



# **DÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

## **Informe final**

### **Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa**

*Investigadora:*

*Evelyn Villarreal F.*



## **Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa**

### **Índice**

<b>EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES .....</b>	<b>4</b>
<b>LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DESDE LOS OCHENTA .....</b>	<b>8</b>
<b>A. PERÍODO INICIAL: EL CONTROL ANTES DE LOS AÑOS OCHENTA: DISPERSIÓN Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL. ....</b>	<b>9</b>
A. 1 INDEPENDENCIA PARA ACTUAR.....	10
A.1.1 <i>Independencia administrativa</i> .....	10
A.1.2 <i>Autonomía presupuestaria</i> .....	11
A.1.3 <i>Mecanismos de nombramientos de jerarcas</i> .....	11
A.2 COMPETENCIAS, MECANISMOS DE CONTROL Y SANCIONES LEGALES ESTABLECIDAS .....	12
A.2.1 <i>Funciones legalmente establecidas</i> .....	12
A.2.2 <i>Mecanismos de control y sanciones</i> .....	13
A.3 CAPACIDAD FINANCIERA Y DE RECURSOS HUMANOS.....	14
A.3.1 <i>Asignación presupuestaria</i> .....	14
A.3.2 <i>Plazas asignadas</i> .....	14
A.4 COBERTURA TEMÁTICA Y TIPO DE CONTROL.....	15
A.4.1 <i>Temática de control</i> .....	15
A.4.2 <i>Tipo de control</i> .....	16
A.5 ACCESO CIUDADANO.....	17
<b>B. PERÍODO DE TRANSICIÓN: EL CONTROL A FINALES DE LOS AÑOS OCHENTA: ANTECEDENTES DE LAS INSTITUCIONES DE LAS PRINCIPALES DE CONTROL HORIZONTAL ACTUALES .....</b>	<b>18</b>
B.1 INDEPENDENCIA .....	19
B.1.1 <i>Independencia administrativa</i> .....	19
B.1.2 <i>Autonomía presupuestaria</i> .....	20
B.1.3 <i>Mecanismo de nombramientos</i> .....	20
B.2 COMPETENCIAS LEGALMENTE ESTABLECIDAS.....	22
B.2.1 <i>Funciones legalmente establecidas</i> .....	22
B.2.2 <i>Mecanismos de control y sanciones</i> .....	25
B.3 CAPACIDAD HUMANA Y FINANCIERA .....	27
B.3.1 <i>Crecimiento del presupuesto</i> .....	27

<i>B.3.2 Plazas asignadas</i> .....	29
<b>B.4 COBERTURA TEMÁTICA O GEOGRÁFICA Y TIPO DE CONTROL</b> .....	<b>30</b>
<i>B.4.1 Temática de control</i> .....	30
<i>B.4.2 Tipo de control</i> .....	35
<i>B.4.3 Cobertura geográfica</i> .....	35
<b>B.5 ACCESO CIUDADANO</b> .....	<b>36</b>
<i>B.5.1 Canales formales de acceso ciudadano</i> .....	36
<i>B.5.2 Demanda de la ciudadanía</i> .....	37
<i>B.5.3 Promoción de la participación ciudadana</i> .....	38
<b>C. PERÍODO DE CONSOLIDACIÓN: OPERACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA A INICIOS DEL SIGLO XXI</b> .....	<b>40</b>
<b>C.1 COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL</b> .....	<b>40</b>
<b>C.2 SEGUIMIENTO Y CAPACIDAD DE SANCIÓN</b> .....	<b>41</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>42</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>64</b>

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Introducción

Desde el tercer Informe sobre el Estado de la Nación se ha incluido dentro del capítulo de Fortalecimiento de la Democracia, un apartado relacionado con los mecanismos de control horizontal existentes en la administración pública. Este sistema de controles es uno de los componentes de la rendición de cuentas, la cual requiere de la existencia de un marco jurídico e institucional con normas legales con amplias y vigorosas atribuciones a diversos órganos de control, e instituciones eficaces con capacidad técnica y administrativa para velar y hacer cumplir a los gobernantes las consecuencias de sus actos (Villarreal, Jiménez et al. 2003).

En este décimo Informe se hace una recopilación de los resultados de estas investigaciones, con el objetivo de analizar la evolución de los mecanismos de control en el sistema político costarricense en la década de los noventa y hasta la actualidad. El documento pretende responder a las siguientes preguntas:

- ?? ¿Cuáles eran los tipos de controles que se utilizaban a principios de los noventa y cuáles son los actuales? (ámbito, temas, mecanismos, etc.)
- ?? ¿Ha aumentado en los últimos 10 años (1993-2003) la capacidad de los mecanismos de rendición horizontal (legales, políticos y administrativos) para garantizar la rendición de cuentas en la gestión pública completa, veraz, oportuna y responsable?
- ?? ¿Cuáles son las oportunidades de participación ciudadana existentes en esta materia, en relación con las que existían hace 10 años?

## Algunas precisiones conceptuales

En este trabajo, el término de control hace referencia al desarrollo teórico de Guillermo O'Donnell sobre diversos tipos de *accountabilities*. Este autor hace una distinción entre el control horizontal y el control vertical. El primero ("horizontal accountability"), es definido como:

"La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas." (O'Donnell 2001b)

Mientras que la *accountability* vertical o *accountability* societal<sup>1</sup>, que se refiere más bien al mecanismo típico de las elecciones, o las presiones directas de los grupos y ciudadanos "como guardianes republicanos de la legalidad de las acciones estatales en términos de

sus posibles transgresiones en contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios.” (Ibid).

En Costa Rica se presentan ambos tipos de control, relacionados con la existencia de una serie de entidades gubernamentales y no gubernamentales que lo patrocinan de diferentes formas. Desde los controles provenientes desde la ciudadanía (medios de comunicación, Transparencia Internacional, organizaciones no gubernamentales, etc.), pasando por los controles internos de las mismas instituciones (Auditorías internas y contralorías de servicio), hasta la red de instituciones creadas específicamente para ejercer labores de control (Contraloría General, Defensoría de los Habitantes, Ministerio Público).

Con base en las categorizaciones de instituciones de control horizontal propuesta por O'Donnell y las de control social señaladas por Smulovitz y Peruzzotti, se intentará clasificar el conjunto de entidades costarricenses que de un algún modo ejercen funciones de control de la administración pública.

### **Cuadro 1**

#### **Instituciones de control en Costa Rica, según tipo de control y tipo de institución**

Tipo de institución	Institución	Funciones de control
<b>Control horizontal</b>		
Instituciones de balance “son reactivas y, por lo tanto, intermitentes; sólo actúan frente a transgresiones ya ocurridas o inminentes por parte de otro poder, los conflictos suelen ser sumamente dramáticos y políticamente costosos; se suele imputar a los respectivos actores motivaciones estrechamente partidarias” (Ibid)	Poder Ejecutivo	Veto de leyes
	Poder Legislativo	Comisiones de investigación, control político en plenario, recepción de informes institucionales.
	Poder Judicial	Principalmente Ministerio Público y Sala Constitucional
	Tribunal Supremo de Elecciones	A. Recepción de denuncias por beligerancia política B. Suspensión de credenciales de autoridades municipales
Instituciones “encargadas”: no suelen ser reactivas e intermitentes sino proactivas y permanentes en sus tareas de control, sus acciones pueden invocar criterios profesionales, “a-políticos,” que tienden a disminuir la dramática y conflictividad de esas situaciones y pueden especializarse en escarbar complejos asuntos de las burocracias y políticas estatales. (Ibid)	Contraloría de la República	A. Control interno: coordinación auditorías internas B. Control externo: control de la hacienda Controles previos (análisis presupuestario, visado de documentos de ejecución presupuestaria) Controles posteriores (informes de fiscalización, relaciones de hecho)
	Defensoría de los Habitantes	A. Consultas B. Apertura de expedientes C. Oposiciones a ajustes de tarifas D. Casos de oficio

Tipo de institución	Institución	Funciones de control
	Procuraduría de la República	A. Proceso consultivo Opiniones jurídicas Dictámenes B. Proceso litigioso C. Proceso notarial D. Procesos de actualización y sistematización de la legislación vigente E. Proceso de desarrollo organizacional
	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos	A. Audiencias Públicas B. Recepción de quejas
	Superintendencias financieras	Fiscalizar, supervisar y asesorar las operaciones y actividades de las entidades financieras bajo su control (sistema bancario, pensiones, valores)
	Otras: Comisión Nacional del Consumidor, Tribunal Ambiental Administrativo, Auditoría de Servicios de Salud, etc.	Son oficinas que tienen funciones de control en algunos casos contra el Estado, y en otros contra particulares, en especial en la prestación o venta de bienes y servicios.
Controles internos: vendría siendo un subtipo de institución “encargada”, con la característica de que son administrados por la propia institución a la que controlan y tiene un mayor énfasis en la prevención.	Auditorías internas	Garantizar el cumplimiento de los planes operativos de las instituciones, eficiencia en el uso de los recursos y el logro de los objetivos y atribuciones encargadas a la institución.
	Contralorías de Servicio	Recepción de quejas de usuarios.
Control vertical o social		
Medios de comunicación	Prensa Televisión Radio	Periodismo “investigativo” Programas de micrófono abierto
Movilizaciones”. Se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no.	Organizaciones internacionales, Organizaciones de la sociedad civil, Organizaciones comunales, grupos de presión, etc.	Investigaciones, reportes anuales de organismos especializados, participación directa en instituciones públicas.
Medios jurídicos o legales	Tribunales de justicia, Sala constitucional	Demandas individuales de ciudadanos contra la administración pública, o resolución de conflictos de poderes
Sistema electoral	Elecciones (mecanismo típico de accountability vertical) <sup>2</sup>	Los ciudadanos cambian de partido político en el gobierno por medio de las elecciones.

Fuente: Villarreal, Jiménez et al. 2003

Los diferentes tipos de control operan de manera estrechamente relacionada, en ocasiones es difícil situar la frontera entre ellos, pues se establece un círculo de interacción entre la ciudadanía y las agencias de control. Por ejemplo, algunas noticias publicadas en la prensa sobre irregularidades en las instituciones públicas generan investigaciones de

oficio en la Defensoría de los Habitantes o en la Asamblea Legislativa. Señala O'Donnell, que precisamente es esta interacción la que puede motivar al mejoramiento de los mecanismos de control, debido a que una sola institución de control en la mayoría de los casos se ve imposibilitada de actuar o no es eficiente para detectar y sancionar las irregularidades en la administración, en cambio si la ciudadanía ejerce un papel más activo en la denuncia o el seguimiento, o si otras instituciones de control también intervienen en el control, ello genera un proceso de estimulación para que las diferentes etapas del control operen de manera más eficiente y contribuyan a la mayor democratización de la sociedad. De ahí la importancia de la coordinación y las actuaciones en conjunto de las diversas agencias de control (Villarreal, Jiménez et al. 2003).

Por otra parte, en el caso costarricense una misma institución puede realizar diversos tipos de control (horizontal, o vertical), al mismo tiempo. Este es el caso típico de la Defensoría de los Habitantes, que es una instancia que canaliza las denuncias ciudadanas contra la administración (control social), pero a la vez puede realizar control por sí misma mediante las actuaciones de oficio (control horizontal) sin que medie una denuncia particular sobre el asunto, sino más bien en defensa de los intereses difusos de la sociedad (Ibid).

El enfoque de este documento privilegiará el tema del control horizontal, concretamente el nivel que se ha denominado “instituciones encargadas”, centrándose en cuatro de ellas: la Contraloría General de la República (GCR), la Procuraduría General de la República (PGR), la Defensoría de los Habitantes (DHR) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Aunque en el documento también se mencionará el funcionamiento de otros entes de control en los casos en que la información esté disponible y pueda utilizada para complementar el estudio. La delimitación a las principales instituciones se justifica porque este nivel superior resulta esencial para el funcionamiento de todo el sistema de control en una democracia. En buena medida, las acciones de control social tienen como objetivo ser retomadas por las instancias de control competentes, para que se establezcan los responsables y las respectivas sanciones. En segundo lugar porque genera un efecto de motivación para el control social y vertical, en el sentido de que si las instancias de control horizontal responden eficientemente en su cometido, los ciudadanos tendrán mayor confianza de recurrir a estas, de lo contrario las demandas ciudadanas desatendidas pueden generar una creciente sensación de impunidad y desincentivar el control social paulatinamente.

Los mecanismos de control horizontal son vistos desde esta perspectiva como medios para el ejercicio de la *accountability* o rendición de cuentas<sup>3</sup>. Mediante la evaluación de la gestión de los mecanismos de control se puede aproximar en qué medida se está cumpliendo en el país con una característica fundamental de la democracia que es la rendición de cuentas de la administración pública, la cual además es un deber estipulado en la Constitución Política. Se parte del supuesto de que entre mayores capacidades de control tengan los mecanismos horizontales mayor será la rendición de cuentas por parte de los representantes políticos y también habrá mayor posibilidad de que se exija cuentas por parte de la ciudadanía.

## La evolución de los mecanismos de control desde los ochenta

El sistema de controles horizontales, en especial lo que denominamos instituciones *encargadas*, que existen hoy en día en la administración pública es producto de una evolución que inició en los ochenta hacia un poder estatal más fiscalizado. La revisión de dos décadas en esta materia permite constatar que esta evolución se ha presentado en el campo normativo, institucional y en el desempeño mismo de las instituciones.

Se han seleccionado para este análisis cinco categorías que están presentes en la definición de los mecanismos de control, de tal forma que se puedan caracterizar la situación de estas instancias en diferentes períodos de acuerdo con el comportamiento de estas categorías. Éstas son:

?? Independencia para actuar: incluye la revisión de

- la legislación que ampara a los mecanismos de control tiene establecida su independencia funcional, administrativa y presupuestaria.
- Poseen autonomía presupuestaria.
- Los mecanismos establecidos para el nombramiento de los jefes incluyen la participación del Congreso.

?? Competencias, mecanismos de control y sanciones establecidos legalmente:

- Definición legal de las principales funciones de las instituciones de control
- Se establecen legal y reglamentariamente las competencias de las instituciones según tipo de control y según materia
- Se establecen los mecanismos que utilizan para hacer cumplir estas funciones, así como las repercusiones que conlleva una acción de control de estas instituciones.

?? Capacidad financiera y recursos humanos para desempeñar sus competencias:

- Crecimiento real de la asignación presupuestaria de acuerdo a crecimiento de demanda de la institución
- Crecimiento del número y tipo de plazas que tiene las instituciones en determinados períodos, tratando de relacionar estos datos con el volumen de trabajo y su desempeño.

?? Cobertura territorial o temática (institucional):

- Los ámbitos de control establecidos en la ley son los que efectivamente se fiscalizan.

- Cobertura de la institución en todo el país (territorial) y en todo el conjunto de órganos que fiscaliza (institucional).

?? Acceso ciudadano:

- Canales de acceso ciudadano a la institución.
- Comportamiento de la demanda hacia la institución.
- Promoción de la participación ciudadana en la institución.

## **Cuadro resumen 1**

### **Período de transición en los años noventa**

Categoría/ Institución	CGR		SNE/ARESEP		Defensorías de los derechos humanos	
	80s	90s	80s	90s	80s	90s
Independencia <sup>a/</sup>	Alta <sup>f/</sup>	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta
Competencias legales <sup>b/</sup>	Media <sup>g/</sup>	Alta	Media	Alta	Media	Alta
Capacidad humana y financiera <sup>c/</sup>	Media	Media	Alta	Baja	Baja	Alta
Cobertura <sup>d/</sup>	Media	Alta	Baja	Media	Media	Alta
Acceso ciudadano <sup>e/</sup>	Baja <sup>h/</sup>	Media	Baja	Alta	Media	Alta

a/ Se evalúan los criterios: 1) la legislación que ampara a los mecanismos de control tiene establecida su independencia funcional, administrativa y presupuestaria. 2) Poseen autonomía presupuestaria. 3) Los mecanismos establecidos para el nombramiento de los jefes incluyen la participación del Congreso.

b/ Se evalúan los criterios: 1) Definición legal de las principales funciones de las instituciones de control. 2) Se establecen legal y reglamentariamente las competencias de las instituciones según tipo de control y según materia. 3) Se establecen los mecanismos que utilizan para hacer cumplir estas funciones, así como las repercusiones que conlleva una acción de control de estas instituciones.

c/ Se evalúan los criterios: 1) Crecimiento real de la asignación presupuestaria de acuerdo a crecimiento de demanda de la institución. 2) Crecimiento del número y tipo de plazas que tiene las instituciones en determinados períodos, tratando de relacionar estos datos con el volumen de trabajo y su desempeño.

d/ Se evalúan: 1) Los ámbitos de control establecidos en la ley son los que efectivamente se fiscalizan. 2) Cobertura de la institución en todo el país (territorial) y en todo el conjunto de órganos que fiscaliza (institucional).

e/ Acceso ciudadano incluye: 1) Canales de acceso ciudadano a la institución. 2) Comportamiento de la demanda hacia la institución. 3) Promoción de la participación ciudadana en la institución.

f/ Alta: cumple con todos los criterios de esa categoría.

g/ Media: cumple con el 50% de los criterios de esa categoría.

h/ Baja: cumple con menos del 50% de esa categoría.

## **A. Período inicial: El control antes de los años ochenta: dispersión y debilidad institucional.**

El control horizontal de la administración pública a partir de los años cincuenta y hasta mediados de los ochenta se concentró en el área del control presupuestario (financiero) y control de la legalidad, mediante la creación de la Contraloría General de la República en 1949 y la Procuraduría General de la República respectivamente. En esa época también se produjo el traslado de la Auditoría de Bancos del Ministerio de Hacienda al Banco

Central y la ampliación de las competencias del Servicio Nacional de Electricidad como regulador para la prestación de algunos servicios públicos.

Los mecanismos especializados de control antes de los noventa estaban ubicados dentro de instituciones más grandes dependientes administrativamente del Poder Ejecutivo. Tenían limitaciones presupuestarias y de personal para cumplir con una amplia cantidad de competencia que se le iban agregando a través de distintas normas. Por otra parte, los escasos registros existentes de entonces muestran una escasa participación ciudadana en éstos.

### *A. 1 Independencia para actuar*

#### **A.1.1 Independencia administrativa**

Antes de mediados de los años ochenta, las principales instancias de control existentes en la administración pública estaban subordinadas a instituciones del Poder Ejecutivo y en el caso de la CGR desde su creación fue establecida como un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa. Pese a esta dependencia jerárquica y administrativa, las leyes de creación señalan la independencia funcional de estos órganos, por ejemplo la CGR tiene según la ley absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores, la PGR tienen independencia de criterio y la Junta Directiva del SNE es independiente en sus resoluciones (Anexos, Tabla 1).

La creación de la CGR en 1949 terminó con una situación en la cual el anterior Tribunal de Cuentas dependía directamente del Poder Ejecutivo. En 1922, mediante Ley N° 8 del 26 de mayo, se creó la Oficina de Control, la cual asumió las funciones de la Contaduría Mayor, además, debía aprobar anticipadamente el presupuesto del año siguiente y ejercer el control presupuestario, dependía también del poder Ejecutivo y tenía rango Constitucional. Esta Ley y sus reformas se derogaron mediante Ley 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. Esta oficina funcionó hasta 1949 cuando se creó la Contraloría General de la República como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa ([www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)).

Otra de las principales instancias de control de la legalidad y defensa de los derechos ciudadanos era la PGR que hasta la fecha es un órgano adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia, con independencia de criterio. La Procuraduría General de la República desde su creación en 1948 siempre ha sido un órgano adscrito al Poder Ejecutivo. Primero fue una dependencia del Ministerio de Justicia, luego pasó a ser parte del Ministerio de Gobernación, y con la promulgación de su primera ley orgánica en 1962 se ubicó en el Ministerio de la Presidencia hasta 1978, año cuando volvió a ser parte integrante del Ministerio de Justicia en calidad de órgano de desconcentración máxima (Ruiz Murillo 1986).

### **A.1.2 Autonomía presupuestaria**

Por ser parte de otras instituciones como el caso de la PGR o la Auditoría de bancos, sus presupuestos se encontraban incluidos dentro del presupuesto global de la institución a la que pertenecían. Eso significa que tienen que competir por los mismos recursos contra otros programas y objetivos de la institución y además, quién tiene la última palabra en la decisión de otorgar recursos es el jerarca de esa institución. En el caso de la CGR, esta desde su ley de creación tuvo autonomía para elaborar su presupuesto, y este era aprobado anualmente por la Asamblea Legislativa.

En 1980 se conoció un anteproyecto de ley para dotar de asidero constitucional a la PGR, de este proyecto sobresalían dos temas importantes: el primero era el carácter vinculante de los dictámenes y pronunciamientos, el segundo era la garantía de absoluta independencia, para lo cual se establecía un 0.075% del total del presupuesto destinado al Poder Judicial. Este proyecto no se discutió porque fue reemplazado por la Ley Orgánica (Ruiz Murillo 1986).

Por su parte el SNE, aunque constituía una institución autónoma, tenía restricciones financieras, el SNE se financiaba únicamente con el cobro de cánones y derechos, debidamente aprobados por la CGR, a las instituciones y empresas que regula, sin que la falta de pago implicara sanciones efectivas para los concesionarios. Algunas de estas empresas habían logrado aprobar leyes que les otorgaban exoneración de pagar dichos cánones (Empresa de Servicios Públicos de Heredia), otras entidades estatales nunca pagaban sus cánones (Servicio Nacional de Riego y Avenamiento) o lo hacían de manera retrasada (ICE y la Compañía de Fuerza y Luz), y muchos concesionarios individuales nunca pagaban porque se trataba de campesinos o personas pobres a las que no podía cobrarseles. Ante este panorama el SNE dependía de algunas empresas grandes, que podían ejercer presión en sus resoluciones con sólo amenazar de no pagar los cánones (expendedores de combustible y transportistas) (Servicio Nacional de Electricidad 1962).

### **A.1.3 Mecanismos de nombramientos de jefes**

En cuanto a los nombramientos de los jefes de estas dependencias reguladoras, eran nombrados en su mayoría directamente por el Ejecutivo, con excepción del contralor que era nombrado por la Asamblea Legislativa. Así como el nombramiento de cualquier ministro, el Presidente de la República era quién nombraba al Procurador General y éste a su vez a los Procuradores. En 1978 el Ministerio de Justicia y la Procuraduría General fueron asignados a la misma persona, hecho que nunca se había presentado en la historia de la PGR (Ruiz Murillo 1986).

El caso del SNE era bastante representativo de la subordinación administrativa y jerárquica de los mecanismos de control. Los miembros de la junta directiva de esta institución eran nombrados todos por el Poder Ejecutivo<sup>4</sup>. El director y los subdirectores del SNE a su vez laboraban como director ejecutivo y jefes de departamento de la institución, lo cual ocasionaba que la Junta Directiva como órganos superior máximo de la institución conociera en alzada las resoluciones recurridas por los oferentes de los servicios, es decir conociera las resoluciones dictadas por ellos mismos como jefes.

La fijación de tarifas en algunos servicios sensibles, como por el ejemplo el combustible, era hasta 1981 una competencia de RECOPE, en donde era preocupante la injerencia del Consejo de Gobierno en la institución, ya que dicho Consejo se constituía como la Asamblea de Accionistas, en representación del Gobierno de Costa Rica (Calderón y Carranza 1988).

## **Cuadro resumen 2**

### **Garantías de independencia de las instituciones de control según su legislación original**

Institución	Marco legal	Naturaleza jurídica	Presupuesto	Nombramiento
CGR	Ley	Institución auxiliar	Propio. Aprobado por la Asamblea Legislativa.	Poder Legislativo. Mayoría simple.
PGR	Ley	Ente del Ministerio de la Presidencia	Se incluye en el Presupuesto la institución a la que pertenece.	Poder Ejecutivo
SNE	Ley	Institución autónoma.	Autofinanciamiento.	Poder Ejecutivo
Auditoría General de Bancos	Ley	Dependencia del Banco Central	Se incluye en el Presupuesto la institución a la que pertenece.	Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia con base en Tabla 1 de Anexos.

## *A.2 Competencias, mecanismos de control y sanciones legales establecidas*

### **A.2.1 Funciones legalmente establecidas**

Muchas de las funciones de regulación que actualmente tienen las instancias encargadas de control existían desde mediados del siglo pasado. En las leyes originales se incluían temas como el control de calidad de los servicios (SNE) o el control económico (CGR). Estas competencias tan amplias se encontraban en leyes elaboradas en los años cincuenta y luego reformadas por dispersas normas posteriores que se iban agregando a las funciones de las instituciones. Es decir, los mecanismos de control tenían amplias competencias establecidas por diversas leyes pero limitada capacidad para cumplirlas.

En el caso de la regulación de los servicios públicos, las atribuciones del SNE habían sido establecidas en su Ley constitutiva de 1928, y algunas actualizaciones se realizaron por diversas leyes aprobadas en la mitad del siglo XX, desde la Ley de Aguas, el Código Eléctrico Nacional (1941), la Ley de Creación del ICE (1949), Ley 6588 de RECOPE (1981), la Ley 3226 (1983), etc. Mucha de esta legislación es antigua, pero además es muy amplia pues no sólo se encargaba de tramitar ajustes tarifarios sino que tenía a su cargo el control de calidad de la prestación de los servicios bajo su regulación. En algunas leyes se define al SNE como regulador, en otras como fiscalizador y también actúa como tribunal de última instancia. Esta amplitud dificultaba al SNE el cumplimiento de todas las funciones. El SNE “se ha dedicado a tramitar quejas,

resoluciones y fijaciones de tarifas, por falta de claridad en su ley, lo cual genera una regulación de los servicios públicos muy tímida”. (Anexos, cuadro 3) Muchas de sus funciones de regulación han sido absorbidas por las mismas instituciones que regula, ya que éstas poseen una mayor cobertura territorial (Servicio Nacional de Electricidad 1962).

En cuanto al control presupuestario, la ley orgánica anterior de la CGR establecía como su principal función “el control jurídico-contable, financiero y económico de los gastos públicos” (artículo 4º). En teoría el control económico implicaba “un control de costos y resultados, vinculado estrechamente al análisis de una realidad determinada, para comprobar si en la misma se cumplen con eficiencia y eficacia los cometidos previamente establecidos”. En la práctica lo que operaba era un control de la legalidad (formal) pero no se realizaba un control de la gestión en términos sustantivos o de fondo (Vicenti Salazar 1977). Según las memorias anuales de mediados de los setenta y hasta mediados de los ochenta, prevalecía el control previo sobre el control posterior, incluso muchas de las funciones de control posterior ni siquiera se registraban de manera sistemática en estos documentos (Anexos, cuadro 4).

En cuanto al control y la verificación del cumplimiento de los derechos humanos por parte de la administración pública, debe señalarse que ésta era una función de la Procuraduría General de la República. Aunque la PGR inicialmente se le habían asignado 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 algún interés la Administración Pública. Asimismo, se le atribuyó la representación y defensa del Estado ante los Tribunales de Justicia. Posteriormente, se emitió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente nº 6815 de 27 de setiembre de 1982. En ella se estableció como una de sus funciones: 1) Defender los derechos humanos de los habitantes de la República<sup>5</sup>. Entre sus disposiciones destaca su reubicación en el Ministerio de Justicia. También se creó el Defensor de los Derechos Humanos de los Refugiados, esta oficina formaba parte del Ministerio de Justicia pero luego se trasladó al Ministerio de la Presidencia (Esquivel, 1997)

Paralelamente ya en la administración Monge Alvarez se conformó una comisión para elaborar un proyecto de ley para conformar un Ombudsman. Este fue presentado en 1985 a la Asamblea legislativa (Esquivel, 1997).

### **A.2.2 Mecanismos de control y sanciones**

Los mecanismos de control se refieren a los procesos administrativos por medio de los cuales las instituciones de control desempeñan sus funciones, estos pueden ser investigación de oficio, auditorías, recepción de denuncias, etc.

Para realizar la función de fiscalización de los derechos humanos, la PGR disponía de dos mecanismos: la recepción de denuncias y la realización de investigaciones a oficinas o funcionarios. Sin embargo, no tenía facultad para dictar resoluciones, sino que le trasladaba los casos de violaciones comprobadas al Ministerio Público. También podía

remitir el caso al jerarca de la institución respectiva para que se sancionara administrativamente al funcionario al que se le comprobaba la violación del derecho.

Algunas de las atribuciones que gozaba la Procuraduría en ese entonces, se mantuvieron en la ley de la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo la PGR podía inspeccionar oficinas públicas, sin previo aviso, y requerir de ellas documentos e informaciones necesarias; y ningún servidor público, en el ejercicio de las funciones propias del cargo, podía negarse a dar su colaboración cuando lo requería la Procuraduría.

Por su parte la CGR tenía una gran cantidad de mecanismos de fiscalización preventiva como el estudio de presupuestos ordinarios y extraordinarios, refrendo de decretos de modificaciones presupuestaria, revisión de informes de ejecución presupuestaria de gobiernos locales, revisión de recursos de apelación de contratación administrativa, autorización de contratación directa, aprobación de carteles, etc. También mecanismos de fiscalización posterior como las auditorías, intervenciones, liquidación de festejos populares, visita a obras, declaraciones de bienes anuales. Y finalmente ejercía una función de asesoría legal por medio de las consultas verbales y escritas, asesoramiento y coordinación interna, asesoramiento a la Asamblea Legislativa, referendo de contratos, refrendo de facturas e intervenciones (Anexos, Tabla 4).

### *A.3 Capacidad financiera y de recursos humanos*

#### **A.3.1 Asignación presupuestaria**

El limitado cumplimiento de las competencias por parte de los organismos de control antes de mediados de los ochenta era el resultado, en parte<sup>6</sup>, de la escasez de recursos económicos y humanos disponibles en estas oficinas. En 1975 sólo la CGR representaban el 0,05% del presupuesto total para el ejercicio económico del gobierno<sup>7</sup>. En el año 2003 las principales instituciones de control cuentan con más de tres veces del presupuesto que tenían en 1975.

No obstante, ambos presupuestos reales muestran una tendencia creciente en los años ochenta, a pesar de la crisis económica experimentada en esa década (gráfico 1, Anexos).

#### **A.3.2 Plazas asignadas**

En el año 1963 el SNE tenía un total de 41 funcionarios, pese a que tenía como función la regulación de las aguas, telecomunicaciones y electricidad en todo el territorio. Tan sólo contaban con tres vehículos para los directores y cinco vehículos para giras por todo el país. Así solamente se podía brindar un servicio concentrado en el área metropolitana y en las cabeceras de provincias (Rojas 1976).

Una cita del director del SNE en 1962 puede ilustrar la situación de la institución: “Este organismo, con un presupuesto que no llega a 800.000 colones anuales, hace no sólo la regulación del servicio eléctrico, sino de las aguas nacionales, devolviendo mucho de ese dinero en servicios gratuitos de asesoramiento, resolución de conflictos, control, etc. a la comunidad. Su personal total, incluyendo el Institucional, no llega sino a 41 personas.”<sup>8</sup>

Una instancia como la Procuraduría de Derechos Humanos, cuyo encargo era tan amplio como la protección de todos los habitantes, no disponía en 1986 de vehículos, oficinas adecuadas, teléfonos, etc. Esto significa que no podría ir mucho más allá del área metropolitana (Ruiz 1986). En cuanto al personal contaba con un Procurador, un asistente a tiempo completo y dos asistentes de medio tiempo y una secretaria.

La sección de Gobierno Central del Departamento de Auditoría de la CGR hasta el año 1979 nunca tuvo más de 25 funcionarios. Con este personal se debía intervenir en todos los organismos que componían el sector de gobierno, incluyendo las instituciones adscritas a éste con presupuestos independientes. Los auditores estaban preparados para realizar las auditorías tradicionales, pero se requería un equipo interdisciplinario para poder realizar control de gestión sobre el quehacer de las instituciones (Vicenti 1977).

Una investigación realizada en 1977 sobre el control ejercido por la CGR en los presupuestos municipales señalaba que esta entidad tenía limitaciones de personal y medios materiales para realizar intervenciones en las municipalidades, especialmente realizar auditorías integrales. Solamente contaban con 21 funcionarios para atender las 81 municipalidades. El Manual de Procedimientos para la Contabilidad Municipal estaba obsoleto pues era de 1971, además la CGR no era capaz de obligar a todas las municipalidades a tener su auditor interno (aduciendo razones de falta de recursos). El presupuesto de las municipalidades se había incrementado considerablemente mientras que el Área Municipal tenía el mismo personal. Los informes de auditoría realizados eran muy detallados (duraban de 2 a 4 años) pero no atendían el criterio de oportunidad de los gastos y además existía un gran atraso en la revisión de estos informes por parte de la Jefatura, la cual aducía que la redacción de los informes no era adecuada y se toma mucho tiempo corrigiéndolos (Hernández, 1977).

#### *A.4 Cobertura temática y tipo de control*

Los dos tipos de control que predominaban hasta los ochenta se orientaban hacia el control de la legalidad, el control financiero (PGR, CGR) y la regulación de los servicios públicos (SNE). Estas temáticas incluían mecanismos de control previo y posterior. La existencia de pocos mecanismos de control especializados hizo que estas instituciones entraran a conocer múltiples materias, incluso más allá de las funciones típicas que establecían sus leyes. La ampliación hacia otros temas como los derechos humanos y el medio ambiente surgieron después de la ley orgánica de la PGR en 1982.

##### **A.4.1 Temática de control**

El control de la legalidad se concentraba en la Procuraduría General de la República, en la Contraloría General (departamento legal) y en menor medida en las revisiones de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. Esta última función había sido ejercida por la Corte desde 1938 con la promulgación de las reformas al Código de Procedimientos Civiles, por medio de las cuales se introdujo la posibilidad de que cualquier ciudadano cuestionara la validez de las leyes ante la Corte, aún cuando no formaran parte de un juicio.

Por otro lado la PGR, combina su labor de representante legal del Estado, con una labor consultiva, que se activa a petición de alguno de los órganos del Estado que solicitan clarificación de una norma. Así ejerce una labor de control de legalidad al garantizar el apego al principio de legalidad mediante sus dictámenes, opiniones y jurisprudencia administrativa vinculante. Adicionalmente, tiene a su cargo la Procuraduría de Derechos Humanos, la cual es una instancia de control posterior de la administración pública, donde los ciudadanos podían interponer denuncias sobre violaciones a sus derechos por parte de los funcionarios o instituciones. En ese sentido, la PGR tiene un control de legalidad previo a través de la evacuación de consultas y un control posterior en la atención de denuncias ciudadanas.

El SNE tenía además una especie de control ambiental como parte de sus estudios de concesión o explotación de recursos hídricos. Con la promulgación de nueva legislación se facultó también al SNE para otorgar concesiones de generación privada de electricidad, aprobar tarifas a estos generadores privados, aprobar las tarifas para los concesionarios de obra pública y recuperar masas de agua en pro de la protección del medio ambiente.

Finalmente, existía un área de control en el sector bancario que era encargada a la Auditoría General de Bancos (dependencia del Banco Central), que estaba bastante limitada en cuanto a mecanismos de supervisión, pero además quedaron en la legislación lagunas que permitían que algunas empresas de intermediación financiera quedaran fuera del ámbito de control (Maffolli y Baruch 2003).

#### **A.4.2 Tipo de control**

Según la Constitución y la ley original de Contraloría, podía ejercer sus funciones por medio de la aplicación de controles previos y posteriores. Los previos se presentan cuando la CGR se pronuncia antes del acto administrativo, por medio de aprobaciones o de autorizaciones<sup>9</sup>. El control posterior se lleva a cabo cuando el acto administrativo está consumado y se revisa si se ha realizado conforme la ley. Para ello utilizaba los siguientes procedimientos: auditorías integrales, auditorías de caja, liquidación de valores, conciliación de saldos, traspaso de fondos a Tesorería y trabajos especiales. Como se mencionó anteriormente el control previo era el que concentraba una cantidad mayor de funciones, también era el que se registraba más en las memorias anuales.

En algunas áreas, como la Municipal, el control posterior era el más frecuente. Y el control previo era ejercido tanto por la CGR, en la aprobación de presupuestos; como por la Asamblea Legislativa que debe aprobar los tributos de carácter local (Hernández, 1977). Cabe señalar a este punto que la Asamblea Legislativa en este período no realizaba ninguna función posterior de control presupuestario, pese a que la Constitución Política le asignaba como función la liquidación última del presupuesto de la República.

En 1986 la CGR realizó una compilación de los pronunciamientos que había realizado por medio de su Departamento Legal. Aunque estos pronunciamientos eran más bien asesorías legales a las instituciones y no tanto control presupuestario, pueden dar idea de la cantidad de asuntos tratados en esta institución en aquellas épocas. Algunos de estos

pronunciamientos datan de 1969, pero su mayoría fueron elaborados a finales de los años setenta. La jurisprudencia administrativa de la CGR en esos años cubría un abanico amplísimo de temas, desde la revisión del otorgamiento de una beca a un regidor municipal hasta autorización de aperturas de libros de actas y tesorerías para los comités cantonales de deportes y la fiscalización de los procesos de contratación administrativa. Los pronunciamientos más frecuentes fueron sobre los temas de contratación administrativa, prestaciones legales a los funcionarios y nombramientos (CGR, 1986).

En materia de control de servicios públicos, los diferentes campos de regulación del SNE (electricidad, telecomunicaciones, aguas, combustible) contaban con mecanismos de control previo como el otorgamiento de concesiones, la aprobación de instalaciones y la fijación tarifaria. También tenía mecanismos de control posterior como la realización de auditorías financieras (nótese la duplicidad de funciones con la GGR), el control de calidad y la atención de quejas del público. En 1963 el campo de la electricidad regulaba 9 empresas; en el de aguas tenía que regular el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la ESPH, 47 municipalidades, el SENARA y 3.000 concesiones de aguas otorgadas en todo el país; en el área de telecomunicaciones la única empresa era el ICE; en derivados del petróleo debía supervisar a RECOPE (esto a partir de 1981); y se le dieron potestades para fijar las tarifas de los servicios de transporte público remunerado de personas. Una de las actividades del SNE era la inspección y aprobación de instalaciones eléctricas en las construcciones a fin de instalar los medidores (SNE, 1964). (Anexos, Cuadro 3)

#### *A.5 Acceso ciudadano*

Los registros consultados, sobretodo Memorias e informes institucionales, no dan cuenta de la utilización de estos mecanismos por parte de los ciudadanos. En los casos en que se mencionan las gestiones realizadas por los usuarios, se hace de manera poco exacta y no es sistemática.

Algunos registros de la participación de las personas en las instituciones de control se pueden encontrar en el SNE, a través de la revisión de las quejas presentadas contra los servicios eléctricos.

La Procuraduría de los Derechos Humanos atendió en dos años y medio (1983-mediados de 1985) un aproximado de 324 casos (Ruiz, 1986) (Anexos, cuadro 5).

También se puede mencionar el hecho de que la Corte Plena que atendía los recursos de inconstitucionalidad recibió desde su creación en 1938 hasta 1989 155 casos, cifra similar de casos a los que recibió en el primer año de funcionamiento de la Sala Constitucional (Volio, 2000).

## **Cuadro resumen**

### **Período inicial antes de los ochenta**

<b>Categoría/ Institución</b>	<b>CGR</b>	<b>SNE</b>	<b>Defensorías de los derechos humanos</b>
Independencia	Alta	Baja	Baja
Competencias legales	Media	Media	Media
Capacidad humana y financiera	Media	Alta	Baja
Cobertura	Media	Baja	Media
Acceso ciudadano	Baja	Baja	Media

Ver notas del cuadro resumen 1. Página 8.

### **B. Período de transición: El control a finales de los años ochenta: antecedentes de las instituciones de las principales de control horizontal actuales**

A finales de los años ochenta y durante toda la década de los 90s se puede identificar una etapa distinta en cuanto a los mecanismos de control horizontal y empiezan a crearse y consolidarse una serie de instituciones: la Sala Constitucional (1989), la Defensoría de los Habitantes (1984), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP, 1996), las contralorías de servicio (1996), la Auditoría General de Entidades Financieras (1988), posteriormente suplantada por las superintendencias financieras (SUGEF, 1995; SUGEVAL, 1998; SUPEN, 1995) y otros mecanismos dentro de las instituciones tradicionales, como la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción, en el Ministerio Público, los tribunales administrativos ambientales en el MINAE (1995), la Procuraduría Ambiental de la PGR (1994), la Comisión Nacional el Consumidor en el MEIC (1994), etc. En esta nueva generación de instituciones el control se fortalece la naturaleza técnica e independiente. Esta nueva institucionalidad recopila y actualiza la legislación vigente de control, adicionalmente, el ámbito de control horizontal, de por sí amplio, va más allá de legalidad y se ha extendido a otras temáticas: medio ambiente, los derechos de los consumidores, etc.

Esta etapa no sólo se caracteriza por la creación de nuevas instancias sino también porque incluyó reformas sustanciales y aprobación de nueva normativa para los mecanismos de control tradicionales: Contraloría y la Procuraduría. La CGR es regulada por su ley orgánica de 1994, y más de doscientas leyes adicionales que, a la fecha, le han asignado seiscientos cincuenta y un funciones. Mientras el sustento normativo de la PGR se encuentra en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que data de 1982 (Ley 6815, 1982) y en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del mismo año (Ley 6739). Otras reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría permitieron la inclusión de la Procuraduría Ambiental y de la Zona Marítimo Terrestre en 1994, y otorgar un asidero legal al Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI), en 1997.

## *B.1 Independencia*

### **B.1.1 Independencia administrativa**

Las instituciones encargadas del control institucional cuentan con normativa que incluye su carácter de independencia administrativa, funcional y de criterio de los poderes de la República.

*PGR:* Artículo 1°. La Procuraduría General de la República es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia. Tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones. (NOTA: La Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, N° 6739 de 28 de abril de 1982, artículo 6°, inciso a), le confiere "independencia administrativa")

*CGR:* Artículo 1°.- La Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el Título XIII, Capítulo II de la Constitución Política, es 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.

*ARESEP:* Artículo 1°. La Autoridad Reguladora tendrá personería jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa. Se regirá por las disposiciones establecidas en esta ley, sus reglamentos y las leyes que la complementen. La Autoridad Reguladora no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en esta ley.

*Defensoría de los Habitantes:* ARTICULO 2.- Independencia. La Defensoría de los Habitantes de la República está adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio.

*Ministerio Público (Unidad de Delitos económicos):* Artículo 3.- Independencia funcional. El Ministerio Público tendrá completa independencia funcional en el ejercicio de sus facultades y atribuciones legales y reglamentarias y, en consecuencia, no podrá ser impelido ni coartado por ninguna otra autoridad, con excepción de los Tribunales de Justicia en el ámbito de su competencia.

*Tribunal Supremo de Elecciones:* ARTICULO 1°.- La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

*Auditoría General de Entidades Financieras:* órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica. Posteriormente la Superintendencia General de Entidades Financieras a la que se le otorga independencia funcional del Banco Central (1995).

Fuente: Leyes respectivas.

### **B.1.2 Autonomía presupuestaria**

En cuanto a la autonomía presupuestaria, en ninguna de las normas de creación se señala específicamente esta garantía, en el caso de la CGR se le da independencia administrativa. En Guatemala por ejemplo, la Contraloría General de Cuentas tiene asignado legalmente un 0,7% del total de los ingresos ordinarios del gobierno. La asignación presupuestaria por ley no es recomendable *per se*, en el caso de Guatemala por ejemplo, los cálculos indican que antes de la ley, la Contraloría recibía más del porcentaje que se le asignó (PNUD, 2003).

Los presupuestos de la CGR y de la DHR son aprobados en la Asamblea Legislativa y forman parte del Presupuesto Nacional, al igual que el presupuesto del mismo parlamento. Mientras que el de la ARESEP es aprobado directamente por la Contraloría General de la República. Otras instancias de control incluyen su presupuesto dentro del presupuesto de las instituciones en las cuales están inscritas, tal es el caso de las superintendencias con el Banco Central, la Procuraduría General con el Ministerio de Justicia, la Comisión Nacional de Defensa del Consumidor con el Ministerio de Economía, las contralorías de servicio con las respectivas instituciones en las que trabajan y la Auditoría General de Servicios de Salud con el Ministerio de Salud, entre otros (Anexos, cuadro 2).

### **B.1.3 Mecanismo de nombramientos**

La legislación de esta etapa de transición, en busca de consolidar la independencia de las instituciones encargadas de control ha dado mayor participación a la Asamblea Legislativa en los nombramientos de los jefes principales. Tal es el caso del procurador y subprocurador, contralor y subcontralor, defensor y defensor adjunto y regulador general. En el caso del regulador general solamente requiere de ratificación de la Asamblea Legislativa. (Anexo, cuadro 2). Más recientemente en el 2003 la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa ha elaborado una metodología para la selección de una terna de candidatos, en los casos del defensor y el contralor, que incluye un concurso público y evaluación de atestados<sup>10</sup>.

El procedimiento legislativo ha reducido la discrecionalidad de los nombramientos ya que ahora la elección de estos jefes se realiza después de extensos debates públicos y negociaciones políticas en el Congreso. Aunque también ha ido en detrimento de la gestión de las instituciones que en algunos casos han quedado sin jefe por meses, mientras se espera el nombramiento de la Asamblea Legislativa<sup>11</sup>.

En el caso de los magistrados, gracias a una reforma constitucional aprobada en junio del 2002, se necesita el voto de por lo menos 38 de los 57 diputados para que un aspirante a magistrado sea elegido. Antes de esta reforma solo los jueces de la Sala Constitucional requerían mayoría calificada. Ahora el requisito se extiende también a los magistrados titulares y suplentes de la salas Primera, Segunda y Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Esta tendencia a una mayor independencia se presenta, con diferencias importantes, en la mayoría de los países latinoamericanos. Para la década del 90 todos los países tenían contralorías generales, cortes de cuentas o tribunales de cuentas. En la mayoría de los países de la región latinoamericana, las máximas autoridades de las contralorías son nombradas por el Poder Legislativo, con condiciones específicas tales como votación calificada, recomendación previa de la Corte Suprema y, en ciertos casos, recomendaciones de organismos no gubernamentales. Mientras que en tres países – Bolivia, Chile y Ecuador-, todavía el Poder Ejecutivo nombra directamente a estas autoridades (PNUD 2004). En Centroamérica se presenta una tendencia hacia una composición colegiada del órgano contralor (Honduras, Nicaragua y El Salvador), aunque con motivos políticos diferentes. En Guatemala y Honduras se ha intentado tomar en cuenta a la sociedad civil organizada en la elección del contralor (PNUD 2003).

En todos países latinoamericanos el ombudsman o defensor de los habitantes, es nombrado por el Congreso, aunque existen diferencias en cuanto al número de votos requerido y el procedimiento. Por ejemplo, en Argentina, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Bolivia se exige 2/3 partes del Congreso; en cuatro países se designa una comisión legislativa para que proponga una terna al Parlamento. Sólo en el caso de Colombia los candidatos a defensor son propuestos por el Poder Ejecutivo y entre ellos el Congreso vota por alguno (Ugla 2003).

### **Cuadro resumen 3**

#### **Garantías de independencia de las principales entidades de control horizontal**

<b>Institución</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Naturaleza jurídica</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Nombramiento</b>
CGR	Ley 7428 (1994)	Órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Asamblea Legislativa
DHR	Ley 7319 (1992)	Adscrita al Poder Legislativo	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Asamblea Legislativa
ARESEP	Ley 7593 (1996)	Institución Autónoma.	Presupuesto aprobado por la CGR.	Consejo de Gobierno con ratificación de la Asamblea Legislativa
SUGEF	Ley (1995)	Órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Jerarca
SUGEVAL	Ley 7732 (1997)	Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Jerarca
SUPEN	Ley 7523 (1995)	Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central.	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Jerarca
PGR	Ley 6815 (1982)	Es un órgano de desconcentración	Se incluye en el presupuesto de la	Poder Ejecutivo y ratificado por la

		máxima del Ministerio de Justicia y Gracia.	institución a que pertenece.	Asamblea Legislativa.
Auditoría General de Servicios de Salud	Ley 8239 (2002)	Es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Salud	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Poder Ejecutivo
Contralorías de servicio	Decretos ejecutivos 22511 (1993), 23721 (1994) y 26025 (1997)	Dependencias de las instituciones.	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	Jerarca.
Comisión Nacional del Consumidor	Ley 7472 (1994)	Es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Se incluye en el presupuesto de la institución a que pertenece.	

Fuente: Elaboración propia con base en la Tabla 2, anexos.

## *B.2 Competencias legalmente establecidas*

### **B.2.1 Funciones legalmente establecidas**

La creación o fortalecimiento de las instituciones de control se realiza por medio de la aprobación de leyes que incluyen una serie de competencias para cada especialidad, antes dispersas y poco delimitadas entre las instituciones. Se le otorga legalmente un listado de funciones, algunas nuevas, pero con mayor especialización a las instancias para actuar. Según un listado identificado por la CGR, para el año 2003 existen 36 entidades estatales que realizan funciones de fiscalización de algún tipo<sup>12</sup>, desde la propia Asamblea Legislativa hasta otros tan especializados como el Museo Costarricense de Arte Contemporáneo.

La principal modificación institucional y legal en cuanto a mecanismos de control fue la aprobación de la Ley 7128 de Jurisdicción Constitucional, el 11 de octubre de 1989. Según la cual la Sala Constitucional “es el órgano único y supremo al que le corresponde declarar la inconstitucionalidad de las leyes y actos sujetos al derecho público, salvo los actos jurisdiccionales del Poder Judicial y la declaratoria de elección del Tribunal Supremo de Elecciones”. También se le otorgó a esta Sala el conocimiento de los recursos de habeas corpus y de amparo, así como la competencia para resolver los vetos del Ejecutivo por motivos de inconstitucionalidad, conflictos por competencia de poderes, también resuelve sobre su propia competencia y conoce cuestiones incidentales que surjan ante ella y prejudiciales conexas (artículo 7 de esta ley) (Volio, 2000).

Otra adición importante a la institucionalidad de control fue la que se refiere a la defensa de los derechos humanos. En 1990 con la aprobación de la Ley 7142 de Igualdad Real de la Mujer se creó la Defensoría General de los Derechos Humanos, como un ente adscrito al Ministerio de Justicia y Gracia, específicamente con el mandato de proteger los derechos de la mujer, del niño y del consumidor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de esta ley. El objetivo era unificar en una sola entidad las defensorías que

existían en el Ministerio de Justicia y Gracias, las Procuradurías de los consumidores y de derechos humanos. La Defensoría general se dividió en Defensoría de la Mujer, Defensoría de la Infancia, Defensoría del Consumidor, Defensoría de los Internos del Sistema Penitenciario y Defensoría del Usuario del Registro Nacional. Sus funciones y organización fueron determinados por un reglamento ejecutivo que se dictó en 1990 (Reglamento a la Ley de Creación de la Defensoría General de los Derechos Humanos, decreto ejecutivo 20325-J), el cual establece la organización interna, competencias, procedimientos, independencia de criterio, y el carácter vinculante de los pronunciamientos de la Defensoría. Hasta que en 1992 se promulgó la ley de la actual Defensoría de los Habitantes, con el objetivo de proteger a los habitantes de los distintos actos de la administración pública que atenten contra los derechos ciudadanos. Dentro del mismo marco del Ombudsman escandinavo, o bien del Defensor del Pueblo español y otros en América Latina, la Defensoría constituye un órgano del parlamento para la protección de los derechos humanos (Proyecto Estado de la Nación 2000).

Otras instituciones de control que ya existían sufrieron modificaciones institucionales internas por medio de la aprobación de nueva legislación (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República 1994, ARESEP 1996). La CGR lleva un registro de las funciones que se les han ido asignando tanto por la ley orgánica de la institución, como por otras leyes que les atribuyen responsabilidades de fiscalización. De este recuento puede verse como en un período de 4 años, diferentes normativas, así como resoluciones de la Sala Constitucional le han agregado cerca de 100 funciones a las CGR, especialmente importante fueron la resolución de la Sala que dispuso que la CGR debe refrendar todos los contratos del Estado. Desde el primer año de esta resolución, el número de contratos anuales refrendados oscila entre 800 y 1200. También fue importante el crecimiento de funciones durante el 2002 con la aprobación de la ley General de Control Interno y la ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

El aumento no ha sido solamente cuantitativo sino que se pueden encontrar elementos cualitativos diferentes que amplían las competencias contraloras. Por ejemplo mientras en la ley orgánica original de la CGR la describía como el ente de vigilancia de la hacienda pública, en la ley actual se establece como el órgano de control superior de la Hacienda pública y el rector del sistema de fiscalización. Dentro del ámbito de su competencia se agregan mejor definidos los entes públicos no estatales, los sujetos privados, entes del extranjero, y otros que administren fondos públicos. Como ente rector de la fiscalización, la Contraloría ha incursionado en la temática de rendición de cuentas, elaborando un proyecto institucional que tiene como propósito diseñar un Sistema de Rendición de Cuentas (CGR, 2004). Un área que se ha fortalecido también es el desarrollo de un sistema de control interno en las instituciones, que les permita en el futuro dirigirse hacia un sistema de control de segundo piso, en el cual la CGR pueda contar con el apoyo de los auditores internos y de otras instituciones que funcionen como órganos de control de primera instancia, y ella se dedique mayoritariamente a supervisar a estos órganos (Matamoros, 2004). En síntesis, esta institución cuenta hoy en día con más funciones, mayor alcance y ámbitos de control nuevos.

Adicionalmente a estas instituciones tradicionales, en este segundo período también se crearon mediante leyes nuevas instancias de control en temas novedosos en el país. La

ley de competencia y protección del consumidor creó la Comisión Nacional de Promoción de la Competencia y la Comisión Nacional de Defensa del Consumidor.

La Comisión Nacional del Consumidor (CNC) es creada por la Ley de Promoción y Defensa del Consumidor, #7472 en 1994, con el propósito global de defender los intereses de los consumidores. La CNC está adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, e integrada por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados todos directamente por el Ministro del ramo. Además, para el cumplimiento de sus funciones la CNC cuenta con una Unidad Técnica de Apoyo que se encarga de recibir y registrar las denuncias presentadas por los consumidores, evalúa las pruebas presentadas para hacer las denuncias, realiza audiencias de conciliación entre las partes y lleva los procesos de instrucción en los casos en que se infrinja la ley, de manera que después pueda tomar una resolución ajustada a derecho.

En el ámbito financiero se crearon mediante leyes instituciones de control nuevas también, en 1995 la Superintendencias General de Entidades Financieras (SUGEF), en 1997 la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), posteriormente en el 2002 la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

En contraste con este fortalecimiento de competencias, las contralorías de servicio son instancias de control que no tienen una ley que las fundamente, sino que fueron creadas por decreto ejecutivo (22511- MIDEPLAN del 17/9/1993) y a éste se le han ido agregando otros decretos. Hay dos proyectos de ley en la corriente legislativa que pretende dotar a las contralorías de servicio de un marco normativo propio y superar su situación actual en donde funcionan por medio de varios decretos presidenciales (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

Ambas iniciativas pretenden crear un sistema nacional de contralorías de servicio, conformar estas dependencias en todos los ministerios, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y municipalidades, así como las empresas privadas que brinden servicios públicos, basados como fundamento en el derecho de los habitantes de recibir servicios públicos de óptima calidad. Uno de los proyectos de ley fue presentado por la Defensoría de los Habitantes y pretende que esta instancia se convierta en el ente rector de las contralorías, el otro fue propuesto por el MIDEPLAN y establece que este ministerio siga funcionando como la secretaría técnica de las contralorías, pero el rector sería un Consejo Nacional de Contralorías de Servicios. En general, los dos proyectos establecen funciones similares para estos órganos, no solamente de control de la gestión y calidad de los servicios públicos, sino también de generador de propuestas y acciones que coadyuven en esta dirección (Anexo, cuadro 13).

Finalmente, debe mencionarse que una forma tradicional de control como lo es el control político parlamentario, se ha llevado a cabo “mediante una gran variedad de mecanismos, escasamente regulados o del todo carentes de cualquier procedimiento para su concreción, por lo que el control, en la mayoría de los casos, si no en todos, se produce sobre la base de criterios de oportunidad política, libremente valorados por los legisladores lo cual dificulta la tarea de definir qué es el control parlamentario, a partir de rigurosos criterios jurídicos.” (Solís, 1995. Citado por Arias, 2002) (Arias, 2002). Ha sido

la Sala Constitucional la que ha definido en el transcurso de estos años, los alcances de los mecanismos de control de la Asamblea Legislativa (Saborío, 2004).

### **B.2.2 Mecanismos de control y sanciones**

Las competencias de las entidades de control tienen asociados mecanismos específicos de ejecución, algunos de los cuales pueden ser activados de oficio por la misma institución. También incluyen sanciones relacionadas al incumplimiento de la normativa por parte de los funcionarios.

En cuanto a los recursos que pueden ser activados por los habitantes, el más frecuente es la denuncia mediante la Defensoría de los Habitantes. La figura del Ombudsman, en quien se sustenta la DHR, se caracteriza por la naturaleza especial de su intervención en la tarea de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos. No se trata de un tribunal de justicia o de un juez, es decir, que no cumple con una función jurisdiccional. Informa, investiga, propone medios de soluciones o formas de acercamiento entre posiciones diversas exponiendo su criterio, pero sus decisiones no tienen el carácter vinculante. Advierte o recomienda, pero sus propuestas pueden o no ser acatadas por las instituciones estatales. Su autoridad se basa en la credibilidad, prestigio y confianza que va adquiriendo frente a la sociedad y el estado. Por eso se dice que asume la función de "Magistratura de Influencia". Esto le permite influir en la opinión pública, lo cual compromete a las instituciones pública interpeladas por ella. Si las instituciones no acatan sus advertencias, finalmente puede recurrir a otros mecanismos, como interponer recursos jurisdiccionales, recomendar la aplicación de sanciones disciplinarias, recurrir a la censura pública y presentar la situación ante la Asamblea Legislativa, ante la cual debe presentar un informe anual (Guzmán, 1999).

En segundo lugar de frecuencia se encuentra el recurso de amparo. Este es una vía directa para reclamar la ilegalidad de un acto de la administración, que no requiere agotar la vía administrativa. En un principio la legislación establecía la suspensión automática del acto recurrido, y esto lo hizo un recurso muy popular, pero en el 2002 se aprobó una reforma para que la suspensión del acto fuera una excepción y no la regla.

En cuanto al control interinstitucional, las funciones se concentran en la CGR, a quien le corresponde establecer los criterios de control y fiscalización de la hacienda pública; promocionar el control interno y la función asesora y preventiva de la auditoría interna; evaluar el gasto en relación con el cumplimiento de objetivos presupuestados para mediano y largo plazo y; verificar la existencia y efectividad de los sistemas de control interno de las demás instituciones de la Administración.

El carácter de acatamiento obligatorio que tienen las disposiciones o directrices que emite la Contraloría dan cuenta de la importancia de conocer los mecanismos de control que utiliza para desempeñar sus funciones. A tal efecto, los procedimientos de control son también diversos: examinar y aprobar los presupuestos de la Administración; la recepción de los informes de presupuesto de las diferentes instituciones; realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial: realizar investigaciones sobre casos

específicos y; decidir y emitir los criterios sobre el uso eficiente de la hacienda pública por parte de los funcionarios correspondientes.

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha visto modificarse su ley orgánica para asumir funciones en cuanto a la protección del medio ambiente, con la creación de la Procuraduría del Medio Ambiente y en cuanto al control de la corrupción, con la creación de la Procuraduría de la Ética (2002). También en diciembre de 1999 logró implementar el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), que busca establecer un único sistema de información jurídica en el país (SINALEVI) (Proyecto Estado de la Nación, 2000). Adicionalmente a estas funciones, la PGR desarrolla una amplia actividad de asesoría a la Sala Constitucional, que también le ha significado el aumento de su actividad (Anexos, cuadro 8).

Para hacer efectivas las fijaciones tarifarias la ARESEP dispone del mecanismo de la multas, que van desde cinco hasta diez veces el valor del daño causado que ella misma determine, estas multas pueden aplicarse en los siguientes casos:

- ?? Cobro de servicios distintos a los señalados por la Autoridad Reguladora.
- ?? Mantenimiento inadecuado de los equipos de trabajo de servicio público que pongan en peligro personas o propiedades.
- ?? Uso fraudulento de Bienes para evadir el pago regulado.
- ?? Prestación no autorizada del servicio.
- ?? Levantamiento, sin la autorización del ente que otorgó la concesión, de equipos indispensables para brindar el servicio.
- ?? incumplimiento de la obligación de asegurar a los trabajadores.

Además se le otorga la potestad de revocar el permiso o concesión si alguna de estos hechos resultan repetitivos y en el caso de empresas que cuenten con la autorización para brindar el servicio podrán proceder al cierre de la misma y la remoción del equipo, contando con la ayuda de la Fuerza Pública.

En otro tipo de mecanismos como en la Comisión Nacional del Consumidor, la resolución de las denuncias puede darse por medio de un proceso conciliatorio entre las partes, si se concilian el caso se archiva; también mediante el procedimiento ordinario, en el cual la CNC resuelve la denuncia aplicando una infracción o una multa, que si no es cancelada el caso se traslada a los tribunales y finalmente la medida cautelar que procura evitar un engaño o peligro a los consumidores ordenando el congelamiento de productos hasta que hayan pasado los estudios respectivos .

En el tema de control político, los mecanismos utilizados son las informaciones, las interpellaciones, las preguntas y las comisiones de investigación, los votos de censura; el espacio de control político del Orden del Día del Plenario (hora de control político); las denuncias; el control sobre los nombramientos; la réplica al Informe del Estado de la

Nación del Presidente de la República; el Control político y económico que despierta la discusión y trámite del Presupuesto Ordinario de la República; las Conferencias de Prensa, entre otros (Arias, 2002).

### *B.3 Capacidad humana y financiera*

En comparación con el año 1985, las principales instituciones de control tienen más personal y más recursos (con excepción de la ARESEP). La creación de instituciones nuevas en el Estado se puede apreciar en el sector de instituciones de control (DHR, ARESEP, CNC, Procuradurías, Tribunales Ambientales, Contralorías de servicio, Sala Constitucional, Superintendencias, etc.), con lo cual también ha aumentado el número de plazas y recursos. También es cierto que en comparación con países centroamericanos, los recursos per capita gastados en estas instituciones son notables mayores.

Ahora bien, a lo largo de estos años la tendencia no ha sido estable, para algunas instituciones ha significado un fortalecimiento constante (DHR), pero para otras ha sido un retroceso (ARESEP) y en general se presentan altibajos en el presupuesto dedicado a las tres principales entes de control horizontal. Tampoco hay un patrón definido en cuanto al crecimiento de las plazas. Desde un punto de vista de más largo plazo, es interesante constatar como en el año 1975 solo la CGR y la ARESEP gastaban el mismo porcentaje del presupuesto total de la República que se gastó en el 2003 (incluyendo además de esas dos, a la DHR).

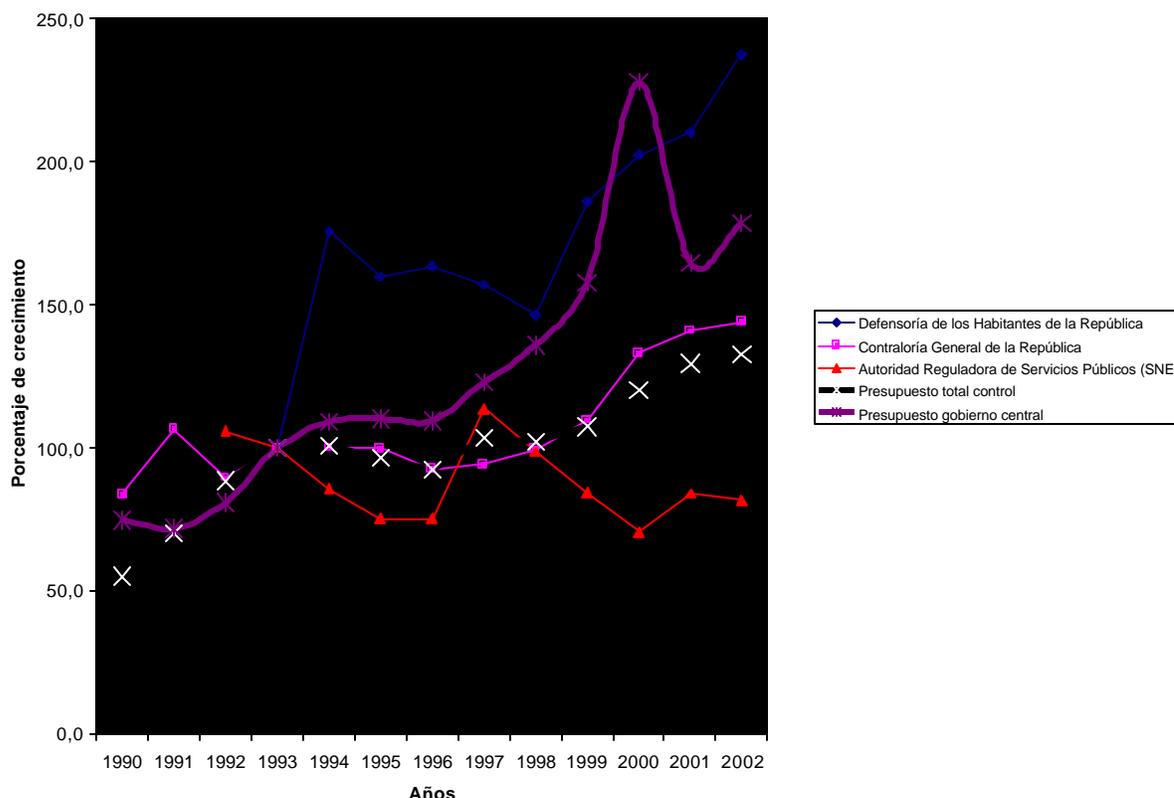
#### **B.3.1 Crecimiento del presupuesto**

Mientras las funciones de los mecanismos de control aumentaron rápidamente en los noventa, el presupuesto disponible y la cantidad de plazas por institución lo hacían poco y más lentamente. Tomando como base el presupuesto real ejecutado de 1975 y el de 2003, las tres principales instituciones de control horizontal han tenido un aumento de más de tres veces del presupuesto. Sin embargo este crecimiento no ha sido de manera sostenida en la década sino que ha tenido un comportamiento inestable. Tanto la CGR como la ARESEP tuvieron crecimientos negativos al inicio de la década del 90, al igual que otras instituciones del Estado que hicieron recortes presupuestarios. A mediados de los noventa (94, 95 o 96) tuvieron un repunte, el cual se mantuvo con una tendencia creciente únicamente el caso de la CGR, las otras dos instituciones son fluctuantes (Anexos, cuadro 15).

## Gráfico 1

### Crecimiento de los presupuestos reales de la CGR, DHR, ARESEP

Base 100\_ =1995



Elaboración propia con base en cuadro 15 Anexos.

Los presupuestos sumados de las tres principales instituciones de control horizontal principales solo gastan el 0,05 del total del presupuesto ordinario de la República, misma proporción que gastaba solamente la CGR en 1975. En comparación con el gasto que realizan otros países centroamericanos, este presupuesto es muy superior. Por ejemplo, solo para la CGR en el año 2001 se gastó aproximadamente \$4 per capita, mientras que en las otras contralorías del área apenas llegaba a \$2 y tres de los países ni siquiera superaban un dólar. Los presupuestos de los ombudsmen también presentan estas diferencias, mientras que en Costa Rica. El Salvador y Guatemala gastaron entre 3 y 4 millones de dólares, en Honduras y Nicaragua tuvieron menos de 1,5 millones (PNUD, 2003).

Cabe mencionar a este punto, que la cooperación internacional ha jugado un papel muy importante en el financiamiento de estos organismos en Latinoamérica (Uggla, 2003), y Costa Rica no ha sido la excepción. Estos aportes han permitido la ejecución de programas tan importantes como las unidades móviles en la Defensoría de los Habitantes,

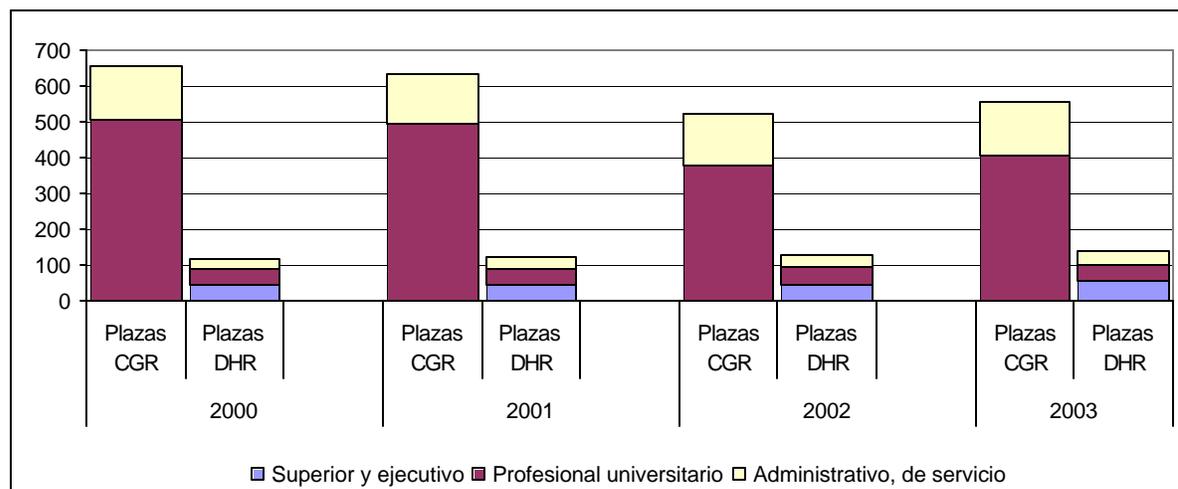
los programas de capacitación para la participación en la ARESEP, el SINALEVI es la PGR, etc.

### B.3.2 Plazas asignadas

Con respecto a la capacidad humana, las instituciones han incrementado el número de plazas (de nuevo con la excepción de la ARESEP), pero no todas en la misma magnitud. En contraste con la ARESEP que ha visto disminuidas 39 de sus plazas desde 1986 hasta la fecha, la DHR ha tenido sesenta plazas más desde su creación. (Anexos, Cuadro 10). El crecimiento en las plazas se concentra tanto en el sector administrativo como en el profesional. (Anexos, cuadro 11)

#### Gráfico 2

Plazas asignadas a la CGR, DHR y ARESEP 2000-2003, según clasificación de puestos.



Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 11 de los Anexos.

La disminución presupuestaria, como de plazas en la ARESEP responde también a un cambio institucional en el cual se dejó de ser ejecutora y prestadora de servicios públicos como lo era el SNE, para únicamente concentrarse en su actividad reguladora.

En términos de la capacidad de las instituciones para enfrentar la demanda de mayores competencias y funciones, llama la atención el hecho de que casi todas las instituciones realizaron procesos de modernización institucional en la segunda mitad de los noventa. El Servicio Nacional de Electricidad se transformó en ARESEP en 1996, ello la obligó a realizar una serie de reformas institucionales para cumplir con sus funciones. En 1997, con fondos del BID, inició un proceso de capacitación para promover y canalizar la participación ciudadana en la institución (ARESEP, 1999).

La PGR en 1999 inició el proyecto de Modernización y Transformación Institucional, el cual incluyó el rediseño de la estructura organizacional y ocupacional. La CGR también

sufrió una reforma institucional en 1998 orientada a la modernización y agilización de la labor de control que le compete. En 1999 se emitió un nuevo reglamento orgánico de la CGR. Los organigramas de estas tres instituciones se modificaron radicalmente, en virtud de ajustarse a los cambios en la demanda y en el entorno en que trabajan (Beirute 2004; Matamoros 2004). En el tanto que el objeto de control (el Estado) cambie, estas instituciones contraloras deben ajustarse también.

#### *B.4 Cobertura temática o geográfica y tipo de control*

En los noventa se pueden identificar tanto una expansión de la agenda en las instancias de control, como un mayor esfuerzo por ampliar su cobertura a lo largo del país. Se incluyen como parte de las nuevas temáticas los derechos humanos, la protección a discapacitados, al adulto mayor, a los consumidores, el medio ambiente, etc.

##### **B.4.1 Temática de control**

La Sala Constitucional ha sido de los órganos de control horizontal con mayor cobertura tanto temática como en número de casos recibidos. De un análisis realizado por Volio para la celebración de los 10 años de la Sala constitucional puede concluirse que uno de sus principales efectos en el funcionamiento de la administración pública ha sido el respeto al debido proceso legal, previsto en la Ley General de Administración Pública. Pero la jurisprudencia de la Sala ha resuelto sobre numerosas materias, por ejemplo entre las más destacadas ha limitado el concepto de propiedad privada en razón de prioridades ambientales, elimina la censura previa de los materiales por publicar, la eliminación de la colegiación obligatoria para ejercer el periodismo, etc. Incluso se han registrado conflictos entre poderes, principalmente del Legislativo con la Sala por sentencias que ésta ha dado y que la Asamblea Legislativa ha considerado interferencia en sus competencias (el caso de las intervenciones telefónicas en que la Sala no sólo dio un criterio legal sino que opinó sobre la conveniencia de la ley, o la eliminación de la vinculatoriedad de los informes de las comisiones de investigación legislativas). También se han suscitado conflictos en materia electoral, en donde la Sala llegó a anular unas elecciones distritales realizadas en todo el país en 1992, aunque después de eso ha rechazado de plano prácticamente todos los recursos que se presenten en materia electoral aduciendo que es competencia del TSE (Volio, 2000).

El tema de control político ha cobrado nuevos ímpetus a raíz de la conformación cada vez más fragmentada de la Asamblea Legislativa. Por medio del mecanismo de las comisiones de investigación, los diputados han conocido una amplia cantidad de temas, sobretodo aquellos relacionados con irregularidades en determinadas instituciones públicas y hechos políticos.

En materia de protección de derechos, a partir del año 1990 y hasta 1993, las memorias del Ministerio de Justicia y Gracia dan cuenta del trabajo de estas defensorías de derechos humanos. Los principales temas en que concentraban su trabajo eran:

?? Defensor de los derechos humanos: atendió casos referentes a discriminación racial, sexual, condición migratoria y preferencia religiosa. A partir de 1993

- asume defensa de grupos de la tercera edad, indígenas, medio ambiente y discapacitados.
- ?? Defensoría de la Infancia: maltrato físico y psicológico, pensiones alimenticias, incumplimiento de competencias, desarrollaron el programa línea abierta, en colaboración con la Comisión Verificadora de los Derechos del Niño (Decreto 19884-PJ).
  - ?? Defensoría de los Internos: tenían dos defensores (Buen Pastor y La Reforma).
  - ?? Derechos del consumidor: denuncias por cobros excesivos de agua, 20% luz, 10% transporte público, 10% comercios.
  - ?? Defensoría de la mujer: la mayoría de los casos por violencia doméstica, derechos de las madres, despido de embarazadas y pensiones alimenticias.
  - ?? Usuario del registro: quejas sobre la atención recibida.

No se contaba con un registro sistemático del número de casos que se atendían y resolvían en las Defensorías, sin embargo resalta el número de consultas vía telefónica o personalmente, que se recibieron en la Defensoría de los Derechos de la Mujer. Esta oficina siguió funcionando hasta 1997, aunque con diferentes nombres: Programa de Mujer y Violencia de Género (1994), Unidad de la Mujer y la violencia de género (1995), Delegación de la Mujer (1997). También en 1994 estaba funcionando el Programa de Derechos Humanos y Personas Mayores. Las demás defensorías desaparecieron como consecuencia de la creación de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Menos de cuatro años después de la creación de la Defensoría de los Derechos Humanos, se promulgó la ley 7319 de creación de la Defensoría de los Habitantes, que entró en vigencia el 10 de marzo de 1993 y empezó su funcionamiento en el mes de octubre del mismo año (DHR, 2003). La nueva institución agrupó las diferentes defensorías que existían en el Ministerio de Justicia, con excepción de la defensoría de los derechos de consumidor que fue absorbida por el Ministerio de Economía y la fiscalización de los servicios públicos que actualmente la realiza la ARESEP.

Las funciones de la defensoría de los usuarios del Registro Nacional fueron asumidas posteriormente por la Contraloría de Servicios del Ministerio de Justicia que inició su funcionamiento en 1999. Esta contraloría atendió en su primer año 807 atenciones, 428 consultas, 379 quejas, remitió 222 referencias, 283 respuestas formales y realizó 64 visitas a cárceles. Aunque posteriormente fue cerrada (Ministerio de Justicia y Gracia, 2000).

Por su parte la temática de defensa de los consumidores se concentra en la acción de la Comisión Nacional del Consumidor, ésta inicia una vez que un consumidor o una persona, aunque no sea el agraviado directamente, presenta una denuncia ante esta instancia. En su año inicial la comisión recibió 781 denuncias, y tuvo un auge dos años

después cuando este número sobrepasó las 2500, pero actualmente esta recibiendo la misma cantidad que en 1995 (ver cuadro 18). Las denuncias recibidas han sido clasificadas según el artículo de la Ley de Promoción y Defensa del Consumidor, # 7472, que fue violado, según el cual las demandas más frecuentes se dan con relación al inciso g) del artículo 31 de la citada Ley, que trata sobre al obligación de garantía de los bienes, seguidamente, está el inciso a) del mismo artículo que se refiere a las normas de contratación y en un tercer lugar de importancia, el inciso m), sobre el incumplimiento de las normas de calidad y reglamentaciones (Guzmán, 1999).

La Defensoría ha tratado una amplia cantidad de temas. Desde 1997 las denuncias y expedientes se procesan por medio de seis direcciones: la Dirección de la Defensoría de la Mujer, Protección Especial, Calidad de vida, Control de la gestión administrativa, Niñez y adolescencia y la Dirección de Defensa. Actualmente la institución recibe más de 20 mil consultas anuales (Cuadro 17, Anexos). Dentro de los informes anuales se pueden identificar a lo largo de estos años una serie de temas que han sido seleccionados de oficio por los jefes por considerar que representan los intereses de una amplia parte de la población, entre estos temas se encuentran la violencia doméstica, la educación, el trato al ciudadano, la reforma fiscal, el tema de desechos sólidos, acceso a la información administrativa, privilegios en la función pública, etc. El número de temas de oficio varía significativamente de un año a otro, de acuerdo a la voluntad del jefe de la institución (cuadro 16, Anexos).

La CGR también ha ampliado su gestión de control, en primera instancia ha resuelto sobre temas novedosos, como por ejemplo los estudios que ha realizado en materia ambiental<sup>13</sup> y ha promovido el tema de la rendición de cuentas más allá de la fiscalización presupuestaria. En segunda instancia, ha incursionado en el fortalecimiento de los controles internos de la administración, hasta el punto de presentar y lograr la aprobación de la ley General de Control Interno en el 2002.

Paralelamente, el control presupuestario se ha visto fortalecido por la creación de condiciones en el parlamento para realizar una fiscalización sobre los presupuestos públicos a través de la Comisión de Ingreso y Gasto. Esta comisión fue creada a principios de la década de los noventa con la intención de hacer cumplir el precepto constitucional que indicaba que la Asamblea Legislativa era la última palabra en cuanto a la liquidación del presupuesto. En sus primeros 10 años de funcionamiento, la Comisión se dedicó a elaborar una ley que permitiera realizar un control presupuestario basado en indicadores de gestión. Esta ley fue aprobada en el 2002 con el nombre de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, y junto con la más reciente ley General de control interno y otras normas, conforman el marco legal de la administración para la rendición de cuentas (Saborío, 2004). Después de la aprobación de la ley la Comisión de Ingreso y Gasto ha realizado algunas actividades de seguimiento de los informes de fiscalización de la Contraloría General y ha utilizado las comparecencias de funcionarios públicos para solicitarles explicación por el uso de ciertos recursos públicos.

La fiscalización ambiental también se fortaleció con dos mecanismos de control: la procuraduría ambiental y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). En 1995 se crea la figura del Tribunal Ambiental Administrativo, encargado básicamente de conocer,

tramitar y resolver, las denuncias por violaciones a la legislación ambiental y los recursos naturales. Dicha función le permite contribuir con el cumplimiento del derecho que tienen los ciudadanos a tener un ambiente limpio y el deber de proteger el equilibrio con la naturaleza, denunciando los actos ilegales contra los recursos naturales.

Todo ello en la línea de los Derechos Humanos de Cuarta Generación, que contemplan los derechos ecológicos y ambientales. El TAA está adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), específicamente al Despacho del Ministro, con "competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones". Este Tribunal está integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes nombrados por el mismo Ministro.

La gestión de control que realiza este Tribunal consiste en que cualquier persona, grupo o entidad interesada en hacer valer sus derechos en materia ambiental, puede plantear una denuncia ante el TAA, ya sea que la lesión de ese derecho sea causada por parte del Estado o por un particular, así que en este órgano se efectúa tanto un control de los ciudadanos hacia la autoridad estatal (vertical), como también un control entre las instituciones estatales (horizontal).

Los fallos del TAA agotan la vía administrativa y son de acatamiento estricto y obligatorio. Asimismo, está facultado para establecer, vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por las violaciones de la legislación tutelar del ambiente. Los estudios de impacto ambiental y las investigaciones de las denuncias que requiera el TAA son efectuadas por la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA). Las denuncias que conocen el TAA desde su creación y hasta el año 2003 son un total 1127 (Ver cuadro 20 anexos)

#### Recuadro 1

##### La función de fiscalización del Tribunal Supremo de Elecciones

Por disposición constitucional, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) tiene la responsabilidad en forma exclusiva e independiente de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. En 1975 se introdujo una reforma constitucional para asignarle al TSE el rango y la independencia de los Poderes de la República, lo cual ha significado que actúe como un cuarto poder en Costa Rica.

El Tribunal Supremo de Elecciones realiza un control sobre el cumplimiento de los derechos ciudadanos por parte del Estado, especialmente de los derechos políticos durante los procesos electorales, debido a que le corresponde resolver denuncias sobre parcialidad política de los servidores públicos, garantizar las libertades irrestrictas para la emisión del sufragio y efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios, entre otros.

Además el TSE tiene la facultad de interpretar en forma obligatoria y exclusiva las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, lo cual le permite actuar como contrapeso a los restantes poderes del Estado. Está facultado para hacer uso de la Fuerza Pública con tal de garantizar la realización del proceso electoral en forma libre y ordenada. Las resoluciones del TSE sobre las denuncias o casos que le corresponden tramitar, no tienen recurso alguno, es decir son inapelables, excepto por prevaricato.

Sobre la gestión de control desarrollada por el Tribunal Supremo de Elecciones durante 1996, llama la atención el hecho de que la mayoría refieren a demandas por parcialidad o beligerancia política de los funcionarios del Ejecutivo. Tales denuncias son presentadas por el partido de oposición mayoritario. Es importante hacer notar que aquí no se toman en cuenta las denuncias sobre propaganda política, que significaban alrededor del 80% de las denuncias presentadas ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las razones de excluirlas tienen que ver con que se circunscriben a 1994, coincidiendo con el período electoral;

y sobretodo, que a partir de las elecciones de 1998, la publicidad de campaña ya no es regulada por el TSE, en virtud del pronunciamiento de la Sala Constitucional que eliminó la llamada censura electoral (Guzmán, J. 1999).

No obstante el TSE ha seguido manteniendo un control sobre el respeto a los derechos electorales de los ciudadanos a través de una especie de figura conocida como el amparo electoral. Esta figura le permitió, por ejemplo, prohibir la realización de un debate televisivo que no incorporaba a todos los candidatos. La verdad es que -hasta la fecha- el amparo electoral es tan solo un desarrollo jurisprudencial conjunto del TSE y de la Sala Constitucional. Y existe tan solo porque, fuera de esas dos instancias, no hay ninguna otra interna que pueda decir que no existe (Hess, Febrero del 2002)

Uno de los proyectos de reforma del Código Electoral le otorgaría al TSE la función de “Garantizar, mediante el recurso de amparo electoral, el ejercicio de los derechos fundamentales previstos en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes en Costa Rica, con motivo de la actividad electoral. El mismo se tramitará, y las resoluciones se ejecutarán, según las reglas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”

Las Comisiones Especiales de Investigación es el mecanismo de control político más utilizado por la Asamblea Legislativa para controlar la gestión pública de las instituciones de la Administración y de quienes ocupan cargos públicos. Las Comisiones Especiales de Investigación son integradas por el Plenario Legislativo, para investigar casos específicos que implican responsabilidades políticas de instituciones y funcionarios públicos, deben elaborar un informe e incorporar recomendaciones sobre los pasos para garantizar la rendición de cuentas a la ciudadanía y al Estado. Desde 1990 se registran alrededor de 90 comisiones formadas para investigar acciones irregulares de la administración pública o a funcionarios particulares. Hasta esta administración las estadísticas indicaban que la mayoría de casos correspondían a levantamiento de inmunidades de funcionarios, pero en el año 2002-2003 la creación de comisiones de investigación fue principalmente para el control de recursos públicos (Anexos, cuadros 22-25).

Los mecanismos más utilizados por las comisiones de investigación son la revisión exhaustiva de los documentos públicos que revelan datos sobre el objeto de estudio y la convocatoria a declaración y entrevista de los funcionarios públicos y demás ciudadanos presuntamente vinculados o informados sobre el tema en cuestión. El traslado de información por parte de la Asamblea Legislativa a otras instancias estatales competentes para darle seguimiento a los casos, es el otro mecanismo utilizado. Hay que recordar que las Comisiones no son Tribunales, sino instancias, como su nombre lo indica, especiales de investigación, surgen para indagar sobre un conjunto de hechos y por períodos determinados.

En este sentido, aunque la comisión de investigación es creada para un propósito específico de control, producto de una moción aprobada en Plenario legislativo, sus resultados pueden apuntar hacia diversos propósitos, que van desde reformas o nueva legislación, hasta propuestas de mejoramiento y redefinición de funciones de los entes y funcionarios públicos.

La permeabilidad de los casos tratados por las comisiones legislativas de investigación ante la prensa, hace que se traduzcan en objeto de debate en amplios sectores de opinión pública y se enfrenten a posiciones encontradas respecto de la validez de su quehacer

público. En este sentido, aunque sus informes no tienen carácter vinculante, la presión social se acerca a un juicio moral sobre la gestión pública de los actores políticos objeto de investigación. En todo caso, al carácter consultivo de las comisiones, se une su limitación a investigar solamente asuntos vinculados a instituciones y funcionarios públicos (Guzmán, 1998).

#### **B.4.2 Tipo de control**

Como se mencionó en la sección introductoria, hay varios tipos de clasificación de los mecanismos de control (por tema, según el momento en que se realiza, etc.). En el título anterior se describió la amplia variedad de temas y asuntos que revisan los mecanismos de control. En esta sección interesa sobretodo apuntar si éstos controles funcionan antes o después del acto administrativo, y si son activados por la ciudadanía o si las instituciones pueden actuar sin que medie una denuncia.

Sobre el primer punto, las instituciones poseen mecanismos previos y posteriores, aunque algunas se especializan en uno de ellos. Por ejemplo la CGR en el 2003, concentra el casi el 70% de sus funciones en controles previos de autorizaciones presupuestarias, mientras que el porcentaje restante se dedica a actividades de control posterior como liquidación presupuestaria e informes de auditoría. La Defensoría por su parte por lo general recibe las denuncias posterior a que se haya producido violación del derecho, pero también realiza actividades de promoción y difusión de derechos y participa en representación de los habitantes en muchos foros que pueden considerarse como actividades de prevención de las denuncias.

Una de las novedades de la DHR con respecto a las defensorías existentes es su capacidad de revisar actos de la administración de oficio, es decir, sin que medie ninguna solicitud de un ciudadano. De esta forma la DHR además de velar por los derechos de los ciudadano en particular, puede realizar un control de los intereses difusos de la población e iniciar de oficio una investigación de un tema que afecte a un grupo en general.

Por su parte la ARESEP en procura de fortalecer los criterios técnicos para la fijación de tarifas ha emitido reglamentos específicos para los diferentes sectores (hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, etc.), que establecen un nuevo marco regulatorio y procedimental disminuyendo así la discrecionalidad de los técnicos y de los procesos en la institución.

#### **B.4.3 Cobertura geográfica**

Instituciones como la DHR y la ARESEP realizaron esfuerzos por regionalizar sus actividades en procura de lograr mayor transparencia en su gestión y promover también en el área rural la rendición de cuentas de parte de la ciudadanía. La Defensoría primero estableció su programa de unidades móviles, luego abrió oficinas regionales. Mientras que la ARESEP ha procurado descentralizar las audiencias públicas a los lugares donde se encuentre la población afectada por el alza. También creó el Defensor de los usuarios, como una herramienta para brindar asesoría a las personas que quieran participar con su opinión en las audiencias.

En cuanto a la cobertura de la CGR, se podría utilizar un indicador de cobertura institucional de acuerdo con sus competencias. Para efectos de control previo, la cobertura de la CGR es del 100% de las instituciones públicas sobre las cuales tiene competencia, pues debe aprobar o improbar todos sus presupuestos para que puedan ser ejecutados. En cuanto al control posterior, por ejemplo durante el año 2001 la DFOE tramitó un total de 82 informes de fiscalización (lo que representa un 40.5% del total de productos obtenidos) En materia de fiscalización operativa y evaluativa, si consideramos que un informe equivale a una sola institución, entonces significa que se fiscalizó solamente el 28.2% del total de instituciones que debe fiscalizar la CGR (82 informes sobre 290 instituciones)

En la ley orgánica de la PGR se establece la regionalización de la entidad, labor que aún todavía no se ha podido cumplir por falta de recursos (Beirute, 2004)

### *B.5 Acceso ciudadano*

#### **B.5.1 Canales formales de acceso ciudadano**

Sin duda la Sala Constitucional es el ente de control de legalidad por excelencia en este período y el que más recibe casos de ciudadanos contra actos de la administración pública. Es importante destacar que este órgano ha puesto a disposición de la ciudadanía múltiples formas de acceso vía electrónica para evitar el traslado de la persona hasta sus oficinas. También son ciertamente muy sencillos la presentación de recursos de habeas corpus y amparos.

En la CGR la alternativa más relevante de participación ciudadana se materializa en la posibilidad de presentar denuncias sobre aspectos diversos de la gestión de la hacienda pública e irregularidades que los (as) ciudadanos (as) decidan demandar. De esta forma, la CGR además de ser un órgano de control horizontal por excelencia de las finanzas públicas, desde el 2001 constituye también un mecanismo de control vertical ya que ha habilitado una Unidad de Atención de denuncias ciudadanas, que para el 2003 recibió 542 denuncias (CGR, 2004). Para la recepción y procesamiento de estas denuncias, en la Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa existe el equipo de atención de denuncias (EAD) Este equipo tiene como función principal, analizar las solicitudes de estudio y denuncias que ingresan a la Contraloría con el propósito de resolver aquellas que competen a la institución (denuncias relacionadas con la utilización de fondos públicos)

El proceso de admisibilidad de denuncias se enmarca en el área de Fiscalización Operativa y Evaluativa en el la Secretaría Técnica, sin embargo puede involucrar la acción de las demás áreas de la Contraloría. Su finalidad es en primera instancia admitir sólo las solicitudes de estudio y denuncias que son competencia de la Contraloría General de la República, y en segunda instancia atender los asuntos que puedan resolverse con acciones de muy corto plazo y trasladando a las Gerencias de Área los asuntos que representen la utilización de una mayor cantidad de recursos o temas de orden estratégico para esas Gerencias. De esta manera el proceso posee como insumo o entrada la información suministrada por el denunciante en la solicitud de estudio ó denuncia, la cual

puede ingresar a través de cualquier medio de comunicación. Si la denuncia compete a la Contraloría se procede a analizarla y valorarla con el fin de dar una respuesta en un plazo menor de 10 días hábiles, en los casos en que el encargado estime un tiempo superior al plazo, deberá emitir un acuse de recibo donde se le informe al denunciante que el estudio se prolongará (Villarreal, 2002).

La Procuraduría pone énfasis en el acceso ciudadano a la información jurídica, por ello el programa del SINALEVI es visto como un mecanismo de servicio la ciudadanía, a través del cual se le suministra de información jurídica como los dictámenes y opiniones emitidos por la Procuraduría General, la jurisprudencia de la Sala Constitucional en materia de acciones de inconstitucionalidad, consultas judiciales y legislativas. El único mecanismo actualmente disponible para que un ciudadano active el control de la Procuraduría es la recepción de denuncias sobre violaciones a la zona marítimo - terrestre y al medio ambiente. Los particulares, en forma individual o colectiva, pueden plantear denuncias por violación a la zona marítimo-terrestre o al medio ambiente (deforestación, quemas, contaminación, etc.), en papel corriente, sin necesidad de timbres ni autenticaciones, pero con una identificación clara del denunciante y del denunciado, indicando con claridad los hechos y acompañando la prueba necesaria para respaldar la denuncia.

### **B.5.2 Demanda de la ciudadanía**

El uso y acceso de la ciudadanía a este conjunto de instituciones de control renovadas se puede aproximar por medio de los números de casos que estas instituciones reciben anualmente. Aunque debe aclararse que algunas funciones de control horizontal no se encuentran sistematizadas numéricamente, así que el tema del desempeño de estas instancias no se agota en los datos sobre casos atendidos.

Las estadísticas de casos presentados ante las principales instituciones de control aumentan considerablemente en este segundo período. Además debe indicarse que ahora estos datos se encuentran mejor sistematizados y se registran anualmente (Anexos, cuadro 18).

En la Sala Constitucional se experimentó un descenso en su entrada en el 2003 con respecto al año previo, aunque en un volumen casi insignificante (129 casos). En total en el año 2003 se recibieron más de 13 mil casos en la Sala Constitucional y a medida que transcurren los años, cada vez es mayor el porcentaje que representan los recursos de amparo dentro de la entrada total. Para demostrar lo anterior, basta señalar que en año 2000 ese tipo de recurso acaparaba el 80% de la entrada de la Sala, porcentaje que subió a 87 % en el 2003 (Solana, 2004). Para tener un parámetro de comparación, se puede mencionar que otros tribunales constitucionales de la región centroamericana la tasa por cien mil habitantes no supera los 17 casos ingresados durante el 2001 (PNUD, 2003).

Estudios más en profundidad realizados para el informe Estado de la Nación han puesto en evidencia que este amplio acceso de la ciudadanía a la justicia constitucional, no

significa siempre que el caso sea finalmente ganado o declarado con lugar, aunque últimamente está aumentando el número de resoluciones con lugar. En el 2003 el porcentaje de votos con lugar fue de 69%, mientras que hace 10 años este porcentaje era del 36%. En el caso de los recursos de inconstitucionalidad la posibilidad de ser declarado con lugar es menor (Solana, E. 2004).

La Defensoría de los Habitantes desde 1995 viene recibiendo en promedio 19.400 casos anuales. El Poder Ejecutivo, entendido como el gobierno central, es el principal blanco de las denuncias ciudadanas. Resulta interesante destacar también que un porcentaje importante de las consultas (41% en el 2001) son contra particulares, aunque la Defensoría no tiene competencia para resolver conflictos entre particulares. Si se toman en cuenta los datos provenientes de otros Ombudsmen en Centroamérica, Costa Rica con 17.612 consultas en el 2001, solamente es superada por Guatemala con 19.787 denuncias tramitadas, mientras que en el resto de países no superan cinco mil casos (PNUD 2003).

En los casos de la Procuraduría del Ambiente y el Tribunal Ambiental Administrativo, el comportamiento del número de casos ingresados no ha seguido una tendencia estable (Anexos, cuadro 20). Debe reconocerse que ambos son conocidos en mucho menor medida que los otros entes de control que se han señalado y que en muchos casos las denuncias ambientales también son interpuestas directamente ante los juzgados o ante los Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS) que funcionan a nivel municipal (ver capítulo III).

Para algunos entes de control más específicos como las contralorías de servicio, se cuenta con información para algunas instituciones pero no existe un informe consolidado del quehacer de estas unidades. Los datos dispersos señalan importantes diferencias en el desempeño de estas oficinas, algunas de las cuales tienen importantes recursos a su disposición y responsabilidades, mientras que otras prácticamente sólo el nombre.

Lo que sí ha tenido una tendencia es la creación de nuevas contralorías en un número cada vez mayor de instituciones, en especial en el sector salud (hospitales y clínicas) y más recientemente en el Poder Judicial, en la Defensoría de los Habitantes y en el Tribunal Supremo de Elecciones (Anexos, cuadro 21).

En el 2001 solamente el 30.5% (encuesta de atención primaria: 25.4%, resultados encuesta del 2000: 53.2%) de los encuestados conoce de la existencia de una contraloría de servicios en su establecimiento de salud. Lo que significa que aproximadamente 7 de cada 10 usuarios desconocen la existencia de la Contraloría de Servicios, cifra que ha desmejorado respecto a la encuesta de diciembre del 2000. Esto evidencia la necesidad de una mayor difusión al público sobre el tema, principalmente a nivel local (CCSS 2004).

### **B.5.3 Promoción de la participación ciudadana**

No basta con la existencia de mecanismos de participación en las instituciones de control si estos no se dan a conocer a los usuarios y se les capacita para su utilización. El

aumento en los dos últimos años en la utilización de participación ciudadana de la ARESEP puede ser explicada por una serie de medidas adoptadas en el 2002, entre ellas la realización de audiencias después de las 4 p.m. y fuera de San José, procesos de capacitación a las comunidades y usuarios para entregarles documentos informativos sobre los trámites en la ARESEP y la puesta en marcha de la figura del Consejero o Defensor del Usuario. Este funcionario está encargado de orientar en forma individual o a grupos organizados sobre cómo exponer el contenido de los estudios tarifarios, además asesora sobre la forma en que se presenta oralmente y en casos especiales, la participación en las audiencias públicas (ARESEP, 2003). En opinión del director de FENASCO, la actitud del jerarca actual de la ARESEP ha influido mucho en la motivación de esta organización para presentar oposiciones y otro tipo de iniciativas (Ulate, 2003).

En el caso de las contralorías de servicio de la CCSS, las actividades de promoción son de la mayor importancia pues corresponden a una actitud proactiva por parte de las Contralorías de Servicios en función de prevenir situaciones conflictivas además de capacitar tanto a funcionarios como a usuarios en aspectos relacionados con el buen trato y Derechos y Deberes de los Usuarios de Servicios de Salud. Se incluyen aquí actividades programadas en función del comportamiento del perfil de quejas y de los resultados de encuestas de satisfacción, mediante las cuales se determinan áreas (servicios) críticos del establecimiento y que consecuentemente requieren intervención a fin de promover una cultura de servicio al cliente que evite la generación de conflictos. Durante el año 2003 se realizaron 4,598 actividades de promoción, principalmente en las regiones: Metropolitana, Central Norte y Central Sur. De estas, 1,035 fueron extramuros (en la comunidad), lo cual evidencia la actitud proactiva que están asumiendo las Contralorías de Servicios (CCSS, 2004).

#### **Cuadro resumen 4**

##### **Período de transición en los años noventa**

<b>Categoría/ Institución</b>	<b>CGR</b>	<b>SNE/ ARESEP</b>	<b>Defensorías de los derechos humanos</b>
Independencia	Alta	Alta	Alta
Competencias legales	Alta	Alta	Alta
Capacidad humana y financiera	Media	Baja	Alta
Cobertura	Alta	Media	Alta
Acceso ciudadano	Media	Alta	Alta

Ver notas del cuadro resumen 1. Página 8.

## C. Período de consolidación: Operación efectiva del sistema de control de la gestión pública a inicios del siglo XXI

A inicios del siglo XXI, asistimos al comienzo de la puesta en marcha del marco legal para la rendición de cuentas, cuya expresión máxima es la inclusión en la Constitución de la República de un mandato (2000) para la evaluación de resultados y rendición de cuentas por parte de todos los funcionarios públicos. Paralelamente, se aprobaron la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Público (LAFPP), y la Ley General del control interno (Setiembre 2002), que constituye un avance en la regulación de los procedimientos internos y departamentos de las instituciones que cumplen funciones de fiscalización, en especial de las Auditorías Internas de cada institución.

A nivel judicial, también se transformó la Unidad de Delitos Económicos en la Fiscalía contra la Corrupción, a través de la Ley de la "Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública" (Ley 8275, del 3 de julio del 2002) que establece como "Jurisdicción Especializada" la materia penal de Hacienda y la Función Pública (como su título indica), lo que conlleva a la creación de un Juzgado Penal de Hacienda y de un Tribunal Penal de Hacienda. Estos tribunales conocen de forma exclusiva de los delitos contra los deberes de la función pública y los delitos tributarios, así como los contenidos en la Ley de Aduanas y sus Reformas; la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley de Enriquecimiento Ilícito. Dicha Ley empezó a regir el 17 de mayo del 2003, un año después de su promulgación. Se crea en 2002 la Procuraduría de la Ética Pública como una procuraduría especializada de la PGR.

Este desarrollo normativo e institucional ha logrado llenar la mayoría de vacíos existentes en la materia de controles, es suficiente y adecuado para los requerimientos del Estado costarricense, y mantendrá a la administración pública ocupada por al menos una década mientras se logra implementar del todo (Vargas, 2004). El desafío es justamente es lograr esta implementación cuanto antes y en todos sus extremos. Pero además es importante que los controles establecidos no sean vistos en esta nueva etapa como un fin en si mismo, sino más bien como el medio para lograr una administración pública más cercana a las aspiraciones de la gente (Esquivel, 2002).

### *C.1 Coordinación del sistema de control*

Según la ley orgánica de la CGR a esta le corresponde la rectoría del sistema de control costarricense, aunque actualmente las instituciones que tienen competencias de fiscalización de distinta índole no actúan de manera sistémica o coordinada.

La búsqueda de información permitió constatar que la duplicidad de funciones es un problema para el sector de instituciones de control (Saborío, 2004). Varias instituciones pueden estar viendo un mismo caso sin que el resto se entere.

La CGR ha intentado liderar este proceso y convocara distintos profesionales pero hasta ahora no se ha dado. A inicios de la administración Pacheco en el 2002, el presidente de la República convocó a una reunión a los jefes de las instituciones de control y

estableció reuniones periódicas de coordinación, sin embargo solo se realizaron unas cuantas y después se discontinuó (Beirute, 2004).

### *C.2 Seguimiento y capacidad de sanción*

El Estado de la Nación reitera el desafío mencionado en otros informes sobre la escasa posibilidad de seguimiento que tienen los mecanismos de control de sus resoluciones y el establecimiento de sanciones para los que no se apeguen a ellas. En algunos casos las competencias asignadas los limitan para realizar esta labor, en otros las limitaciones son más de recursos disponibles.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes no existe carácter vinculante de sus resoluciones, así que esta no tiene capacidad sancionatoria más allá de la sanción moral o bien la posibilidad de recurrir a otras instancias como el Ministerio Público o la Sala Constitucional para que obliguen a los funcionarios a rectificar sus actuaciones. En doce de los dieciocho países latinoamericanos, los poderes de las contralorías son débiles o intermedios y sus resoluciones no son vinculantes o, si lo son, carecen de potestad legal para forzar su cumplimiento (PNUD 2004).

En la Procuraduría sus dictámenes son de acatamiento obligatorio únicamente para el ente público que les solicita su intervención, para el resto de las instituciones solamente constituye jurisprudencia administrativa. Según el procurador general adjunto, su normativa no incluye el seguimiento a sus resoluciones para verificar si se acataron (Beirute, 2004)

En la CGR el seguimiento de las recomendaciones y disposiciones del órgano contralor se realiza mediante 2 procesos: el seguimiento de “escritorio” y el seguimiento “de campo”. Cada uno de los procesos de seguimiento lo realiza el área o división que emite las recomendaciones o que tiene el caso bajo su competencia. El seguimiento de escritorio: implica la verificación de las recomendaciones mediante una comunicación permanente entre la CGR y la institución fiscalizada. Generalmente, se fijan plazos a la institución fiscalizada para implementar las recomendaciones emitidas. Por su parte, el seguimiento de campo: se realiza mediante la ejecución de estudios especiales de seguimiento. El responsable de la fiscalización se desplaza a la entidad fiscalizada para verificar el cumplimiento de las disposiciones emitidas. De acuerdo a la estrategia institucional del 2001, se ha programado la meta de al menos un informe de seguimiento por sector fiscalizado. Durante el año 2001, la FOE realizó 9 estudios de seguimiento. (Villarreal, 2002)

Incluso la Sala Constitucional presenta problemas para darle seguimiento a sus resoluciones, según un estudio reciente “a pesar de las herramientas y poderes con que cuenta en teoría la Sala Constitucional para aplicar sus decisiones, lo cierto es que con preocupante frecuencia no le alcanzan estos para atender esa demanda ciudadana, produciendo que las elaboraciones judiciales de la Sala no entrañen una repercusión material en la vida diaria de quienes depositan su confianza y pretensiones en la superioridad con la que el ordenamiento jurídico la favorece.” (Ramírez, 2001).

## Anexo

### Cuadro 1

#### Garantías de independencia de las instituciones de control según sus leyes de creación originales.

Institución	Marco legal	Naturaleza jurídica	Presupuesto	Nombramiento
CGR	Ley Orgánica de la CGR, 1950	Institución auxiliar de la Asamblea Legislativa; pero en relación con los Poderes del Estado, tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores	El Contralor General deberá presentar a la Asamblea Legislativa, el proyecto de presupuesto dentro de la partida de trescientos mil colones que fija el Presupuesto General de Gastos de la República (1951).	Contralor y subcontralor de nombramiento del Poder Legislativo. Período es de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente. Inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.
PGR	Ley 3848 Orgánica de la PGR (1964)	Ente del Ministerio de la Presidencia, con independencia de criterio.	Se incluye en el Presupuesto del Ministerio, que se presenta en el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa para su aprobación.	Poder Ejecutivo nombra Procurador General de la República.
SNE	Ley 77 sobre explotación de fuerzas eléctricas (1928)	Institución del Estado administrada por particulares y bajo la vigilancia inmediata del Poder Ejecutivo.	Asigna cincuenta mil colones el Presupuesto de 1929 para los gastos que demande la organización del Servicio Nacional de Electricidad. A partir de segundo año se autofinanciaría con los servicios que presta y los cánones de las concesiones.	Junta Directiva nombrada por el Poder Ejecutivo, se desempeñará con absoluta independencia del Poder Ejecutivo Serán inamovibles, salvo el caso que llegare a ejercitarse contra ellos alguna responsabilidad legal. La Secretaría de Hacienda se limitará a vigilar la marcha general de la empresa.
Auditoría General de Bancos	Ley 1522 Orgánica del Sistema Bancario Nacional (1953)	Dependencia del Banco Central	Se incluye en el Presupuesto del Banco Central	ND

Fuente: Leyes respectivas, SINALEVI.

### Cuadro 2

#### Garantías de independencia de las según instituciones de control según sus leyes vigentes.

Institución	Marco legal	Naturaleza jurídica	Presupuesto	Nombramiento
-------------	-------------	---------------------	-------------	--------------

CGR	Ley 7428 (1994)	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 goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público.	Se incluye en el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo.	Contralor y un Subcontralor, nombrados por la Asamblea Legislativa por <b>mayoría absoluta</b> , por un período de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente y gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. Pueden ser removidos mediante la votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros.
DHR	Ley 7319 <sup>al</sup> (1992)	Adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio	Se incluye en el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo.	La Asamblea Legislativa nombrará al Defensor de los Habitantes de la República, por un período de cuatro años, mediante <b>mayoría absoluta</b> de los diputados presentes. El Defensor podrá ser reelegido únicamente por un nuevo período.
ARESEP	Ley 7593 (1996)	Institución Autónoma. Tendrá personería jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa.	Presupuesto aprobado por la CGR.	La Junta Directiva será nombrada por el Consejo de Gobierno, quien enviará todos los expedientes a la Asamblea Legislativa, la cual dispondrá de un plazo de treinta días para objetar los nombramientos. Si en ese lapso no se produjere objeción, se tendrán por ratificados. En caso de objeción, el Consejo de Gobierno sustituirá al director objetado y el nuevo designado será objeto del mismo procedimiento.
SUGEFE	Ley 7558 (1995)	Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central	Se incluye dentro del presupuesto del Banco Central.	
SUGEVAL	Ley 7732 (1997)	Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central	Se incluye dentro del presupuesto del Banco Central.	
SUPEN	Ley 7523 (1995)	Es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Banco Central. Sin	Se incluye dentro del presupuesto del Banco Central.	

		embargo se le dotó de personalidad y capacidades jurídicas instrumentales propias de los órganos descentralizados <sup>b/</sup>		
PGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (n° 6815, 1982) y en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia (n° 6739, 1982)	Es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia y Gracia, goza de independencia administrativa, funcional	Se incluye en el presupuesto del Ministerio de Justicia.	Procurador y procurador adjunto nombrado por el Poder Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Legislativa por <b>mayoría absoluta.</b>
Auditoría General de Servicios de Salud	Ley 8239 (2002)	Es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Salud	El Ministerio de Salud deberá tomar las provisiones presupuestarias requeridas, a fin de que la Auditoría cuente con el personal y los recursos necesarios para la ejecución de sus objetivos y el desempeño de sus funciones.	La designación y el nombramiento del auditor general le corresponderán al Ministerio de Salud,
Contralorías de servicio	Decretos ejecutivos 22511 (1993), 23721 (1994) y 26025 (1997)	Son oficinas que pertenecen a cada institución en donde se encuentren.	Se incluye dentro del presupuesto de cada institución.	

a/ Fue transformada en el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), con la ley 7732 del Mercado de Valores. Sin embargo la SUGEVAL sigue manteniendo algunas funciones.

b/ Esto implica en términos jurídicos que esta dependencia está afectada a cumplir con las directrices de su superior, y en términos presupuestarios que los fondos se ejecutan de manera separada y escapan a la aplicación de ciertas normas.

Fuente: Leyes respectivas de cada institución.

**Cuadro 3**  
**Principales funciones del SNE, 1962-1963.**

	1962	1963
<b>Regulación eléctrica y telefonía</b>		
Solicitudes de revisión de instalaciones eléctricas		19497
Revisiones de instalaciones eléctricas	16803	18071
Comprobación de medidores	10729	11052
Órdenes de traspaso de teléfono		520
Quejas por alto consumo	96	300
Quejas por deficiencia de voltaje	15	34
Quejas sobre medidores alterados	415	405
Informes a la Junta Directiva	415	174
Inspección de instalaciones eléctricas		1778
<b>Regulación de servicios hidráulicos</b>		
Consultas verbales		879
Inspecciones técnicas		67
Resoluciones hidroeléctricas		16
Resoluciones hidráulicas		28
Resoluciones para riego		7
Resoluciones domésticas		10
Otras		11
<b>Regulación de extracción de materiales</b>		
Inspecciones		16
Informes de inspectores de auditoría		28

Fuente: Elaboración propia con base en SNE, Informe del Director, 1962-1963.

**Cuadro 4**

**Principales funciones de la Contraloría General de la República con la Ley Orgánica anterior.**

	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>
<b>Fiscalización preventiva</b>			
Estudio de presupuestos ordinarios y extraordinarios	100000 <sup>a/</sup>	89914	65063
Estudio y refrendo de decretos de modificaciones presupuestaria	222	34	
Presupuestos ordinarios, extraordinarios y	1007	585	
Modificaciones de presupuestos de organismos descentralizados		2327	596
Presupuestos de gobiernos locales	85	85	85
Modificaciones a presupuestos de gobiernos locales	820	738	578
Revisión de informes de ejecución presupuestaria de gobiernos locales	340	377	
Presupuestos ordinarios de Juntas de Educación	228		
Modificaciones a presupuestos de Juntas de Educación	1119		
Presupuestos de entidades privadas	499	427	
Modificaciones a presupuestos de Entidades Privadas	392	932	
Recursos de apelación de contratación administrativa	189	189	130
Licitaciones públicas	3758		
Impugnación de carteles	29	65	33
Autorización de contratación directa	1658	2225	1335
Aprobación de carteles	834		
Contratos para refrendo	533		
Órdenes de compra refrendadas	17998	20127	1428
Consultas evacuadas	2683	3128	3216
Otras intervenciones	327	542	636
<b>TOTAL</b>	<b>132976</b>	<b>121695</b>	<b>73100</b>
<b>Fiscalización posterior</b>			
Auditorias			226 informes y 658 oficios
Intervenciones	41		
Liquidación de festejos populares	14		
Visita a obras	81	2119	1094
Revisión de informes de obras	171		
Aprobación de facturas de obras	67		
Estudios de modificaciones de obras	99		
Declaraciones de bienes iniciales			357

Declaraciones de bienes anuales			998
Declaraciones de bienes finales			107
<b>Función de asesoría legal</b>			
Consultas verbales y escritas			6256
Asesoramiento y coordinación interna			
Asesoramiento a la Asamblea Legislativa			
Referendo de contratos			1599
Referendo de facturas			
Intervenciones			15389
TOTAL	473	2119	25800
<b>Relación fiscalización preventiva / fiscalización posterior</b>	<b>281,1</b>	<b>57,4</b>	<b>2,8</b>

a/ Este año solamente se hace una mención en la Memoria de que se atendieron aproximadamente cien mil casos en esta materia.

Fuente: Memorias de la CGR de los años respectivos.

## **Cuadro 5**

### **Ingreso de denuncias a la Procuraduría de Derechos Humanos, 1983-1985**

Año	Denuncias
1983	144
1984	114
1985 <sup>a/</sup>	66

a/ Hasta julio de 1985.

Fuente: Ruiz Murillo, 1986, con base en los informes anuales y los libros de control de ingresos de denuncias.

### Cuadro 7

#### Número de casos atendidos por la Defensoría de los Derechos Humanos (1990-1995)

	1990	1991	1992	1994	1995
Defensor de los Internos y las Internas del Sistema Penitenciario	150 denuncias				
Defensor de los derechos humanos	33 casos nuevos	54 consultas	72 casos	220 consultas	
Defensor de los usuarios del Registro Nacional	50 casos				
Defensor de los derechos del consumidor	13 casos diarios en promedio	102 casos	385 consultas		
Defensor de los derechos de la Mujer			3000 mujeres	1200 consultas	5597 casos
Defensor de la Infancia		2400 solicitudes	123 quejas		

Fuente: elaboración propia con base en Memorias Anuales del Ministerio de Justicia y Gracia, 1990-1995.

### Cuadro 8

#### Principales funciones de la Procuraduría General de la República

Función	1990	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dictámenes resueltos en materia consultiva	225	256	345	325	286	314	322	b/		999 c/
Opiniones jurídicas	18			79	111	155	188			
Consultas sobre acciones de inconstitucionalidad	170	118	139	81	97	108			81	194*
Consultas judiciales de inconstitucionalidad		43	30	22	18	26			3	
Actuaciones en materia notarial	258	301	226	304	337	518 <sup>a/</sup>				526

a/ El aumento se debe a nuevas funciones en materia notarial.

b/ Los Informes de Labores a partir del 2000, no lo separaban en los rubros ya establecidos. (No se pudo localizar información para el año 2000, y 2001.

c/ Para el año 2003, el número 999 representa las consultas en materia consultiva; es decir es el acumulado de "Dictámenes resueltos en materia consultiva y opiniones jurídicas". Además el resultado de 194 también incluye los dos rubros siguientes "Consultas sobre acciones de Inconstitucionalidad y Consultas judiciales de Inconstitucionalidad".

Fuente: Memorias anuales de la PGR, varios años.

**Cuadro 9**

**Principales funciones de la Contraloría con la ley Orgánica vigente**

Función y actividad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Tasa de crecimiento 2002-2003
Función 1: fiscalización								
Informes de fiscalización	88	116	88	125	202	224	170	-24,11%
Relaciones de hecho		54	52	47	46	26	40	53,85%
Solicitudes de información Asamblea Legislativa			154	188	251	75	162	116,00%
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la hacienda pública			35	47	36	13	41	215,38%
Subtotal	88	170	329	407	535	338	413	22,19%
Función 2: control presupuestario								
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425	374	340	315	-7,35%
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1.100	1008	1121	1021	-8,92%
Subtotal	1067	1472	1501	1525	1382	1461	1336	-8,56%
TOTAL	1155	1642	1830	1932	1917	1799	1749	-2,78%
Porcentaje de actividades función1/función2	8.2	11.5	21.9	26.6	38.7	23.1	30.9	

Fuente: DFOE, CGR.

**Cuadro 10**

**Plaza presupuestadas en las principales entidades de control**

Año	ARESEP <sup>a/</sup>	CGR	Defensoría de los Habitantes <sup>b/</sup>	PGR
1986	202	478	4	
1987	207	493		
1988	207	193		
1989	207	193		
1990	204	193		
1991	202	616		
1992	202	161		
1993	193	627	72	
1994	194	627	75	
1995	*	625	83	137
1996	162	625	86	127
1997	171	625	86	128
1998	136	625	97	136
1999	135	568	105	142
2000	135	563	110	146
2001	136	520	116	167
2002	131	526	133	167
2003	136	548	132	167
2004	163			173

a/ Antes de 1995 se refiere al Servicio Nacional de Electricidad (SNE).

b/ Antes de 1993 se refiere a la Defensoría General de Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia.

Fuente: Autoridad Presupuestaria

**Cuadro 11****Plazas según clasificación**

Año	Clasificación	Plazas CGR <sup>a/</sup>	Plazas DHR <sup>b/</sup>	Plazas ARESEP <sup>c/</sup>
1999	Superior y ejecutivo			22
	Profesional universitario			49
	Administrativo, de servicio			64
	<i>Total nivel de empleo 1999</i>			<i>135</i>
2000	Superior y ejecutivo	2	42	19
	Profesional universitario	501	46	56
	Administrativo, de servicio	152	29	60
	<i>Total nivel de empleo 2000</i>	<i>655</i>	<i>117</i>	<i>135</i>
2001	Superior y ejecutivo	2	44	14
	Profesional universitario	492	45	61
	Administrativo, de servicio	142	31	54
	<i>Total nivel de empleo 2001</i>	<i>636</i>	<i>120</i>	<i>129</i>
2002	Superior y ejecutivo	2	47	14
	Profesional universitario	374	50	63
	Administrativo, de servicio	147	32	55
	<i>Total nivel de empleo 2002</i>	<i>523</i>	<i>129</i>	<i>132</i>
2003 <sup>d/</sup>	Superior y ejecutivo	2	54	15
	Profesional universitario	401	46	68
	Administrativo, de servicio	150	40	55
	<i>Total nivel de empleo 2002</i>	<i>553</i>	<i>140</i>	<i>138</i>

a/ Elaborado por Montero, A, Estrategia Institucional, CGR. 2004. Con base en Informe anual de Evaluación Presupuestaria, emitido por el Ministerio de Hacienda correspondientes a los años 2000, 2001, 2002 y 2003.

b/ Elaborado por Castro, G. Defensoría de los Habitantes. Se incluyen plazas por línea 080 por servicios especiales, creadas por períodos determinados.

c/ Elaborado por Núñez, T. ARESEP.

d/ El dato del nivel de empleo para el 2003, fue el último reportado por la CGR al Ministerio de Hacienda según nota 2143 (USF-53), del 2 de marzo del 2004.

## **Cuadro 12**

### **Cantidad de funciones CGR. 1998-2002**

Período	Cantidad de funciones asignadas	Funciones acumuladas	Cambio Absoluto	Cambio porcentual
A 1998	592	592		
1999	23	615	+23	3,9
2000	14	629	+14	2,3
2001	22	651	+22	3,5
2002	44	695	+44	6,8
2003	5	700	+5	0,7

Fuente: Estrategia Institucional, CGR.

**Cuadro 13**

**Comparativo Proyecto de Ley Sobre Contralorías de Servicios-MIDEPLAN y el Proyecto de Ley de las Contralorías de Servicios presentado por la Defensoría de los Habitantes**

	<b>PROYECTO DE LEY -MIDEPLAN</b>	<b>PROYECTO DE LEY DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES ( expediente legislativo # 14999)<sup>1</sup></b>
Ámbito de aplicación	Administración Pública (Poder Ejecutivo, instituciones autónomas, semi autónomas y empresas públicas, Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones. Las Municipalidades y Universidades Estatales.	Ministerios, instituciones descentralizadas, las empresas públicas y municipalidades, así como las empresas privadas que brinden servicios públicos.
Del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios-SNCS	Créase el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, como un instrumento para promover la participación de los ciudadanos en el proceso de mejoramiento continuo de los servicios públicos que brinda el Estado.	Créase el Sistema de Contralorías de Servicios, cuyo fin de velar por el respeto del derecho de los habitantes de recibir los servicios de los entes públicos y los privados que presten servicios públicos, en las condiciones establecidas en el Artículo 1.
Organización	Consejo Nacional de Contralorías de Servicios: integrado por un representante de cada uno de los Poderes de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, Asociación de Contralorías de Servicios, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Comisión de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Consejo Nacional de Rectores y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, nombrados por el máximo jerarca respectivo. El Consejo Nacional de Contralorías de Servicios será el órgano rector del Sistema.  El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica fungirá como la Secretaría Técnica del Consejo.	Defensoría de los Habitantes el control del cumplimiento de la presente Ley, en concordancia con lo establecido en el Artículo 12 de la Ley N° 7319, de 17 de noviembre de 1992, que la rige.

<sup>1</sup>De acuerdo con el Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República del 29 de nov. Del 2002, sobre el proyecto presentado por la Diputada Joyce Zurcher, si bien el mismo se ajusta a los requerimientos de la técnica legislativa, existen dudas razonables de constitucionalidad sobre varias de sus normas.

	<b>PROYECTO DE LEY -MIDEPLAN</b>	<b>PROYECTO DE LEY DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES ( expediente legislativo # 14999)<sup>1</sup></b>
Independencia de las contralorías	Adscritas al máximo jerarca del órgano, entidad pública o gobierno local al que pertenezcan. Para el cumplimiento de sus funciones los jefes respectivos deberán dotar a las Contralorías de Servicios, de los recursos humanos y presupuestarios necesarios.	Las CS ejercerán sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y los demás órganos de administración activa.
Del Contralor de Servicios	Art. 9: Las Contralorías de Servicios estarán a cargo de un Contralor de Servicios cuyo nombramiento lo realizará el máximo jerarca del órgano, bajo las normas y procedimientos propios. Requisitos: a) Poseer amplia trayectoria y conocimientos sobre los servicios públicos, con un mínimo de cinco años de servicios en la institución; b) Poseer un grado mínimo de licenciatura en una carrera afín; c) Estar incorporado al Colegio respectivo cuando el mismo se encuentre legalmente constituido; Gozar de solvencia moral y prestigio profesional.	Art. 7: El contralor de servicios será nombrado por tiempo indefinido y dependerá orgánicamente del máximo jerarca. El contralor o contralora de servicios tendrá un rango equivalente al de auditor interno, por lo que la plaza que ocupe deberá tener el mismo nivel dentro del escalafón del ente. En la medida de lo posible, se nombrará en la plaza ya existente, la cual será reclasificada previamente, si fuese necesario.
Principales funciones de las Contralorías de Servicios	Art. 10: Funciones de las Contralorías de Servicios: a) Velar por el cumplimiento de los lineamientos y directrices que en materia de mejoramiento al servicio público, b) Promover en la organización una cultura institucional de servicio al ciudadano, c) Informar a los ciudadanos de los servicios públicos que brinda la institución, así como de las normas y procedimientos establecidos para ello. d) Elaborar y proponer al Jerarca correspondiente para su aprobación, los procedimientos de recepción, tramitación y resolución de quejas, propuestas e iniciativas del ciudadano. e) Crear instrumentos y mecanismos de consulta a los ciudadanos sobre los	Art. 4: Serán obligaciones de las CS: a) -Atender las quejas, denuncias y solicitudes que les sean presentadas por los usuarios de los servicios que ofrece la institución y darles seguimiento en forma diligente, b) -atender las quejas, denuncias y solicitudes de información que les remita la Defensoría de los Habitantes, c) -controlar y evaluar la calidad y oportunidad, velando siempre porque se respeten los derechos del usuario, d) -poner en conocimiento del jerarca las deficiencias detectadas en la prestación de los servicios de la institución, con las recomendaciones del caso para el funcionario

	<b>PROYECTO DE LEY -MIDEPLAN</b>	<b>PROYECTO DE LEY DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES ( expediente legislativo # 14999)<sup>1</sup></b>
	<p>servicios públicos que se prestan.</p> <p>f) Promover ante el jerarca respectivo procesos de modernización en la organización, trámites y procedimientos del órgano, entidad pública o gobierno local al que pertenecen, a fin de propiciar el mejoramiento continuo en los servicios públicos que presta la institución.</p> <p>g) Contribuir en la capacitación a los servidores de la institución h) Elaborar informes de evaluación a la Secretaría Técnica del Consejo, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos del Sistema.</p> <p>i) Efectuar evaluaciones semestrales respecto del cumplimiento de las acciones y recomendaciones planteadas por las Contralorías de Servicios ante la Jerarquía institucional.</p> <p>j) Coadyuvar en la aplicación de las leyes vigentes en materia de mejoramiento regulatorio, simplificación de trámites y procedimientos y de control interno.</p>	<p>encargado de prestar el servicio,</p> <p>e) -establecer instrumentos de información y procedimientos accesibles a los usuarios para formular quejas o sugerencias,</p> <p>f) -establecer un sistema de control, seguimiento, resolución y respuesta oportuna de los reclamos, o las sugerencias presentadas por los usuarios,</p> <p>g) -velar porque se establezcan indicadores de gestión útiles para identificar las diferentes tendencias de los servicios,</p> <p>h) -aplicar encuestas que permitan consultar en forma regular y sistémica, la opinión de los usuarios acerca de los servicios</p> <p>i) ofrecer propuestas al jerarca para que se adopten políticas, normas y procedimientos en procura de una prestación de servicios oportuna y eficaz,</p> <p>j) impulsar procesos de modernización en la prestación de servicios,</p> <p>k) establecer un sistema mediante el cual se estimule a los funcionarios que son reconocidos por su esfuerzo en el servicio al usuario,</p> <p>l) elaborar una guía de servicios a los usuarios</p> <p>m) ejecutar sus funciones con independencia de criterio</p> <p>n) elaborar y remitir un informe de labores semestral</p> <p>ñ) divulgar al servicio de la contraloría de servicios y los procedimientos establecidos.</p>

Fuente: Extractos del cuadro comparativo de proyectos elaborado por la Dirección de Modernización del Estado, MIDEPLAN. Documento en electrónico enviado por Adela Chaverri el 14 de abril del 2004.

## **Cuadro 14**

### **Quejas recibidas por las contralorías de servicio de la CCSS. 2003**

Tipo de queja	2003	Porcentaje
Boletas recibidas	9020	10,0
-Directamente de usuarios	8153	9,0
-Por Defensoría de los Habitantes	150	0,2
-Por Presidencia CCSS	34	0,0
-Por contraloría institucional	299	0,3
-Otros	384	0,4
Gestión o trámite directo de usuarios	37267	41,2
Atención telefónica	38230	42,3
Atención solicitudes UTLE	5912	6,5
Total quejas recibidas	90429	100

Actividades de capacitación y promoción	2003	Porcentaje
Actividades de promoción intramuros	3664	17,7
Actividades de promoción extramuros	1035	5,0
Capacitación funcionarios	4725	22,9
Capacitación usuarios	11219	54,3
Total	20643	100,0

Fuente: CCSS. Superintendencia General de Servicios de Salud. Perfil de quejas atendidas por las contralorías de servicios– Año 2003.

**Cuadro 15**

**Crecimiento del presupuesto real de la CGR, PGR y ARESEP.**

(base=1993)

	Defensoría de los Habitantes de la República	Contraloría General de la República	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (SNE)	Presupuesto total control	Presupuesto gobierno central
1990		83,8		55,0	74,8
1991		106,6		69,9	71,8
1992		89,6	105,8	88,5	80,7
1993	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	175,6	99,9	85,5	100,7	109,1
1995	159,8	99,7	75,0	96,6	110,2
1996	163,6	92,5	75,3	92,1	109,4
1997	157,0	94,3	113,6	103,7	122,8
1998	146,3	99,6	98,7	102,3	135,9
1999	186,0	109,7	84,1	107,4	157,9
2000	202,5	133,3	70,7	120,1	227,8
2001	210,3	141,1	84,1	129,5	164,8
2002	237,5	144,1	81,7	132,5	178,8

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ejecutados de la Memoria de la CGR de cada año.

**Cuadro 16**

**Expedientes abiertos de oficio por la Defensoría de los Habitantes 1993-2003**

Año	Número	Porcentaje con respecto a casos del año
1993-1994	87	1,40%
1994-1995	24	0,21%
1995-1996	64	0,32%
1996-1997	110	0,42%
1997-1998	68	0,35%
1998-1999	57	0,44%
1999-2000	19	0,09%
2000-2001	23	0,12%
2001-2002	55	0,31%
2002-2003	ND	
2003-2004	ND	
<b>TOTAL</b>	<b>507</b>	

Fuente: Informes Anuales de la Defensoría para cada año.

**Cuadro 17**

**Estadísticas de la Defensoría de los Habitantes de la República**

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612	22.203	24.385
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.993	1.927
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario	-----	-----	38	41	33	17	45	69	26 <sup>1/</sup>
Casos de oficio	64	110	68	57	19	23	55	nd	nd

1/ Sólo se contabilizaron las oposiciones presentadas en materia de transporte público.

Fuente: Informes Anuales de la Defensoría para cada año.

**Cuadro 18**

**Principales indicadores de la demanda en las instituciones de control 1995-2003**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Casos en la Defensoría de los Habitantes <sup>2/</sup>									
Consultas	19.916	26.109	19.405	13.077	19.998	19.787	17.612	19.850	24.385
Expedientes abiertos	2.049	1.496	1.358	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964	1.927
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario			38	41	33	17	15	13	26 *
Audiencias públicas en la ARESEP <sup>3/</sup>		7	70	79	74	61	75	118	128
Nº de personas que asisten a las audiencias públicas			1.710	1.875	2.024	1.300	1.504	1.930	ND
Casos presentados ante la Comisión Nacional de Competencia	14	45	78	52	62	59	81	58	82
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor <sup>4/</sup>	781	1.872	2.515	2.230	2.150	1.650	938	702	874
Contralorías de Servicios Públicos <sup>5/</sup>			62	81	78	150	149	163	178

\* Sólo incluye oposiciones a tarifas de transporte público.

Fuente: Informes Estado de la Nación. Cuadro resumen de indicadores políticos para cada año.

### **Cuadro 19**

#### **Contraloría General de la República: cuadro comparativo de la demanda generada por la Asamblea Legislativa**

Materia	1999	2000	2001	2002	2003
Otros	11				
Autorizaciones contrataciones administrativas	11				
Resolución de apelación		0	0	0	2
Resolución recurso de objeción	0		0	1	4
Solicitud de contratación directa	0	5	4	1	0
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64	74
Solicitud estudio de fiscalización	35	47	51	13	41
Solicitud de información	54	69	100	75	162
Otras solicitudes atendidas directamente por el Despacho del Contralor o sus asesores				50	94
Solicitud atendida en etapa de admisibilidad				7	1
Addendum examinado				1	0
Contrato examinado			3	5	5
Convenio examinado				2	0
Audiencias realizadas		14	15	16	17
Asistencia a comparecencias		0	8	8	11
Asesorías en Comisiones Legislativas	0	0	1	5	14
	154	192	251	248	425

### **Cuadro 20**

#### **Demandas ante el Tribunal Ambiental Administrativo**

Año	Número de Expedientes abiertos
1997	46
1998	90
1999	140
2000	231
2001	194
2002	199
2003	227

Fuente: Tribunal Ambiental Administrativo.

**Cuadro 21**

**Número de contralorías de servicio por sector institucional**

Instituciones por sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>81</b>	<b>78</b>	<b>150</b>	<b>149</b>	<b>163</b>	<b>178</b>
Instituciones intersectoriales	6	8	7	7		10	8
<b>SECTORES ECONÓMICOS</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>29</b>	<b>28</b>
Sector agropecuario	6	4	4	4		6	7
Sector rural	2	1	1	1		1	
Sector economía y comercio	2	3	3	3		3	2
Sector finanzas y crédito	8	9	8	7		6	7
Sector recursos naturales, energía y minas	7	9	8	10		10	8
Sector transportes y obras públicas	4	4	4	4		3	4
<b>SECTORES SOCIALES</b>	<b>27</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>109</b>	<b>0</b>	<b>113</b>	<b>127</b>
Sector cultura	1	1	1	1		0	
Sector educación	4	6	6	6		6	6
Sector salud	16	25	23	94		101	115
Sector trabajo y seguridad social	4	5	5	5		3	3
Sector vivienda y asentamientos humanos	2	2	3	3		3	3
<b>OTROS</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>15</b>
Municipalidades		4	5	5		9	10
Poder Judicial						1	1
Tribunal Supremo de Elecciones						1	1
Defensoría de los Habitantes							1
ARESEP							1
SINART							1

Fuente: Elaboración propia con base en el Registro Oficial de Contralores de Servicio, MIDEPLAN.

**Cuadro 22**

**Comisiones de investigación especial 1990-1994**

	INMUNIDAD		CONTROL DE RECURSOS		PARCIALIDAD		HECHOS		TOTAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cumplimiento										
TOTAL	<b>11</b>	84,61	<b>5</b>	45,45	<b>1</b>	100	<b>3</b>	75	<b>20</b>	68,96
PARCIAL	<b>1</b>	7,69	<b>1</b>	9,09	<b>0</b>	0	<b>1</b>	25	<b>3</b>	10,34
NO RESULTADO	<b>1</b>	7,69	<b>5</b>	45,45	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>6</b>	20,68
PENDIENTE	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0
SIN INFORMACIÓN	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0
TOTAL	<b>13</b>	100	<b>11</b>	100	<b>1</b>	100	<b>4</b>	100	<b>29</b>	100
Resultado										
UNÁNIME	<b>11</b>	84,61	<b>2</b>	18,18	<b>0</b>	0	<b>3</b>	75	<b>16</b>	55,17
DIVIDIDO	<b>1</b>	7,69	<b>4</b>	36,36	<b>1</b>	100	<b>1</b>	25	<b>7</b>	24,13
NO RESULTADO	<b>1</b>	7,69	<b>5</b>	45,45	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>6</b>	20,69
PENDIENTE	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0
SIN INFORMACIÓN	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0
TOTAL	<b>13</b>	100	<b>11</b>	100	<b>1</b>	100	<b>4</b>	100	<b>29</b>	100

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes de Comisiones Especiales en el Registro de la Asamblea Legislativa.

**Cuadro 23**

**Comisiones de investigación especial 1994-1998**

	INMUNIDAD		CONTROL DE RECURSOS		PARCIALIDAD		HECHOS		TOTAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cumplimiento										
TOTAL	<b>12</b>	85,71	<b>3</b>	60	<b>2</b>	66,67	<b>0</b>	0	<b>17</b>	70,83
PARCIAL	<b>0</b>	0	<b>1</b>	20	<b>0</b>	0	<b>1</b>	50	<b>2</b>	8,33
NO RESULTADO	<b>1</b>	7,14	<b>1</b>	20	<b>1</b>	33,33	<b>0</b>	0	<b>3</b>	12,5
PENDIENTE	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0
SIN INFORMACIÓN	<b>1</b>	7,14	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>1</b>	50	<b>2</b>	8,33
TOTAL	<b>14</b>	100	<b>5</b>	100	<b>3</b>	100	<b>2</b>	100	<b>24</b>	100
Resultado										
UNÁNIME	<b>8</b>	57,14	<b>2</b>	40	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>10</b>	41,66
DIVIDIDO	<b>4</b>	28,57	<b>2</b>	40	<b>2</b>	66,67	<b>1</b>	50	<b>9</b>	37,5
NO RESULTADO	<b>1</b>	7,14	<b>1</b>	20	<b>1</b>	33,33	<b>0</b>	0	<b>3</b>	12,5
PENDIENTE	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0
SIN INFORMACIÓN	<b>1</b>	7,14	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>1</b>	50	<b>2</b>	8,33
TOTAL	<b>14</b>	100	<b>5</b>	100	<b>3</b>	100	<b>2</b>	100	<b>24</b>	100

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes de Comisiones Especiales en el Registro de la Asamblea Legislativa.

**Cuadro 24**

**Comisiones de investigación especial 1998-2002**

	INMUNIDAD		CONTROL DE RECURSOS		PARCIALIDAD		HECHOS		TOTAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cumplimiento										
TOTAL	13	81,25	6	46,15	1	100	0	0	20	66,67
PARCIAL	1	6,25	2	15,38	0	0	0	0	3	10
NO RESULTADO	1	6,25	4	30,77	0	0	0	0	5	16,67
PENDIENTE	0	0	1	7,69	0	0	0	0	1	3,33
SIN INFORMACIÓN	1	6,25	0	0	0	0	0	0	1	3,33
Total	16	100	13	100	1	100	0	0	30	100
Resultado										
UNÁNIME	11	68,75	2	15,38	0	0	0	0	13	43,33
DIVIDIDO	3	18,75	6	46,15	1	100	0	0	10	33,33
NO RESULTADO	1	6,25	4	30,77	0	0	0	0	5	16,67
PENDIENTE	0	0	1	7,69	0	0	0	0	1	3,33
SIN INFORMACIÓN	1	6,25	0	0	0	0	0	0	1	3,33
Total	16	100	13	100	1	100	0	0	30	100

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes de Comisiones Especiales en el Registro de la Asamblea Legislativa.

**Cuadro 25**

**Comisiones de investigación especial 2002-2003**

	INMUNIDAD		CONTROL DE RECURSOS		PARCIALIDAD		HECHOS		TOTAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cumplimiento										
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Parcial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
No resultado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pendiente	0	0	5	100	0	0	1	100	6	100
Sin información	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	5	100	0	0	1	100	6	100
Resultado										
Unánime	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dividido	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
No resultado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pendiente	0	0	5	100	0	0	1	100	6	100
Sin información	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	5	100	0	0	1	100	6	100

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de expedientes de Comisiones Especiales en el Registro de la Asamblea Legislativa.

## Bibliografía

- Arias, B. 2002. Gestión Parlamentaria. Ponencia preparada para el Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- ARESEP. 1999. Informe de Labores 1998. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Beirute, F. 2004. Procurador General a.i. Comunicación personal.
- Calderón, J. H. y Carranza, C. S. 1988. Los indicadores de gestión como una técnica para la evaluación de empresas de servicio público en un organismo regulador. San José, Escuela de Administración de Negocios, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- CCSS. 2004. Informe general de producción de contralorías 2003. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 1988. Compendio de pronunciamientos de la Contraloría General de la República. San José, Departamento de Evaluación y Sistemas, Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. 2004. Memoria Anual 2003. San José, Contraloría General de la República.
- DHR. 2003. Sitio oficial de la Defensoría de los Habitantes de la República, <http://dhr.go.cr/dhr604.html>
- Esquivel, M. y Montiel, M. 1997. Doña Marta ya tiene quien le escriba. Un análisis sociopolítico del proceso de creación y el primer período de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas. San José, Universidad de Costa Rica.
- Guzmán, J. 1999. Control político horizontal y rendición de cuentas: avances y tareas pendientes. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Hernández, A. 1977. El control posterior ejercido por la Contraloría General de la República en las municipalidades. Tesis para optar por la Licenciatura en Ciencias Económicas y Sociales con especialización en Administración Pública. San José, Universidad de Costa Rica.
- Hess, C. 2002. "Las fronteras del amparo electoral", en Democracia Digital, [www.democraciadigital.org/](http://www.democraciadigital.org/).
- Maffoli, R. y Baruch, L. 2003. Potestad normativa de los órganos desconcentrados: un análisis comparativo en el caso de las superintendencias. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

- Matamoros, G. 2004. Entrevista personal Sr. Guillermo Matamoros. Área de Desarrollo Institucional, Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.
- O'Donnell, G. 2001. "Acerca de varias accountabilities y sus relaciones". Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias. C. S. y. E. Peruzzotti. Argentina, Universidad Torcuato Di Tella.
- PNUD. 2003. Segundo Informe de desarrollo humano sostenible en Centroamérica y Panamá. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe La Democracia en América Latina. New York, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto Estado de la Nación. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- \_\_\_\_\_. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rojas, F. A. 1976. El Servicio Nacional de Electricidad; sus atribuciones legales, sus funciones y ámbito de sus actividades. San José, Universidad de Costa Rica.
- Ruiz, M. 1986. La Procuraduría de Derechos Humanos: estudio sobre la Procuraduría General de la Republica costarricense y del ombudsman escandinavo; instituciones fundadoras de la Procuraduría de Derechos Humanos. San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Saborío, R. 2004. Rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Editorial Juricentro.
- Servicio Nacional de Electricidad. 1962. Informe del Director. San José, Servicio Nacional de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. 1964. Regulación de recursos hidráulicos del país, empresas eléctricas y telecomunicaciones. San José, Servicio Nacional de Electricidad.
- Solana, E. 2004. Administración de la justicia y seguridad ciudadana. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ugglá, F. 2003. "The ombudsman in Latin America (The uses of a toothless watchdog)", en Diagnosing democracy: methods of analysis, findings and remedies. Santiago de Chile, Uppsala Universitet.
- Vicenti, C. A. 1977. El control económico en el Gobierno Central por parte de la Contraloría General. San José, Universidad de Costa Rica.

Villarreal, E. 2002. Mecanismos de rendición de cuentas horizontal y participación ciudadana. Ponencia preparada para el Séptimo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Villarreal, E. et al. 2003. Transparencia y rendición de cuentas en Costa Rica. San José, Proyecto Estado de la Región.

Volio, F. 2000. Diez años de Sala Constitucional. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

---

NOTAS:

<sup>1</sup> Término acuñado por Smulovitz y Peruzzotti. Para mayor referencia ver de estos autores: "Societal Accountability on Latin America," **Journal of Democracy**, 11, n.4 (Octubre 2000) 147-158 y "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship,". En Scott Mainwaring y Christopher Welna, orgs. Accountability, Democratic Governance and Political Institutions in Latin America. University of Notre Dame Press.

<sup>2</sup> La efectividad de la accountability electoral tiende a disminuir por las condiciones que prevalecen en muchas de las nuevas poliarquías (sistemas de partido poco estructurados, alta volatilidad de los votantes y los partidos, pobre definición de los temas de la agenda pública y cambios abruptos en las orientaciones de las políticas públicas) (Ibid).

<sup>3</sup> Rendición de cuentas significa, en síntesis, una obligación que los gobernantes contraen ante la ciudadanía de asumir las consecuencias por sus actos de gobierno, pues el poder que detentan es un poder "prestado". Asumir responsabilidades no es decir "yo fui" y luego esperar que la ciudadanía aplauda el acto de contrición y eventualmente olvide o perdone. En una democracia es indispensable que la ciudadanía disponga de mecanismos para "cobrar" la factura, a tiempo y por la totalidad de la deuda. La rendición de cuentas es al mismo tiempo una obligación de la ciudadanía. En última instancia es su responsabilidad tolerar o no que los gobernantes se aparten impunemente de su mandato; en este caso, por mediar un alto interés público, el deudor debe querer cobrar la deuda."

<sup>4</sup> Dicha Junta estaba integrada por un director, dos subdirectores y dos vocales, todos con nombramientos en propiedad del Poder Ejecutivo. La ley establecía que al menos uno de los dos subdirectores debía ser Ingeniero civil o eléctrico, mientras que el otro debe ser contador público autorizado.

<sup>5</sup> Se entenderá por derechos humanos, para los efectos de estas disposiciones, los derechos y garantías individuales consagrados por la Constitución Política, así como los derechos civiles y políticos definidos en las convenciones que sobre derechos humanos tenga firmadas y ratificadas la Nación. Ley Orgánica de la PGR, 1982.

Incurrirá en violación de los derechos humanos el funcionario o empleado público que, con su actuación material, decisión, acuerdo, resolución o decreto, menoscabare, denegare, obstaculizare, o de cualquier forma lesionare el disfrute o ejercicio de alguno de los derechos, libertades o garantías establecidas en los instrumentos legales citados en el párrafo anterior "

<sup>6</sup> Aunque por otro lado, también se debía a la falta de una cultura de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas. Por ejemplo, los mecanismos de control interno eran muy deficientes.

<sup>7</sup> El presupuesto ejecutado real de la CGR se calculó en 459.406.832 colones, y el presupuesto ejecutado real para el ejercicio económico de 1975 fue de 92.054.077.640 colones (Memoria CGR, 1976).

<sup>8</sup> Descripción del Proyecto “Creación del Instituto Regulador de servicios de utilidad pública”. Jorge Mandas Chacón, Director del SNE, noviembre 1962. La Gaceta, 15 de diciembre de 1962, página 2.

<sup>9</sup> Es importante mencionar que esta función de aprobación presupuestaria es muy particular de la CGR costarricense, las otras contralorías generales o cortes de cuenta existentes en América Latina no realizan esta función previa solamente hacen fiscalización posterior. La CGR en Costa Rica aprueba directamente, sin trámite legislativo, alrededor de dos tercios del total del gasto público (ILTP, 2003).

<sup>10</sup> Ver página web de la Asamblea para consultar procesos de la Comisión de Nombramientos. <http://www.racsa.co.cr/asamblea/cenombra.htm>

<sup>11</sup> Antes de la elección del actual Defensor la institución estuvo sin jerarca por casi tres meses, la Procuraduría también estuvo sin Procurador General por casi 3 años, desde el 2001 hasta el 2004.

<sup>12</sup> Listado de órganos rectores con base en una investigación realizada por la Contraloría General de la República. Documento remitido por vía electrónica por Ana Lorena Montero, el día 24 de febrero del 2004.

<sup>13</sup> La Contraloría General de la República y la gestión ambiental: un modelo de control y evaluación. Adrián Pearson Berrick, Henry Vásquez Phillips, Danilo Murillo Barrios, Manuel Cabrera Cano. Trabajos Finales de Graduación.