicios Gubernamentales.	Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes de la República y la Autoridad Presupuestaria, órganos del Gobierno de la República que ejecutan funciones propias del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones, con sus correspondientes órganos desconcentrados.	Compuesto por una serie de instituciones del sector público, cuya materia específica no es de control o rectoría de alguna de las demás áreas de fiscalización definidas para efectos de fiscalización superior.
3.Agropecuario y Medio Ambiente.	El Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituciones e órganos del sector público, como la Contraloría Ambiental.	Formulación políticas y velar por el uso racional de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Vigilar además por el correcto cumplimiento de la normativa aplicable en esta materia.
4.Servicios de Educación, Culturales y Deportivos.	Consejo Superior de Educación, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, Ministerio de Ciencia y Tecnología.	Constituyen su ámbito de fiscalización los asuntos relativos al sector educación, al sector cultura, que involucra el campo deportivo y recreativo, y al sistema nacional de ciencia y tecnología.
5.Servicios Financieros, Economía y Comercio.	Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Economía, Industria y Comercio Superintendencia General de Entidades Financieras, Superintendencia General de Pensiones, Superintendencia General de Valores, Banco Hipotecario de la Vivienda.	Regulador de la economía del país, emisor de normas y fiscalizador de las entidades financieras.

**Cuadro No. 6**  
**Ámbitos de supervisión de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la**  
**Contraloría General de la República**  
 (continuación)

<b>Sector</b>	<b>Principales entes Interventores y Fiscalizadores</b>	<b>Materia</b>
6.Servicios de Salud.	Ministerio de Salud.	Actividades se orientan a proveer el mejoramiento, conservación y recuperación de la salud; promover las acciones y prácticas conducentes a la salud; atención médica de personas; rehabilitar pacientes que presentan discapacidades físicas, sensoriales e intelectuales; y a promover la salud preventiva y ocupacional.
7.Servicios Municipales.	Municipales cantonales.	Supervisión del gobierno y administración de los intereses y servicios locales en cada uno de ellos.
8.Servicios Sociales.	El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.	La acción social del sector público se orienta al bienestar de la familia, la infancia, la adolescencia y personas de tercera edad; promoción de la mujer; servicios para la juventud; inserción social de marginados y grupos con necesidades especiales; y la organización y animación comunitaria.
9.Servicios Públicos Remunerados.	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.	Encargado de regular y fiscalizar contable, financiera y técnicamente, a los prestatarios de servicios públicos y de verificar y velar por la calidad, confiabilidad, continuidad y costos, así como fijar los precios y tarifas del servicio.
10.Servicios de Obra Pública y Transportes.	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.	Ejecutan, complementan y apoyan labores relativas a obra pública y transporte, como la elaboración e investigación en asuntos relativos a cartas geográficas, hidrográficas y mapas de la República y de la red vial y la capacitación en materia de educación vial.

Por medio de la anterior descripción de los ámbitos de fiscalización de la Contraloría General de la República, se pretende observar que dicha institución se encuentra ligada en cada uno de los sectores de la sociedad civil, en donde interviene tanto de forma directa como indirecta en diferentes asuntos nacionales para lograr sus objetivos a través del desarrollo de la misión y visión institucional.



CAPÍTULO TERCERO  
**PROYECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FISCALIZADOS POR LA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**I. Introducción**

La Contraloría General de la República, como se demostró en los anteriores capítulos, viene a ser la institución encargada de garantizarle a los costarricenses el uso adecuado, legal y económico de los recursos que ostenta la Hacienda Pública.

No obstante, se ha hecho alusión a lo largo de la presente investigación de ciertos actos de corrupción que han atentado contra el interés público, fomentando el sentimiento de deslegitimación social del Estado costarricense, como fenómeno que debilita la confianza en la estructura gubernamental.

Parte importante de estos hechos lamentables, se han originado en la concepción, desarrollo y fiscalización de los proyectos de la Administración Pública, proyectos necesarios para el desarrollo integral de la sociedad costarricense en materias tan diversas como seguridad social, salud, obras públicas, transportes, servicios municipales, medio ambiente, entre muchos otros.

Producto de lo anterior, el Estado parece no estar cumpliendo su labor de defensa del ciudadano ante las prácticas ilegales tanto de funcionarios públicos como de empresas privadas que burlan los controles de la administración con el fin de obtener algún tipo de ventaja.

Sin embargo, dentro de las funciones de la Contraloría General de la República, que se analizaron en el capítulo anterior, se encuentran precisamente las de velar por el control superior de la Hacienda Pública; lo cual, lleva a cabo principalmente por su potestad presupuestaria.

Aunado a lo anterior, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la institución contralora, se encarga de supervisar diversas áreas o sectores de la

Administración Pública, que precisamente, corresponden directamente a los diferentes tipos de proyectos mencionados.

De esta manera, si bien es cierto la prensa ha demostrado a través de sus investigaciones,<sup>147</sup> que el Estado falla en ejercer el control de sus actividades; también es cierto que el aparato público está facultado para llevar a cabo las indagaciones del caso, siempre manteniendo la legalidad, para efectuar fiscalizaciones que permitan conocer la realidad de los hechos, así como la generación de informes de acceso público favoreciendo la transparencia y el proceso de rendición de cuentas, que al mismo tiempo permitan determinar las disposiciones que deben efectuarse para solventar las faltas encontradas.

Por lo tanto, el lector encontrará en el presente capítulo, el análisis efectuado por el grupo de investigación de un proyecto de la Administración Pública fiscalizado por la Contraloría General de la República, específicamente el **"Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos"** finalizado en septiembre del 2004.

Dentro de dicho análisis, se explicará la importancia tanto de la realización de proyectos como de su fiscalización por parte del Estado para con la sociedad, también, cómo se efectúa dicho proceso por parte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, además de determinar los fundamentos del informe, los actores involucrados y la gestión de fiscalización en sus diversas etapas.

Además, el análisis incluye entre sus métodos de investigación, la entrevista realizada al Licenciado Ronald Ramírez M., coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, efectuada en el mes de septiembre del 2005; también, con el fin de obtener otros puntos de vista del ámbito nacional, se consultó la prensa escrita costarricense y teoría relacionada para establecer los criterios descritos en el presente capítulo.

---

<sup>147</sup> Ejemplos de estas investigaciones ya han sido comentados en los Capítulos I y II de la presente investigación.

Finalmente, el estudio y análisis del informe mencionado, constituye el caso práctico a través del cual se quiere realizar la evaluación de la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República, debido a ser un proyecto que desde que se dio a conocer, causó discrepancias en los diferentes grupos de interés del quehacer nacional, y que además, debe ser debidamente fiscalizado para proteger a los ciudadanos costarricenses y su medio ambiente.

## **II. El Estado y el Desarrollo Social**

Con el fin de que la sociedad costarricense se desarrolle de manera balanceada e integral, el Estado tiene que satisfacer las demandas y necesidades de toda su población, realizando proyectos en distintas áreas estratégicas del país como por ejemplo en salud, educación, obras públicas y transportes y municipalidades, asimismo, es trascendental una adecuada selección y administración de proyectos bien formulados y evaluados, ya que, estos son los instrumentos disponibles para definir y orientar la política de inversión del país.

El aparato estatal desarrolla una serie de proyectos en diferentes áreas además de las anteriores, las cuales la Contraloría General de la República también fiscaliza y se lleva a cabo dentro de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de dicha entidad.

Los proyectos propician el mejor aprovechamiento de los recursos de la Hacienda Pública, mejorando la situación política y el bienestar social de los costarricenses, sin dejar de mencionar el papel que juega la fiscalización y supervisión por parte de la Contraloría General de la República en estos casos, cuya finalidad es rendir cuentas, presentar resultados y analizar el rumbo de estos cuantiosos proyectos que aprueba la Administración Pública.

De esta manera, se evidencia la importancia de la realización de proyectos en distintas áreas de la Administración Pública y la fiscalización de los mismos para el desarrollo del país y el bienestar de la ciudadanía; sin embargo, para efectos de esta investigación se comentarán a continuación los tipos de proyectos más representativos en el proceso de desarrollo de la sociedad costarricense.

## A) Proyectos de la Administración Pública

### Proyectos de Salud

El Sistema de Salud de Costa Rica está sometido actualmente a una creciente demanda y presión social lo cual hace necesario que se revise de manera amplia y profunda su organización, funcionamiento y principalmente su financiamiento. A modo de ejemplo, el columnista Adolfo Rodríguez, comenta acerca de las pensiones, que forman parte del sector salud, lo siguiente:

*“Según estimaciones conservadoras, si seguimos sin hacer nada, dentro de seis años las pensiones no podrán financiarse sólo con las cotizaciones y habrá que echar mano de los intereses del fondo de reserva.*

*Hoy tenemos la última oportunidad de diseñar una reforma que salvaguarde los beneficios para el 80% de la población que cotiza sobre menos de cuatro salarios básicos y que dote al 20% restante de una protección razonable.*

*Hasta podemos corregir fuentes de inequidad e introducir cambios que estimulen la cotización y reduzcan la presión sobre las pensiones de invalidez. Empresarios, trabajadores y Estado trabajan en ello y están a punto de llegar a un acuerdo que todos recordaremos con júbilo en nuestra jubilación.”<sup>148</sup>*

Así, se necesita valorar objetivamente, tanto la sostenibilidad política, social y económica del sistema de pensiones, usando las mismas fuentes de financiamiento que hasta ahora se han utilizado, o sino, se requerirá de nuevas modalidades que revitalicen el sistema para que siga contribuyendo con la justicia, la solidaridad, la equidad y la paz social, sin poner en riesgo el acceso equitativo a servicios de salud de calidad.

Esta área es una de las más delicadas por tratarse de la salud de los ciudadanos, por lo tanto, el adecuado uso de los recursos públicos en este sector se hace imperante a razón de saber que cualquier desperdicio, corrupción, o malversación de los recursos afecta negativamente y de forma directa el bienestar de la sociedad.

Ante esta situación, la Contraloría General de la República fiscaliza una serie de proyectos y contrataciones administrativas de diferentes magnitudes de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el fin de verificar la legalidad de los actos pactados

---

<sup>148</sup> RODRIGUEZ, Alfonso. La reforma de IVM. La Nación Digital. Economía. 22 de febrero, 2005. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2005/febrero/22/economia7.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2005/febrero/22/economia7.html)

así como la óptima fluidez del proceso para el beneficio de los ciudadanos, ya que, al existir un eficiente y eficaz sistema de salud se podrá garantizar la buena calidad de servicios a los costarricenses.

A modo de ejemplo, se presenta un fragmento del informe No. DFOE-SA-7-2004 **"Proceso de Contratación Administrativa de algunos órganos desconcentrados de la Caja Costarricense de Seguro Social"** elaborado por parte de la Contraloría General de la República, en donde se evidencian algunas deficiencias en el sistema de contratación administrativa efectuada por dicha entidad.

*"Los resultados de este análisis, difieren de los obtenidos en el estudio realizado en oficinas centrales de la Caja y comunicados en el informe N° DFOE-SA-5-2004, en cuanto a la duración excesiva de la fase que transcurre de la emisión de la solicitud a la publicación de cartel o invitación al proveedor, y en el hecho de que los plazos totales de cada proceso resultaron menores. Por otro lado, los centros desconcentrados presentaron entre ellos ciertas variaciones en la duración total de algunos de los procedimientos.*

*En ese sentido, preocupa a esta Contraloría, el efecto que ese comportamiento pueda tener en la calidad del proceso de cada una de las modalidades de contratación administrativa que se promuevan, en la satisfacción del fin público y en el buen uso de los recursos públicos. Esta situación asociada a las debilidades de control, demanda una actuación inmediata por parte de las autoridades de la Caja y los órganos desconcentrados en la búsqueda de mejorar los controles y los procesos de las modalidades de contratación administrativa."*<sup>149</sup>

La Contraloría General de la República ha dirigido esfuerzos tendientes para que a lo interno de las instituciones del sector salud se mejoren los procesos de contratación, planificando y realizando estudios en dicha materia, así como en la redacción y presentación ante la Asamblea Legislativa de los proyectos, pretendiendo una mayor agilidad en tan importante actividad, que contribuirá a un mejor uso de los fondos públicos.

### **Proyectos de Educación**

Desde la educación primaria hasta la superior, el fortalecimiento del sector educativo por medio de la inversión de recursos económicos, tecnológicos, humanos, así

---

<sup>149</sup> Contraloría General de la República. Informe DFOE-SA-7-2004. Proceso de contratación administrativa de algunos órganos desconcentrados de la Caja Costarricense de Seguro Social. [http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/sad\\_docs/2004/04661-2004.DOC](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/sad_docs/2004/04661-2004.DOC)

como el fomento de valores, es imprescindible para crear una sociedad cultivada de forma integral.

Conscientes de la relevancia que adquiere la educación en el país como base del desarrollo nacional en la actualidad y en el futuro, el Estado faculta a la Contraloría General de la República para contribuir al desarrollo de la misma aportando análisis y resultados de índole prácticos para incrementar su calidad, logrando desarrollar procesos de cambio y modernizar tanto la gestión académica como la administrativa gracias a la emisión de informes de gestión en materia educativa.

Así, se manifiesta en diversas instancias públicas con informes de gestión con el fin de poder llevar a cabo un cambio en los proyectos de educación, como se presenta en el siguiente ejemplo:

*“El Ministerio de Educación Pública carece de suficientes instrumentos estratégicos y medidas regulatorias, que permitan integrar los esfuerzos administrativos de sus recursos informáticos en aras de un eficiente y eficaz aporte a los objetivos y misión organizacionales. No existe un marco formal de gestión en materia de tecnologías de información, que incluya aspectos tales como un sistema de planificación y control estratégico y operativo, políticas, normalización y un marco de procedimientos.*

*La principal causa de la problemática se encuentra en la insuficiente estructura organizacional de la función de tecnologías de información del Ministerio y en la indefinición de la administración sobre esta situación particular.”<sup>150</sup>*

Los informes de gestión realizados por la Contraloría General de la República, evidencian una serie de carencias en el sistema educativo costarricense, por lo cual el Gobierno debe buscar fortalecer varios aspectos vitales como lo son los instrumentos estratégicos y medidas regulatorias, los cuales van a permitir tener un mayor control tanto de las necesidades como de las fortalezas que no se deben perder. A su vez, se debe mejorar tanto la organización del sector como las tecnologías de información que, en una sociedad tan globalizada, son indispensables para poder ser competitiva.

---

<sup>150</sup> Contraloría General de la República. Informe sobre la planeación y organización de las tecnologías de información del ministerio de educación pública.  
<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/invest/educacion/1786.doc>

## Proyectos Municipales

La importancia de la realización de proyectos y la fiscalización en materia de Municipalidades, se debe a que, es a través de dichos planes, que los costarricenses satisfacen sus necesidades de convivencia en comunidad, haciendo activa su participación y sentido de pertenencia en las decisiones del Estado.

Así, resulta necesaria la existencia de mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, de rendición de cuentas y de evaluación, con el fin de mejorar la gestión y los servicios públicos, promover la cooperación internacional como instrumento de integración y desarrollo, que complementen los esfuerzos nacionales y regionales encaminados hacia el intercambio, adaptación y transferencia recíproca de conocimientos, experiencias y tecnologías sobre la base de los ejes estratégicos definidos en los programas nacionales de desarrollo.

Las Municipalidades poseen autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política; por esto tiene gran importancia ejercer controles eficientes tanto internos como externos para velar por la adecuada administración de sus recursos en la ejecución de proyectos.

La Contraloría General de la República realiza una serie de informes de fiscalización de esta área, como lo fue el informe No. DFOE-SM-8/2004 del 5 de febrero del 2004, en donde se realizó un estudio con el propósito de evaluar la gestión de capacitación municipal realizada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y determinar una serie de recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de esa función institucional.

*“La gestión de capacitación realizada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales en el Concejo Nacional de Capacitación Municipal, evidencia que esa entidad no ha cumplido a cabalidad con la función que le corresponde llevar a cabo, de acuerdo con la normativa vigente, para la creación, promoción y fortalecimiento del Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Lo anterior, a pesar de observaciones hechas por la Contraloría General de la República en los informes de aprobación presupuestaria correspondientes a los años 2002 y 2003.”<sup>151</sup>*

---

<sup>151</sup> Contraloría General de la República. Fiscalizaciones: Municipal.  
[http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/sad\\_docs/2004/01060-2004.DOC](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/sad_docs/2004/01060-2004.DOC)

Como se puede observar, estos informes reflejan una serie de problemas, que en este caso se dan entre las municipalidades y la Unión Nacional de Gobiernos Locales, en donde se denota un problema de comunicación, ya que, los programas de capacitación y su fortalecimiento no se están llevando a cabo de la mejor manera por parte de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, con lo cual se percibe un desorden en el sector público por el incumplimiento de labores.

### **Proyectos de Obras Públicas y Transportes**

Los proyectos que realiza la Administración Pública a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes son de gran relevancia para el desarrollo de la infraestructura del país con el fin de proporcionar a los ciudadanos condiciones óptimas y seguras de transporte, en las carreteras y puentes alrededor del país.

Con estos proyectos se busca también fomentar la atracción de inversiones extranjeras debido a las ventajas competitivas infraestructurales que el país puede ofrecer como lo son los puertos marítimos, aeropuertos, carreteras, puentes, así como la construcción de edificaciones públicas, además de velar por el funcionamiento del sistema de transporte público.

Debido a la envergadura de este tema, la Administración Pública cuenta con organismos especializados para supervisar y evaluar la construcción, conservación y rehabilitación de carreteras, caminos, puentes, puertos, obras pluviales, etc., para así determinar y coordinar las obras que deben ejecutarse por contrato, concesión o administración, en donde la Contraloría General de la República es el ente fiscalizador por excelencia de estos proyectos, garantizando la transparencia de los procesos, la eficiencia de ellos, y el apego a las normas establecidas, para tranquilidad de la sociedad.

En el presente capítulo se analizará con mayor profundidad un informe de fiscalización del Área Servicios de Obra Públicas y Transportes de la institución contralora, con el fin de identificar su impacto en la sociedad costarricense.



## B) Contratación Administrativa de Proyectos

Establecida la importancia de realizar proyectos nacionales en diferentes sectores estratégicos del país por parte de la Administración Pública sin dejar de mencionar el papel trascendental de la supervisión y fiscalización, como medio de garantizar la eficacia de los procedimientos, llevada a cabo por parte de la Contraloría General de la República, se hace necesario explicar cómo estos proyectos llegan al plano de la realidad con el fin de satisfacer las necesidades y expectativas del país.

A continuación se comentarán una serie de aspectos relevantes dentro del proceso de Contratación Administrativa utilizado por el sector público costarricense para la ejecución de proyectos.

Los artículos 50 y 74 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, exponen claramente el fin primordial de la función del Estado, la cual es la satisfacción de intereses colectivos públicos: *"El estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza."*<sup>152</sup>

Además, por su parte el artículo 74 de la misma Constitución Política, expresa:

*"Los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven de principio cristiano de justicia social y que indique la ley: serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional."*<sup>153</sup>

De tal manera, el uso de los fondos públicos por parte de entidades públicas o algunas privadas, determinará en adelante la aplicación de los principios que se definen al momento de gestionar cualquier adquisición.

Cabe anotar que para llevar a buen término las necesidades, el Estado está obligado a desarrollar los procedimientos de adquisición mediante la modalidad de licitación, así lo establece la Constitución Política en su artículo 182:

---

<sup>152</sup> Costa Rica. Constitución, 1949. "Constitución Política de la República de Costa Rica." 8va Edición, San José, Costa Rica. Editorial Porvenir, 2000. Artículo 50.

*"Artículo 182: Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los poderes del estado, las municipalidades, y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo."*<sup>154</sup>

Para la satisfacción de las necesidades colectivas, el procedimiento de adquisición de bienes y servicios ha recibido mayor tratamiento y contenido mediante la Ley de Contratación Administrativa, Ley No. 7494, lo que presupone la programación, coordinación, control, fiscalización y posterior evaluación de los diversos procedimientos de compra. Así,

*"... para el desarrollo de la administración de materiales, necesariamente se requiere cumplir en forma continua el proceso administrativo, por cuanto los responsables de una administración de materiales deben planificar, programar, organizar, coordinar presupuestar y controlar, la debida adquisición, conservación, distribución y uso de los materiales."*<sup>155</sup>

Tales funciones, implican que los recursos tanto materiales como humanos se encaminen a la obtención de las necesidades en tiempo y forma, en calidad y cantidad y al menor costo posible.

Así, se puede conceptuar el procedimiento de contratación administrativa como:

*"La actividad del Estado que regula la adquisición y venta de bienes y servicios que interesa celebrar a las instituciones públicas, por medio de contratos. Para la Contraloría General de la República, el tema de Contratación Administrativa implica el procedimiento, su fase recursiva y el refrendo de estos contratos o addendos, de acuerdo con lo señalado en el ordenamiento jurídico."*<sup>156</sup>

Sobre el tema, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su voto 998-98, manifiesta lo siguiente:

*"... toda contratación que celebre el Estado, debe tramitarse por medio del procedimiento de licitación... El propósito de esta disposición obedeció al interés de los constituyentes de darle solución a los graves problemas económicos de la*

---

<sup>153</sup> *Ibíd.* Artículo 74.

<sup>154</sup> *Ibíd.* Artículo 182.

<sup>155</sup> SERRANO R, Carlos E. *"La Contratación Administrativa"*. Primera Edición, San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1990.

<sup>156</sup> Contraloría General de la República. *Contratación Administrativa*. [http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sigid.portal0020?p\\_proceso=sigid.portal0302\(12\)](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sigid.portal0020?p_proceso=sigid.portal0302(12))

*década de los años cuarenta, motivada por el desequilibrio presupuestario de los gobiernos de la República, el gasto desmedido en el gasto público, la sensible reducción de ingresos como impacto directo de la Segunda Guerra Mundial y en especial para ponerle fin a la práctica generalizada de los contratos sin licitación."*

<sup>157</sup>

De esta forma, el procedimiento de licitación se rige según criterio de la Sala Constitucional como el medio idóneo para la selección del contratante de la administración, cuya publicidad garantiza una efectiva participación de todos los interesados e incrementa la posibilidad para la administración de una mejor selección del contratista.

En cuanto al objetivo primordial del procedimiento, se puede manifestar que pretende conseguir mayores y mejores condiciones para cumplir con el fin público, por los que se define como un proceso de garantía del propio interés público:

*"... En este orden de ideas, por licitación debe entenderse el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado en el sentido más amplio para poder realizar su actividad de contratación; por cuanto en ella se dan cumplimiento los principios constitucionales que informan la contratación administrativa: libre concurrencia, igualdad, publicidad, transparencia y controles, ... cuyo principal objetivo es la selección del contratista más idóneo ..."*

<sup>158</sup>

Como se observa el procedimiento de adquisición de bienes y servicios requeridos para la satisfacción de los intereses colectivos, seguido por Costa Rica, garantiza, al menos en teoría, la transparencia y pretende servir de base para la obtención de mejores condiciones.

La Contratación Administrativa, se encuentra regida por una serie de principios, los cuales la Sala Constitucional en el voto 998-98 se encarga de definir lo que a su juicio serán en adelante estos criterios que, según dicho ente, se derivan como corolarios del precitado artículo 182 de la Constitución Política: *"... debe entenderse que del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios y parámetros constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado."*<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Diario Oficial La Gaceta. Alcance No. 7 a La Gaceta No. 47.

[http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA\\_08\\_03\\_2005.html](http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA_08_03_2005.html)

<sup>158</sup> *Ibíd.* [http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA\\_08\\_03\\_2005.html](http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA_08_03_2005.html)

Así, los principios en materia de contratación administrativa imposibilitan a la Administración Pública a imponer trato desigual entre los participantes, traducido como contrapeso en el actuar de la administración. Además, se citan a continuación los criterios enunciados en el voto 998-98 de la Sala Constitucional<sup>160</sup>.

**Cuadro No. 7**  
**Principios de contratación administrativa según el**  
**Voto 998-98 de la Sala Constitucional**

<b>Principios de Contratación Administración</b>	<b>Aplicación del principio</b>
<b>1. Principio de libre concurrencia</b>	Derivado del artículo 46 de la Constitución Política, promueve el desarrollo del libre mercado, contando la administración con un gran número de empresas participantes y variadas ofertas.
<b>2. Principio de igualdad de trato</b>	Se deriva del artículo 33 del mismo hábeas, que pretende garantizar a los diversos contratistas exponerse a condiciones restrictivas y, garantizar a la administración una mejor selección entre los participantes.
<b>3. Principio de publicidad</b>	Asegura la transparencia del procedimiento a la luz de condiciones de igualdad, abierta y amplia posibilidad de participación y de divulgación.
<b>4. Principio de legalidad</b>	Rescata la importancia de definir a priori las condiciones, reglas y procedimientos en forma precisa y concreta.
<b>5. Principio de seguridad jurídica</b>	Dado que existe un procedimiento con reglas claras, otorga seguridad y garantía a los participantes.
<b>6. Principio de formalismo</b>	Presupone un auto fiscalización del oferente por la exigencia de requerimientos formales.
<b>7. Principio de equilibrio de intereses</b>	Garantiza la igualdad de condiciones, derechos y obligaciones entre el oferente y la propia administración.
<b>8. Principio de buena fe</b>	Rescata que las actuaciones de ambas partes se desarrollen bajo la buena fe, en aras de proteger el fin público.
<b>9. Principio de intangibilidad patrimonial</b>	Obliga a la administración a mantener el equilibrio financiero del contrato, indemnizándolo y reajustando las variaciones económicas del contrato en ejecución.
<b>10. Principio de control sobre los procedimientos</b>	Establece la clara necesidad de que el procedimiento se ejecute de acuerdo con controles jurídicos, contables, financieros y que el impacto corresponda al fin esperado.

<sup>159</sup> Ibídem. [http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA\\_08\\_03\\_2005.html](http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA_08_03_2005.html)

<sup>160</sup> Ibídem. [http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA\\_08\\_03\\_2005.html](http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA_08_03_2005.html)

Los principios enunciados determinan la posibilidad de antemano de que la administración pueda adjudicar de manera objetiva la oferta que mejor satisfaga lo solicitado.

De esta manera: *"... el número de oferentes no puede tener límites, dado que en teoría, pueden concurrir a ella todas aquellas personas o entidades que, de acuerdo con las normas vigentes, estén en condiciones de presentar una oferta válida."*<sup>161</sup>

Según lo estipulado en el artículo 45 del Reglamento General de Contratación Administrativa, el cartel, también conocido como pliego de condiciones, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve. El mismo, se divide en dos partes, a saber: 1) las condiciones meramente técnicas y 2) las condiciones administrativas.

Las condiciones técnicas, corresponden a las características intrínsecas del bien o servicio que se pretende adquirir, deben ser amplias en cuanto a brindar igualdad de oportunidad a los oferentes, lo cual implica que no podrán establecer condiciones que dirijan la adquisición hacia la obtención de bienes y o servicios específicos o lo que es peor a excluir propuestas válidas con condiciones favorables a la administración por otras en las que se acepten condiciones monopolísticas.

En cuanto a las condiciones de naturaleza administrativa, se pueden citar las dadas por ley que verifican aspectos sustancialmente formales, entre ellas: plazos de entrega de oferta, vigencia, forma de pago, garantías de cumplimiento, garantías de participación, número de concurso, número de copias, certificaciones y documentos a aportar, modalidad de compra, número de expediente, en fin aquellos elementos de forma, que en realidad no tienen que ver con las características propias del bien o servicio por adquirir.

Debe mencionarse que para que la contratación consiga su objetivo, debe redactarse el cartel claramente, sin vicios que perjudiquen los intereses de los oferentes para así garantizar una amplia participación, con ello se pretende garantizar la transparencia del procedimiento de compra.

---

<sup>161</sup> Ibídem [http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA\\_08\\_03\\_2005.html](http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA_08_03_2005.html)

Por otra parte, se puede decir que la utilización de fondos públicos en forma parcial o total, determina en adelante seguir el procedimiento de contratación administrativa y sus principios para el Estado y sus dependencias

Así, los principios en materia de contratación administrativa orientan e integran los vacíos legales y normativos, otorgan contenido a la norma y garantizan el correcto desarrollo del procedimiento de contratación perseguido por la Constitución Política costarricense.

### **C) Papel de la Empresa Privada**

El sector de servicios públicos en la sociedad costarricense es fundamental, por lo cual, la prestación del mismo de manera eficiente es un factor que el Gobierno debe de ofrecer en todo momento para lograr el bienestar de la ciudadanía, aún cuando implique la contratación administrativa de empresas privadas como gestoras de servicios públicos.

Actualmente, por la alta demanda de servicios debido al crecimiento de la población, aunado a la disminución de la capacidad del Estado para ofrecerlos de forma directa, es que se buscan otras alternativas y recursos para la prestación de los mismos, de forma que no se quebrante la legalidad de los actos gubernamentales y se cumpla con la prestación de servicios a la sociedad.

Así, la prestación de un servicio en el cual la Administración Pública no pueda o no tenga las condiciones para brindarlo, se desarrollará por medio de lo que en el marco legal costarricense se conoce como la Concesión de Obra Pública por Servicio Público, entendiéndose como el:

*“Contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.”* <sup>162</sup>

La definición anterior permite observar como el Gobierno ha ido buscando formas alternativas para poder prestar los servicios a la ciudadanía, de esta manera se busca maximizar los recursos del Estado, ya que, el sector público se rige bajo principios de eficacia, con lo cual el Gobierno cumpliría un papel rector, verificando que se cumplan todos los lineamientos establecidos en el contrato.

Por ejemplo, a nivel nacional se puede observar cómo la Administración Pública, busca nuevas alternativas para desarrollar tecnología en el país con miras al desarrollo:

*“Las ... empresas que venden electricidad en el país firmaron ayer un convenio para ejecutar proyectos de energía y telecomunicaciones en forma conjunta. Eso permitirá que dos o más compañías se unan para construir plantas hidroeléctricas o desarrollar redes de Internet.”* <sup>163</sup>

El Estado, por medio de la empresa privada explota recursos nacionales para aprovechar el potencial hidroeléctrico y así proporcionar al país un servicio de avanzada tecnología sin tener que incurrir en mayores gastos de inversión.

La Ley No. 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, a través del artículo 16 <sup>164</sup>; establece como obligaciones de la administración concedente: la fiscalización permanente de las construcciones, realizar los avalúos que sean pertinentes, para que de esta forma comprobar los perjuicios causados, y por último conceder ampliaciones en el plazo de culminación de la obra. Dichas obligaciones vienen a denotar la transparencia que busca la administración en sus procesos, ya que, persigue proteger al concesionario de posibles fallas que se den en los procesos de ejecución de los contratos.

---

<sup>162</sup> *Ibíd.* Artículo 1.

<sup>163</sup> Oviedo, E. Empresas Eléctricas producirán energía e Internet en conjunto. La Nación Digital. Nacionales. Sábado 20 de agosto, 2005. San José, Costa Rica. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2005/agosto/20/pais0.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2005/agosto/20/pais0.html)

<sup>164</sup> Ley No. 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos. Artículo 16, Son obligaciones de la Administración concedente: a) Fiscalizar, permanentemente, toda construcción y explotación de obras y servicios concesionados, de acuerdo con el programa de construcción y mantenimiento de las obras o el reglamento del servicio. b) Realizar los avalúos y tasaciones pertinentes, para comprobar los perjuicios causados al concesionario, en caso de imposibilidad de cumplimiento de la Administración concedente. c) Recomendar al Ministerio de Hacienda el otorgamiento de los beneficios tributarios referidos en el artículo 44 de esta ley, cuando el concesionario los solicite. d) Conceder una ampliación del plazo para la terminación de las obras, en situaciones debidamente comprobadas por casos fortuitos, fuerza mayor o incumplimiento de las propias obligaciones. e) Las demás obligaciones determinadas por esta ley o derivadas del contrato de concesión.

Por su parte, al concesionario de acuerdo con el artículo 18 de dicha ley, se le establecen ciertas obligaciones como por ejemplo:

*“a) Cuidar, reparar y mantener la obra y todos los bienes de la concesión, así como prestar el servicio público, conforme a esta ley, su reglamento y el contrato de concesión. En caso de incumplimiento, se impondrán las sanciones y multas determinadas en el cartel de licitación. b) Permitir y facilitar, a la Administración Pública, la prestación de los servicios públicos que brinde directamente. c) Adquirir los bienes inmuebles o los derechos que, según el cartel, se necesiten para cumplir el objeto de la concesión. Cuando sea imposible por razones no imputables al concesionario, la Administración concedente procederá al trámite de expropiación, por el procedimiento estatuido en la Ley de Expropiaciones, No. 7495. El pago de las indemnizaciones que correspondan deberá ser depositado, en favor de la Administración concedente, cuando se le requiera al concesionario. El incumplimiento del depósito se considerará falta grave. d) Acatar las disposiciones de la Administración concedente, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan a su favor. e) Indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasionen a terceros como consecuencia de la ejecución de la concesión. f) Cumplir los compromisos financieros contraídos con la Administración concedente y derivados del otorgamiento de concesión. g) Las demás obligaciones determinadas en esta ley o derivadas del contrato de concesión.”*<sup>165</sup>

Todas las obligaciones representan a su vez la forma en que la Administración Pública busca protegerse, no solo de posibles fallos en la realización de las obras, sino también en la prestación de los servicios por parte de la empresa privada, en donde queda clara la responsabilidad de este sector de ayudar al Estado a responder a las necesidades de la ciudadanía.

Como se denota en párrafos anteriores, la Administración Pública pretende transferir al campo privado la satisfacción de ciertas necesidades colectivas, ejemplificado claramente con la Ley No. 7762. Sin embargo, en la citada ley se pueden encontrar algunas excepciones como es el caso del artículo 20<sup>166</sup>, el cual deja el portillo abierto a que no únicamente sea el Gobierno el que inste al sector empresarial a prestar los servicios, sino, que busca con dicho artículo facultar la presentación de iniciativas

---

<sup>165</sup> *Ibíd*em, Artículo 18.

<sup>166</sup> *Ibíd*em, Artículo 20. *Proyectos de iniciativa privada*: 1- Los particulares podrán presentar a la respectiva Administración concedente, sus propuestas de nuevas concesiones, las cuales para ser concesionadas requerirán: a) Estar investidas de interés público. b) Estar acompañadas de estudios de factibilidad técnica, ambiental y económica, y de un plan de construcción y explotación, según el caso. 2- La Administración concedente examinará las propuestas de concesión y, de considerarlas factibles y de interés público, procederá a su licitación dentro del plazo de un año, según se dispone en esta ley. 3- El proponente privado de una idea de concesión participará en la



privadas para prestar servicios o construir obras públicas, siempre que estén investidas de interés público y que se hagan acompañar de estudios de factibilidad técnica, ambiental y económica, y de un plan de construcción y explotación.

Así, el desarrollo social de iniciativa estatal por medio de la empresa privada, deberá realizarse en la medida en que el componente privado participe en los mismos términos, lo cual, concuerda con el proceso de licitación pública utilizado en el sistema costarricense, y ligado esto a los principios de publicidad, igualdad y libre competencia, sirven como instrumentos de control al establecerse la adjudicación de los proyectos.

### **III. Proceso de Fiscalización de Proyectos**

El Estado costarricense, como se observó con anterioridad, tiene como fin proveer de proyectos en salubridad, infraestructura, transportes y educación, entre muchos otros, a la ciudadanía de forma universal y solidaria con obras y servicios públicos que en ocasiones debe de satisfacer a través de contratos administrativos que realiza con la empresa privada.

Para ello, establece garantías contractuales para el ciudadano, con el objeto de proteger y fiscalizar la Hacienda Pública por medio de instrumentos de control como los que ejecuta la Contraloría General de la República a favor del Estado y de los ciudadanos.

De esta manera, el proceso de fiscalización operativa y evaluativa de los proyectos de la Administración Pública a cargo de la Contraloría General de la República, se fundamentan principalmente en las siguientes esferas:

- **Fiscalización:** La fiscalización se ejerce como una práctica organizacional permanente de la Administración Pública sobre sí misma, y sobre sus proveedores, que incluye la debida realización de carteles, la verificación de los contratos, la supervisión de las obras, el seguimiento de incompatibilidades y su corrección por parte de los entes involucrados;

---

licitación en los mismos términos y condiciones que otros particulares y será admitido de pleno derecho, cuando se efectúe la precalificación.

- Proceso: La ejecución de controles sobre las actividades de las instituciones públicas o de las empresas privadas que utilizan recursos públicos o que realizan servicios públicos, se circunscribe a acciones por parte de la Administración Pública (actuaciones de oficio) o de algún tercero (actuación a instancia de parte), cuando se sospecha o se hace evidente la lesión al patrimonio nacional; y
- Defensa: La protección al ciudadano a través de las prácticas de fiscalización, permite al Estado salvaguardar los intereses públicos y a la vez legitimar la acción del Estado social de derecho cuando se ponga en riesgo la integridad física, mental y ambiental del pueblo.

De no darse las tres esferas de acción al mismo tiempo, se corre el riesgo de colocar en estado de indefensión a la ciudadanía ante actuaciones arbitrarias no sólo por parte de las empresas privadas, sino que además, por parte de las mismas instituciones gubernamentales y sus funcionarios.

La capacidad con que se faculta a la Contraloría General de la República para poner en marcha la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, generando informes sobre la gestión de los entes sujetos a su fiscalización, se fundamenta en el artículo 22 "*Potestad de investigación*" de la Ley Orgánica de dicha institución (Ley No. 7428), que expresa lo siguiente: "*La Contraloría General de la República podrá instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier interesado...*"<sup>167</sup>

Además, la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292, en su artículo 6 indica que: "*La Contraloría General de la República, la administración y las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas...*"<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Artículo 22

<sup>168</sup> Ley No. 8292, Ley General de Control Interno. Artículo 6

En el caso práctico que se analiza en este capítulo, se manifiesta que el objetivo del "Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos," es la valoración del trabajo de fiscalización que ejecuta la Administración Pública sobre el cumplimiento de las condiciones contractuales por parte de la empresa privada encargada de realizar la revisión técnica de vehículos, con el objeto de comprobar la existencia de un control eficiente, oportuno y efectivo, cuyo denunciante se mantiene de forma confidencial.

De esta manera, la fiscalización como una práctica organizativa permanente de la Administración Pública sobre sí misma y sobre sus proveedores (o contratistas), se asemeja a la concepción del control que implica "... *monitorear las actividades para asegurar que se están logrando según lo planeado y corregir cualquier desviación significativa.*" <sup>169</sup>

Aunado a lo anterior, W. Jiménez explica que el control tiene sus fundamentos en objetivos definidos por quienes toman las decisiones con el fin de ser eficientes en detectar la separación entre lo planificado y lo realizado, siendo al mismo tiempo responsables de establecer y mantener buenos procedimientos de trabajo. También, sintetiza que "... *las técnicas de control se pueden resumir en tres grupos: 1) informes, 2) análisis de lo realizado como complemento de los primeros, y 3) acción correctiva.*" <sup>170</sup>

Para la Administración Pública, además del evidente control o fiscalización que debe ejecutar en su propio accionar a través de las auditorías internas tal y como lo expresa el artículo 8 <sup>171</sup> de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292, también debe de procurar que las empresas privadas que le venden bienes y/o servicios satisfagan el interés público por el cual fueron contratadas, ya que:

---

<sup>169</sup> ROBBINS, Stephen P. Comportamiento Organizacional. Prentice Hall. Octava edición. México, 1999. Página 3

<sup>170</sup> JIMÉNEZ C., Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Fondo de Cultura Económica. Cuarta Edición. México, 1974. Página 376

<sup>171</sup> Ley No. 8292. Ley General de Control Interno, Artículo 8: Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

*“Una deficiente fiscalización concierne más que al sector público o a los funcionarios transitorios de esa entidad. Es un problema que afecta el funcionamiento general de los servicios públicos y puede llegar a atentar, por graves omisiones, contra la estabilidad misma del sistema democrático.”*<sup>172</sup>

Así, R. Méndez explica que el contenido de la Ley de Contratación Administrativa, Ley No. 7494, incluye principios para garantizar la libre concurrencia de oferentes,<sup>173</sup> lo que le asegura a la Administración Pública tener diferentes opciones para la toma de decisiones; y a la vez, ésta debe de buscar la eficiencia, ya que: *“... es concebida como la selección de la oferta más conveniente para la satisfacción del interés general y para el cumplimiento de los fines de la Administración...”*<sup>174</sup>

En la fiscalización de los proveedores de la Administración Pública, el párrafo primero del artículo 102 de la mencionada ley, es claro al indicar que la administración que contrate un bien o un servicio, debe de *“... disponer de las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con el objeto de la contratación...”*<sup>175</sup> procurando, por ende, la satisfacción del interés público.

Ahora bien, debido a que existen dificultades de tipo financiero, de recursos humanos y tecnológicos, entre otras deficiencias de la Administración Pública, el Estado, a través de leyes, reglamentos y otras normativas, ha procurado que se cumpla, de la forma más eficiente, el plan anual operativo de cada institución en apego a las disposiciones legales vigentes y bajo la supervisión del Sistema de Fiscalización Superior.

La Contraloría General de la República como jerarca de dicho sistema, tiene la potestad de dictaminar criterios vinculantes a las administraciones sujetas a su fiscalización. Así, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, como se explicó en el Capítulo anterior, cuenta con diferentes áreas de fiscalización, que permiten verificar el

---

d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

<sup>172</sup> ACOSTA Z., Marta. Articular y aplicar el control. www.nacion.com. 16 de enero de 2005

<sup>173</sup> R. Méndez expresa que la libre concurrencia supone que la Administración debe de estimular la mayor cantidad de participantes en el concurso, colocando a todos los participantes en las mismas condiciones además de llevar a cabo el proceso de forma transparente.

<sup>174</sup> MÉNDEZ, Renato. Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento: Concordada, con comentarios y pronunciamientos de la Dirección General de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. Primera edición. San José, Costa Rica. 1997. Página v

<sup>175</sup> Ley No. 7494, Ley de Contratación Administrativa. Artículo 108

cumplimiento de la gestión que desempeñan, sea por medio de la auditoría interna o a través de denuncias de terceros.

Este proceso de fiscalización operativa y evaluativa está conformada en dos áreas: la operativa que tiene como función: *“... demostrar el buen uso de los recursos de la hacienda pública a partir del análisis de procesos, programas, actividades o procedimientos en lo que se utilizaron tales recursos.”*<sup>176</sup>

Además, toma en cuenta las *“... operaciones (financieras, administrativas) o procesos de trabajo teniendo como parámetro de referencia los resultados que genera; es decir, es una fiscalización más puntual y específica...”*<sup>177</sup>

Así, con estos instrumentos la Contraloría General de la República por medio de esta área se enfatiza y hace su fiscalización de una forma más segura y con estudios que le han otorgado tanto la auditoría financiera como la operativa de la institución.

Por otro lado, el proceso de fiscalización evaluativa se:

*“... desarrolla utilizando una metodología cuyo objetivo es evaluar el rendimiento de los fiscalizados en términos de los resultados esperados, del impacto y del costo beneficio del producto generado por los programas o procesos de trabajo y en definitiva de una real y efectiva rendición de cuentas.”*<sup>178</sup>

De esta forma, toda la información se utiliza para conocer el uso de los recursos públicos, donde *“... se apoya en los informes de ejecución que deben remitirse a la Contraloría General de la República y en las liquidaciones que se hagan de ese plan (de presupuesto.”*<sup>179</sup>

En la siguiente figura, se ejemplifica el proceso de fiscalización de dicha división, los resultados que se obtienen, las fuentes que motivan las investigaciones y el propósito que se persigue.

---

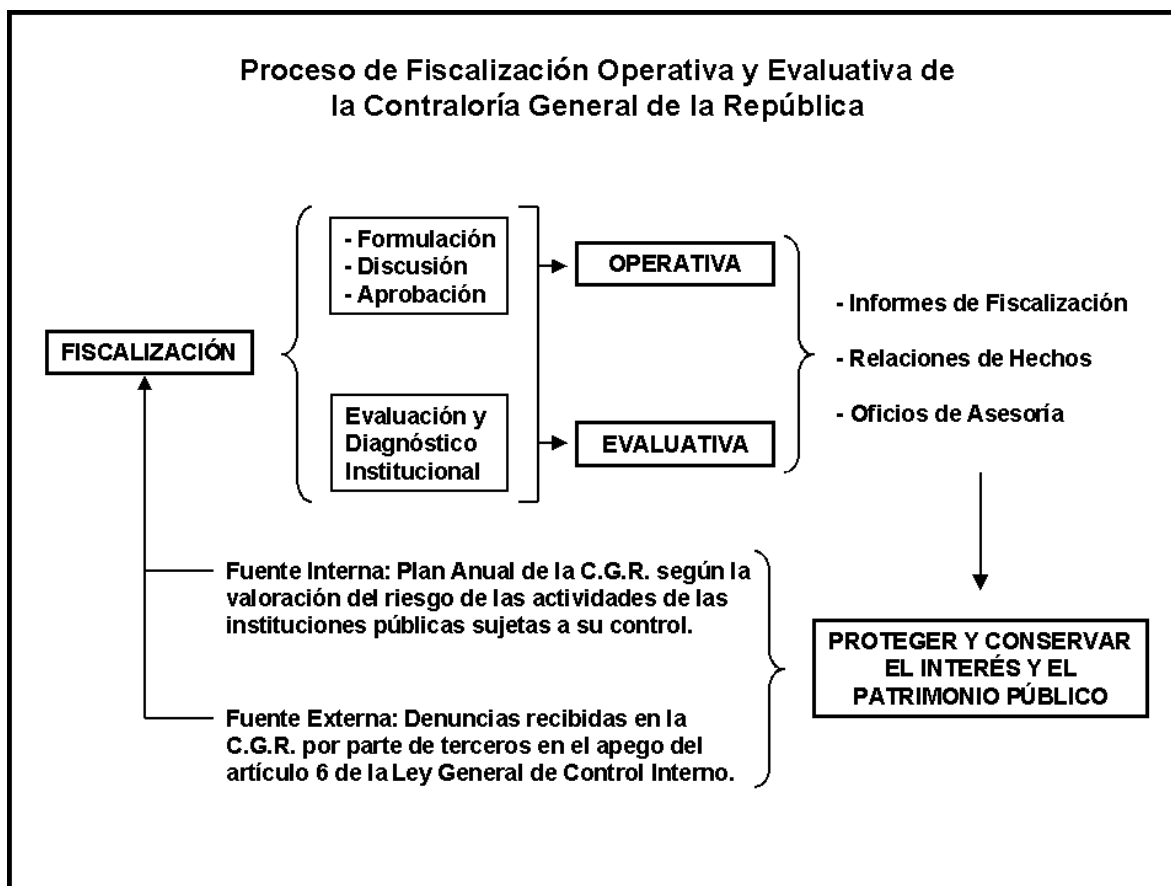
<sup>176</sup> Contraloría General de la República. Hacia la Contraloría del Siglo XXI: Principales lineamientos para su modernización. Contraloría General de la República 1999. Página 86

<sup>177</sup> *Ibíd*em, página 86

<sup>178</sup> *Ibíd*em, página 86

<sup>179</sup> *Ibíd*em, página 86-87

Figura No. 5



Como se desprende de la figura anterior, existen dos tipos de fuentes para que la Contraloría General de la República proceda con la fiscalización: las internas y las externas.

Las fuentes internas son todas aquellas investigaciones que la institución llevará a cabo de oficio según la valoración que se haga del riesgo de las actividades que ejecuten los diferentes órganos públicos.

Así, como lo especifica la Contraloría General de la República estas fuentes internas son: “... el establecimiento de un sistema propio de información para detección o emisión de señales enviadas por el entorno y procesadas internamente, que permiten determinar hacia donde debe dirigirse la fiscalización (operativa y evaluativa).”<sup>180</sup>

<sup>180</sup> *Ibíd*em, página 87

El presupuesto es la principal fuente interna que se toma como base para dicha fiscalización, además de las actuaciones de la administración durante el período que se refleja en dicho presupuesto y en los informes de ejecución y liquidaciones, entre otros.

Así, en el informe que se analizará en el siguiente apartado, y según lo explicó el Lic. Ronald Ramírez M., coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte, por ser una materia que ha causado diferentes reacciones en el ámbito nacional,<sup>181</sup> la institución incluye en su plan de trabajo anual el realizar fiscalizaciones sobre esta materia.

En lo que respecta a las fuentes externas, se cuenta con un departamento especializado en la recepción de denuncias por parte de ciudadanos, diputados y funcionarios públicos, el cual, la remite a la unidad especializada en la materia respectiva y, según el dictamen y las capacidades presupuestarias de la Contraloría General de la República, lleva a cabo la investigación.

Además, dentro de estas fuentes se encuentran:

*“... las que envían señales de alerta hacia donde debe dirigirse la fiscalización, dentro de las que están, las denuncias que se plantean ante la Contraloría General de la República y que con base en la información generada internamente, pueden ser evaluadas y determinar su procedencia e importancia, para activar el mecanismo de fiscalización.”*<sup>182</sup>

Una vez que la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa cuenta con los insumos necesarios para efectuar la investigación, se procede a realizar la formulación de la misma, su discusión y la aprobación, para proseguir con el diagnóstico y evaluación de la institución objetivo, para finalizar con la fiscalización operativa o evaluativa.

---

<sup>181</sup> Diferentes medios de comunicación escrita ha publicado varias noticias en este sentido, entre las más destacadas se encuentran: Boletín de Prensa de la Asamblea Legislativa. Mayor Información sobre Riteve. [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr). Martes 15 de febrero de 2005 / López Z., Guillermo. CGR señala ilegalidad de servicio de Riteve. [www.prensalibre.co.cr](http://www.prensalibre.co.cr). 10 de setiembre de 2004. / Hidalgo V., Jennifer. Riteve califica de “burla” la posición de la Contraloría. [www.prensalibre.co.cr](http://www.prensalibre.co.cr). 06 de octubre de 2004 / Acosta Z., Marta. Articular y aplicar el control. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). 16 de enero de 2005.

<sup>182</sup> Contraloría General de la República. Hacia la Contraloría del Siglo XXI: Principales lineamientos para su modernización. Contraloría General de la República 1999. Página 88

El producto de la fiscalización es la elaboración de informes ejecutivos, los cuales, según explicó el Lic. Ramírez M. pueden ser:

- Informes de fiscalización: Consisten en el estudio de la gestión de una institución pública en una materia dada según se detecten deficiencias en su accionar y por ende, en la protección del interés público;
- Relaciones de hechos: Constituyen informes especiales de seguimiento a acciones emprendidas por una administración con el fin de establecer el apego a las disposiciones emanadas por la Contraloría General de la República; y
- Oficios de asesoría: Contemplan medidas de apoyo a la labor de la administración para el mejor desempeño de los controles internos para el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

A modo de ejemplo, el caso práctico de la presente investigación tiene la característica de ser un "Informe de Fiscalización" que se inicia tanto de oficio (fuente interna) como a instancia de parte (denuncia de un diputado), que tiene la particularidad de ser la fiscalización de la institución contralora sobre la gestión de fiscalización del órgano encargado de vigilar el cumplimiento contractual de la revisión técnica vehicular por parte de la empresa privada.

Así, el propósito del proceso de fiscalización antes descrito y como pudo apreciarse en la Figura No. 5, viene a ser la protección y la conservación tanto del interés como del patrimonio público, intención que también justifica la existencia de ambos tipos de fuentes para el inicio de las labores de fiscalización por parte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

Se evidencia que la protección al ciudadano costarricense ocupa una posición privilegiada en el análisis anterior, no obstante, la escasez de recursos del Gobierno, las situaciones de deslegitimación social del Estado como por ejemplo los hechos de corrupción, la marcada inseguridad ciudadana y la falta de inversión en vías de comunicación, entre muchos otros, permiten decir que, aunque se ejecute una



fiscalización en diferentes áreas, la indefensión en que se encuentra el pueblo es manifiesta.

De esta manera, la prensa escrita expresa que:

*"El país requiere jerarcas, titulares subordinados y funcionarias y funcionarios en general, con actitudes positivas hacia el control, donde imperen los valores éticos, la integridad, el liderazgo, donde se asuman niveles de riesgo tolerables, donde el interés público prive sobre el personal y donde los controles sean asumidos, con responsabilidad, como un medio para facilitar el logro de resultados esperados para nuestra sociedad. Con este cambio en la cultura tendríamos ganada una buena parte del funcionamiento efectivo del sistema nacional de control, el cual contribuye al sistema nacional de rendición de cuentas."*<sup>183</sup>

La Contraloría General de la República, conocedora de esta realidad, explica en su Memoria Anual a mayo del 2005 que:

*"El entorno hoy presenta, con mucha fuerza una sociedad donde la corrupción pública y privada golpean fuertemente la credibilidad del ciudadano en el sistema democrático y en sus instituciones, frente a un sistema institucional también bastante deficiente, lo que exige desde el ciudadano transparencia sobre qué resultados están logrando sus gobernantes y los funcionarios públicos con los recursos y el mandato que se les entregó al amparo del régimen democrático, para qué, cómo, a qué costos y a quiénes se beneficia. En este sentido es necesario enfatizar que en un Estado democrático y social de derecho, como el costarricense, no se gobierna para cualquier propósito ni de cualquier manera, pues hacerlo es irresponsable y genera corrupción."*<sup>184</sup>

Entonces, la protección al ciudadano a través de la fiscalización es un requisito indispensable para que el Estado recupere, primero, la gobernabilidad en el marco del sistema democrático y de derecho, y segundo, que utilice los recursos de una manera eficiente para satisfacer el interés público.

---

<sup>183</sup> ACOSTA Z., Marta. Articular y aplicar el control. www.nacion.com. 16 de enero de 2005

<sup>184</sup> Contraloría General de la República. Memoria Anual. Mayo, 2005. Página 216

#### **IV. Caso Práctico: "Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos."**

La particular importancia que tienen los proyectos de la Administración Pública costarricense en materia de obras públicas y transportes, se ejemplifica en el análisis del presente caso práctico, en el entendido que la fiscalización que ejerció la Contraloría General de la República arrojó conclusiones importantes en aspectos como incongruencias en el cartel de licitación pública internacional, en la contratación de la empresa privada antes de que ésta iniciara operaciones y durante la ejecución de la revisión técnica de vehículos, además del incumplimiento de obligaciones y competencias por parte de las instituciones públicas directamente involucradas.

De esta manera, se procederá a analizar el Informe No. DFOE-OP-22/2004 o **"Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos"** (en adelante informe) finalizado en septiembre del 2004 (para el detalle completo del informe ver Anexo No. 4).

Para dicho propósito y con el fin de obtener mayores detalles sobre la realización del informe en cuestión, se realizó una entrevista al Licenciado Ronald Ramírez M., coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, para ahondar en los pormenores que dan inicio a la investigación, entre otras inquietudes con respecto al tema (preguntas de la entrevista en Anexo No. 2).

Los informes de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República se encuentran basados en una serie de leyes, reglamentos, oficios, etc., los cuales sustentan el fundamento legal que cubre distintas áreas o temáticas que puede abarcar un proyecto directa o indirectamente como por ejemplo aspectos meramente legales, aspectos ecológicos y particularmente en este caso el de seguridad vehicular.

Así, la Contraloría General de la República analizó la gestión de fiscalización del contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos, tomando en cuenta la jurisdicción

costarricense con el fin de dictar una serie de disposiciones y recomendaciones en dicha materia.

Entre los principales artículos que se citan dentro del informe, y reflejan la gran complejidad y el estudio profundo que deben tener los mismos, se encuentran los siguientes:

- Ley 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, Artículo 3, expresa lo siguiente:

*“Artículo 3.- Ámbito de aplicación*

*a) El Consejo de Transporte Público, órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, regula y controla en todo el territorio nacional el transporte remunerado de personas en la modalidad de taxi.*

*b) Para la prestación del servicio de taxi, se requerirá obtener del Consejo, el otorgamiento de una concesión administrativa, la cual se adjudicará por medio del procedimiento especial abreviado dispuesto en la presente ley.*

*No obstante lo anterior, se respetarán, en todos los casos, los principios generales que informan la contratación administrativa.”<sup>185</sup>*

En este artículo se denota la potestad que se le da al Consejo de Transporte Público en el tema de regulación, con lo cual se le otorga a su vez el control sobre la prestación del servicio de taxi, por lo cual debe buscar que mejoren las condiciones en la oferta del mismo, y una de las medidas que se toman es realizar la Revisión Técnica de Vehículos.

- Ley 7331, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, Artículo 19 y 20, expresan:

*“Artículo 19.- La tarjeta de derechos de circulación sólo se extenderá a los vehículos que reúnan las condiciones mecánicas, las de seguridad, las de emisiones contaminantes y los demás requisitos que determinen esta Ley y su Reglamento. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes comprobará estos requisitos mediante la revisión técnica de vehículos, parcial o total. /Se entenderá por revisión técnica de vehículos la verificación mecánica del estado del vehículo y de sus emisiones contaminantes, según lo establece la presente Ley. (...) / Para este efecto, las revisiones totales o parciales se realizarán en los lugares que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes determine y autorice, mediante concurso público, conforme a los parámetros objetivos y generales que establezca el Reglamento, el cual deberá promover la incorporación del mayor número posible de oferentes, sin detrimento de las revisiones que deben ejecutarse en las vías públicas. (...). /*

---

<sup>185</sup> Ley 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi. Artículo 3

*Artículo 20.- El Ministerio de Obras Públicas y Transportes autorizará a los talleres particulares, para que efectúen las revisiones, de conformidad con el reglamento que al efecto se dictará. (...)/ El pago de la revisión se establecerá de acuerdo con los estudios técnicos que determine el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y será cubierto por los propietarios de los vehículos.”<sup>186</sup>*

En ambos artículos se le otorga al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la responsabilidad de velar para que la Revisión Técnica de Vehículos sea efectuada de forma óptima, por tanto al cederle esta responsabilidad al Consejo de Transporte Público, el ministerio sigue siendo el titular por ley, por cuanto debe también vigilar los diferentes procesos que se deban llevar a cabo para la realización de la misma, desde su gestación (concurso público) hasta la ejecución (Revisión Técnica Vehicular, realizada por el Consorcio RITEVE S y C.).

- Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, Artículo 13 y 102.

*“Artículo 13.- Fiscalización.*

*La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos.*

*En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.*

*Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder.*

*Artículo 102.- Regulación del control.*

*La Administración debe disponer las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con el objeto de la contratación.*

*Los entes y órganos de la Administración estarán obligados a prestarse colaboración recíproca, en las tareas conducentes a verificar el cumplimiento contractual.”<sup>187</sup>*

Ambos artículos establecen claramente la responsabilidad de la entidad pública de velar porque los procesos se lleven a cabo de la forma en que fueron establecidos en el contrato, asimismo, en el caso de que dicha entidad determine que el contratista está fallando en algún proceso, se encuentra en todo su derecho de solicitarle que los corrija. Por otra parte, también busca generar un sentido de responsabilidad y compromiso, de tal forma que, si la entidad pública no está fiscalizando los procesos, el empresario privado tiene la obligación de cumplir con lo pactado.

---

<sup>186</sup> Ley 7331, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, Artículo 19 y 20

<sup>187</sup> Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, Artículo 13 y 102. Gaceta No. 110 Alcance No. 20. Fecha: 08/06/1995

- Reglamento General de Contratación Administrativa, Artículo 15 y artículo 108.

*“Artículo 15.- Derecho de fiscalización*

*15.1 El contratista se encuentra obligado a ofrecer a la Administración las facilidades necesarias para el ejercicio de la fiscalización.*

*15.2 Para el efectivo ejercicio del derecho de fiscalización, la Administración designará un órgano que asumirá la obligación de tomar oportunamente las providencias necesarias para que el contratista se ajuste al estricto cumplimiento de las condiciones, especificaciones y plazos establecidos en el contrato y demás obligaciones implícitas en éste.*

*15.3 Corresponde a dicho órgano verificar el cumplimiento del objeto de la contratación, advertir, a quien corresponda de acuerdo con el régimen interno, la conveniencia de introducir modificaciones o señalar correcciones en la ejecución, recomendar la ejecución de las garantías o bien la rescisión o resolución del contrato cuando advierta fundamento para ello.*

*En el caso del Gobierno Central, estas atribuciones se ejercerán sin perjuicio de las facultades que le corresponden a la Proveduría Nacional.*

*15.4 La ausencia de fiscalización por parte de la Administración, no exime al contratista de cumplir a cabalidad con sus deberes, ni de la responsabilidad que de ello se derive.*

*Artículo 108.- Control interno del cumplimiento contractual*

*108.1 En toda Administración deberá designarse una unidad encargada del control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratistas. Esta unidad será responsable de desplegar los actos de verificación necesarios para establecer que la Administración recibe los bienes, obras o servicios dentro de las condiciones de calidad, plazo y demás condiciones acordadas.*

*108.2 Cuando por la naturaleza del objeto contractual la Administración contratante no disponga del personal o equipo necesario para efectuar los estudios o análisis que le permitan verificar el debido cumplimiento contractual, las dependencias administrativas que dispongan de esos recursos, estarán obligadas a brindar colaboración.”<sup>188</sup>*

Estos artículos otorgan la potestad de poder fiscalizar detalladamente todos los procesos del contrato, donde lo que se busca es crear un órgano que se dedique exclusivamente a esta labor; en el caso de la revisión técnica vehicular, el Consejo de Transporte Público creó un órgano técnico denominado Órgano Contralor y Fiscalizador del Contrato, el cual se encarga de asesorar al consejo en lo que respecta a verificación del cumplimiento de las partes de los términos contractuales.

- Reglamento del Órgano Fiscalizador del Contrato de Revisión Técnica Vehicular, Artículos 1, 2, 3 y 5.

“Artículo 1. Creación.

*Créase el Órgano Fiscalizador del Contrato de Revisión Técnica Vehicular, en adelante Órgano Fiscalizador, como una unidad asesora del Consejo de Transporte Público, en adelante el Consejo, para la correcta y oportuna fiscalización del contrato celebrado entre el Estado costarricense y el Consorcio Riteve S y C. /*

Artículo 2. Objetivo General.

*El Objetivo General del Órgano Fiscalizador es velar por el cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones y derechos de las partes de conformidad con lo dispuesto en el Contrato y en la legislación aplicable.*

Artículo 3. Competencia.

*Le corresponde al Órgano Fiscalizador la obligación de tomar las providencias necesarias para que el contratista se ajuste al estricto cumplimiento de las condiciones y especificaciones contractuales, que fueron elaboradas para garantizar la seguridad, eficiencia y calidad de los servicios prestados.(...)*

Artículo 5. Relación entre el Órgano Fiscalizador y el Consejo.

*El Órgano Fiscalizador fungirá como un órgano asesor del Consejo, para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las partes, derivadas del Contrato. Podrá actuar en nombre del Consejo en aquellas relaciones formales con el contratista que hayan sido expresamente autorizadas.”<sup>189</sup>*

Dichos artículos establecen principalmente la razón de ser del Órgano Contralor y Fiscalizador del Contrato, tanto su creación como su objetivo, y a la vez definen claramente los alcances que tendrá éste a la hora de fiscalizar el contrato, así como las relaciones que debe guardar el mismo con el Consejo de Transporte Público.

- Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a fiscalización.

Dicho manual es de suma importancia debido a que establece lo que es el control interno, así como sus objetivos, componentes y la responsabilidad de este tipo de control. Además, se mencionan diferentes normas relativas al ambiente de control, a la evaluación de riesgos, a las actividades de vigilancia, al manejo de información y comunicación, y por último al monitoreo de los procesos, tocando de esta manera los pilares fundamentales para ejercer un control de forma integral.

- Cartel de la Licitación Pública Internacional 2-98, denominado “Creación y funcionamiento de estaciones de Revisión Técnica Integrada de Vehículos”.

---

<sup>188</sup> Reglamento General de Contratación Administrativa N° 25038-H, Artículo 15 y 108. Fecha: 06/03/1992. Gaceta No. 62 Fecha: 28/03/1992

<sup>189</sup> Reglamento del Órgano Fiscalizador del Contrato de Revisión Técnica Vehicular. Artículos 1, 2, 3 y 5.

Constituye el pliego de condiciones que junto al contrato firmado entre la Administración Pública y la empresa privada, sirve de base para realizar la fiscalización operativa y evaluativa de la Contraloría General de la República.

Por tales motivos, la estructura del análisis será la siguiente: a) los fundamentos para realizar el estudio, b) los actores involucrados, c) los resultados del informe, d) las conclusiones y disposiciones emitidas por la institución contralora, y e) las acciones tomadas por las instituciones públicas implicadas.

### **A) Fundamentos del Informe**

En el cumplimiento del plan de trabajo del Área de Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República se efectuó la investigación de la labor de fiscalización del Consejo de Transporte Público en materia de Revisión Técnica Vehicular.

En este sentido, es importante resaltar que la revisión técnica vehicular es un tema de sensibilidad nacional por su significado económico y social, que se hizo realidad en el contexto costarricense el 29 de mayo del 2001 al suscribirse el contrato entre el Consejo de Transporte Público, por parte de la Administración Pública, y el Consorcio RITEVE S y C como empresa privada adjudicataria para realizar dicho servicio cobrando tarifas producto de estudios técnicos.

De este modo, la prensa nacional ha sido amplia en comentar sobre el tema de la Revisión Técnica Vehicular, que en los meses de agosto y septiembre del 2004 se realizaron protestas a nivel nacional con el fin de que se aclarara el panorama de los requisitos y medidas para que la flotilla nacional de vehículos aprobara la inspección llevada a cabo por la empresa privada; por ejemplo: *“... las presiones.... apuntan a un nuevo caos vial por tortuguismo y manifestaciones, a partir del próximo lunes, a consecuencia de la falta de respuesta en cuanto a los acuerdos tomados en torno a la revisión técnica...”*.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> HIDALGO V., Jennifer. Riteve califica de “burla” la posición de la Contraloría [www.prensalibre.co.cr](http://www.prensalibre.co.cr). 06 de octubre del 2004

A pesar de los movimientos sociales costarricenses, la relación contractual, se dio y se ejemplifica en la siguiente figura donde se detallan los aspectos más importantes y que tienen mayor relación con el informe bajo estudio.

**Figura No. 6**



Además, según indicó el Lic. Ramírez M., el informe se origina en primera instancia de oficio al refrendarse el contrato por parte de la Contraloría General de la República al ser, como anteriormente se mencionó, una materia de sensibilidad nacional, y a la vez, se promueve a través de los diputados de la Asamblea Legislativa la realización de la investigación del contrato entre el Consejo de Transporte Público y el Consortio RITEVE S y C.

Ahora bien, del análisis del informe se desprende que la Contraloría General de la República tiene como principal propósito el salvaguardar la Hacienda Pública y paralelamente, existen aspectos legales, ecológicos y de seguridad que se hacen presentes en el mismo.



De esta manera, en el campo legal, el órgano contralor manifiesta que:

*"El estudio tuvo como propósito la evaluación de la gestión de fiscalización efectuada por el Consejo de Transporte Público, a fin de determinar si la misma, resulta efectiva y oportuna, de manera tal que garantice la existencia de un control eficiente sobre el cumplimiento de las condiciones contractuales, por parte del Consorcio RITEVE S y C, durante la ejecución del Contrato de prestación de servicios para la creación y funcionamiento de estaciones para la revisión técnica integrada vehicular... suscrito el 29 de mayo del 2001 entre el Consejo de Transporte público y dicho consorcio." <sup>191</sup>*

Además, la fiscalización se realizó conforme al Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, el cual contempla las normas generales relativas a: control interno, ambiente de control, evaluación de riesgos, información y comunicación, actividades de control y monitoreo.

Otro aspecto legal que debe indicarse, es la garantía de acceso y disposición de la información manifiesta en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No. 7428, la cual según el artículo 13 indica que:

*"Con las salvedades de orden constitucional y legal para cumplir con sus cometidos, la Contraloría General de la República tendrá acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, cuenta o declaración de los sujetos pasivos públicos. Con las salvedades de orden constitucional y legal, la Contraloría General de la República tendrá acceso a la contabilidad, correspondencia y en general a los documentos emitidos o recibidos por los sujetos privados, para el ejercicio del control y la fiscalización aquí contemplados..." <sup>192</sup>*

En lo referente a los aspectos ecológicos y de seguridad, se tiene que en el artículo 19 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, Ley No. 7331, expresamente se manifiesta que para que los vehículos automotores puedan circular, deben cumplir con *"las condiciones mecánicas, las de seguridad, las de emisiones contaminantes y los demás requisitos que determinen"* dicha ley y su reglamento.

---

<sup>191</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Página 4

<sup>192</sup> Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Artículo 13.

Debe mencionarse además que la Constitución Política en su artículo 50 menciona que:

*“... Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”*<sup>193</sup>

Así, queda facultado tanto el ciudadano como la Administración Pública para solicitar a las autoridades respectivas el inicio de una investigación con el fin de salvaguardar los intereses y los recursos públicos.

Otro de los fundamentos del estudio realizado por parte de la Contraloría General de la República, se circunscribe a *“... las disposiciones cartelarias, contractuales y normativas que regulan la constitución y operación del órgano fiscalizador del contrato de revisión técnica vehicular.”*<sup>194</sup>

A pesar de la evidente importancia de los fundamentos antes comentados, Ovidio Pacheco ex ministro del Ministerio de Obras Públicas manifestó ante la prensa que: *“... luego de dos años de tener la experiencia de la revisión técnica en el país y sin poner en riesgo la seguridad en las carreteras y el aire limpio, se optó por “una revisión a la tica.”*<sup>195</sup>

En este sentido, se sientan las bases o fundamentos que dan inicio al estudio de la gestión del Consejo de Transporte Público como fiscalizador directo de la revisión técnica vehicular y por ende del Consorcio RITEVE S y C, en materias como el proceso de construcción e instalación de las estaciones de revisión técnica vehicular a cargo de la empresa privada mencionada, la supervisión del funcionamiento de dichas estaciones y el cumplimiento de los términos contractuales.

---

<sup>193</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949. Artículo 50.

<sup>194</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Página 7

<sup>195</sup> MADRIGAL A., Alejandra. Suavizan la revisión técnica. www.aldia.co.cr. 21 de septiembre de 2004

## B) Actores Involucrados

Según el informe realizado por la Contraloría General de la República, la revisión técnica integral de vehículos (también llamada RTV) es una competencia del Estado que se hace manifiesta en los artículos 19 y 20 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, Ley No. 7331, que se ejercerá en primera instancia por el **Ministerio de Obras Públicas y Transportes** (en adelante MOPT).

No obstante, por las potestades que otorga la ley, el MOPT delegó en el **Consejo de Transporte Público** (en adelante CTP) las atribuciones de ejercer *"todos los aspectos técnicos, operacionales, fiscales, administrativos y de otra índole que sean necesarios para el debido cumplimiento de la revisión técnica integral de la flota vehicular por parte del Consorcio Riteve-Syc."*<sup>196</sup>

A su vez, el cartel de licitación pública internacional No. 2-98 *"Creación y funcionamiento de estaciones de revisión técnica integrada de vehículos,"* amparado a los artículos 102 y 108 de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento respectivamente, en materia de *"regulación del control" y "control interno del cumplimiento contractual"*, además de los artículos 13 y 15 respectivamente, facultan a la administración contratante a ejercer la fiscalización durante todo el proceso, y en caso de que la institución no cuente con la capacidad o medios para realizarlo, el artículo 102 de dicha ley obliga a cualquier otra dependencia administrativa que sí pueda hacerlo a llevar a cabo dicha fiscalización.

Sin embargo, el ente contralor detectó que tanto el cartel en su cláusula 18 como el contrato en la cláusula 8 y 8.3 ostentan una distorsión de nomenclaturas en decir quién será el órgano responsable de ejercer la fiscalización antes citada. Mientras que el cartel expresamente menciona a una *"Autoridad Técnica"*, el contrato dice que el CTP determinará el *"funcionario o departamento encargado de la supervisión de los términos contractuales"* o sino habla de una *"Comisión Interdisciplinaria."*

---

<sup>196</sup> Según la resolución No. 28 del 8 de febrero del 2002 publicada en La Gaceta No. 47 del 7 de marzo del 2002.

Producto de esta distorsión y el incumplimiento de la legalidad, mediante el artículo 17 de la sesión ordinaria 019 del 7 de marzo del 2002, el CTP soluciona la ambigüedad al conformar el "**Órgano Contralor y Fiscalizador del Contrato de la Revisión Técnica Vehicular**" (en adelante OCFC), para lo cual la Contraloría General de la República manifiesta en la página 7 del informe, segundo párrafo, que: *"... las competencias asignadas en dichos documentos son coincidentes"*, es decir, *"... independientemente del nombre que se utiliza se refieren a las potestades de fiscalización contractual."*

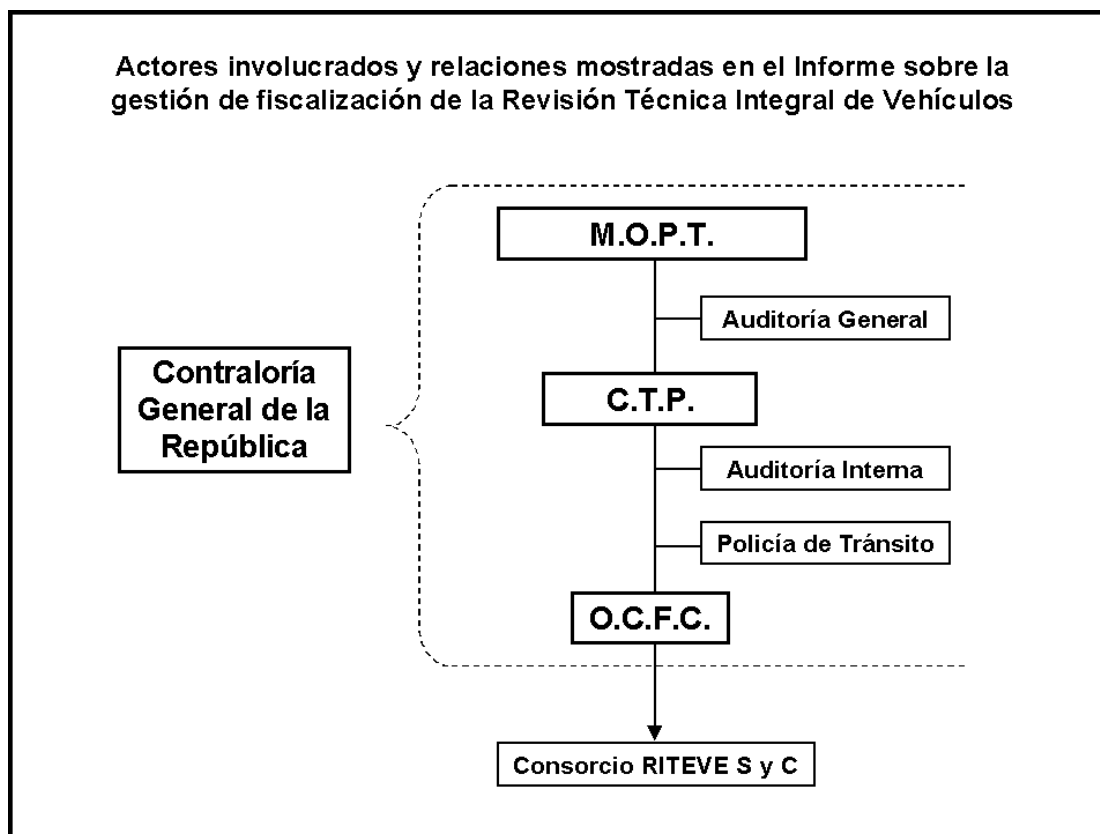
Como puede observarse, son tres los actores directos involucrados en este informe sobre gestión de la fiscalización de la RTV: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público y el Órgano Contralor y Fiscalizador del Contrato de la Revisión Técnica Vehicular.

Según se desprende del informe, indudablemente, el **Consortio RITEVE S y C**, además de la **Auditoría General del MOPT** y la **Auditoría Interna del CTP** constituyen actores indirectos de la acción de fiscalización que ejerce el Área de Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la **Contraloría General de la República**, que al mismo tiempo, viene a ser el actor de fiscalización superior por excelencia para la Administración Pública.

También, la institución contralora hace referencia en el informe bajo estudio, en el apartado 2.3 (páginas 18 y 19) a la **Policía de Tránsito**, la cual constituye otro actor indirecto, que se cita exclusivamente de manera referencial para indicar la falta de coordinación de las labores de revisión técnica vehicular en carretera por parte del CTP.

Del análisis anterior, se desprende el siguiente esquema de relaciones entre los diversos actores involucrados:

Figura No. 7



De esta manera, de la figura<sup>197</sup> anterior se puede decir que tanto el MOPT, como el CTP y el OCFC se encuentran relacionados directamente, según el análisis que del informe se desprende, porque a pesar de la delegación de competencias, siempre será el MOPT el último responsable de las acciones que en materia de fiscalización y uso (o abuso) de recursos públicos lleve a cabo el Consorcio RITEVE S y C. Así, el informe manifiesta expresamente que:

*"... el Órgano es el medio que seleccionó el Consejo de Transporte Público para ejercer sus competencias de fiscalización del contrato, por lo que es en última instancia el CTP el responsable de ejercer dichas funciones y de otorgar los recursos financieros, logísticos y humanos necesarios a ese órgano, de manera tal que se garantice el efectivo y oportuno control y verificación del cumplimiento de los términos contractuales, lo anterior sin detrimento de la obligación legal del*

<sup>197</sup> La figura No. 7 no deberá confundirse con un organigrama o estructura organizacional de relaciones entre entes. El esquema tan solo pretende ofrecer una visión general de los actores involucrados directa e indirectamente en el proceso de fiscalización presentado en el informe bajo estudio.

*MOPT tanto de fiscalizar lo actuado por el CTP como de brindarle a éste la debida colaboración, a fin de garantizar el debido cumplimiento de la función delegada."*<sup>198</sup>

La figura o esquema igualmente permite percibir con mayor facilidad, las relaciones de los actores indirectamente involucrados. En la sección "4. Disposiciones" del informe, particularmente en los puntos 4.4 y 4.5 (páginas 25 y 26), la Contraloría General de la República expresa a las auditorías del MOPT y del CTP: "*Velar por el cumplimiento de las disposiciones giradas... de este informe.*" Además, remitir a la institución contralora "*en un plazo de 15 días hábiles las acciones tomadas por esa Auditoría... en atención a lo aquí dispuesto...*" También, deja en claro el plazo de un mes para reportar acerca del "*grado de avance que ha tenido la Administración activa* (<sup>199</sup>) *en la implementación de las citadas disposiciones...*"

Es decir, la Auditoría General del MOPT y la Auditoría Interna del CTP, constituyen el vínculo de la Contraloría General de la República con ambas entidades, de manera que la institución contralora pueda verificar el cumplimiento de los efectos de la realización del informe en el entendido de salvaguardar la Hacienda Pública, así en el artículo 23 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292, se indica que:

*"La auditoría interna se organizará y funcionará conforme lo disponga el auditor interno, de conformidad con las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita la Contraloría General de la República, las cuales serán de acatamiento obligatorio."*<sup>200</sup>

Por otra parte, el Consorcio RITEVE S y C, es la empresa privada que ganó la licitación pública internacional No. 2-98, para realizar la revisión técnica integral de vehículos y cuya gestión, según se desprende del informe, presenta anomalías que no fueron detectadas por el OCFC, motivo suficiente para que la Contraloría General de la República interviniera.

---

<sup>198</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Páginas 10-11

<sup>199</sup> Según la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 en su artículo 2. Definiciones, inciso a) Administración activa, se tiene que: "Desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia." En este caso, se refiere al MOPT y al CTP.

Por último, se aprecia en la Figura No. 7 a través de la llave punteada los órganos sobre los cuales la Contraloría General de la República ejerció su control en el particular de este informe de fiscalización de la gestión de los entes encargados de velar por el apego a la legalidad de la revisión técnica vehicular.

Seguidamente, se analizarán los resultados del informe producto del estudio que realizó la Contraloría General de la República en lo que respecta a la fase previa al inicio de operaciones y durante la ejecución del contrato de la revisión técnica de vehículos.

### **C) Resultados del Informe**

La Contraloría General de la República estudió los informes que realizó el OCFC en la fase previa<sup>201</sup> al inicio de operaciones y dictaminó que no cumple con la cláusula 18 del Cartel de la Licitación Pública Internacional 2-98 "Creación y funcionamiento de estaciones de revisión técnica integrada de vehículos" en lo que respecta a la:

*"a. Supervisión en el proceso de construcción e instalación de las estaciones de Revisión Técnica Vehicular (RTV), la cual consiste en velar por un adecuado avance, desarrollo y calidad en la implementación de dichas estaciones y, en general, por el cumplimiento del contrato en esta etapa." <sup>202</sup>*

Lo anterior, debido a que en el informe de febrero del 2002:

*"... no se desprende que esa Comisión haya efectuado una verificación de las edificaciones por construir,... de tal forma que permitiera efectuar a la Administración un control o evaluación de lo efectivamente construido en relación con el costo manifestado por el Consorcio por concepto de inversiones en edificaciones." <sup>203</sup>*

También, en el informe de junio del 2002, el OCFC incumple su función, ya que: *"... se limitó a efectuar apreciaciones sobre el porcentaje de avance físico de las obras a*

---

<sup>200</sup> Ley General de Control Interno, Ley No. 8292. Artículo 23.

<sup>201</sup> Los informes que realizó el OCFC durante la fase previa al inicio de operaciones fueron efectuados en los meses de febrero y junio del año 2002.

<sup>202</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Página 8

<sup>203</sup> *Ibíd*em, página 11

*ese mes, sin especificarse aspectos sobre el proceso constructivo, calidad de las obras y una verificación de las áreas en construcción con respecto a lo ofertado..."*<sup>204</sup>

Otro aspecto detectado por la fiscalización superior de la Contraloría General de la República, es que la orden del CTP para que el Consorcio RITEVE S y C iniciara operaciones, se giró sin la consulta previa al OCFC y sin tomar en cuenta los resultados de la última inspección realizada, a pesar de que:

*"... El informe en comentario emitió una serie de recomendaciones, con respecto a la importancia de verificar el cumplimiento de algunos requisitos por parte de la empresa adjudicataria, antes y después del inicio de operaciones, por ejemplo, la necesidad de cumplir con las veinte líneas ofertadas para el Gran Área Metropolitana, pólizas de seguros, cantidad y capacitación del personal, documentación y marchamo correspondientes, enlace informático y calibración de equipos."*<sup>205</sup>

Como conclusión preliminar de esta fase previa del inicio de operaciones, la Contraloría General de la República manifiesta que:

*"... la Junta Directiva del CTP no efectuó la comunicación formal de los resultados de dichos informes al Consorcio RITEVE S y C, ni tampoco efectuó las investigaciones correspondientes para determinar la verdad de los hechos denunciados por el Órgano Fiscalizador, tendientes a verificar si resultaba procedente girar de manera inmediata a ese Consorcio las medidas necesarias, con el fin de que previamente al inicio de operaciones, la prestación del servicio público se ajuste a los términos contractuales, o en su defecto, proceder a la resolución del contrato y ejecución de la garantía de cumplimiento respectiva."*<sup>206</sup>

De la labor de la institución contralora, debe rescatarse la oportunidad de manifestar abiertamente la incompetencia y la irresponsabilidad por parte del CTP para desempeñar sus labores, además de hacer caso omiso de las recomendaciones y de los informes emitidos por el OCFC para la adecuada toma de decisiones administrativas, proteger el interés público y la Hacienda Pública.

---

<sup>204</sup> Ibídem, página 11

<sup>205</sup> Ibídem, página 12

<sup>206</sup> Ibídem, página 12



Cuando el CTP dio el visado para el inicio de las operaciones del contrato, el OCFC realizó tres informes<sup>207</sup>, de los cuales la Contraloría General de la República efectuó el examen respectivo: determinó en primera instancia la existencia de una serie de deficiencias en la operación del servicio de revisión técnica detectadas por el OCFC, y seguidamente,

*"... se constató que éstos (informes) no fueron trasladados como correspondía al Consorcio RITEVE S y C, con el propósito de que conociera en detalle las situaciones señaladas y así proceder a la subsanación de las deficiencias determinadas..."* <sup>208</sup>

Nuevamente, la Contraloría General de la República detecta en su estudio que fue la Junta Directiva del CTP quien, a pesar de tener los informes realizados por el OCFC, no comunica las anomalías encontradas a la empresa privada, siendo ésta última entidad, a través del asesor legal quien solicita los informes mencionados.

Durante esta fase de ejecución del contrato, se logra observar la imparcialidad con la que el Área Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, efectúa sus labores al poder dictar conclusiones preliminares, que en otro contexto, serían políticamente sancionadas. A modo de ejemplo, la Contraloría General de la República dictamina que:

*"... refleja la falta de agilidad, eficiencia y oportunidad de la Junta Directiva del CTP en el cumplimiento de su obligación legal de verificar y fiscalizar el acatamiento efectivo de las órdenes giradas al Consorcio, así como la inexistencia de una actuación coordinada y complementaria que fortaleciera la labor del Órgano Fiscalizador del contrato."* <sup>209</sup>

Aunado a lo anterior, la prensa escrita denunció que existían compromisos y conflictos de intereses entre la estructura orgánica de la institución pública encargada en fiscalizar la Revisión Técnica Vehicular; después de la entrevista realizada a Alex Solís quien fungió como Contralor General de la República, se tiene que:

---

<sup>207</sup> Los informes que realizó el OCFC durante la fase de ejecución del contrato fueron efectuados en los meses de abril y septiembre, octubre y noviembre del año 2003, y de enero y mayo del año 2004.

<sup>208</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Página 13

<sup>209</sup> *Ibíd*em, página 14

*“Otro punto que clarificó en su informe el Contralor es que Roberto Arguedas, quien hasta ayer fungía como presidente del Consejo de Transporte Público, CTP, estaba nombrado de manera irregular, en el sentido de que debía representar algunos de los grupos que pertenecen a su estructura organizativa.”*<sup>210</sup>

También, es importante destacar que el informe gira entorno a temas tratados en capítulos anteriores, como lo son la deslegitimación social del Estado costarricense y la protección de los ciudadanos de hechos que atenten en contra el interés público, como se puede observar en las siguientes citas:

*"Las debilidades descritas, denotan deficiencias importantes en las funciones de fiscalización de la Administración e inexistencia de políticas y procedimientos internos necesarios para regular procesos de conocimiento, valoración y seguimiento de informes, situación que cobra mayor relevancia al tratarse de un tema de sensibilidad nacional, como lo es la revisión técnica vehicular."*<sup>211</sup>

y

*"... Tampoco ha efectuado (el CTP) el debido seguimiento a las disposiciones giradas, ni ha brindado el apoyo necesario en las funciones de control que lleva el Órgano Fiscalizador, situaciones que ponen en riesgo la adecuada prestación del servicio público de revisión técnica vehicular y que en última instancia, deja a los usuarios de la revisión técnica vehicular en estado de indefensión y desprotección."*<sup>212</sup>

La investigación de la Contraloría General de la República también detecta irregularidades por parte del Consorcio RITEVE S y C en lo ofertado, principalmente en el tema de las dimensiones de las áreas tanto de las edificaciones como de los terrenos,<sup>213</sup> así como también sobre la falta de información técnica importante en el cartel de licitación antes mencionado.

Nuevamente, la deslegitimación social del Estado costarricense sobresale en el presente análisis, al afirmarse por parte de la institución contralora en el informe que:

---

<sup>210</sup> LOPEZ Z., Guillermo. CGR señala ilegalidad de servicio de Riteve. [www.prensalibre.co.cr](http://www.prensalibre.co.cr). 10 de septiembre de 2004.

<sup>211</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Página 16

<sup>212</sup> *Ibidem*, página 16

<sup>213</sup> Para el detalle de esta información, se puede consultar el Anexo No. 4 en sus páginas 16, 17 y 18.

*"... Llama la atención de este Órgano Contralor que el Consejo de Transporte Público no conozca de manera precisa ese tipo de información, la cual adquiere un alto grado de significancia, por cuanto se refieren a un contrato que reviste una naturaleza particular desde el punto de vista económico y social del país." <sup>214</sup>*

Evidentemente, la coordinación por parte del MOPT, del CTP y del OCFC resulta carente de acciones fiscalizadoras competentes en el control del cumplimiento del cartel de licitación internacional y del contrato firmado con el Consorcio RITEVE S y C. Aunado a esto, la legislación indica que se deben de realizar operativos constantes en carretera como un control paralelo y en coordinación con la Policía de Tránsito.

A pesar de que la Policía de Tránsito en ocasiones y cuando la asignación presupuestaria lo permite, realiza inspecciones en la carretera, la coordinación y retroalimentación hacia el MOPT, el CTP y el OCFC no ocurre, situación que va en detrimento de la adecuada labor de fiscalización y por ende, de la sociedad.

El análisis de los resultados del informe efectuado por a Contraloría General de la República, permite realizar una última apreciación: Recursos. El OCFC principalmente carece de recursos como equipo, personal, financieros, seguridad e higiene para efectuar sus cometidos de ley. Sin embargo, tanto el MOPT como el CTP al no girar el presupuesto idóneo al OCFC incumplen con la legalidad de garantizar una fiscalización eficaz, eficiente y oportuna.

#### **D) Conclusiones y Disposiciones**

El estudio que efectuó la Contraloría General de la República sobre la gestión de los entes encargados de fiscalizar la revisión técnica integral de vehículos, realiza una serie de conclusiones importantes para mejorar el desempeño en dicho campo, y posteriormente, emite las disposiciones a los diferentes actores involucrados, tanto directos como indirectos, exceptuando al Consorcio RITEVE S y C y a la Policía de Tránsito, con el fin de realizar las acciones correctivas del caso e informar de su avance.

---

<sup>214</sup> Contraloría General de la República. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos.

De esta manera, la institución contralora como garante de la fiscalización de los recursos públicos, reconoce la importancia del proceso integral de control que debe ejercer la Administración Pública, y así lo indica en el informe de la siguiente forma:

*"Una de las fases fundamentales de todo proceso de contratación, es la fiscalización que debe ejercer la Administración contratante, una vez que inicia la ejecución del objeto de la misma, de tal forma que se garantice la obtención del beneficio esperado, el cumplimiento con la normativa que regula la materia y la satisfacción del interés público. Para el caso particular de la contratación de los servicios de revisión técnica integral de vehículos, es indudable la importancia que reviste para la realidad nacional, tanto desde la perspectiva de la magnitud económica que representa, como desde el punto de vista del impacto que significa en el medio ambiente y en la seguridad en las carreteras, razón por la cual, se hace aún más relevante la existencia de una adecuada gestión de fiscalización por parte de las autoridades competentes."*<sup>215</sup>

Las conclusiones a que llega la Contraloría General de la República, son coincidentes con las conclusiones preliminares antes mencionadas (las cuales se pueden consultar en el Anexo No. 4 en sus páginas 21 y 22), cuyo contenido no es relevante para el presente análisis pero sí sus implicaciones.

Así, es manifiesta la intención de promover el interés por parte de las instituciones públicas involucradas en desarrollar, de una manera más seria y responsable, el control estricto de la ejecución contractual, al mismo tiempo de proteger los intereses y recursos públicos.

Finalmente, en lo que respecta a las disposiciones,<sup>216</sup> la Contraloría General de la República emite las instrucciones directas a los diferentes jerarcas de los actores involucrados, con el propósito de que realicen las acciones necesarias para el mejor desempeño de la fiscalización de la revisión técnica vehicular, haciendo uso del control político que ostenta como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública.

---

Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. Contraloría General de la República. 2004. Página 18

<sup>215</sup> *Ibíd*em, página 21

<sup>216</sup> Las disposiciones se encuentran en el Anexo No. 4 en sus páginas 23, 24, 25 y 26.

## **E) Acciones de los órganos fiscalizados**

La realización del informe por parte de la Contraloría General de la República, no tendría caso, si no se diera la debida respuesta por parte de los órganos fiscalizados en el estudio, por lo cual, con el fin de llevar a cabo un análisis integral, producto de la entrevista realizada al Lic. Ramírez M. se conocieron los siguientes tres aspectos:

- Valoración del informe: una vez terminada la fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, se le envió al Ministro de Obras Públicas y Transportes, al Órgano Fiscalizador, a la Junta Directiva del CTP, a la Auditoría General del MOPT y a la Auditoría Interna del CTP el informe con el fin de que se manifiesten sobre los hechos ahí mencionados. Esto permite que esas administraciones realicen la valoración de lo ahí expuesto y presenten un oficio donde expliquen su criterio sobre el asunto.
- Cumplimiento de las disposiciones: las administraciones antes indicadas deben, además, manifestarse en cuanto a las disposiciones emitidas por la institución contralora, explicando las acciones a seguir por medio de un oficio dirigido al Área Servicios de Obras Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en cuanto a la solución de la gestión de fiscalización por parte del Órgano Fiscalizador.
- Seguimiento de las disposiciones: la Contraloría General de la República, a través de la auditoría general del MOPT e interna del CTP, recibe la retroalimentación en cuanto a la efectividad de la ejecución de la gestión del Órgano Fiscalizador en la supervisión de lo contratado al Consorcio RITEVE S y C. También, la institución contralora en su plan anual programa la fiscalización de este tema por la investidura económica y social que presenta para el país.

Además, hacer conciencia sobre la existencia de competencias amplias y definidas en los diferentes sectores de la Administración Pública costarricense, implica determinar el costo-beneficio de realizar una investigación como la presentada en este capítulo, ya

que, el costo de la evidencia se debe de justificar en el impacto de lo que pretenda solucionar este control, así:

*“Las competencias en materia de control son bastas, no es necesario más debate político de la tendencia, sino la aplicación de toda esta normativa. El gran reto de nuestro país es tener la capacidad de crear mecanismos de coordinación y armonización de los controles existentes y de sus operadores, pero también es importante tener claro cuál es el rumbo del país, porque en esa medida se orientará la función de control y fiscalización para que se constituya en un garante de que las acciones, programas y políticas públicas responden al modelo de país que queremos, de manera que si no hay claridad o rumbo definido de hacia dónde vamos como sociedad, como Gobierno, como empresa privada, en fin como país, se hace difícil operar los mecanismos de control sin generar vacíos y sin entorpecer el desarrollo que desde el gobierno requiere nuestro país.”<sup>217</sup>*

Finalmente, la Contraloría General de la República para todas las administraciones sujetas a su control y supervisión, emite criterios vinculantes que permiten la corrección del curso de trabajo cuando se detectan anomalías o distorsiones que afectan el interés público. No obstante, limitaciones en cuanto a presupuesto, recursos humanos y tecnológicos ocasionan un rezago por parte de esta institución al no poder crecer al mismo ritmo como lo hacen los otros entes del Estado costarricense.

---

<sup>217</sup> ACOSTA Z., Marta. Articular y aplicar el control. [www.nacion.com](http://www.nacion.com). 16 de enero de 2005

## CAPÍTULO CUARTO

### DESEMPEÑO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA FISCALIZACIÓN DE PROYECTOS

#### **I. Introducción**

La evaluación del desempeño de la Contraloría General de la República en su facultad fiscalizadora es uno de los objetivos generales de la presente investigación, y en este capítulo, se desarrollará el análisis respectivo a través de una serie de entrevistas realizadas a diferentes actores sociales que se encuentran involucrados en la fiscalización del caso práctico estudiado en el capítulo anterior.

Para llegar a este punto, el lector recordará que se inició la investigación dando a conocer que el aparato estatal costarricense, a través del tiempo, ha venido deslegitimándose socialmente por razones tales como corrupción, aumento de la pobreza, centralismo y burocracia gubernamental.

Por tal razón, se planteó la necesidad de investigar la fiscalización que se ejerce sobre la actuación estatal, por parte de instituciones públicas especializadas para estos fines, cuyo órgano rector lo constituye la Contraloría General de la República en lo que respecta al Sistema de Fiscalización Superior costarricense.

Así, se estudió a la Contraloría General de la República con el fin de establecer las relaciones de fiscalización entre el Estado y sus organizaciones con la institución contralora, haciéndose énfasis en los ámbitos de supervisión de la misma, sin dejar de lado la conformación estructural y su base legal como principales medios para el control de las entidades del Estado.

Para sustentar lo anterior, se estudiaron los sectores y los proyectos de la Administración Pública a través de varios informes realizados por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, entre los cuales, se presentó el análisis completo del informe No. DFOE-OP-22/2004 o "Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos" (Anexo No. 4), ya que, por su

materia (Obras Públicas y Transportes) e importancia a nivel nacional, representa un proyecto de la Administración Pública capaz de poner en evidencia las virtudes y los defectos de la actuación estatal ante la ciudadanía.

De esta manera, el presente capítulo parte de principios teóricos básicos de investigación que se utilizaron en las entrevistas realizadas a personas claves con el fin de presentar una evaluación y un análisis de la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República en razón de las relaciones que de las mismas se desprenden, constituyendo un apartado objetivo al contemplar a los principales actores y sus interpretaciones sobre el asunto.

Por último, la evaluación de la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República permitirá dotar al presente estudio académico de criterios acerca de la Administración Pública costarricense en general, sobre la institucionalidad del Estado y también, en materia de fiscalización superior para coadyuvar en el proceso de examen del aparato estatal como parte sustancial para el establecimiento de un Estado social legitimado por la ciudadanía a través de una distribución equilibrada de la riqueza, un sistema universal y solidario aunado al manejo eficiente de los recursos públicos.

## **II. Evaluación y análisis de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de Proyectos**

La evaluación del desempeño de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización se inició a través del "Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos" presentado en el capítulo anterior "Proyectos de la Administración Pública Fiscalizados por la Contraloría General de la República."

Además, la discusión en cuanto a fiscalización superior se ha planteado básicamente a través de tres perspectivas sobre las cuales se pueden realizar una evaluación, a saber: conceptual, marco jurídico y prácticas estatales. En los capítulos anteriores, tanto la evaluación conceptual así como la del marco jurídico se realizaron con el fin de servir de examen previo a la evaluación de las prácticas estatales.



Éstas últimas, se introdujeron como todos aquellos proyectos que motiva la Administración Pública, y que al mismo tiempo fiscaliza a través de las instituciones del Sistema de Fiscalización Superior como la Contraloría General de la República. La práctica estatal entonces, puede ser de excelencia o específica, como lo sería la rendición de cuentas y la transparencia o la asignación de recursos públicos a proyectos particulares respectivamente.

También, es importante resaltar que el estudio del control y la fiscalización ejercida por parte de la Contraloría General de la República es un tema de actualidad que incluso el Gobierno costarricense ha tomado como punto de partida para mejorar el desempeño del Poder Ejecutivo y de las Municipalidades. En este sentido, realiza un informe por parte del consultor internacional Eric Rojo y Stevens, el cual trabaja desde hace un año en los problemas de la transparencia y la corrupción de la contratación administrativa en el país.

Según la publicación de la entrevista realizada por el periódico La Nación<sup>218</sup> en octubre del presente año, el consultor internacional argumenta *"que el exceso de trámites aquí permite la corrupción."* En este sentido es coincidente con el análisis que previamente se ha desarrollado en la presente investigación sobre todo cuando se explicó la falta de consistencia por parte del Consejo de Transporte Público (C.T.P.) en la fiscalización realizada al Consorcio RITEVE S y C.

Además, hace referencia a que *"el proceso regulatorio y el exceso de instituciones causan una parálisis virtual del país."* Según se analizó en el capítulo tercero, la fiscalización es burocrática porque a pesar de que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte en el proceso de contratación administrativa para la revisión técnica de vehículos estableció un órgano contralor dependiente del C.T.P., éste no garantizó la eficiencia del control, por lo cual la Contraloría General de la República tuvo que intervenir por una denuncia presentada ante las irregularidades que acontecían.

A pesar de la existencia de todo el proceso de control y regulación de las instituciones públicas para salvaguardar los intereses de los ciudadanos y por ende, los

---

<sup>218</sup> VILLEGAS S., Jairo y MATUTE, Ronald. Entrevista: "El exceso de regulación paraliza a Costa Rica." Domingo 9 de octubre de 2005, La Nación. Sección El País, p. 12.

recursos del Estado, según el consultor internacional se cae en el peligro de perder competitividad y al mismo tiempo, perjudicar al país, así:

*"Ya no solamente el proceso interno está casi paralizado con todas sus ineficiencias y demoras, sino que hay que ver la competitividad de Costa Rica. El Salvador es el país que más drásticamente ha simplificado los trámites y el que más invita a la inversión. Si nada cambia, en algunos años Costa Rica dejará de ser el líder económico de la región."*<sup>219</sup>

Entonces, el proceso de fiscalización de trámites debe añadirse a la lista de cambios en el sistema de regulación y control de las instituciones estatales para así facilitar la eficiencia en el uso de la Hacienda Pública. Para el señor Eric Rojo y Stevens, la Contraloría General de la República *"está sobrecargada de funciones. Es como un Dios que dicta sin mediar."* Además, manifiesta que lo que esta institución debe de hacer es *"cooparticipar y hacer auditoría antes; dar actas de nacimiento y no de defunción."*

La corrupción se ve favorecida por todo el gran aparato administrativo estatal, lo cual desde el punto de vista del consultor internacional es en las contrataciones administrativas donde ocurren todos los errores, trampas y robos. Nuevamente, las conclusiones preliminares planteadas en el capítulo tercero son coincidentes con estos argumentos, ya que, se manifestó que en el cartel de licitación para la revisión técnica de vehículos, existían irregularidades que dejaron pasar vicios y errores que a la postre perjudicarían la transparencia del contrato.

Dentro de dicho contexto de exceso de trámites y burocracia estatal, el señor Rojo indica que:

*"El sector privado esta altamente frustrado porque no puede competir y deja el camino abierto a otros que son menos transparentes y están dispuestos a ofrecer favores y a pagar. Así, quedan fuera las empresas que quieren ofrecer buenos bienes y servicios."*<sup>220</sup>

Esta realidad, como se manifestará más adelante, es evidente en la presente evaluación de la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República a través del caso RITEVE, donde se ha indicado por parte de algunos de los personajes entrevistados, que varios oferentes estaban sumamente interesados en desempeñar la

---

<sup>219</sup> Ibídem, página 12

<sup>220</sup> Ibídem, página 12

revisión técnica de vehículos, sin embargo, el contrato se adjudicó a una única empresa en apariencia por influencia política, perjudicando así el interés público y la transparencia de los procesos contractuales del Gobierno.

Otro punto importante, que manifiesta el señor Rojo es la significancia de la participación ciudadana como instrumento de rendición de cuentas así, los ciudadanos:

*"Deben creer en los cambios y comprender que el Presidente, diputados y funcionarios públicos son empleados del pueblo, no dioses. Estos deben decir dónde está la plata y en qué se usa porque hay que tratarlos como empleados. Hay que pedir cuentas e interesarse en quién elegir."*<sup>221</sup>

De esta manera, el consultor internacional Eric Rojo y Stevens, proporciona elementos en su análisis como la efectividad de la simplificación de trámites para el control de la actuación estatal en la relación con la empresa privada, los vicios y errores de la contratación pública, la pérdida de competitividad nacional a raíz de la corrupción estatal, la necesidad de fomentar la participación ciudadana y la transparencia y la rendición de cuentas de todos los procesos administrativos.

Ahora bien, en este contexto se realiza la evaluación de la Contraloría General de la República en la fiscalización de proyectos a través de las entrevistas<sup>222</sup> realizadas en el mes de octubre del 2005 a: **Licda. Irma Gómez V.** Auditora General, Ministerio de Obras Públicas y Transporte; **Lic. José Miguel Corrales** Diputado Independiente, Asamblea Legislativa; **Lic. Ronald Ramírez M.** coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República; y **Sr. Eddie González**, Presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS (el detalle de las preguntas de la entrevista se encuentra en el Anexo No. 3).

---

<sup>221</sup> Ibídem, página 12

<sup>222</sup> Las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos presentaron la particularidad de generar respuestas medidas y hasta si se quiere censuradas. En este sentido, el fenómeno observado demuestra el interés por salvaguardar intereses particulares e inclusive institucionales, con el afán de no entrar en un conflicto intrainstitucional e interinstitucional por las declaraciones emitidas, que, en todo caso, representan una opinión en un tema particular de interés público, por lo cual al no poder responder con la libertad del caso, se deja a los ciudadanos en un estado de desconocimiento de la situación, hecho que va en contra del artículo 30 constitucional que expresamente garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de obtener información sobre "*asuntos de interés público*" exceptuando los secretos de Estado.

Además, se utilizaron extractos de las columnas "Hablando Claro" de la **Licda. Vilma Ibarra M.** Gerente de Relaciones Comerciales del Consorcio RITEVE S y C; aportadas a la investigación por su misma persona en relación con el tema de la fiscalización ejercida por la Contraloría General de la República, la necesidad de mejorar procesos y fortalecer la transparencia.

Así, las entrevistas realizadas se basaron en las prácticas estatales desarrolladas en materia de Obra Pública y Transporte en el proyecto estudiado, evaluándose fundamentalmente los siguientes cinco temas: a) oportunidad de la actuación de la Contraloría General de la República, b) los factores que afectan el proceso de fiscalización, c) los conflictos de intereses presentados, d) el control en la relación Estado - empresa privada, y e) la deslegitimación social del Estado costarricense.

La escogencia de las personas clave entrevistadas se circunscribe a su relación directa con el tema, ya que, cada uno de ellos en su momento se han referido a favor, en contra o de manera neutral dados los intereses que representan. Así, se puede realizar una apreciación imparcial del órgano contralor donde se toman en cuenta los puntos de vista de los diversos actores implicados en el caso RITEVE.

La Contraloría General de la República realiza fiscalizaciones según el tipo de proyectos (de oficio) y por medio de denuncias (a instancia de parte), esto se relaciona con la oportunidad de la actuación de esta institución, por lo tanto, es importante determinar en primera instancia si actúa de manera adecuada y eficiente, así:

*"Lideradas por la Contraloría General de la República, varias instituciones del estado costarricense..., están forjando una alianza para propiciar una serie de cambios reglamentarios y legales que nos permitan garantizar de manera efectiva y real que los procesos de contratación administrativa del país cuenten con la transparencia, pero también con la eficiencia que los tiempos exigen. Es un esfuerzo complejo y por tanto, con resultados de mediano y largo plazo. Lo significativo es que se está llevando a cabo. Lo fundamental es que existe no sólo conciencia del problema sino también la actitud y la determinación necesarias para poder enfrenarlo." <sup>223</sup>*

---

<sup>223</sup> IBARRA M., Vilma. Hablando Claro: Esfuerzo mancomunado. 31 de agosto del 2005. Documento aportado por la autora en el mes de Octubre del 2005. San José, Costa Rica.

De acuerdo a esto, la Licda. Irma Gómez V. comenta<sup>224</sup> que la Contraloría General de la República es un ente que actúa de manera adecuada llevando a cabo su función de fiscalización que ayuda a ejercer el control en el manejo de fondos públicos, así indicó que permite evitar el despilfarro y logra dar un buen uso a los dineros destinados por las instituciones públicas en las contrataciones administrativas.

Sin embargo, el Lic. José Miguel Corrales manifestó que en el pasado la institución contralora si actuó de manera adecuada y eficiente, no obstante con el pasar de los años no ha sido así, mas cree que con la nueva contralora, Licda. Rocío Aguilar Montoya, pueda existir algún cambio después de haber hablado con ella sobre sus intenciones y capacidades.

También, indicó que la fiscalización que ejecuta la Contraloría General de la República de un tiempo hacia atrás y hasta el momento ha sido mala, ya que, los órganos directores no le dan seguimiento al tema en estudio y a la vez, permiten que pierda caducidad donde *"hacen las cosas con el deseo de que no se cumplan."* En el caso RITEVE, respecto a las tarifas que cobra dicho Consorcio, manifestó que la acción para demostrar que existía sobreprecio perdió validez por el largo proceso de tramitación.

Por su parte el Lic. Ronald Ramírez M., refiriéndose también a la eficiencia en la fiscalización por parte de la institución contralora y los informes que realiza, manifestó que:

*"Dichos estudios se realizan de manera adecuada cumpliendo con los parámetros de control de calidad en forma rigurosa, pero, la eficiencia esta en función de las posibilidades y limitaciones de recursos, presupuestarios y tecnológicos, por lo tanto diariamente se realizan esfuerzos para lograr la mayor eficiencia posible".* <sup>225</sup>

Por lo cual, según el Lic. Ramírez, la intención de la institución es la mejor, y si no se dan los resultados esperados por todos se atañe a factores externos, ya que, dicha fiscalización siempre se ha dado de forma adecuada y respetando lo establecido por la Sala Constitucional.

---

<sup>224</sup> Comentarios de la Licda. Irma Gómez V., Auditora General del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; en la entrevista realizada el día 13 de Octubre del 2005 a las 10:00 a.m.

<sup>225</sup> Palabras del Lic. Ronald Ramírez M., coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República; en la entrevista realizada el día 21 de Octubre del 2005 a las 10:00 a.m.

Al otro extremo, se encuentra la opinión del señor Eddie González, el cual expresa un gran malestar de acuerdo a las decisiones tomadas por la Contraloría General de la República, ya que, según comentó *“ellos simplemente firman el contrato y a nosotros nos parece que hay intereses de por medio,”* argumentando que cuenta con una serie de pruebas y ejemplos que dejan muy en claro esta situación, citando sobre este problema en el caso de RITEVE que:

*“En el año 2000 cuando sale el contrato para ser refrendado en la Contraloría, ATICOS interpuso un recurso de apelación y subsidio para eliminar lo que supuestamente iba a ser la firma del contrato, sin embargo ATICOS interpuso el recurso a las 11:15 a.m. y ese mismo día la Contraloría manda a llamar a la empresa y esa misma tarde firman el contrato.”*<sup>226</sup>

Lo cual, hace concordancia con lo mencionado por el consultor Eric Rojo y Stevens de que la misma situación institucional con su burocracia y lentitud deja brechas para que se presenten actos de corrupción favoreciendo a un sector específico y en este caso a una empresa en particular.

En el caso RITEVE, se han venido comentando irregularidades que van desde el inicio de la contratación administrativa hasta la fase de ejecución en la que se siguen presentando problemas que afectan el proceso de fiscalización.

Para el diputado Corrales, el problema de la Contraloría General de la República radica en que se ha dado *“un tráfico de influencias de carácter público y notorio”*, donde las cúpulas políticas nacionales interfieren en las funciones de la institución contralora, factor que incide directamente en la fiscalización que ejecuta.

Desde su punto de vista, el Lic. Ramírez, opina que *“la incorrecta elaboración de leyes, limitaciones presupuestarias y la disminución paulatina de los alcances de las potestades de la Contraloría”* son factores de suma importancia que vienen a afectar a la institución para ejercer a cabalidad su función fiscalizadora, por lo cual se le achaca nuevamente la problemática interna a los factores externos mencionados.

---

<sup>226</sup> Palabras del Sr. Eddie González, Presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS; en la entrevista realizada el día 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

Por su parte, el señor González expresó que el principal factor que incide en la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República es el tráfico de influencias, aduciendo que es enorme, y siempre se gestiona en pro de los empresarios, los cuales, tienen nexos con los políticos y funcionarios gubernamentales, mencionando además que cualquier persona ajena a la institución puede observar como hay un juego político con intereses privados de por medio.

De esta manera, dentro de los factores que pueden incidir en la función fiscalizadora que realiza la Contraloría General de la República se encuentran: la influencia de los partidos políticos, la estructura burocrática, la corrupción por parte de los funcionarios públicos y la ambigüedad de las leyes.

No obstante, para las instituciones del Estado el actuar de acuerdo a la legislación existente en materia de control interno y enriquecimiento ilícito, tal como lo manifestó la Licda. Gómez es de vital importancia, ya que, al igual que indicó el diputado Corrales, para la Contraloría General de la República es necesario el apego a la legislación existente que le permite cumplir con sus funciones constitucionales.

Respecto al tema de conflicto de intereses en los proyectos de la Administración Pública, se plantean ciertas repercusiones para los actores de los informes de fiscalización de la Contraloría General de la República como lo son el interés económico y el de los partidos políticos.

Así, el diputado Corrales, manifestó que los intereses antes mencionados son tan altos que *"lesionan los intereses del pueblo"* y fraccionan la capacidad de gestión de las instituciones públicas fomentando el despilfarro y el abuso por parte de las empresas privadas, tal como sucede en el caso RITEVE en lo que respecta a tarifas y veracidad de la revisión técnica de vehículos.

Además, la fiscalización debe ser parte de un conjunto de acciones encaminadas para evitar una mala ejecución de los proyectos a través de los recursos estatales, ya que:

*"... entidades como la Contraloría deben fiscalizar efectivamente el papel que desempeña cada una de esas entidades públicas en el proceso, lo cierto es que*

*hay terribles duplicidades y traslapes funcionales que degeneran precisamente en la disfuncionalidad del sistema. El que debe ejecutar no ejecuta, el que debe fiscalizar no fiscaliza, el que no debe administrar pretende coadministrar...y aquello es un caos que sólo abona la falta de reglas claras, afecta la rendición de cuentas y, por supuesto, incrementa la inseguridad jurídica que ahuyenta la buena inversión."*<sup>227</sup>

No obstante, el Lic. Ramírez menciona en cuanto a la existencia de un conflicto de intereses que: *"no cuento con evidencia para negarlo o para afirmarlo"*, y a su vez se refiere a la importancia de la fiscalización y los informes ofrecidos por la institución como un instrumento para *"garantizarle al ciudadano que los servicios que recibe y la utilización de los recursos públicos se están llevando a cabo con eficiencia y legalidad"*, dejando claro el punto de vista interno de la institución, el cual es de compromiso y responsabilidad para con la sociedad.

Para el señor González, la situación es crítica cuando del manejo de los fondos públicos y de conflictos de intereses se trata, ya que, como lo menciona *"la política es lo que se ha infiltrado en estas instituciones y las ha hecho corruptas,"* manifestando que los políticos están sacando provecho de sus puestos en las diferentes instituciones, favoreciendo tanto a los empresarios como a ellos mismos, donde los empresarios ofrecen jugosos beneficios económicos a aquellos que les ayuden.

Por otra parte, la fiscalización en la relación Estado - Empresa Privada puede llegar a representar un obstáculo para ejercer un adecuado control en las relaciones contractuales con los proveedores de bienes y servicios o en ocasiones aumentar la eficiencia en la regulación del destino de los recursos y la idoneidad del servicio.

Según indicó la Licda. Gómez, en primera instancia se realizan informes por parte de la Auditoría para estudiar el uso y el control interno de los fondos públicos en la gestión que desarrolla de manera específica el cartel de licitación, y de ser necesario, se efectúa una relación de hechos, en la cual se acusa a las personas responsables de vicios o errores que se dieron en las contrataciones realizadas por la Administración Pública.

En este sentido, el diputado Corrales manifestó que la Contraloría General de la República debería de estar facultada para fiscalizar principalmente a posteriori, ya que,

---

<sup>227</sup> IBARRA M., Vilma. Hablando Claro: Estrategias para el desarrollo. 14 de septiembre del 2005.



actualmente *"se da una falta de agilidad en la ejecución por lo que debería de primero, fiscalizar, segundo, inhabilitar y tercero, sancionar a las empresas y a los empleados públicos que fallen en su accionar."*

El Lic. Ramírez manifiesta que la labor de la institución ha sido buena, ya que, *"permite informarle al ciudadano acerca del cumplimiento contractual entre el Estado y la empresa privada"*, indicando posteriormente la importancia del fortalecimiento de sus funciones y potestades, mediante las cuales, en materia de relaciones contractuales la institución busca *"velar por la eficiencia de los servicios y la legalidad de las actuaciones."*

Por su parte el señor González más bien manifestó que la institución al relacionarse con las empresas privadas:

*"Es un obstáculo completo, no solamente en el caso de RITEVE, sino en muchos casos más cuando se trata de concesión de obras públicas, puentes, carreteras. No hay agilización, más bien paraliza y esto provoca que esos mismos obstáculos generados por la misma Contraloría General de la República hagan que se favorezca la corrupción."*<sup>228</sup>

También, el señor González explica que la tardanza en los procesos internos de la institución en materia de contratos, es lo que abre puertas para que políticamente se muevan los contratos, *"montándose toda una mampara de que se esta dando el debido proceso, cuando en la realidad ya se encuentra todo el contrato adjudicado con nombres y apellidos de la empresa a la que se le va a otorgar el contrato,"* concluyendo que *"los grandes espacios que abre la Contraloría son los que generan la corrupción."*

Entonces, la deslegitimación social del Estado costarricense se pone en evidencia en las relaciones contractuales con la empresa privada, ya que, la fiscalización que ejecuta es una responsabilidad del Gobierno como conjunto de instituciones públicas con capacidad de actuar en razón de salvaguardar el interés público y del ciudadano.

Según el parecer del diputado Corrales:

---

Documento aportado por la autora en el mes de Octubre del 2005. San José, Costa Rica.

<sup>228</sup> Palabras del Sr. Eddie González, Presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS; en la entrevista realizada el día 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

*"La Contraloría General de la República hasta ayer no ha salvaguardado el interés público y del ciudadano en el caso RITEVE, sino el interés de la empresa privada, a excepción de las labores del Dr. Alex Solís Fallas y tal vez de la nueva contralora." <sup>229</sup>*

Así, la actuación de la Contraloría General de la República se desarrolla desde de un carácter técnico y político a la vez porque según el diputado Corrales, la institución contralora es un órgano técnico auxiliar de la Asamblea Legislativa creado *"para ver si las cosas se hacen bien o mal"*, y al mismo tiempo es político porque *"en veces es la que decide con peso político si se hace o no el proyecto."*

De esta forma, es de esperarse que los esfuerzos tendientes a realizar cambios positivos en el accionar de las instituciones del Estado costarricense, sea gracias a que:

*"... el esfuerzo liderado por la Contraloría y empujado ahora por múltiples actores de la sociedad, nos conduzca efectivamente a la consecución del objetivo meta: lograr un proceso de contratación administrativa en Costa Rica que garantice no sólo la necesaria transparencia que demandan los tiempos, sino también la imperativa eficiencia que requiere nuestro estancado desarrollo. Todo será en beneficio del fortalecimiento democrático." <sup>230</sup>*

En esta temática, el Lic. Ramírez manifiesta que la actuación de la institución contralora *"opera en apego al marco de legalidad y sus criterios se ajustan a la técnica operante para cada caso. El criterio técnico prevalece sobre el criterio político"*, por cuanto se busca siempre cumplir con las responsabilidades en las relaciones contractuales, así como de los controles que se llevan en su ejecución, a lo cual concluye diciendo que *"es sano para una democracia que la Contraloría fiscalice externamente la ejecución de dichos contratos."*

Por su parte, el señor González es claro al manifestar que la Contraloría General de la República tiene un poder inmenso que es el que la corrompe:

*"Yo creo que aquí en Costa Rica no deben darse tanto poder a la Contraloría, tanto poder a la Sala Cuarta, no creo necesario que hayan un conjunto de instituciones públicas, sino creo que el legislador, no solo debe comprometerse a legislar, sino*

---

<sup>229</sup> Palabras del Lic. José Miguel Corrales, Diputado Independiente de la Asamblea Legislativa, en la entrevista realizada el día 13 de Octubre del 2005 a las 11:00 a.m.

<sup>230</sup> IBARRA M., Vilma. Hablando Claro: Esfuerzo mancomunado. 31 de agosto del 2005. Documento aportado por la autora en el mes de Octubre del 2005. San José, Costa Rica.

*también ejercer un control político, lo que ya está establecido hacerlo cumplir como parte de legisladores que son.”*<sup>231</sup>

A su vez, el señor González manifiesta que la institución contralora no está buscando salvaguardar el interés público, sino que más bien busca salvaguardar los intereses de la empresa privada, mencionando que:

*“Un claro ejemplo fue cuando se manifestaron los trailereros en el mes de mayo del presente año 2005; a partir de ese momento ya el asunto era de interés público y se debía anular el contrato, el problema que se presentó fue que la misma institución perdió el contrato y sin él no puede haber anulación, ya que, no se puede constatar qué se estipulo en el mismo.”*<sup>232</sup>

También, el señor González manifiesta que hay negligencia por parte de la Contraloría General de la República, en el sentido de que:

*“Cuando se les pide algún documento tardan mucho, los permisos de la SETENA, los permisos del Ministerio de Salud, las patentes, el mismo RITEVE no cuenta con patentes y todo eso lo obviaron, todo eso lo pasaron por alto para favorecer a esta empresa y la Contraloría General de la República es la que se presta para este juego.”*<sup>233</sup>

El señor González recalca que la actuación de la Contraloría General de la República es meramente política, puesto que en apariencia se mueve por influencias, clientelismo político, intereses personales de los políticos socios de empresas multinacionales y regalías de varios tipos.

A su vez, menciona que esta realidad se puede observar con claridad en el caso de RITEVE, en donde ni siquiera la revisión de los vehículos es técnica, expresando que lo que esta empresa vino a hacer en el país es:

*“Completamente de carácter político, lo que RITEVE vino a hacer al país no es nada técnico, lo que hizo o esta haciendo es prácticamente engaño, porque a través de estos cuatro años hemos visto que la revisión técnica se da, pero se da de una forma como quien dice para cobrar porque hay vehículos que un día después de pasar RITEVE se les ha caído una Rótula. Hay casos que los tenemos certificados y los tenemos denunciados.”*<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Palabras del Sr. Eddie González, Presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS; en la entrevista realizada el día 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

<sup>232</sup> Ibídem, en la entrevista realizada el día 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

<sup>233</sup> Ibídem, en la entrevista realizada el día 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

Así, el desempeño de la Contraloría General de la República está supeditado a leyes que en ocasiones se contradicen, a proyectos que se realizan para favorecer a un grupo de interés en particular, a una burocracia institucionalizada, a una corrupción manifiesta por la influencia política aunado a la desinformación por parte de la ciudadanía nacional que permiten concluir preliminarmente que la actuación de la institución contralora es necesaria para salvaguardar la Hacienda Pública, sin embargo, su estructura no corresponde a las necesidades actuales del país. De esta manera:

*"La receta - si es que puede llamarse de tal manera - es sencilla. Procesos de contratación simplificados, con carteles transparentes, rendición de cuentas claras y un sistema justo, competitivo y abierto donde los oferentes participen en igualdad de condiciones para favorecer la eficiencia, la calidad y el precio a favor de los limitados recursos del estado y la sociedad; pero también plazos y procesos abreviados para los procesos posteriores. No puede ser posible - como señalaba ayer en la inauguración de este esfuerzo por la transparencia en la contratación uno de los expertos - que en este país las adjudicaciones tarden más de un año y que cuando al fin se producen, se inicie un lento y engorroso proceso de negociación de los contratos, como si el contrato no fuera precisamente el resultado de la adjudicación; es decir, como si el contrato no debiera ser simple y llanamente la conjunción de lo establecido en el cartel y la oferta ganadora."*<sup>235</sup>

Asimismo, otro factor condicionante para el mal manejo y aplicación de los fondos de la Hacienda Pública, es la apatía y falta de interés de cada uno de los ciudadanos en el proceso de selección de los gobernantes, que inicia la cadena de hechos que permiten que el Estado no gestione en favor del pueblo, fomentándose el clientelismo político, la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

En cuanto al análisis de las entrevistas realizadas, basadas en las prácticas estatales desarrolladas en materia de Obra Pública y Transporte en el proyecto estudiado, se desprenden las siguientes consideraciones:

- a) Oportunidad de la actuación de la Contraloría General de la República: la institución contralora cuenta con un amplio marco legal, el cual, debe de flexibilizarse y a la vez modernizarse con el objeto de simplificar trámites, agilizar procesos, fomentar la transparencia y permitir una fiscalización eficiente.

---

<sup>234</sup> Ibídem, en la entrevista realizada el día 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

<sup>235</sup> IBARRA M., Vilma. Hablando Claro: Esfuerzo mancomunado. 31 de agosto del 2005. Documento aportado por la autora en el mes de Octubre del 2005. San José, Costa Rica.

- b) Factores que afectan el proceso de fiscalización: a lo interno, la asignación presupuestaria y la falta de recursos humanos y tecnológicos ocasionan que la institución contralora no actúe con la celeridad que se requiere; a lo externo, la influencia política en los procesos administrativos, las dádivas o regalías de las empresas privadas para los funcionarios públicos junto con las brechas legales ocasionan problemas de corrupción y malversación de los recursos de la Hacienda Pública.
- c) Conflictos de intereses: la contratación administrativa, inicio de las operaciones de la Contraloría General de la República, presenta fallas de eficiencia y transparencia, lo cual permite que las empresas privadas presionen a través de los políticos corruptos la asignación de proyectos a estas empresas, colocando en condiciones de desventaja al ciudadano que en última instancia recibirá el bien o servicio que busca satisfacer la contratación.
- d) Control en la relación Estado - empresa privada: la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República permite observar las fallas en los contratos que ejecutan las instituciones públicas con la empresa privada, sin embargo, se menciona que la influencia política y los intereses particulares logran favorecer los contratos viciosos y en condiciones poco claras ante otras empresas que desean brindar bienes y servicios de calidad, lo cual, aunque la fiscalización a posteriori ponga en evidencia los errores y las situaciones ilícitas, el daño a la Hacienda Pública ya se ha hecho desde la adjudicación del proyecto.
- e) Deslegitimación social del Estado costarricense: conforme la situación de corrupción y malversación de fondos sea de manejo público y los medios de comunicación informen de estos graves problemas con los recursos del pueblo, y el Estado no empiece a desarrollar procesos de transparencia y eficiencia a mediano y largo plazo aunado a cambios

normativos, la percepción de los ciudadanos continuará siendo de un estado de indefensión ante el abuso de las clases poderosas del país.

Finalmente, la fiscalización de los proyectos del Gobierno por parte de la Contraloría General de la República es un bien necesario que debe de ejercerse con el mayor de los cuidados en el afán de satisfacer las necesidades sociales y económicas del país; en el marco de relaciones transparentes, eficientes y legalmente constituidas, fomentando así la constitución de un Estado social de derecho legítimo y gobernable para el fortalecimiento de la Administración Pública y la participación ciudadana.

## CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación denominada "Evaluación de la Competencia Fiscalizadora en la Contraloría General de la República" ha arrojado ciertas consideraciones finales que permiten conocer y describir la problemática nacional costarricense en materia de control y transparencia en las relaciones del Estado con la empresa privada como proveedora de bienes y servicios públicos.

Producto del surgimiento del Estado Benefactor que inició a mediados del Siglo XX, Costa Rica ha evolucionado paulatinamente en materia de Administración Pública a través de la diversa aplicación de políticas económicas, sociales y públicas que corresponden a las necesidades autóctonas, pero que a su vez, han buscado en la comercialización exterior, una forma de generar riqueza y de ahí estabilidad macroeconómica primordialmente.

La situación actual responde a la transformación de un Estado con capacidad de solidarizarse con el modelo de desarrollo a través de la agricultura y posteriormente de la industria, a un Estado regulador del mercado con ingenio para la atracción de inversión extranjera directa cuyo fin es proveer de empleo a los costarricenses aprovechando las ventajas competitivas nacionales forjadas a raíz de la inversión realizada en el pasado en educación, seguridad social e innovación tecnológica.

Asimismo, durante las etapas de desequilibrio vividas en el país a raíz de los cambios globales, como por ejemplo las crisis petroleras, cambiaron radicalmente la forma de hacer las cosas de la Administración Pública, sobre todo por la intervención de los organismos internacionales que rigen el sistema financiero, que preocupados por la estabilidad del mismo, diseñaron iniciativas para realizar ajustes estructurales nacionales (en el ámbito de la producción) y estatales (normativa y organizacionalmente) como medio para salir de los apuros económicos, no obstante, degeneraron en profundos cambios en la estructura social fomentando la disparidad entre las tres clases sociales conocidas: baja, media y alta.

En ese contexto, el Sistema de Fiscalización Superior fue ampliado a causa de las relaciones internacionales y del impacto de las necesidades globales, donde no sólo

resulta importante la regulación, el control y la fiscalización de las finanzas públicas, sino que además, el Estado debe de meter su mano en el mercado con instrumentos institucionales para la resolución de conflictos privados, públicos y mixtos.

Así, las nuevas reglas que rigen a la Administración Pública costarricense encuentran su fundamento en las obligaciones adquiridas con los organismos internacionales que, diversificaron la acción del Estado a regular y controlar a través de diez instituciones públicas principalmente, las materias de Supervisión del Sistema Financiero, la Defensa de los Habitantes, la Hacienda Pública y la Defensa del Estado.

Del Sistema de Fiscalización Superior se rescata la importancia que constitucionalmente se le dio, desde 1949, a la Contraloría General de la República como institución rectora del mismo, que por la mencionada característica, se supone que asegura su independencia administrativa y funcional en las relaciones legales, orgánicas y económicas con la totalidad de las instituciones públicas que utilizan recursos de la Hacienda Pública; no obstante, como se demostró en la investigación, la influencia política alcanza su máxima expresión cuando interviene en su accionar.

Además, sin importar las características del Estado (Regulador o Hacedor) la institución contralora interviene en las prácticas estatales que permitan desarrollar equilibradamente las necesidades de la sociedad con los bienes y servicios brindados por los proveedores privados.

Sin embargo, la amplitud de la estructura administrativa y las malas prácticas organizacionales de muchas de las instituciones públicas permiten que se den conflictos de interés que ocasionan corrupción y malversación de fondos tal como lo ha demostrado la prensa escrita consultada y mencionada en la presente investigación.

Además, las iniciativas de promulgación de nuevas leyes de control interno y enriquecimiento ilícito entre otras, amplían las fortalezas estructurales y funcionales de la Contraloría General de la República, por lo cual la Administración Pública y la ciudadanía reencuentran cierta protección de las arcas del Estado.



Así, la institución contralora debe de ejercer su rectoría en materia de fiscalización, como institución especializada en el control de las diversas acciones estatales en todos los ámbitos de aplicación de los recursos de la Hacienda Pública, garantizándole a los costarricenses su uso adecuado, legal y económico.

En este sentido, el desarrollo de proyectos por parte del Estado necesariamente debe de ser fiscalizado por la Contraloría General de la República, o por cualquier otra institución estatal especializada, con capacidad de control y de emisión de criterios vinculantes de acatamiento obligatorio por parte de los actores involucrados, para facilitar los trámites favoreciendo la eficiencia de la Administración Pública y salvaguardando el capital del pueblo.

De esta forma, el nuevo Estado está obligado, dentro de su reducido accionar social, a proveer de proyectos que beneficien a la ciudadanía de forma universal y solidaria, a pesar de que sean servicios u obras contratadas para ser desarrolladas por la empresa privada. Sin embargo, la alta cuantía de estos contratos genera corrupción que se diluye entre funcionarios públicos, políticos y empresas privadas familiarizadas con estas prácticas.

Precisamente, la competencia fiscalizadora de la Contraloría General de la República involucra la realización de informes, relaciones de hechos y oficios de asesoría que permiten observar con cierto detalle la relación entre el Estado y sus proveedores. El producto que se genera es un conjunto de consideraciones de cumplimiento obligatorio por parte de las organizaciones involucradas cuyo fin es proteger los intereses nacionales, sin embargo, poco o nada parece estarse cumpliendo a nivel estatal en este sentido, lo que deslegitima socialmente al Estado costarricense haciéndolo ingobernable y formando una opinión pública desfavorable de la Administración Pública.

Por lo tanto, la investigación a través del caso práctico: *"Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos"* estudiado, permite considerar que la Administración Pública costarricense a pesar de que controla con criterio vinculante, no trabaja en el resarcimiento de las acciones en contra de los ciudadanos, ya que, la situación respecto a la operación del Consorcio RITEVE S y C en materia de revisión

técnica vehicular no se aclara, lo que perjudica la imagen del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como contratante y la de la Contraloría General de la República como fiscalizador a posteriori, y principalmente la del Estado que coloca al administrado en condición de desprotección e indefensión ante los vicios y errores de los proyectos.

En este sentido, lo importante no es que el Gobierno realiza una fiscalización eficiente, sino, que no aplica la fuerza necesaria a través de las instituciones públicas para salvaguardar los derechos del pueblo, debido principalmente a que los procesos de reforma del Estado orientados a la simplificación de trámites, rendición de cuentas y transparencia caminan a paso lento, encontrando obstáculos políticos como planes nacionales de desarrollo que se incumplen, déficit fiscal y deuda pública que ahogan las finanzas gubernamentales, además de la reducción del gasto social.

Aunado a lo anterior, se sintetiza que el Estado de derecho costarricense se extingue ante la incapacidad gubernamental para hacer cumplir las leyes, entre ellas, la de presupuesto y la de simplificación de trámites, entre otras que afectan directamente a la Administración Pública como mecanismo organizador del ordenamiento jurídico, de las instituciones públicas y de las relaciones con la empresa privada.

Además, la delegación de competencias resulta ineficiente a pesar de ser necesaria para el correcto desarrollo de las actividades del Estado, esto evidenciado en el juego que diseñó el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público y el Órgano Contralor y Fiscalizador del Contrato de revisión técnica vehicular en la relación contractual con el Consorcio RITEVE S y C, que según lo demostró el informe de fiscalización presentado y realizado por la Contraloría General de la República, en reiteradas ocasiones falló en el control del cumplimiento de lo estipulado, no lográndose culpar a nadie directamente por la falta de claridad en la delegación establecida.

Lo anterior, demuestra la falta de capacidad de las autoridades en la toma de decisiones, donde la Juntas Directivas, nombradas por procedimientos poco claros, no efectúan sus labores y fallan en el cumplimiento de su misión perjudicando al ciudadano y deslegitimando socialmente aún más al Estado costarricense.

El contexto queda claro, la Administración Pública costarricense en vez de avanzar conforme las actuales tendencias globales, retrocede y se sumerge en una ineffectividad que refleja la falta de destreza, pertinencia y eficiencia, demostrando la inexistencia de una actuación coordinada, complementaria y obligatoria de proteger, a través de la fiscalización, los recursos del pueblo.

De esta manera, a pesar de que existe en la actualidad voluntad administrativa para desarrollar mejores y más efectivos instrumentos de control, la voluntad política se manifiesta como el principal obstáculo para su cumplimiento, ya que, aún cuando se habla de fomentar la rendición de cuentas y la transparencia, la falta de participación ciudadana y la desinformación, permiten que las clases políticas relacionadas con grupos financieros que manejan fuertes intereses, aumenten la corrupción para beneficiarse ellos mismos y la asociación clandestina que protegen.

La importancia que tiene el tema de la fiscalización para la Administración Pública y para el ciudadano, se fundamenta desde el punto de vista económico y social del país, donde la administración contratante al incumplir con sus funciones de fiscalización del proveedor del bien o del servicio, genera un vacío en la obtención del objeto contratado, y de incumplirse, será hasta la intervención de la Contraloría General de la República que se conozca del daño ocasionado al Estado, distrayendo los recursos con que se cuenta, haciendo dos veces el mismo trabajo y fallando organizacionalmente al no optimizar los mismos.

Además de los errores en materia organizacional y de intereses privados y políticos, la Administración Pública se enfrenta a limitaciones en cuanto a presupuesto, recursos humanos y tecnológicos, capacidad de acción y burocracia que dejan a instituciones como la Contraloría General de la República en desventaja al no poder seguir el ritmo de crecimiento de otros entes del Estado costarricense.

Producto de lo anterior, se puede decir que la Contraloría General de la República como ente rector del Sistema de Fiscalización Superior a pesar del amplio marco legal que la cobija, pierde vigencia o capacidad de gestión al no contar con los recursos idóneos para ejercer sus labores, además, su estructura rígida y desactualizada permite que se abran brechas que facilitan la intervención política y la corrupción. No obstante,

sigue siendo un instrumento de control necesario para la Administración Pública dadas sus potestades constitucionales.

La elaboración de proyectos por parte del Estado y la ejecución de los mismos por medio de empresas privadas, siempre encontrará factores que lo afecten como por ejemplo los intereses particulares, la intervención de las cúpulas de poder, las fallas en la transparencia y eficiencia, y la capacidad de gestión de la Administración Pública; donde lo importante es conocer esta realidad y lo trascendente es mejorar las actividades que permitan controlar de manera sencilla y efectiva los recursos públicos, ya que, al disminuir los trámites, también se disminuyen los pasos en los cuales se puede corromper el sistema.

También se desprende de la investigación, que los funcionarios públicos acrecientan los problemas mencionados con anterioridad, al no contribuir a la hora de dar información al ciudadano con el fin de verificar el uso correcto de sus recursos, ya que, comentan de forma mesurada y censurada su actuar y el de la institución de la cual forman parte.

Así el interés público, se diluye entre el particular por proteger los cargos que ostentan los trabajadores gubernamentales y el de evitar entrar en conflictos intra e inter institucionales por las declaraciones que puedan emitir, perdiéndose precisamente el sentido público del Estado, dejando desinformado y oprimiendo los derechos a los ciudadanos.

En este sentido, lo que se exige es transparencia sobre qué resultados están logrando los gobernantes y los funcionarios públicos con los recursos y el mandato que se les entregó al amparo del régimen democrático, haciendo énfasis en los cuestionamientos de cómo, para qué, a qué costos y a quiénes beneficia.

Es decir, dichos funcionarios, más allá de los mandatos legales, privatizan la Administración Pública al no querer, porque sí pueden, referirse sobre asuntos de interés público, tratando todos los temas como “secretos de Gobierno” y fomentando la deslegitimación social del Estado.

La situación representa un fenómeno social institucionalizado, fomentado por la mala práctica del ciudadano costarricense de no participar activamente de los procesos de petición de rendición de cuentas y de transparencia de la Administración Pública nacional, dejando en manos de la prensa, la investigación y el interés por obtener información sobre el uso de los recursos aportados por los ciudadanos al Estado, situación que también es errónea, ya que, ésta responde a intereses particulares que inclusive pueden brindar información parcializada, incluir vicios en su interpretación e influir al ciudadano en un único sentido.

Dado lo anterior, se permite que el funcionario público se proteja y se olvide de que su patrono es el pueblo contribuyente, que tiene derecho pleno de solicitar la información de la aplicación de su dinero en cualquier momento; así, al igual que cuando se abre una cuenta de ahorros en un Banco público o privado el usuario tiene el derecho a conocer en sus estados de cuenta los cobros adjudicados a su nombre por conceptos de administración por ejemplo, y para tal fin se firma un contrato, los ciudadanos ya tienen su contrato: la Constitución Política, sin embargo, se incumple y se atropella lo ahí estipulado.

Hacer conciencia sobre esta situación e incluso estudiarla, permitirá que el camino hacia una Administración Pública transparente se ejecute en total apego a la legalidad de las normativas nacionales y de las corrientes internacionales, donde el funcionario público es un trabajador del pueblo con derechos, pero depositario de deberes vinculantes para con el ciudadano.

De no darse el cambio, se pone en riesgo la imagen de Costa Rica como democracia institucionalizada ante las prácticas corruptas de los altos jefes del país, situación que la Organización No Gubernamental, Transparencia Internacional, ya ha detectado, causando desprestigio en el ámbito internacional, que aunado al decrecimiento en los índices de desarrollo visualizan al país en el marco del subdesarrollo y de la subadministración.

Finalmente, la investigación permite manifestar que la competencia en materia de fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República es necesaria para salvaguardar los intereses de la ciudadanía, sin embargo, es imprescindible que se

mejore su estructura, el marco legal y que además, se trabaje en simplificar trámites como forma transparente de hacer las cosas, para que la Administración Pública costarricense responda a los procesos globales de manera eficiente y en el contexto político de rendición de cuentas y participación ciudadana, con un rechazo tajante a la corrupción y que cuente con un sistema de justicia efectivo y ágil para procesar dichos actos ilícitos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTMANN B., Josette. Costa Rica en América Latina: Historia inmediata. Primera Edición. FLACSO - Sede San José. San José, Costa Rica. 1998.
- ALVARADO, Hernán et al. Del otro lado del ajuste. Primera Edición. Editado por Escuela de Economía de la Universidad Nacional. San José, Costa Rica. 1994.
- ARAYA P., Carlos. Historia Económica de Costa Rica: 1950 - 1970. Editorial Fernández - Arce. San José, Costa Rica. 1975.
- CEREZO, J. Curso de derecho penal español. Tecnos. Madrid, España. 1990
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. Editado por: Fernando Herrero Acosta. Primera Edición. San José, Costa Rica. 2002.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Hacia la Contraloría del Siglo XXI: Principales lineamientos para su modernización. CGR. San José, Costa Rica. 1999.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe Anual de Evaluación de la Gestión Presupuestaria 2003. CGR. San José, Costa Rica. 2003.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos. Informe No. DFOE-OP-22/2004. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área Servicios de Obra Pública y Transporte. CGR. 2004.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Manual para el ejercicio de la auditoría interna en las entidades y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República. CGR. San José, Costa Rica. 1991.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Memoria Anual: Mayo 2005. CGR. San José, Costa Rica. 2005.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Memoria Anual 1999. CGR. San José, Costa Rica. 1999.

Diario Oficial La Gaceta. Directrices para el Fortalecimiento del Control en la Gestión Pública (D-03-2004-CO-DDI). Lunes 20 de diciembre del 2004, No. 248.

Diario Oficial La Gaceta. Resolución N°28 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Jueves 7 de marzo del 2002, No. 47.

EINAUIDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid, España. 1962.

GRECO, O. Diccionario de Economía. Valletta Ediciones S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 1999.

HERNÁNDEZ V., Rubén. Instituciones de Derecho Público Costarricense. Primera Edición. Tercera reimpresión. EUNED. San José, Costa Rica. 1999.

HERRERA Z., Rosalila. Del Estado Benefactor al Estado Empresario 1948-1978. Publicaciones de la Cátedra de Historia de la Instituciones de Costa Rica. Escuela de Historia y Geografía. Universidad de Costa Rica. Fascículo No. 16, 1994.

HIDALGO C., Antonio L. Costa Rica en Evolución: Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002). Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva. San José, Costa Rica. 2003.

HUAYLUPO A., Juan A. La Democracia, la Burocracia y la Autocracia. La reforma del Estado y el bienestar: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003.



IBARRA M., Vilma. Hablando Claro: Esfuerzo mancomunado. 31 de agosto del 2005. Documento aportado por la autora en el mes de Octubre del 2005. San José, Costa Rica.

IBARRA M., Vilma. Hablando Claro: Estrategias para el desarrollo. 14 de septiembre del 2005. Documento aportado por la autora en el mes de Octubre del 2005. San José, Costa Rica.

JIMÉNEZ C., Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Fondo de Cultura Económica. Cuarta edición. México, 1974.

JIMÉNEZ C., Wilburg. La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de las instituciones, empresas y programas públicos. EUNED. San José, Costa Rica. 2000.

LIZANO F., Eduardo. Ajuste Estructural en Costa Rica. Editorial Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. 1990.

LIZANO F., Eduardo. Notas sobre el PAE III. Editorial Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. 1994.

MÉNDEZ, Renato. Ley de Contratación Administrativa y su reglamento: Concordada, con comentarios y pronunciamientos de la Dirección General de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. Primera edición. San José, Costa Rica. 1997.

MUÑOZ P., Bernabé. El Presupuesto nacional como elemento de control y su importancia para la fiscalización pública. Tesis para optar al grado de Contador Público y Auditor. Universidad de San Carlos, Guatemala. 1965

PALACIOS E., Alfonso. Cambio, Modernización y Reforma del Estado. Primera Edición. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, S.R.L. San José, Costa Rica. 1996.

- PALACIOS E., Alfonso. Investigación Administrativa. Primera Edición. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, S.R.L. San José, Costa Rica. 1998.
- PALACIOS E., Alfonso. Prospectiva Organizacional. Primera Edición. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, S.R.L. San José, Costa Rica. 1998
- PNUD. Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible. Quinto informe. San José, Costa Rica. 1999.
- PNUD. Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible. Sexto informe. San José, Costa Rica. 2000.
- PNUD. Estado de la Nación en el Desarrollo Humano Sostenible. Séptimo informe. Resumen. San José, Costa Rica. 2001.
- PNUD. Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Volúmenes 1 y 2. San José, Costa Rica. 2001.
- ROBBINS, Stephen P. Comportamiento Organizacional. Prentice Hall. Octava edición. México, 1999.
- ROVIRA M., Jorge. Estado y Política Económica en Costa Rica. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2000.
- SALVAT. La Enciclopedia. Madrid, España. 2004.
- SERRANO E., Carlos E. Informe sobre el Análisis de la Propuesta del Gobierno para la Reforma del Estado: proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Administración Pública. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2003.

SUAREZ, Andrés. Diccionario Económico de la Empresa. Ediciones Pirámide S. A. Madrid, España. 1985.

SUAREZ, Andrés. Diccionario de Economía y Administración. Editorial Mc Graw-Hill. Madrid, España. 1992.

TAMAMES, R. y GALLEGO, S. Diccionario de Economía y Finanzas. Alianza Editorial. Madrid, España. 1996.

ULATE Q., Anabelle. Empleo, Crecimiento y Equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica. Primera Edición. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2000.

Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.

Ley No. 1178, Ley de Administración y Control Gubernamentales. Bolivia. Julio, 1990.

Ley No. 1279, Ley de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Ley No. 7423, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Ley No. 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos.

Ley No. 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ley No.8292, Ley General de Control Interno.

Ley No. 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

**Fuentes electrónicas:**<sup>236</sup>

<http://www.ccss.sa.cr/auditoria/aud009.htm>

ALDANA P., Ruberman. Naturaleza de la Auditoria. Capítulo II: Antecedentes Históricos.

<http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin2-2001-Articulo3.htm>

CASCANTE S., Warner. Algunas reflexiones jurídicas sobre el informe de Auditoria.  
Boletín 2-2001 Artículo No. 3

<http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/controlfiscal.htm>

CISNEROS, Patricia. Control Fiscal.

<http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin1-2003-Articulo7.htm>

ECHANDI M., José M. La fiscalización administrativa un compromiso de todas y todos.  
Boletín 1-2003 Artículo No. 7

<http://www.arias.or.cr/documentos/legalONG/dossier/part21.htm>

Fundación Arias. Dossier Jurídico. Capítulo II: Fiscalización y Controles.

<http://www.monografias.com/trabajos4/deradmi/deradmi.shtml>

IVNISKY, Marina. Derecho Administrativo y Estado.

[http://www.estadonacion.or.cr/calidad02/word\\_pdf/Analisis%20juridicos/milano\\_institucion  
es.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/calidad02/word_pdf/Analisis%20juridicos/milano_institucion<br/>es.pdf)

MILANO S., Aldo. Las Instituciones Públicas (o departamentos dentro de ellas) dedicados a la prevención y sanción de las transgresiones a normas que rigen al servicio público tienen independencia legal y operativa frente a otros poderes del Estado.  
Informe final de consultoría. Análisis Jurídico. Noviembre, 1999.

[http://www.ccpa.or.cr/downloads/mescontador/PROCESO%20DE%20AUDITORIA%20DE  
%20GESTION%20BASADA%20EN%20RESULTADOS.pdf](http://www.ccpa.or.cr/downloads/mescontador/PROCESO%20DE%20AUDITORIA%20DE<br/>%20GESTION%20BASADA%20EN%20RESULTADOS.pdf)

---

<sup>236</sup> Las fuentes electrónicas fueron consultadas entre los meses de junio y noviembre del año 2005.

PALOMO A., Rafael. Memoria de la Charla: Proceso de Auditoría de Gestión Gubernamental basada en Resultados. Colegios de Contadores Públicos de Costa Rica.

<http://www.poder-judicial.go.cr/auditoria/regulaciones.htm>

Poder Judicial. Ley Orgánica de la Contraloría General de La República, Capítulo IV: Del Ordenamiento de Control Interno.

<http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin1-2003-Articulo3.htm>

RAMIREZ R., Walter. Reflexiones sobre la rendición de cuentas. Boletín 1-2003 Artículo No. 3

<http://cariari.ucr.ac.cr/-recvisoc/articulos/art76-8.html>

RAVENTÓS, Ciska. Tendencias Económicas y Sociales en Costa Rica y América Latina. De la Imposición de los Organismos Internacionales al "Ajuste A La Tica": Nacionalización de las Políticas de Ajuste en Costa Rica en la Década de los Años Ochenta.

<http://ocu.ucr.ac.cr/Boletin1-2003-Articulo6.htm>

SAGOT B., Víctor. El auditor y la pérdida de valores. Boletín 1-2003 Artículo No. 6

<http://cnh.gob.mx/documentos/8/5/art/archivos/dlklvw78.html>

TORRES, J. Ponencia: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

<http://historia.fcs.ucr.ac.cr/hcostarica/materiales/instituciones1.htm>

VARGAS S., Luis P. Período 1950-1980: Modelo Desarrollista y de Industrialización Sustitutiva.

[http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Ponencias/Fortalecimiento/Villarreal\\_2004.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Ponencias/Fortalecimiento/Villarreal_2004.pdf)

VILLAREAL, E. Décimo informe de sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible: Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa. Estado de la Nación. San José, Costa Rica. 2004.

<http://www.cgr.go.cr>

Sitio oficial de la Contraloría General de la República en Internet:

[Reseña histórica del control en Costa Rica.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/442.htm>

[Así comenzó la Contraloría General de la República.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/440.htm>

[Ambito de su Competencia.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/170.htm>

[Visión y Misión.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/446.htm>

[Características y Valores.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/166.htm>

[Propósito.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/543.htm>

[Constitución Política y Contraloría: Artículos que sustentan su creación y funciones](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/292.htm>

[Jurisprudencia de la Contraloría.](#)

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sigid.portal0020?p\\_proceso=sigid.portal0302\(21\)](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sigid.portal0020?p_proceso=sigid.portal0302(21))

[Prólogo a la Memoria 2001. Página xi](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2001/Prologo.pdf>

[Organigrama.](#)

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2001/Prologo.pdf>

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/424.htm>

Secretaría Técnica.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/685.htm>

Memoria Anual 2005.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/402.htm>

Ingresos Públicos.

[zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2004/memoria\\_anual\\_parte1.pdf](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/Memoria/2004/memoria_anual_parte1.pdf)

Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/414.htm>

Servicios de Educación Cultura y Deportivos.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/412.htm>

Servicios Financieros, Economía y Comercio.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/260.htm>

Servicios Municipales.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/418.htm>

Servicios Sociales.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/589.htm>

Servicios Públicos Remunerados.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/396.htm>

Servicios de Obra Pública y Transportes.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/398.htm>

Contratación Administrativa.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/portal/lib/pt/547.htm>

Informes de la Contraloría General de la República

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sigid.portal0020?p\\_proceso=sigid.portal0302\(12\)](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sigid.portal0020?p_proceso=sigid.portal0302(12))

Informe sobre la planeación y organización de las tecnologías de información del ministerio de educación pública.

<http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/documentos/invest/educacion/1786.doc>

Fiscalizaciones: Municipal.

[http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/sad\\_docs/2004/01060-2004.DOC](http://zebra.cgr.go.cr/ifs/files/public/sad_docs/2004/01060-2004.DOC)

Informe N° DFOE-AM 3/2004. Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_clase=12&query\\_id=20051102112257399514](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_clase=12&query_id=20051102112257399514)

INFORME DFOE-EC-25/2004. Área de Servicios Educación, Culturales y Deportivos.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_clase=12&query\\_id=20051102112913399706](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_clase=12&query_id=20051102112913399706)

INFORME DFOE-EC-25/2004. Área de Ingresos Públicos.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_where=1=1&p\\_clase=12&query\\_id=20051102113351399411&p\\_indice=2](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_where=1=1&p_clase=12&query_id=20051102113351399411&p_indice=2)

INFORME DFOE-SM-8/2004. Área de Servicios Municipales.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_where=1=1&p\\_clase=12&query\\_id=20051102113755399736&p\\_indice=2](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_where=1=1&p_clase=12&query_id=20051102113755399736&p_indice=2)

INFORME DFOE-SA-7-2004. Área Servicios de Salud.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_clase=12&query\\_id=20051102114338399742](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_clase=12&query_id=20051102114338399742)

INFORME DFOE-GU-34/2004. Área de Servicios Gubernamentales.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_where=1=1&p\\_clase=12&query\\_id=20051102114600399742&p\\_indice=2](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_where=1=1&p_clase=12&query_id=20051102114600399742&p_indice=2)



INFORME DFOE-PR-20-2004. Área de Servicios Públicos Remunerados.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_where=1=1&p\\_clase=12&query\\_id=20051102124010399761&p\\_indice=2](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_where=1=1&p_clase=12&query_id=20051102124010399761&p_indice=2)

INFORME DFOE-PR-20-2004. Área de Servicios Financieros, Economía y Comercio.

[http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p\\_clase=12&query\\_id=20051102124355399721](http://zebra.cgr.go.cr/pls/app/sad.buscar?p_clase=12&query_id=20051102124355399721)

<http://www.cr-net.cr/~defensor>

Sitio oficial de la Defensoría de los Habitantes de la República en Internet.

<http://www.estadonacion.or.cr>

Sitio oficial del Proyecto del Estado de la Nación y de la Auditoría Ciudadana para la Calidad de la Democracia en Internet.

<http://www.go.cr>

Sitio oficial del Gobierno de la República y accesos directos a otras instituciones del Estado en Internet.

<http://www.sugeval.fi.cr>

Sitio oficial de la Superintendencia General de Valores en Internet.

<http://www.sugef.fi.cr/>

Sitio oficial de la Superintendencia General de Entidades Financieras en Internet.

<http://www.conassif.fi.cr/>

Sitio oficial del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en Internet.

<http://www.supen.fi.cr/>

Sitio oficial de la Superintendencia General de Pensiones en Internet.

<http://www.pgr.go.cr>

Sitio oficial de la Procuraduría General de la República en Internet.

<http://www.hacienda.go.cr>

Sitio oficial del Ministerio de Hacienda en Internet.

<http://www.aresp.go.cr>

Sitio oficial de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos en Internet.

<http://www.asamblea.go.cr>

Sitio oficial de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en Internet.

<http://www.definicion.org/>

"Definición.org" Diccionario Enciclopédico Electrónico.

<http://www.pln.or.cr/docs/volver01.htm>

Sitio oficial del Partido Liberación Nacional. Documento: Volver a Liberación. Autores:  
Varios.

<http://www.cinde.org/esp-cinde.shtml>

Sitio oficial de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, por sus siglas  
CINDE.

<http://www.comminit.com/la/descripciones/lapdsecua/descripciones-795.html>

"La Iniciativa de Comunicación" Página de información acerca del pensamiento  
estratégico en temas relacionados con el desarrollo.

<http://www.elespiritudel48.com>

"El Espíritu del 48.org" Página de información, biografías y reseñas entre otros temas  
relacionados con los acontecimientos de 1948 en Costa Rica.

<http://www.racsa.co.cr/asamblea/presupuesto/2005/102-contraloria%20transferencia.pdf>

Informe PP-102-005. "CGR Políticas mejora Institucionales.pdf"

[http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA\\_08\\_03\\_2005.html](http://historico.gaceta.go.cr/2005/03/ALCA_08_03_2005.html)

Diario Oficial La Gaceta. Alcance No. 7 a La Gaceta No. 47.

<http://www.nacion.com>

Sitio oficial del diario costarricense La Nación en Internet.

<http://www.prensalibre.co.cr>

Sitio oficial del diario costarricense La Prensa Libre en Internet.

<http://www.aldia.co.cr>

Sitio oficial del diario costarricense Al Día en Internet.

<http://www.estadonacion.or.cr/Publicaciones/publicaciones.html>

Estado de la Nación, Sección de Informes Nacionales.

<http://dmi.uib.es/~bbuades/auditoria/tsld004.htm>

Diccionario Electrónico. [Concepto de Auditoría](#).

<http://diccionarios.elmundo.es>

Diccionario Digital: El mundo.es

## FUENTES

### *Entrevistas:*

**Lic. José Miguel Corrales** Diputado Independiente, Asamblea Legislativa; 13 de Octubre del 2005 a las 11:00 a.m.

**Licda. Irma Gómez V.** Auditora General, Ministerio de Obras Públicas y Transporte; 13 de Octubre del 2005 a las 10:00 a.m.

**Sr. Eddie González,** Presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS; 17 de Octubre del 2005 a las 4:00 p.m.

**Lic. Ronald Ramírez M.** coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República; 02 de Septiembre del 2005 a la 1:30 p.m. y 21 de Octubre del 2005 a las 10:00 a.m.

## **ANEXOS**

## Anexo No. 1

### Instituciones del Sistema de Fiscalización Superior

#### 1. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), nace mediante artículo 169 de la Ley No. 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores del 19 de diciembre de 1997. Fue creado como un órgano colegiado de dirección superior de las tres Superintendencias del Sistema Financiero: Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) y Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Por tal motivo al CONASSIF le corresponde dictar los lineamientos y políticas relativas al marco regulatorio. Su creación responde a la necesidad de fortalecer de manera coordinada e integral la labor de estas superintendencias en la regulación y supervisión de las entidades que operan en el sistema financiero costarricense.

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de conformidad con la modificación realizada por la Ley No. 7983, Ley de Protección al Trabajador al Artículo 171 de la Ley No. 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores, le corresponde atender una serie de funciones<sup>237</sup> entre las cuales se pueden extraer de acuerdo a su esencia fiscalizadora las siguientes:

- Dictar la normativa atinente a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que conforme a la ley deben ejecutar la SUGEF, SUGEVAL y SUPEN.
- Dictar los actos de autorización del funcionamiento de los sujetos fiscalizados y de realización de oferta pública; así como decretar la intervención y solicitar la liquidación de dichos sujetos fiscalizados;
- Suspender o revocar la autorización otorgada a los sujetos fiscalizados por las diferentes Superintendencias cuando ésta pueda afectar los intereses de los ahorrantes, inversionistas, afiliados o la integridad del mercado;
- Dictar la normativa aplicable a los procedimientos, requisitos y plazos para la fusión o transformación de entidades financieras y dictar los actos de autorización correspondientes;
- Reglamentar el intercambio de información que podrán realizar entre sí las diferentes Superintendencias para el estricto cumplimiento de sus funciones de supervisión prudencial;
- Aprobar el plan anual operativo, los presupuestos y sus modificaciones y la liquidación presupuestaria de las Superintendencias dentro del límite global fijado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica y remitirlos a la Contraloría General de la República para su aprobación final; y
- Aprobar la memoria anual de cada Superintendencia, así como los informes anuales que deberán rendir los Superintendentes sobre el desempeño de los sujetos fiscalizados por la respectiva Superintendencia.

---

<sup>237</sup> Tomado de <http://www.conassif.fi.cr>

Consecuentemente con las funciones encomendadas por la Ley al CONASSIF, se puede apreciar que su razón de ser, debe estar determinada y enmarcada por la potestad normativa que se le atribuye para el dictado de los reglamentos o normas generales que el ordenamiento jurídico del sector financiero requiera.

## *2. Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)*

Es una figura jurídica de la desconcentración máxima, dotada de autonomía administrativa, mediante la institución de su propio Consejo Directivo.

Entre las principales funciones<sup>238</sup> que se expresan en la ley 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, las cuales tienen una estrecha relación con el propósito del sistema de fiscalización superior, debido a los controles que se deben de realizar sobre las finanzas del Estado; son:

- Velar por la estabilidad, la solidez y el funcionamiento eficiente del sistema financiero nacional;
- Fiscalizar las operaciones y actividades de las entidades bajo su control;
- Dictar las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de prácticas bancarias sanas;
- Asesorar, en el campo que le compete, a las entidades fiscalizadas; y
- Presentar informes de sus actividades de supervisión y fiscalización a la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica.

## *3. Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)*

Mediante la Ley No. 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores del 19 de diciembre de 1997, se crea la denominada Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la cual estará encargada de la regulación y supervisión prudencial de las entidades participantes en el mercado de valores costarricense.

En dicha ley, debe entenderse a la SUGEVAL, como órgano de máxima desconcentración del Banco Central de Costa Rica, a su vez, velará por la transparencia de los mercados de valores, la formación correcta de los precios en los mismos, la protección de los inversionistas y la difusión de la información necesaria para asegurar la consecución de estos fines.

Asimismo, regulará, supervisará y fiscalizará los mercados de valores, la actividad de las personas físicas o jurídicas que intervengan directa o indirectamente en ellos y los actos o contratos relacionados con ellos, según lo dispuesto en esta ley.

Entre las principales funciones<sup>239</sup>, de las cuales se desprende como eje fundamental la fiscalización, y ejemplifica claramente la pertenencia al Sistema de Fiscalización Superior están las siguientes:

---

<sup>238</sup> Tomado de <http://www.sugef.fi.cr>

<sup>239</sup> Tomado de <http://www.sugeval.fi.cr>

- Autorizar, regular y supervisar la oferta pública de valores realizada en Costa Rica;
- Aprobar, antes de la entrada en vigencia, los estatutos y reglamentos de las bolsas de valores, las sociedades de compensación y liquidación, las centrales de valores y las sociedades clasificadoras de riesgo;
- Autorizar las disminuciones y los aumentos de capital de las bolsas, las centrales de valores, las sociedades administradoras de fondos de inversión, las sociedades de compensación y liquidación y las demás personas jurídicas sujetas a su fiscalización, salvo las entidades fiscalizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras, los emisores y los puestos de bolsa;
- Establecer reglamentariamente las normas contables y de auditoría de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados, así como la frecuencia y divulgación de las auditorías externas a que obligatoriamente deberán someterse los sujetos fiscalizados;
- Exigir, a los sujetos fiscalizados, toda la información razonablemente necesaria, en las condiciones y periodicidad que la Superintendencia determine, para cumplir adecuadamente con sus funciones supervisoras del mercado de valores, según lo disponga el reglamento;
- Exigir, mediante resolución motivada, a los sujetos fiscalizados, sus socios, directores, funcionarios y asesores, información relativa a las inversiones que, directa o indirectamente, realicen en valores de otras entidades, que se relacionan con los mercados de valores, en cuanto se necesite para el ejercicio de sus funciones supervisoras y para proteger a los inversionistas de los conflictos de interés que puedan surgir entre los participantes en el mercado de valores; y
- Suministrar al público la más amplia información sobre los sujetos fiscalizados y la situación del mercado de valores.

#### 4. Superintendencia General de Pensiones (SUPEN)

La SUPEN se constituye como un órgano de máxima desconcentración y adscrito al Banco Central de Costa Rica, que se desenvuelve dentro de un marco jurídico establecido por las siguientes leyes:

- Ley No. 7523, Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y sus reformas;
- Ley No. 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores; y
- Ley No. 7983, Ley de Protección al Trabajador.

La SUPEN tiene una serie de funciones<sup>240</sup> dentro de las cuales se podrían denominar como principales las siguientes:

- Mantener un marco regulatorio que permita el funcionamiento ordenado del Sistema de Pensiones y defina claramente el rol de los participantes;
- Regular, autorizar, fiscalizar y supervisar los planes, fondos y regímenes contemplados en la Ley de Protección al Trabajador,

---

<sup>240</sup> Tomado de <http://www.supen.fi.cr>



además de los creados por leyes especiales u otros regímenes de carácter público y la actividad de las operadoras de pensiones y otros entes autorizados para administrar los fondos creados por dicha ley;

- Velar por la seguridad de los recursos que administran las entidades supervisadas;
- Velar por el correcto registro de las actividades y operaciones de los entes autorizados y de las personas físicas o jurídicas que intervengan en los actos o contratos relacionados con lo dispuesto en la Ley del Protección al Trabajador; y
- Comprobar y evaluar la estabilidad, solvencia y rentabilidad de los fondos administrados en los diferentes regímenes y de las entidades supervisadas.

#### *5. Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)*

La ARESEP fue constituida mediante la Ley No. 7593 de octubre de 1996, en donde se da la transformación del anterior Organismo Regulador, llamado Servicio Nacional de Electricidad (SNE) creado en 1928 para regular el sector eléctrico, al cual con el paso del tiempo se le asignó a dicho organismo la responsabilidad de regular nuevos servicios públicos, entre ellos las telecomunicaciones a partir de octubre del 1963.

Dentro de las funciones<sup>241</sup> se encuentran varios aspectos que más que funciones se podrían catalogar como objetivos institucionales; entre estos los más importantes son:

- Armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos definidos por ley, procurando el equilibrio entre estos;
- Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos, asegurando que estos se brinden a precios y tarifas que contemplen y garanticen el adecuado desarrollo de la actividad, y tomen en cuenta las estructuras productivas modelo de cada servicio;
- Fijar tarifas, emitir normas y reglamentos en materia de calidad, así como, la atención de quejas y denuncias de los usuarios; y
- Realizar audiencias públicas, previo a resolver: toda modificación tarifaria, la emisión y revisión de normas técnicas y la formulación de los modelos de fijación tarifaria.

#### *6. Procuraduría General de la República (PGR)*

La Procuraduría General de la República fue creada mediante el Decreto de Ley No. 40 del 2 de junio de 1948, emitido por la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres Ferrer.

Esta institución nació como una dependencia del Ministerio de Justicia, y se le asignaron funciones de Ministerio Público junto con las de centro superior consultivo y directivo en los asuntos de naturaleza administrativa, civil, criminal y de trabajo en que

---

<sup>241</sup> Tomado de <http://www.aresp.go.cr>

tuviese algún interés la Administración Pública. Asimismo, se le atribuyó la representación y defensa del Estado ante los Tribunales de Justicia.

La Procuraduría General de la República es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia y Gracia. Sin embargo, goza de independencia administrativa, funcional, así como, criterio para el cumplimiento de sus atribuciones. Su sustento normativo esta basado en la Ley No. 6815 del 27 de setiembre de 1982, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como, en la Ley No. 6739 de 28 de abril de 1982, Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.

Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa, y son acatamiento obligatorio para la Administración Pública, es decir, fiscaliza el ordenamiento jurídico del Estado costarricense.

La Procuraduría General de la República cumple varias funciones<sup>242</sup> dentro del Estado, entre las principales se encuentran:

- Ejercer el papel de abogado del Estado, representándolo en todo proceso judicial que este participe;
- Cumplir una función consultiva de la Administración Pública en materia jurídica;
- Representar al Estado en los actos y contratos que deban formalizarse mediante escritura pública;
- Defender a los servidores del Estado cuando se siga causa penal contra ellos por actos o hechos en que participen en el cumplimiento de sus funciones. En ningún caso podrá defenderse a servidores que hayan cometido delito contra los intereses de la Administración Pública o hayan violado los derechos humanos, o cuando se trate de ilícitos cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública; y
- Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública, sin perjuicio de las competencias que la ley le otorga a la Contraloría General de la República, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas<sup>243</sup> cuyo proceder exprese actos ilícitos relacionados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública.

---

<sup>242</sup> Tomado de <http://www.pgr.go.cr>

<sup>243</sup> En el caso de personas privadas, la competencia de la Procuraduría se ejercerá únicamente cuando estos sujetos administren por cualquier medio bienes o fondos públicos, reciban beneficios provenientes de subsidios o incentivos con fondos públicos o participen, de cualquier manera, en el ilícito penal cometido por los funcionarios públicos. Lo anterior sin perjuicio de su deber de poner tales hechos y conductas en conocimiento de las respectivas instancias administrativas de control y fiscalización, para lo que corresponda en su ámbito de competencia.

## 7. Ministerio de Hacienda (MH)

El Ministerio de Hacienda fue creado mediante la Constitución Política de la República como Tesorería Nacional, por el Decreto No. 55 del 14 de octubre de 1825, su nombre fue cambiado por el de Dirección General de Hacienda el 21 de octubre de 1825. Por Ley No. 3644 se segregan la Dirección General de Integración Económica y la Dirección General de Estadística y Censos dándole así el nombre de Ministerio de Hacienda.

Entre sus principales funciones<sup>244</sup> se reflejan la importancia de dicho Ministerio dentro del Sistema de Fiscalización Superior, se encuentra la aplicación de la legislación vigente para la recaudación y la erogación del Erario<sup>245</sup>, de acuerdo con los presupuestos de ingresos y de egresos nacionales, ordinarios y extraordinarios para lograr un desarrollo integral y armónico.

Asimismo, la legislación vigente establece que le compete al Ministerio de Hacienda cuidar los siguientes asuntos:

- Política y administración tributaria y aduanera, fiscalización y recaudación;
- Administración financiera y del presupuesto, control interno, y contabilidad pública;
- Administración de las deudas pública interna y externa;
- Administración patrimonial;
- Negociaciones económicas y financieras con gobiernos locales y entidades nacionales, extranjeras e internacionales;
- Velar por la correcta y eficiente recaudación de todos los impuestos, tasas, contribuciones, producto del uso de la propiedad fiscal y, en general, de todos los ingresos públicos;
- Coordinar los aspectos fiscales con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia fijadas por el Banco Central de Costa Rica; y
- Minimizar el déficit fiscal mediante una mejor recaudación, la racionalización del gasto y una mayor flexibilidad en su asignación.

## 8. Tesorería Nacional de la República (TNR)

La Tesorería Nacional es una dependencia del Ministerio de Hacienda cuya competencia radica en *“la administración óptima de los recursos del Gobierno”*<sup>246</sup> procurando atender en el marco de la oportunidad, la excelencia y la transparencia todos aquellos requerimientos de fondos de las instituciones estatales para promover el adecuado uso del crédito público a través de:

- Un eficiente control de las rentas percibidas por impuesto y otros conceptos;
- La oportuna financiación de los gastos;
- La efectiva programación y realización de la Administración Central; y
- La generación de información sobre deuda pública.

---

<sup>244</sup> Ministerio de Hacienda. Plan Estratégico: 2005-2007. <http://www.hacienda.go.cr>

<sup>245</sup> Erario: Tesoro Público.

<sup>246</sup> Tomado de <http://www.hacienda.go.cr>

Todo esto con el objetivo de coadyuvar en la ejecución del presupuesto nacional, logrando así, un acceso al mercado financiero en condiciones favorables de costo y riesgo.

La Tesorería Nacional cuenta con una función primordial, la cual presenta un enfoque hacia la fiscalización, dicho enfoque lo podemos ver más claramente en el artículo 185 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, donde nos dice que la función de la Tesorería es ser el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; asimismo, la Tesorería es el único que tiene la facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir todas aquellas cantidades que deben ingresar a las arcas nacionales, ya sea a títulos de rentas o por cualquier otro motivo.

#### *9. Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)*

En el mes de noviembre del año 1992 la Ley No. 7319, Ley del Defensor de los Habitantes de la República, fue aprobada por la Asamblea Legislativa y publicada en la Gaceta #287 del 10 de diciembre de 1992, con vigencia a partir del 10 de marzo de 1993. Dicha ley fue reformada mediante la Ley No. 7423 del 18 de julio de 1994, y fue sustituida la palabra "Defensor" por "Defensoría", tanto en el título como en algunos de los artículos.

La Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas el 1 de octubre de 1993, y desde entonces, ha velado por el buen funcionamiento de los servicios del sector público, procurando que sus actos se ajusten a la moral, la justicia y a todo el ordenamiento jurídico. Además, le corresponde divulgar y promover los derechos de los habitantes de todo el territorio nacional.

Es un órgano adscrito al Poder Legislativo, con plena independencia funcional, administrativa y de criterio, lo cual significa que, junto con la Contraloría General de la República, es auxiliar de la Asamblea Legislativa en la labor de control que ejerce este poder público.

La Defensoría de los Habitantes ejerce el control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto puedan afectar derechos e intereses de los habitantes. Tiene la obligación de actuar de oficio o a instancia de parte.

Si en el ejercicio de sus funciones, la Defensoría llega a tener conocimiento de la ilegalidad o arbitrariedad de una acción, debe recomendar y prevenir al órgano respectivo, la rectificación correspondiente, bajo lo que perciba la ley; pero si se considera que el hecho puede constituir delito, debe denunciarlo ante el Ministerio Público.

Para referirse sobre el ámbito de acción de la Defensoría, hay que decir que es el sector público; esto debido a que la institución carece de competencia para intervenir en asuntos entre sujetos privados; tampoco puede intervenir en asuntos que estén en conocimiento de los Tribunales de Justicia. En principio, no puede actuar en casos que tengan más de un año de haber ocurrido; no obstante, la ley le da a la Defensoría un margen de discrecionalidad para atender asuntos que se encuentren fuera de ese plazo.

La Defensoría, en coordinación con la Asamblea Legislativa y a través de una Oficina de Enlace, ha dispuesto un mecanismo que permite darle seguimiento a los

proyectos de ley y debates parlamentarios, con el objetivo de incidir en el proceso legislativo, contribuyendo a mejorar de alguna manera la emisión de leyes, lo que brinda la posibilidad de actuar preventivamente en la defensa de los derechos e intereses de los habitantes, mejorando así, la transparencia de los procesos Legislativos.

#### *10. Contraloría General de la República (CGR)*

En el año de 1949, en el título XIII, capítulo II de la Constitución Política de Costa Rica, se incluyó la creación de la Contraloría General de la República. El artículo 183 de este documento la define como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en relación con otros poderes del Estado, con facultad para intervenir toda entidad pública.

Por ser ésta institución el principal foco del presente estudio, es que se da la necesidad de enfatizar un poco más en las potestades y facultades, describiendo las mismas con un mayor detalle, con el fin de tener una clara imagen de los alcances de dicha institución. Sus funciones<sup>247</sup> son las siguientes:

*Control sobre fondos y actividades privados:* Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.

*Órgano Rector del Ordenamiento:* La Contraloría General de la República es el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores. Las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dicte, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio y prevalecerán sobre cualesquiera otras disposiciones de los sujetos pasivos que se le opongan. La Contraloría General de la República dictará, también, las instrucciones y órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, que resulten necesarias para el cabal ejercicio de sus funciones de control y fiscalización.

*Garantía de acceso y disposición de información:* La Contraloría General de la República tendrá acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, cuenta o declaración de los sujetos pasivos públicos. Con las salvedades de orden constitucional y legal, la Contraloría General de la República tendrá acceso a la contabilidad, correspondencia y en general a los documentos emitidos o recibidos por los sujetos privados, para el ejercicio del control y la fiscalización.

*Auditoría General de Entidades Financieras:* Estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República. En materia de su competencia constitucional y legal, las decisiones de la Contraloría General de la República prevalecerán sobre las de la Auditoría General de Entidades Financieras.

---

<sup>247</sup> Tomado de <http://www.cgr.go.cr>

## Anexo No. 2

### Competencia Fiscalizadora de la Contraloría General de la República

*Guía para la entrevista realizada al Lic. Ronald Ramírez M., coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, C.G.R.*

1. ¿Cuál es la base o fundamento (legal, administrativo, etc.) que faculta a la C.G.R. a realizar fiscalizaciones sobre la actuación de las otras instituciones públicas?
2. ¿Cuándo fiscaliza de oficio y cuándo lo hace a instancia de parte?
3. ¿Cuál formato es el que se sigue para redactar el informe de fiscalización?
4. ¿Qué otro tipo de documentos redacta la C.G.R. en materia de fiscalización?
5. ¿El eje de la fiscalización adquiere significación únicamente desde el punto de vista económica y social que implica al país o qué otros factores intervienen?
6. ¿Qué factores afectan el proceso de fiscalización (presupuesto, recursos tecnológicos, recursos humanos, legislación, etc.)?
7. ¿Cuenta la C.G.R. con alguna potestad ante el nombramiento de los Organos Contralores?
8. ¿Quién promueve el informe?
9. ¿La C.G.R. encuentra "resistencia" a lo largo de las diferentes etapas (inicio, durante y después) de la fiscalización?
10. ¿Qué papel juega la empresa privada (Consortio RITEVE S y C) en la fiscalización?
11. ¿Qué tipo de conflicto de intereses se pueden generar (políticos, financieros, corrupción, etc.)?
12. Una vez establecidas las "Conclusiones y Disposiciones" del informe: ¿Qué respuestas se generan por parte de las administraciones involucradas? Y ¿Qué control a posteriori ejerce la C.G.R.?
13. Ante las irregularidades del Consocio RITEVE, ¿Por qué no se le sancionó por el incumpliendo del contrato en materia de extensión territorial?
14. ¿Por qué el MOPT no actuó oportunamente cuando el Consejo de Transportes Públicos no estaba actuando bajo las disposiciones, debido que el MOPT es en todo caso es el responsable de realizar esta fiscalización ante la C.G.R.?
15. ¿Podría aclarar cuales son los plazos cuando la Contraloría emite un informe, para que las partes presenten apelaciones?

### Anexo No. 3

#### Desempeño de la Contraloría General de la República en la Fiscalización de Proyectos

*Guía para la entrevista realizada al Lic. José Miguel Corrales diputado Independiente de la Asamblea Legislativa; Licda. Irma Gómez V., Auditora General del Ministerio de Obras Públicas y Transporte; Sr. Eddie González, Presidente de la Asociación de Talleres Integrales Costarricenses, ATICOS; y al Lic. Ronald Ramírez M., coordinador del Área Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.*

1. ¿Considera usted que la C.G.R. actúa de manera adecuada y eficiente? ¿Porqué razones?
2. ¿Cuál es su opinión de la fiscalización que la C.G.R. realiza especialmente en el caso RITEVE?
3. ¿Qué factores pueden incidir en la función fiscalizadora que realiza la C.G.R?
4. Desde su punto de vista, ¿cuáles son las repercusiones que tienen para los actores los informes y la fiscalización de la C.G.R?
5. ¿Cree usted que exista algún otro tipo de interés de modo particular en el caso RITEVE ajeno a la revisión técnica integral de vehículos?
6. ¿Considera usted que la labor de la C.G.R es un obstáculo para ejercer un adecuado control en las relaciones contractuales con la empresa privada o aumenta la eficiencia en la fiscalización de los recursos y la idoneidad del servicio?
7. ¿Considera usted que el peso de las relaciones contractuales con la empresa privada debe recaer en instituciones como la C.G.R. o es responsabilidad del Estado como conjunto de instituciones públicas? ¿Porqué?
8. En el caso RITEVE: ¿Cree usted que la C.G.R. ha actuado en razón de salvaguardar el interés público y del ciudadano?
9. ¿Considera usted que la actuación de la C.G.R. es de carácter técnico o político?

**Anexo No. 4**

**Informe No. DFOE-OP-22/2004:**

**Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos**

**Contraloría General de la República, septiembre del 2004.**



**DIVISION DE FISCALIZACION OPERATIVA Y EVALUATIVA**  
**ÁREA SERVICIOS DE OBRA PÚBLICA Y TRANSPORTE**

---

**Al contestar refiérase**  
**al oficio No. 10481**

7 de setiembre, 2004  
FOE-OP-485

Máster  
Javier Chaves Bolaños  
Ministro  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**

Estimado señor:

**Asunto:** Remisión del Informe No. DFOE-OP-22/2004 relativo a estudio en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos.

Para su conocimiento y el cabal cumplimiento de la disposición 4.1. que contiene , se le envía copia del Informe No. DFOE-OP-22/2004, denominado: "Informe del estudio efectuado en el Consejo de Transporte Público sobre la gestión de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos", preparado por esta Contraloría General.

Mucho estimaré se sirva informar a esta Contraloría General, dentro de un plazo de 15 días hábiles, contado a partir del recibo del presente oficio, sobre las acciones tomadas por ese Despacho en atención a la disposición 4.1. citada.

Atentamente,

Ing. Alvaro M. Vargas Solís  
**GERENTE DE ÁREA**

RRM/CGB/bcr

Ci: Archivo Central



Informe de Fiscalización

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA SERVICIOS DE OBRA PÚBLICA Y TRANSPORTE**

**INFORME DEL ESTUDIO EFECTUADO EN EL CONSEJO DE  
TRANSPORTE PÚBLICO SOBRE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN  
DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA INTEGRAL DE VEHÍCULOS**

**2004**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA SERVICIOS DE OBRA PÚBLICA Y TRANSPORTE**

**INFORME DEL ESTUDIO EFECTUADO EN EL CONSEJO DE TRANSPORTE  
PÚBLICO SOBRE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO DE  
REVISIÓN TÉCNICA INTEGRAL DE VEHÍCULOS**

**Contenido**

<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>4</b>
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.	4
1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.	4
1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.	5
1.4. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTUDIO.	5
1.4.1. SOBRE LA COMPETENCIA DE FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.	5
1.4.2. SOBRE EL ÓRGANO CONTRALOR Y FISCALIZADOR DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.	7
<b>2. RESULTADOS.</b>	<b>11</b>
2.1. SOBRE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.	11
2.1.1. INFORMES EMITIDOS EN LA FASE PREVIA AL INICIO DE OPERACIONES.	11
2.1.2. INFORMES EMITIDOS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	12
a. Informes efectuados entre los meses de abril y setiembre de 2003.	12
b. Informes efectuados en los meses de octubre y noviembre de 2003.	14

c. Informe efectuado entre los meses de enero y mayo de 2004.....	16
2.2. OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO. ....	16
2.3. SOBRE LAS VERIFICACIONES EN CARRETERA REALIZADAS POR MEDIO DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO. ....	18
2.4. SOBRE LAS LIMITACIONES QUE AFECTAN LA GESTIÓN DEL ÓRGANO FISCALIZADOR. ....	19
3. <b>CONCLUSIÓN.</b> .....	21
4. <b>DISPOSICIONES.</b> .....	23
4.1. AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. ....	23
4.2. A LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO. ....	24
4.3. AL ÓRGANO FISCALIZADOR. ....	25
4.4. A LA AUDITORÍA GENERAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. ....	25
4.5. A LA AUDITORÍA INTERNA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO. ....	26

## **DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

### **ÁREA SERVICIOS DE OBRA PÚBLICA Y TRANSPORTE**

#### **INFORME DEL ESTUDIO EFECTUADO EN EL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO SOBRE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA INTEGRAL DE VEHÍCULOS**

## **1. INTRODUCCIÓN.**

### **1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.**

El presente estudio se efectuó en el Consejo de Transporte Público (en adelante llamado Consejo o CTP), órgano de desconcentración máxima con personería instrumental<sup>1</sup> del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en cumplimiento del programa de trabajo del Área de Servicios de Obra Pública y Transporte de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

### **1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.**

El estudio tuvo como propósito la evaluación de la gestión de fiscalización efectuada por el Consejo de Transporte Público, a fin de determinar si la misma, resulta efectiva y oportuna, de manera tal que garantice la existencia de un control eficiente sobre el cumplimiento de las condiciones contractuales, por parte del Consorcio RITEVE S y C, durante la ejecución del Contrato de prestación de servicios para la creación y funcionamiento de estaciones para la revisión técnica integrada vehicular (en adelante contrato de revisión técnica vehicular) suscrito el 29 de mayo de 2001 entre el Consejo de Transporte Público y dicho consorcio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 3 de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi, Ley No. 7969, del 22 de diciembre de 1999, publicada en el diario oficial La Gaceta No. 20 del 28 de enero de 2000.

<sup>2</sup> Refrendado por esta Contraloría General mediante oficio N° 7168 del 28 de junio del 2001.

### 1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

El estudio comprendió el análisis de la labor efectuada por el Consejo de Transporte Público y las acciones adoptadas por éste, tendientes a procurar y garantizar la efectiva fiscalización de las obligaciones derivadas del Contrato de revisión técnica vehicular, para el período comprendido entre la fecha de refrendo del contrato y el mes de agosto del 2004.

El estudio se efectuó de conformidad con el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

### 1.4. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTUDIO.

#### 1.4.1. SOBRE LA COMPETENCIA DE FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.

De conformidad con los artículos 19 y 20 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, Ley No. 7331, y sus reformas, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ostenta —dentro de sus competencias— la obligación de comprobar los requisitos exigidos para la circulación vial de los vehículos automotores, y a su vez, determinar los requerimientos necesarios para autorizar a los talleres para que brinden la revisión técnica de los vehículos automotores (incluido la emisión de gases). Así estos numerales enuncian:

*“ARTÍCULO 19.- La tarjeta de derechos de circulación sólo se extenderá a los vehículos que reúnan las condiciones mecánicas, las de seguridad, las de emisiones contaminantes y los demás requisitos que determinen esta Ley y su Reglamento. **El Ministerio de Obras Públicas y Transportes comprobará estos requisitos mediante la revisión técnica de vehículos, parcial o total.** / Se entenderá por revisión técnica de vehículos la verificación mecánica del estado del vehículo y de sus emisiones contaminantes, según lo establece la presente Ley. (...) / Para este efecto, las revisiones totales o parciales se realizarán en los lugares que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes determine y autorice, mediante concurso público, conforme a los parámetros objetivos y generales que establezca el Reglamento, el cual deberá promover la incorporación del mayor número posible de oferentes, sin detrimento de las revisiones que deben ejecutarse en las vías públicas. (...) / ARTÍCULO 20.- El Ministerio de Obras Públicas y Transportes autorizará a los talleres particulares, para que efectúen las revisiones, de conformidad con el reglamento que al efecto se dictará. (...) / El pago de la revisión se establecerá de acuerdo con los estudios técnicos que*

*determine el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y será cubierto por los propietarios de los vehículos.” (El resaltado no corresponde al original).*

Ahora bien, siendo que por ley el MOPT es la autoridad competente para la revisión técnica vehicular, esta cartera ministerial acordó mediante la resolución No. 28 del 8 de febrero de 2002<sup>3</sup>, delegar en el Consejo de Transporte Público *“todos los aspectos técnicos, operacionales, fiscales, administrativos y de otra índole que sean necesarios para el debido cumplimiento de la revisión técnica integral de la flota por parte del Consorcio RITEVE S y C”*, siendo responsable el CTP de la debida observancia del ordenamiento jurídico y de los términos del contrato suscrito entre dicha entidad y el consorcio citado.

Según lo regulado en el artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa y 15 de su Reglamento, la entidad pública promovente de un concurso de contratación administrativa, tiene la obligación de fiscalizar todo el proceso de ejecución contractual e incluso ejercer las acciones pertinentes para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de los compromisos convenidos, por lo que al delegar el MOPT al CTP todos los aspectos relacionados con la revisión técnica vehicular, se le traslada al Consejo la obligación de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones del contrato de revisión técnica vehicular firmado con el Consorcio RITEVE S y C, pero sin dejar de lado que dicha cartera ministerial conserva incólume sus facultades de dirección, fiscalización (incluidas las sancionatorias) sobre el Consejo, con el fin de que en sus actuaciones se ajuste a criterios de oportunidad, eficiencia y legalidad correspondientes.

Igualmente, en el numeral 102 de ese cuerpo normativo se establece que los órganos y entes pertenecientes de la institución pública encargado de la fiscalización contractual, estarán obligados a brindar colaboración recíproca en las labores de verificación de cumplimiento de lo pactado, disponiéndose reglamentariamente<sup>4</sup> que en los casos de que la Administración no disponga de personal o equipo necesario para efectuar los estudios o análisis que le permitan verificar el debido cumplimiento contractual, las dependencias administrativas que dispongan de esos recursos, estarán obligadas a brindar colaboración.

Sobre el particular, las funciones de fiscalización del CTP sobre la operación y cumplimiento del contrato de revisión técnica —que fueron incorporados en el cartel y el documento contractual—, son ejercidas con el apoyo de un órgano técnico denominado

---

<sup>3</sup> Resolución publicada en el diario oficial La Gaceta No. 47 del 7 de marzo de 2002.

<sup>4</sup> Ver el artículo 108 del Reglamento General a la Ley de Contratación Administrativa.

Órgano Contralor y Fiscalizador del Contrato, el cual se constituye —dentro del CTP— como un departamento especializado, encargado de asesorarlo en lo que respecta a la verificación del cumplimiento de las partes de los términos contractuales.

#### **1.4.2. SOBRE EL ÓRGANO CONTRALOR Y FISCALIZADOR DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.**

Con respecto al tema de la fiscalización del contrato de revisión técnica vehicular, es necesario aclarar que los términos estipulados en el cartel licitatorio, en el contrato de revisión técnica vehicular y en los acuerdos emitidos por el Consejo de Transporte Público, no son uniformes al momento de hacer referencia al órgano competente de fiscalizar el contrato<sup>5</sup>, sino que por el contrario, utilizan distintas nomenclaturas para referirse a éste.

Sin embargo, en razón de que las competencias asignadas en dichos documentos son coincidentes, —esto es, independiente del nombre que se utiliza se refieren a las potestades de fiscalización contractual—, para efectos del presente informe, cuando se aluda a la Autoridad Técnica, Comisión Interdisciplinaria, Órgano Contralor y Fiscalizador u Órgano Fiscalizador, deberá entenderse el órgano encargado de la fiscalización y supervisión de que los términos contractuales se cumplan según lo dispuesto en el pliego de condiciones, la oferta, el acto de adjudicación, el contrato y las condiciones establecidas en el oficio de refrendo contralor, al tenor de lo estipulado por la normativa vigente.

Realizada esa aclaración, se procede a analizar sucintamente las disposiciones cartelarias, contractuales y normativas que regulan la constitución y operación del órgano fiscalizador del contrato de revisión técnica vehicular.

De conformidad con el Cartel de la Licitación Pública Internacional 2-98, denominada “Creación y funcionamiento de estaciones de revisión técnica integrada de vehículos”, específicamente en la cláusula 18 “Supervisión del Proceso de ejecución de las revisiones técnicas de vehículos”, se establece la creación de una Autoridad Técnica

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo que en la Cláusula 18 del cartel se establece la creación de una “Autoridad Técnica” encargada de la supervisión del funcionamiento de las distintas estaciones, sin embargo en la Cláusula 8.3 del contrato, se indica que el Consejo deberá de nombrar el funcionario o departamento que tendrá a su cargo la supervisión de los términos contractuales, sin aludir a la Autoridad Técnica estipulada en el pliego de condiciones. Esta divergencia de nomenclaturas se mantiene en los acuerdos emitidos por el CTP, puesto que en primer término se hace referencia a la “Comisión Interdisciplinaria” (nota N°011220 ) pero posteriormente en el artículo 17 de la sesión ordinaria No. 019 del 07 de marzo de 2002 se puntualiza la conformación de un “Órgano Contralor y Fiscalizador del contrato de revisión técnica vehicular”.



para la supervisión del funcionamiento de las distintas estaciones, definiéndose dos etapas para llevar a cabo estas funciones, las cuales son:

**a.** Supervisión en el proceso de construcción e instalación de las estaciones de Revisión Técnica Vehicular (RTV), la cual consiste en velar por un adecuado avance, desarrollo y calidad en la implementación de dichas estaciones y, en general, por el cumplimiento del contrato en esta etapa.

**b.** Supervisión en el proceso de funcionamiento de las estaciones de RTV, que consiste en vigilar el cumplimiento contractual en el desarrollo de la RTV, así como de la conservación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

Por su parte, en la Cláusula Octava del Contrato, se prevé una serie de potestades a cargo de ese Consejo en materia de fiscalización y control, con el fin de velar no sólo porque el servicio de revisión técnica se realice de acuerdo con el interés público, sino de fiscalizar durante la ejecución contractual el cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones y derechos pactados.

En el apartado 8.3 de esa Cláusula, se especifica que el Consejo de manera previa al inicio de operaciones debe nombrar el funcionario o departamento encargado de la supervisión o fiscalización de los términos contractuales, por lo que mediante la nota N° 011220 del 7 de agosto del 2001 emitida por el CTP, se creó la denominada “Comisión Interdisciplinaria”, la cual era la encargada de fungir como contraparte de las condiciones del contrato, entre el Consorcio RITEVE S y C y el Consejo de Transporte Público.<sup>6</sup>

Posteriormente, en el artículo 17 de la Sesión Ordinaria 019-2002 del 07 de marzo de 2002, la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público designó al “Órgano Contralor y Fiscalizador del contrato de la revisión técnica integral de vehículos en Costa Rica”, en adelante Órgano Fiscalizador, con la finalidad de velar por el cumplimiento de las disposiciones que rigen la relación contractual entre el Consejo de Transporte Público y el Consorcio RITEVE S y C, en los siguientes términos:

*“1. Acoger las recomendaciones emitidas en el oficio 020659 de la Dirección Ejecutiva y designar el siguiente ORGANISMO CONTRALOR*

---

<sup>6</sup> La integración de ese órgano colegiado fue comunicada a dicho Consorcio por parte del entonces Viceministro de Transportes, mediante la nota N° DVT-01-540 del día 30 de agosto de 2001.

*Y FISCALIZADOR DEL CONTRATO DE LA REVISION TECNICA INTEGRAL DE VEHICULOS EN COSTA RICA, compuesto por los siguientes funcionarios: / Lic. Manuel Alejandro Arce Jiménez, Coordinador General. / Ing. Richard Feldt, Representante MOPT-GTZ. / Ing. Wilberth Zúñiga, Inspección y Control CTP. / Lic. Julio Miranda, Dirección de Planificación y Desarrollo del Transporte. / Licda. Sidia Cerdas, Dirección de Asuntos Jurídicos. / 2. Para el ejercicio de sus funciones, el órgano designado deberá acatar las disposiciones contractuales que rigen la relación entre el Consejo de Transporte Público y el Consorcio RITEVE S y C. De igual manera deberá apoyarse en las unidades de Área Técnica, Asuntos Jurídicos, Área Económica y de Finanzas, Área de Policía de Tránsito. / 3. Dada la necesidad de contar con un funcionario de enlace en materia de informática, se comisiona a la Dirección Ejecutiva para que se sirva consultar a la Dirección de Informática del MOPT, sobre la posibilidad de facilitar la colaboración del Ing. Daniel Quesada, a efectos de que sirva de apoyo en el área de informática.”.*

Esta designación, fue modificada posteriormente mediante el artículo 2° de la sesión ordinaria N° 050-2002 del 9 de julio de 2002, en la cual se indica:

*“1.- Modificar el contenido del artículo 17 de la sesión ordinaria 019-2002 del 07 de marzo del 2002 de esta Junta Directiva, a efectos de que el ORGANO CONTRALOR Y FISCALIZADOR DEL CONTRATO DE LA REVISION TECNICA INTEGRAL DE VEHICULOS EN COSTA RICA, a que hace referencia la cláusula 8.1 del Contrato de revisión técnica, esté compuesto por las siguientes personas :/ - Señora Rosario Alfaro, Universidad Nacional / -Licenciado Antonio Solera Víquez, Abogado Especialista en Contratación Administrativa / -Licenciado Dennis Torres, Unidad de Revisión Técnica, Consejo de Transporte Público / -Ingeniero Richard Felt, Proyecto MOPT/GTZ / -Licenciado Julio Miranda, Consejo de Transporte Público. / 2.- El órgano fiscalizador designado deberá velar por el fiel y estricto cumplimiento y acatamiento de las disposiciones contractuales que rigen la actividad de la revisión técnica, dentro del marco de las competencias que el contrato respectivo les otorga. De sus acciones deberá mantener informada a esta Junta Directiva.”.*

En este mismo sentido, los artículos 1, 2, 3 y 5 del Reglamento del Órgano Fiscalizador del Contrato de Revisión Técnica Vehicular<sup>7</sup>, aprobado por el Consejo de Transporte Público, mediante el acuerdo de la sesión ordinaria N° 15-2002 de fecha de 24 de octubre del 2002 desarrollan las potestades de ese Órgano. Así disponen que:

*“Artículo 1. **Creación.** Créase el Órgano Fiscalizador del Contrato de Revisión Técnica Vehicular, en adelante Órgano Fiscalizador, como una unidad asesora del Consejo de Transporte Público, en adelante el Consejo, para la correcta y oportuna fiscalización del contrato celebrado entre el Estado costarricense y el Consorcio Riteve S y C. / Artículo 2. **Objetivo General.** El Objetivo General del Órgano Fiscalizador es velar por el cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones y derechos de las partes de conformidad con lo dispuesto en el Contrato y en la legislación aplicable.*

*Artículo 3. **Competencia.** Le corresponde al Órgano Fiscalizador la obligación de tomar las providencias necesarias para que el contratista se ajuste al estricto cumplimiento de las condiciones y especificaciones contractuales, que fueron elaboradas para garantizar la seguridad, eficiencia y calidad de los servicios prestados.(...)*

*Artículo 5. **Relación entre el Órgano Fiscalizador y el Consejo.** El Órgano Fiscalizador fungirá como un órgano asesor del Consejo, para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las partes, derivadas del Contrato. Podrá actuar en nombre del Consejo en aquellas relaciones formales con el contratista que hayan sido expresamente autorizadas.”*

Se infieren de las normas transcritas y de lo pactado por las partes en el Contrato, que el Órgano Fiscalizador de manera conjunta con el Consejo, tienen encomendadas las atribuciones de velar por la correcta observancia de las obligaciones y derechos de las partes, es decir, que en su carácter de asesor del Consejo debe ejercer funciones propias de verificación y fiscalización de la ejecución contractual, en el sentido de que el Órgano es el medio que seleccionó el Consejo de Transporte Público para ejercer sus competencias de fiscalización del contrato<sup>8</sup>, por lo que es en última instancia el CTP el responsable de ejercer dichas funciones y de otorgar los recursos financieros, logísticos y humanos

---

<sup>7</sup> Si bien es cierto, dicho reglamento no fue publicado en el diario oficial La Gaceta, para efectos del estudio en particular, constituye una fuente interpretativa y aclarativa tanto de las funciones que el Consejo de Transporte Público como jerarca atribuyó al Órgano Fiscalizador, así como las condiciones establecidas por el CTP para regular su relación con dicho Órgano.

<sup>8</sup> Según la obligación estipulada en la Cláusula 8.3 del Contrato de revisión técnica vehicular.

necesarios a ese órgano, de manera tal que se garantice el efectivo y oportuno control y verificación del cumplimiento de los términos contractuales, lo anterior sin detrimento de la obligación legal del MOPT tanto de fiscalizar lo actuado por el CTP como de brindarle a éste la debida colaboración, a fin de garantizar el debido cumplimiento de la función delegada.

## **2. RESULTADOS.**

### **2.1. SOBRE LA GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.**

Con el fin de valorar la gestión de fiscalización del contrato en estudio, efectuada por el Consejo de Transporte Público mediante el apoyo del Órgano Fiscalizador, se procedió a analizar los resultados obtenidos en los informes realizados por dicho órgano, relativos a la verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales por parte del Consorcio RITEVE S y C y el correspondiente proceso efectuado por el CTP para su conocimiento y valoración, en la etapa previa al inicio de operaciones y durante la ejecución de las mismas, con el fin de evaluar las actuaciones de control, fiscalización y seguimiento efectuadas por ese Consejo.

#### **2.1.1. INFORMES EMITIDOS EN LA FASE PREVIA AL INICIO DE OPERACIONES.**

En primera instancia, la Comisión Interdisciplinaria de previa cita, elaboró un primer informe correspondiente al mes de febrero de 2002, donde se incluyen observaciones relativas al porcentaje de avance físico de las diferentes construcciones. Sin embargo, del estudio de dicho documento no se desprende que esa Comisión haya efectuado una verificación de las edificaciones por construir, la cual incluyera por ejemplo, las dimensiones de las áreas constructivas, los detalles y acabados (calidad) de las mismas, entre otros, de tal forma que permitiera efectuar a la Administración un control o evaluación de lo efectivamente construido en relación con el costo manifestado por el Consorcio por concepto de inversiones en edificaciones.

Posteriormente, el Órgano Fiscalizador de la Revisión Técnica de Vehículos emitió en el mes de junio del 2002 el denominado "*Informe de inspección de campo a las estaciones de revisión técnica – (avance de obras)*", en el cual, al igual que en el caso anterior, se limitó a efectuar apreciaciones sobre el porcentaje de avance físico de las obras a ese mes, sin especificarse aspectos sobre el proceso constructivo, calidad de las obras y una verificación de las áreas en construcción con respecto a lo ofertado, que de acuerdo con lo establecido en el apartado 18 del Cartel debía de verificar.

Es importante resaltar que el punto “6.1 Conclusión y Recomendación” del informe mencionado, señala que la orden de inicio que giró el Consejo de Transporte Público al Consorcio RITEVE S y C según lo estipulado en la cláusula 4.1 del contrato de revisión técnica vehicular, se efectuó sin consulta previa al Órgano Fiscalizador y sin conocer los resultados de la última inspección realizada, la cual determinó que en el mes de junio de 2002 —misma fecha en que se emitió dicho informe—, existía un faltante aproximado en las construcciones de un 21%, incluso la denominada estación fija “San José Norte” no reportaba avance físico. El informe en comentario emitió una serie de recomendaciones, con respecto a la importancia de verificar el cumplimiento de algunos requisitos por parte de la empresa adjudicataria, antes y después del inicio de operaciones, por ejemplo, la necesidad de cumplir con las veinte líneas ofertadas para el Gran Área Metropolitana, pólizas de seguros, cantidad y capacitación del personal, documentación y marchamo correspondientes, enlace informático y calibración de equipos.

No obstante que los aspectos detectados por el Órgano Fiscalizador en dicho informe, se referían a posibles deficiencias en el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales debía de prestarse el servicio de revisión técnica vehicular, según los términos establecidos en la oferta y acordados por las partes en el contrato, de las investigaciones realizadas por esta Contraloría General se determinó que la Junta Directiva del CTP no efectuó la comunicación formal de los resultados de dichos informes al Consorcio RITEVE S y C, ni tampoco efectuó las investigaciones correspondientes para determinar la verdad de los hechos denunciados por el Órgano Fiscalizador, tendientes a verificar si resultaba procedente girar de manera inmediata a ese Consorcio las medidas necesarias, con el fin de que previamente al inicio de operaciones, la prestación del servicio público se ajustara a los términos contractuales, o en su defecto, proceder a la resolución del contrato y ejecución de la garantía de cumplimiento respectiva.

#### **2.1.2. INFORMES EMITIDOS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.**

##### **a. Informes efectuados entre los meses de abril y setiembre de 2003.**

Una vez girada la orden de inicio de operaciones del contrato, el Órgano Fiscalizador efectuó una serie de visitas a las estaciones fijas y móviles de revisión técnica vehicular, con el fin de fiscalizar el servicio prestado por el Consorcio RITEVE S y C. Producto de las inspecciones realizadas se emitieron tres informes — uno en abril y dos en setiembre de 2003— en los cuales se determinó la existencia de una serie de deficiencias en la operación del servicio de revisión técnica, las cuales comprenden entre otros aspectos, los siguientes:

- i.** Falta de uniformidad en los criterios de revisión.
- ii.** Distorsiones en las medidas de frenado.

- iii. Falta de claridad de la documentación que se recibe en la línea.
- iv. En uno de los informes se determinó una irregularidad en la aplicación del manual de la Revisión Técnica Vehicular.
- v. Acumulación de contaminación que podía afectar las sondas de los equipos de medición.
- vi. Procedimientos de medición incorrectos.
- vii. Personal con funciones incompatibles o no autorizadas.
- viii. Captura de datos no automatizada.
- ix. Falta de control de citas.

En dichos informes, ese Órgano Fiscalizador emitió recomendaciones dirigidas a la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, con el fin de que ésta solicitara al Consorcio RITEVE S y C las aclaraciones correspondientes y gestionara la subsanación de las situaciones detectadas. Asimismo, se advierte la reincidencia de algunas situaciones, y sobre las consecuencias de éstas sobre la eficiencia de la prestación del servicio.

Por otra parte, es importante destacar que si bien es cierto esos informes fueron remitidos oportunamente a la Junta Directiva del CTP<sup>9</sup>, y que dicho cuerpo colegiado tuvo conocimiento del contenido de los mismos, se constató que éstos no fueron trasladados como correspondía al Consorcio RITEVE S y C, con el propósito de que conociera en detalle las situaciones señaladas y así proceder a la subsanación de las deficiencias determinadas; por el contrario, fue ese mismo Consorcio quien mediante el oficio N° 050401-2004 del 4 de mayo del 2004, suscrito por el Lic. Fernando Mayorga Castro, Asesor Legal de RITEVE S y C, solicitó al Órgano Fiscalizador que remitiera los informes mencionados debido a que:

*“...la Honorable Junta Directiva del Consejo nos hizo llegar los acuerdos adoptados en relación con tales informes, pero no nos proporcionó las copias correspondientes y, como es claro, nos resultan indispensables para brindar un análisis y atención debida de las situaciones señaladas en estos informes, así como los acuerdos tomados al respecto por la Junta Directiva indicada.”*

En virtud de lo anterior, se concluye que al 4 de mayo de 2004 —más de ocho meses después de que el Órgano Fiscalizador trasladara dichos informes al CTP— el Consorcio RITEVE S y C desconocía el contenido de los informes supra indicados, con lo cual refleja la falta de agilidad, eficiencia y oportunidad de la Junta Directiva del CTP en el

---

<sup>9</sup> Mediante las notas ORSUP-218-2003, ORSUP-03-369 y ORSUP-03-372, de fechas 30 de abril, 17 y 23 de setiembre, respectivamente, todas del año 2003.

cumplimiento de su obligación legal de verificar y fiscalizar el acatamiento efectivo de las órdenes giradas al Consorcio, así como la inexistencia de una actuación coordinada y complementaria que fortaleciera la labor del Órgano Fiscalizador del contrato.

Adicionalmente, por la importancia que revisten los resultados contenidos en dichos informes, se realizan algunas apreciaciones respecto de situaciones particulares que se presentaron en el trámite de los informes ante la Junta Directiva del CTP:

i. El informe remitido mediante la nota N° ORSUP-218-2003, del 30 de abril del 2003, recibido por la Junta Directiva el 2 de mayo de 2003, no fue conocido por ese Órgano Colegiado y por lo tanto no existe certeza de que éste se hubiese discutido ni que se hayan adoptado las medidas indispensables a efectos de verificar lo indicado en el mismo.

ii. El informe remitido mediante la nota N° ORSUP-03-369 fue conocido y avalado por la Junta Directiva del CTP, en la Sesión Ordinaria N° 37-2003 del 17 de octubre de 2003, en la cual se acogió en su totalidad lo indicado en ese oficio y en el informe adjunto, y también remitir al Consorcio RITEVE S y C el informe con todos sus anexos para que se efectuaran las correcciones respectivas, acción que no fue realizada. Sin embargo, la citada nota N° ORSUP-03-369, nuevamente fue conocida en la Sesión Extraordinaria 03-2004 del 8 de marzo de 2004, y en esa oportunidad, contrario al acuerdo anterior, el Consejo acoge parcialmente el referido informe del Órgano Fiscalizador, sin especificar cuáles aspectos habían sido admitidos y cuáles no. La situación descrita anteriormente denota, en primera instancia, que la Junta Directiva del CTP no tiene un eficaz control sobre los asuntos tratados, por cuanto no se percató que dicho informe ya se había conocido algunos meses atrás, y en segundo lugar denota una seria deficiencia del seguimiento de las disposiciones que ha girado en su seno, puesto que causa preocupación que desde el mes de octubre se acuerda ordenar al consorcio adjudicatario el ajuste de su operación, y cinco meses después, el CTP no sólo no había verificado el acatamiento de dicha disposición, sino que incluso posteriormente acoge en forma distinta el informe mencionado.

Las debilidades descritas, denotan deficiencias importantes en las funciones de fiscalización de la Administración e inexistencia de políticas y procedimientos internos necesarios para regular los procesos de conocimiento, valoración y seguimientos de informes, situación que cobran mayor relevancia al tratarse de un tema de sensibilidad nacional, como lo es la revisión técnica vehicular.

**b. Informes efectuados en los meses de octubre y noviembre de 2003.**

Lo indicado en el apartado anterior adquiere mayor relevancia ya que posteriormente el Órgano Fiscalizador emitió tres informes de inspección, uno en el

mes de octubre y dos en noviembre de 2003, en los que se reiteró la existencia de deficiencias en el servicio de revisión técnica vehicular, similares a las detectadas en los informes anteriores. Los mencionados documentos, fueron remitidos oportunamente a la Junta Directiva del CTP,<sup>10</sup> con el fin de que ésta tomara las medidas correspondientes. No obstante esos documentos los conoció la Junta Directiva hasta el mes de marzo de 2004 (sesión ordinaria 03-2004); lo cual refleja ineficiencia en la actuación de dicha Junta y una actitud laxa y descuidada hacia la implementación de medidas eficientes que garanticen una fiscalización cabal de la revisión técnica vehicular.

Aunado a lo anterior, al igual que lo ocurrido con los informes de los meses de abril y setiembre del 2003, el CTP acogió de forma parcial las recomendaciones giradas, no sólo sin especificar cuales no fueron avaladas y la justificación respectiva, sino también sin darle la comunicación formal y oportuna al Consorcio RITEVE S y C, con el propósito de exigir el acatamiento de las recomendaciones emitidas por la instancia fiscalizadora, dado que fue el mismo Consorcio el que solicitó mediante el oficio No. 050401-2004 de mayo del 2004 anteriormente comentado, al Órgano Fiscalizador la remisión de todos los informes hasta ese momento emitidos.

Con el fin de complementar la información relativa a la efectividad de la labor de fiscalización que se lleva a cabo, se consultó al Secretario Técnico del Órgano Fiscalizador sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones giradas y las acciones que se han ejecutado en casos de reincidencia. Al respecto, él indicó<sup>11</sup>, que: *“a la fecha no tenemos certeza de que el Consejo de Transporte Público haya notificado nuestras recomendaciones a RITEVE S y C.”*<sup>12</sup>

Las anteriores actuaciones administrativas, ponen de manifiesto serias debilidades en lo que se refiere a la fiscalización del Contrato y reflejan la carencia de adecuados mecanismos de coordinación entre dichas instancias, y políticas de seguimiento de disposiciones giradas.

---

<sup>10</sup> Mediante las notas N°. ORSUP-03-390, ORSUP-03-400 y ORSUP-03-425, de fechas 24 de octubre, 24 de noviembre y 12 de diciembre, respectivamente, todas del año 2003.

<sup>11</sup> Mediante la nota N° ORSUP-04-442 del 23 de enero de 2004.

<sup>12</sup> Adicionalmente, mediante nota ORFI/CTP-04-560 del 3 de agosto del 2004, el Secretario Técnico del Órgano Fiscalizador informó a esta Contraloría General, que en la Sesión Extraordinaria N° 40-10-2004 del 11 de mayo del 2004, el Órgano Fiscalizador acordó remitir copia de todos los informes de inspección que se han realizado, al Consorcio RITEVE S y C, en atención a una solicitud planteada por dicha empresa mediante el supracitado oficio N° 050401-2004.



**c. Informe efectuado entre los meses de enero y mayo de 2004.**

En cuanto a las labores de fiscalización realizadas por el Órgano Fiscalizador durante el año en curso, se constató que elaboró un informe que contiene los resultados de la fiscalización realizada entre los meses de enero y mayo del 2004. Al igual que en las anteriores oportunidades, si bien es cierto, éste fue entregado el 9 de julio del año en curso a la Presidencia de la Junta Directiva, no fue sino hasta el 2 de setiembre del 2004 (sesión 60-2004) que se incorporó para conocimiento y análisis de esa Junta como parte de su agenda.

Lo comentado en los apartados anteriores es motivo de honda preocupación, por cuanto el CTP ha desaprovechado valiosas oportunidades para implementar medidas suficientes e imperiosas tendientes a la fiscalización del contrato de revisión técnica vehicular durante los dos años de ejecución de operaciones, en los que a pesar de que el Órgano Fiscalizador del Contrato ha señalado deficiencias en aspectos medulares, la Junta Directiva del CTP no ha sido diligente para exigir con oportunidad, al Consorcio RITEVE S y C, el apego estricto a las condiciones contractuales. Tampoco ha efectuado el debido seguimiento a las disposiciones giradas, ni ha brindado el apoyo necesario en las funciones de control que lleva a cabo el Órgano Fiscalizador, situaciones que ponen en riesgo la adecuada prestación del servicio público de revisión técnica vehicular y que en última instancia, deja a los usuarios de las revisiones técnicas vehicular en estado de indefensión y desprotección.

**2.2. OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FISCALIZACIÓN DEL CONTRATO.**

Otro aspecto importante en relación con la fiscalización del contrato de revisión técnica vehicular, es el relacionado con las áreas de terrenos y edificaciones.<sup>13</sup> En este sentido, el Consorcio RITEVE S y C indicó en su oferta que para la prestación del servicio de revisión técnica vehicular, construiría un área total de edificaciones de 9.336 m<sup>2</sup>, las cuales estarían ubicadas en terrenos con un área total de 149.703 m<sup>2</sup>, según la distribución propuesta en todo el país de doce estaciones fijas y sus respectivas oficinas administrativas.

Posteriormente, una vez firmado el respectivo contrato, el Consorcio solicitó al CTP la aprobación de una nueva distribución de las estaciones ofertadas a todo lo largo del país, con lo cual, el área total de las edificaciones por construir sería de 16.200 m<sup>2</sup>,

---

<sup>13</sup> Recuérdese que de acuerdo con el apartado 18 del pliego de condiciones de la contratación en estudio, la Auditoría Técnica tiene como obligación la *“supervisión en el proceso de construcción e instalación de las estaciones de revisión técnica, la cual constituirá en velar por el avance, desarrollo y calidad de la implementación de las estaciones de revisión técnica vehicular y en general, por el cumplimiento del contrato en esta etapa”*.

ubicadas en terrenos con un total de 81.000 m<sup>2</sup>, situación que representa un aumento de un 73,5% y una disminución del 45,8%, respectivamente, con respecto a las condiciones ofertadas. Dichas variaciones fueron avaladas<sup>14</sup> por la Comisión Interdisciplinaria y posteriormente aprobadas por la Junta Directiva del CTP, en la Sesión Ordinaria N° 040/2001 del 30 de octubre de 2001.

Sobre este particular, es importante resaltar que la recomendación efectuada por dicha Comisión se hizo con base en la nota N° DIC-798-2001 del 11 de octubre de 2001, elaborada por el Departamento de Inspección y Control del CTP, en la que se avalan las modificaciones siempre y cuando no afectaran el costo (tarifa) del servicio.

En virtud de la importancia que revisten los rubros de construcciones y terrenos para la prestación del servicio de revisión técnica vehicular, esta Contraloría procedió a solicitar información al Órgano Fiscalizador, sobre la cantidad real de metros cuadrados existentes por concepto de edificaciones y terrenos. Dado que no se contaba con dicha información, ese Órgano la solicitó al Consorcio RITEVE S y C y éste señaló que el área total de terrenos adquiridos fue de 167.794 m<sup>2</sup>, es decir un 107% más que el aprobado y las construcciones suman un total de 14.148 m<sup>2</sup> es decir una reducción del 12,6%, según el oficio antes mencionado.<sup>15</sup> (Ver Anexo N°1).

Debido a las grandes diferencias en las cifras descritas, se procedió a consultar al Órgano Fiscalizador si las áreas informadas por el Consorcio RITEVE S y C fueron verificadas y aprobadas por alguna instancia del Consejo. Al respecto, ese órgano señaló<sup>16</sup> que la aprobación correspondiente la efectuó, de conformidad con la nota N° 12248 de la anterior Comisión Interdisciplinaria, la Junta Directiva del CTP en la Sesión N° 040-2001.

Nótese que lo aprobado mediante la supracitada (nota N° 12248) y lo indicado por RITEVE S y C mediante la nota N° 101501-2003, presentan importantes variaciones, lo cual, aunado a lo expuesto en párrafos anteriores, sobre la falta de verificaciones en relación con los metros cuadrados construidos según los planos respectivos, lleva a la conclusión de que en el Consejo no existe información clara y confiable, en relación con estos aspectos fundamentales de la contratación de mérito. Llama la atención de éste

---

<sup>14</sup> Mediante la nota N° 12248 del 29 de octubre de 2001.

<sup>15</sup> Nota N° 101501-2003, remitida a esta Contraloría mediante la nota N°. ORSUP 03-378 del 30 de setiembre de 2003,

<sup>16</sup> Mediante la nota N° ORSUP-03-394 del 14 de noviembre de 2003.

Órgano Contralor que el Consejo de Transporte Público no conozca de manera precisa ese tipo de información, la cual adquiere un alto grado de significancia, por cuanto se refieren a un contrato que reviste una naturaleza particular desde el punto de vista económico y social del país.

Con el fin de valorar en una mejor forma la magnitud de las deficiencias comentadas, en primera instancia, debe considerarse que los requerimientos del cartel de la Licitación Pública Internacional N° 02-98, elaborado para la contratación de los servicios de Revisión Técnica Vehicular, consideraron aspectos muy generales sobre las especificaciones constructivas de las estaciones, ya que no se solicitó a los oferentes los planos de las estaciones que proponía construir, los presupuestos detallados, los tipos y la calidad de material por utilizar, entre otra información técnica importante. En este sentido, el mencionado cartel únicamente definió aspectos como los espesores y el material por utilizar para la construcción de los pavimentos de acceso y perimetrales de las estaciones, por lo que, en materia de construcción de las estaciones de revisión técnica y adquisición de terrenos, los datos contenidos en las ofertas constituían el parámetro por considerar por la Administración, tanto para determinar el monto de inversión inicial que debía sufragar la empresa adjudicataria como las condiciones de la prestación del servicio, de ahí la importancia de la labor de control que debe efectuar el CTP sobre lo efectivamente construido con respecto a lo ofertado.

En segundo término en la oferta presentada por el Consorcio RITEVE S y C, la inversión inicial correspondiente a construcciones representaba un 61.85% del total de la inversión, en tanto que los terrenos representaron el 13,31%, lo cual hace resaltar la importancia de este rubro, en particular si este último elemento —para efectos de valoración de las ofertas y su posible adjudicación— representaba el 30% de la calificación final, de las ofertas de las empresas concursantes, según lo dispuesto en la sección IV del apartado 6 del cartel de la Licitación Pública Internacional No. 02-98 Creación y Funcionamiento de Estaciones de Revisión Técnica Integrada de Vehículos, modificado mediante la fe de erratas publicada en el diario oficial La Gaceta N° 37 del 23 de febrero de 1998, de manera tal que dicho rubro constituye un elemento sustancial en las bases de calificación y adjudicación del procedimiento de cita.

### **2.3. SOBRE LAS VERIFICACIONES EN CARRETERA REALIZADAS POR MEDIO DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO.**

La cláusula N° 3.1.6. del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos, establece como una de las obligaciones del CTP, la realización de operativos constantes en las carreteras del país, con el fin de detectar y sancionar a los propietarios de vehículos que no cuenten con la revisión técnica al día, los cuales debían ser efectuados en coordinación con la Policía de Tránsito.

Sobre este particular, ante consulta efectuada por esta Contraloría General, el Secretario Técnico del Órgano Fiscalizador indicó<sup>17</sup> que dichos operativos se estaban ejecutando a cargo exclusivamente de la Policía de Tránsito.

Así las cosas, se evidencia de que la coordinación que debía establecerse con el citado órgano policial, según las condiciones contractuales mencionadas, no se está efectuando, situación que va en detrimento de una adecuada labor de fiscalización —al no contar el Órgano Fiscalizador, con información obtenida directamente de las carreteras que retroalimente y posibilite una fiscalización paralela a las gestiones de inspección efectuadas por ese Órgano—, lo cual incide negativamente en el ejercicio de las competencias del MOPT en cuanto a la verificación del estado y las condiciones mecánicas, de seguridad, de emisiones contaminantes y los demás requisitos determinados por la ley, que de acuerdo con los artículos 19 y 20 de la Ley de Tránsito de Vías Públicas y Terrestres le compete realizar mediante la revisión técnica vehicular, para lo cual se contrató al Consorcio RITEVE S y C.

#### **2.4. SOBRE LAS LIMITACIONES QUE AFECTAN LA GESTIÓN DEL ÓRGANO FISCALIZADOR.**

De conformidad con la información analizada, a la “Autoridad Técnica”, como lo cita el cartel de la Licitación, o al Órgano Contralor y Fiscalizador, como fue denominado en la Sesión N° 19-2002 de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, le fue asignada la responsabilidad de velar porque el servicio de revisión técnica vehicular que presta el Contratista, se realice de la forma que más convenga al interés público, mejorando la seguridad en las carreteras y la protección del medio ambiente; no obstante, según se determinó en este estudio, dicho Órgano no ha contado con los recursos necesarios para ejercer una fiscalización efectiva oportuna y de mayor cobertura, con controles pertinentes en el campo legal, económico, técnico, de seguridad y de higiene laboral.

En este sentido, como se indicó en líneas precedentes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 102 de la Ley de Contratación Administrativa y 108.2 de su reglamento, los órganos y entes de la Administración, deben de prestar recíproca colaboración, de manera tal que se garantice la debida fiscalización del cumplimiento de las obligaciones contractuales. Dicha obligación, resultaría extensiva al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, quien es el titular de la prestación del servicio de revisión técnica vehicular, y por ende responsable directo de que la gestión delegada al Consejo,

---

<sup>17</sup> Mediante la nota N° OSRUP-03-394 del 14 de noviembre de 2003.

se lleve a cabo dentro de los parámetros de legalidad, eficiencia y oportunidad necesarios para garantizar la calidad de la prestación de un servicio público que es de interés nacional, como lo es, la revisión integrada de vehículos automotores.

Al respecto, aún cuando las máximas autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Consejo han manifestado la voluntad de apoyar y fortalecer la función del citado Órgano, la realidad es que a pesar de haber transcurrido más de treinta meses, después de la firma del contrato respectivo con el supracitado Consorcio, el fortalecimiento de ese órgano no ha sido suficiente para garantizar una labor fiscalizadora eficaz, eficiente y oportuna, pues tal y como lo señala el Secretario Técnico del Órgano Fiscalizador en su nota N° ORSUP/CTP 220-2003 del 05 de mayo de 2003, dirigida al Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público, ese Órgano, carece de personal, recursos y equipamiento.

Dicha nota del Secretario Técnico, se efectuó incluso como una reiteración de un planteamiento que ya había sido expuesto por el órgano de repetida cita mediante la nota N° ORSUP/CTP 122-2002 del 19 de noviembre de 2002, también dirigida al Director Ejecutivo del Consejo, mediante la cual, se solicitó la asignación de profesionales con especialidad en los diferentes campos de fiscalización para apoyar la gestión del Órgano Fiscalizador.

En relación con los planteamientos comentados, no se generaron resultados concretos según lo reconoció la entonces Viceministra de Transportes, Karla González Carvajal, mediante el oficio DVT-03-569 del 22 de julio de 2003, en el que indicó: *“Un aspecto que ha sido muy difícil de resolver es dotar al Órgano Fiscalizador de mayor personal y mejores recursos para que sus labores puedan ser más amplias y eficientes.”*

Con el fin de contar con información actualizada sobre la situación existente en torno a este tema, ante consulta efectuada por esta Contraloría, el Secretario Técnico del Órgano Fiscalizador, mediante la nota N° ORSUP-03-394 del 14 de noviembre de 2003, reiteró la falta de equipo y personal como una de las principales limitaciones que enfrenta el Órgano Fiscalizador en su gestión, además de problemas en el campo tecnológico como lo son, la ausencia de una conexión informática con las estaciones de revisión técnica y de una base de datos paralela a la de RITEVE S y C, que permita comparar los resultados entre ésta información y la existente en la base de datos del Consejo.

Sobre este mismo tema, es importante tomar en consideración que el Órgano Fiscalizador del Contrato, no ha estado integrado por los cinco miembros que debían conformarlo, según se definió en la Sesión N° 050-2002 transcrita en el apartado 1.4.2 de este informe, ya sea porque algunos de sus miembros no han asistido a las sesiones correspondientes —como es el caso de la Señora Rosario Alfaro González representante

de la Universidad Nacional, quien prácticamente no ha fungido como integrante de dicho órgano—, o por cuanto el CTP no ha promovido oportunamente la sustitución de funcionarios que han presentado la renuncia respectiva. En este último supuesto, es importante resaltar el caso del Lic. Antonio Solera Viquez, quien a pesar de que presentó su renuncia a partir del mes de julio de 2003, no fue sustituido sino hasta el 27 de noviembre del 2003, fecha en la que mediante sesión ordinaria N° 48-2003 se nombró al señor Rodolfo Soto Urbina como miembro de ese Órgano. Inclusive, fue hasta el 1 de junio del 2004 en la Sesión Ordinaria 38-2004, que la Junta Directiva acordó la incorporación de la Licda. Karen Lezcano Ovaes.

Queda claro que en ambos casos la sustitución correspondiente no se realizó de una manera oportuna, situación que, aunada a la inexistencia de personal de apoyo y de recursos necesarios para la ejecución cabal de las labores por parte el Órgano Fiscalizador, genera importantes limitaciones para efectuar una adecuada fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Vehicular, situación que debe ser subsanada de manera inmediata tanto por parte del Consejo de Transporte Público como de las autoridades del MOPT, por constituir este último el titular legal de la revisión técnica vehicular.

### **3. CONCLUSIÓN.**

Una de las fases fundamentales de todo proceso de contratación, es la fiscalización que debe ejercer la Administración contratante, una vez que inicia la ejecución del objeto de la misma, de tal forma que se garantice la obtención del beneficio esperado, el cumplimiento con la normativa que regula la materia y la satisfacción del interés público. Para el caso particular de la contratación de los servicios de revisión técnica integral de vehículos, es indudable la importancia que reviste para la realidad nacional, tanto desde la perspectiva de la magnitud económica que representa, como desde el punto de vista del impacto que significa en el medio ambiente y en la seguridad en las carreteras, razón por la cual, se hace aun más relevante la existencia de una adecuada gestión de fiscalización por parte de las autoridades competentes.

Tal y como se ha indicado a lo largo de los comentarios expuestos en este informe, la labor de fiscalización que ha efectuado el Consejo de Transporte Público en relación con el contrato suscrito con el Consorcio RITEVE S y C, ha presentado serias debilidades, las cuales pueden clasificarse, por una parte, en las relacionadas con la carencia de información fehaciente de los rubros de construcción y adquisición de terrenos, y por otra, en las relativas a la falta de oportunidad tanto en la valoración de los informes que advierten deficiencias en la operación del servicio de revisión técnica

vehicular como en el seguimiento de las disposiciones giradas al Consorcio con el fin de que éste se ajuste a las condiciones y términos contractuales.

Con respecto a las construcciones y terrenos, las deficiencias en materia de fiscalización implican, no solamente el incumplimiento de lo establecido en el apartado 18 del Cartel de la licitación, el cual fue suficientemente específico al establecer la obligación de la Autoridad Técnica de supervisar la construcción e instalación de las estaciones, el control del avance, desarrollo y calidad de las mismas; sino también, la carencia de información fidedigna relativa a las inversiones efectuadas por la empresa adjudicataria, en los rubros tan relevantes.

No menos importante son las debilidades en materia de conocimiento, análisis y seguimiento de las deficiencias, detectadas en el proceso de operación de las estaciones, como lo son la falta de uniformidad en los criterios de revisión, distorsiones en las medidas de frenado, una irregularidad en la aplicación del manual de RTV, acumulación de contaminación que puede afectar las sondas de los equipos de medición y procedimientos de medición incorrectos, entre otros; cuya gravedad y consecuencias jurídicas debieron de ser valorados por la Administración en ese momento, ya sea a fin de girar disposiciones imperiosas y suficientes para su corrección o en su defecto —en caso de que se considerara que constituían incumplimientos groseros del contrato— proceder a su resolución.

En virtud de lo anterior, esta Contraloría General concluye que la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público no ha asumido de una manera seria y diligente el control estricto de la ejecución contractual, por medio de un adecuado trámite a los informes de inspección emitidos por el Órgano Fiscalizador, realizando un oportuno análisis, valoración, comunicación al Contratista y seguimiento de las disposiciones ordenadas al Consorcio, sin dejar de lado las eventuales responsabilidades que pueden surgir de los hechos anteriormente descritos.

Finalmente, las limitaciones de recurso humano, material y tecnológico que experimenta el Órgano Fiscalizador del contrato en cuestión, ponen en riesgo la adecuada fiscalización que debe ejercer dicho órgano, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa de revisión técnica integral de vehículos en Costa Rica, de ahí que, en razón del interés nacional que reviste la contratación de mérito, tanto por su importancia económica como social y de seguridad vial, esta Contraloría General considera de imperiosa necesidad la intervención inmediata y efectiva por parte del Consejo de Transporte Público, del MOPT y de todas las autoridades nacionales para subsanar dicha situación de manera inmediata.

## **4. DISPOSICIONES.**

### **4.1. AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.**

En virtud de lo dispuesto por los artículos 19 y 20 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, Ley No.7331, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes le corresponde ejercer sus potestades de dirección, fiscalización y sancionatorias sobre el Consejo de Transporte Público (órgano que actúa como delegado del MOPT), por lo que esa cartera ministerial deberá:

**a.** Girar las instrucciones respectivas al Consejo de Transporte Público, con el fin de que se subsanen las deficiencias en materia de fiscalización del Contrato de Revisión Técnica Integral de Vehículos identificadas en este informe, mediante el establecimiento de apropiados procedimientos, políticas y sistemas de información internos, y se dé cumplimiento efectivo a las disposiciones emitidas en los puntos 4.2. y 4.3. del presente Informe, para lo cual se le otorga un plazo de diez días hábiles, contado a partir del recibo de este oficio.

**b.** Disponer las acciones necesarias a fin de que se realice de manera inmediata, una auditoría técnica integral de la operación de las estaciones de revisión técnica vehicular, que contemple el cumplimiento contractual por parte del Consorcio RITEVE S y C y concluya respecto de la confiabilidad de los resultados de las revisiones que en dichas estaciones se realizan, para lo cual, deberá de remitir a esta Contraloría en el plazo de 15 días hábiles, contado a partir del recibo de este oficio, un cronograma de las acciones que se pretenden realizar para el cumplimiento de esta disposición.

**c.** Realizar, en un plazo de quince días hábiles, contado a partir del comunicado de este oficio, una investigación con el fin de que esa Administración determine la procedencia de iniciar un procedimiento administrativo, mediante el cual se establezca si existen responsabilidades de los miembros de la Junta Directiva por los hechos descritos en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de este informe. Con base en los resultados que se obtengan en dicha investigación, en un plazo de 15 días hábiles, contado a partir del vencimiento del plazo anterior, si existe mérito, iniciar el procedimiento administrativo que corresponda, respetando el debido proceso y el derecho a la defensa.

**d.** Implementar de manera inmediata, las medidas necesarias y suficientes que el caso amerite, con el fin de dotar tanto al Consejo de Transporte Público como al Órgano Fiscalizador del contrato de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y logísticos, entre otros, que resulten pertinentes para garantizar el cumplimiento oportuno,



eficaz y eficiente de la labor de fiscalización de las operaciones del Consorcio RITEVE S y C.

**e.** Comunicar a esta Contraloría, en un plazo de quince días hábiles, que se contará a partir de la fecha de recibo de este informe, las acciones inmediatas ejecutadas para dar cabal cumplimiento a las disposiciones 4.1 a), b) c) y d) anteriores, incluyendo la documentación que permita evidenciar esas acciones. Asimismo, deberá informar en un plazo de treinta días hábiles, contado en igual forma que el plazo anterior, sobre los resultados obtenidos con la implementación de dichas acciones.

#### **4.2. A LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO.**

**a.** Conocer y valorar los informes que efectuó el Órgano Fiscalizador del Contrato y que fueron analizados en el punto 2.1. del presente oficio, con el objeto de determinar si existen incumplimientos del Consorcio RITEVE SYC y si éstos conllevan a la resolución del contrato de revisión técnica vehicular, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula 12 de éste, dejando constancia clara, cuando corresponda, de las razones que justifican la no aceptación de los resultados presentados en dichos informes. Para ello, se le concede un plazo de quince días hábiles, contado a partir del comunicado de este informe.

**b.** Establecer políticas, procedimientos, sistemas de información y comunicación claros y precisos, con el fin de que se cumplan a cabalidad las funciones de análisis, valoración, comunicación formal y oportuna al contratista y seguimiento de las disposiciones ordenadas de acuerdo con los informes realizados por el Órgano Fiscalizador del contrato, de forma tal que en el futuro se eviten las debilidades apuntadas por esta Contraloría General en el punto 2.1 de este informe.

**c.** Implementar de manera inmediata, en coordinación con el MOPT, las medidas necesarias y suficientes que el caso amerite, con el fin de dotar al Órgano Fiscalizador del Contrato de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y logísticos, entre otros, que resulten pertinentes para garantizar el cumplimiento oportuno, eficaz y eficiente de la labor de fiscalización de las operaciones del Consorcio RITEVE S y C.

**d.** Efectuar las gestiones que correspondan, con la finalidad de que se coordine con la Dirección General de la Policía de Tránsito, la realización conjunta de operativos en las carreteras del país, con el objeto de detectar y sancionar a los propietarios de vehículos que no cuenten con la revisión técnica al día, de conformidad con lo establecido en el Contrato de revisión técnica vehicular.

e. Comunicar a esta Contraloría, en un plazo de quince días hábiles, contado a partir del recibo del presente informe, las acciones ejecutadas para dar cumplimiento a la disposiciones 4.2 a), b), c) y d) anteriores, incluyendo la documentación que evidencia esas acciones. Asimismo, deberá informar en un plazo de treinta días hábiles, contado en igual forma que el plazo anterior, los resultados obtenidos con la implementación de esas acciones.

#### **4.3. AL ÓRGANO FISCALIZADOR.**

a. Realizar las acciones correspondientes, con el fin de que ese Órgano Fiscalizador mantenga un adecuado sistema control y seguimiento de las recomendaciones que se emiten, en acatamiento de las disposiciones contractuales y normativas que rigen la relación entre el Consejo de Transporte Público y el Consorcio RITEVE S y C.

b. Efectuar las inspecciones de campo que sean necesarias, con el propósito de determinar si las áreas de los terrenos y edificaciones de las estaciones de revisión técnica vehicular de RITEVE S y C, se ajustan a las condiciones establecidas en el cartel, la oferta y el contrato, así como en la aprobación efectuada al respecto por la Junta Directiva del CTP, mediante Sesión N° 040-2001. Se le concede un plazo de veinte días hábiles, contado a partir de la notificación del presente informe, para realizar dichas inspecciones y comunicar el resultado de éstas a la Junta Directiva del Consejo, con el propósito de que toma las acciones pertinentes.

c. Comunicar a esta Contraloría, en un plazo de quince días hábiles, que se contará a partir de la fecha de recibo de este informe, las acciones inmediatas ejecutadas para dar cabal cumplimiento a las disposiciones 4.3. a) y b) anteriores, incluyendo la documentación que evidencie esas acciones. Asimismo, deberá informar en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, contado en igual forma que el plazo anterior, sobre los resultados obtenidos con la implementación de dichas acciones.

#### **4.4. A LA AUDITORÍA GENERAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.**

Velar por el cumplimiento de las disposiciones giradas al Ministro en el punto 4.1. de este informe, y en caso de encontrar algún grado de incumplimiento, comunicar lo pertinente a esta Contraloría General, así como las acciones tomadas por esa Auditoría al respecto. Como parte del seguimiento de dichas disposiciones y sin detrimento de lo anteriormente requerido en relación con éstas, deberá informar en un plazo de 15 días

hábiles las acciones tomadas por esa Auditoría General en atención a lo aquí dispuesto y en un plazo de un mes deberá informar a esta Contraloría General sobre el grado de avance que ha tenido la Administración activa en la implementación de las citadas disposiciones, ambos plazos contados a partir del recibo de este informe.

#### **4.5. A LA AUDITORÍA INTERNA DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO.**

Velar por el cumplimiento de las disposiciones giradas a la Junta Directiva del CTP y al Órgano Fiscalizador del Contrato en los puntos 4.2. y 4.3. de este informe y en caso de encontrar algún grado de incumplimiento, comunicar lo pertinente a la Junta Directiva del Consejo y a esta Contraloría General, así como las acciones tomadas por esa Auditoría al respecto. Como parte del seguimiento de dichas disposiciones y sin detrimento de lo anteriormente requerido en relación con éstas, deberá informar en un plazo de 15 días hábiles las acciones tomadas por esa Auditoría Interna en atención a lo aquí dispuesto y en un plazo de un mes deberá informar a esta Contraloría General sobre el grado de avance que ha tenido la Administración activa en la implementación de las citadas disposiciones, ambos plazos contados a partir del recibo de este informe.

**ANEXO N° 1**

**Comparativo área de terrenos y construcciones**

	SEGÚN OFERTA				APROBADO JUNTA DIRECTIVA CTP				SEGÚN RITEVE	
	ESTACIONES	Líneas	Terrenos M <sup>2</sup>	Edificaciones M <sup>2</sup>	ESTACIONES	Líneas	Terrenos M <sup>2</sup>	Edificaciones M <sup>2</sup>	Terrenos M <sup>2</sup>	Edificaciones M <sup>2</sup>
1	Alajuela-Metro 1	2	20.323	658	Alajuela (El Coyol)	6	9.000	2.100	8.575	1.747
2	Alajuela-Metro2	2	3.661	658	Cartago (El Tejar)	6	9.000	2.100	12.000	1.747
3	Cartago	4	5.806	1138	Liberia	1	5.000	450	19.175	470
4	Guanacaste	2	20.000	658	Cañas (**)	1	6.000	710	10.000	695
					Nicoya	1	5.000	450	10.471	470
5	Heredia	3	18.000	898	Heredia (lagunilla) (***)	6	9.000	2.900	10.000	2.320
6	Limón	2	9.944	658	Limón (**)	1	6.000	710	32.083	695
					Guápiles	1	5.000	450	15.000	470
7	Puntarenas	2	10.000	658	Puntarenas (**)	1	6.000	710	10.000	695
8	San José – sur	3	8.309	898	San José sur (Alajuelita)	6	9.000	2.100	14.019	1.747
9	Alajuela- rural	2	5.000	658	San Carlos (**)	1	6.000	710	10.000	695
10	San José - rural	2	12.660	658	Pérez Zeledón (**)	1	6.000	710	6.388	650
11	San José - norte 1	4	36.000	1138						
12	San José -norte2	2	Mismo terreno	658	San José norte (Santo Domingo)	6	9.000	2.100	10.083	1.747
	<b>Total fijas</b>	<b>30</b>	<b>149.703</b>	<b>9.336</b>	<b>Total fijas</b>	<b>37</b>	<b>81.000</b>	<b>16.200</b>	<b>167.794</b>	<b>14.148</b>
					<b>Variación porcentual</b>				<b>107%</b>	<b>-12.6%</b>
	Móvil 1	1			<b>Variación porcentual según oferta</b>		<b>-45.8%</b>	<b>73.5%</b>	<b>12%</b>	<b>51%</b>
	Móvil 2	1			Móvil 1	1				
	Móvil 3	1			Móvil 2	1				
	Móvil 4	1			Móvil 3	1				
	Móvil 5	1			Móvil 4	1				
	Móvil 6	1								
	Móvil 7	1								
	Móvil 8	1								
	Total de líneas	38			Total de líneas	41				

(\*\*): Regionales de la División de Transportes y el CTP

(\*\*\*) : Oficinas centrales

**Fuente de información:**

-Oferta del Consocio Riteve S y C;

-Oficio N° 12248 de la Comisión Interdisciplinaria (aprobado en Sesión N° 040/2001 de la Junta Directiva del CTP);

-Nota N° 101501-2003 del Consocio Riteve S y C.