

## **ANALISIS DE DISEÑO INSTITUCIONAL EN ENTIDADES DE FISCALIZACION SUPERIOR. EL CASO DE COSTA RICA**

### **ANALYSIS OF INSTITUTIONAL DESIGN IN SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. THE CASE OF COSTA RICA**

**Andrea Mora Brenes**

Correo electrónico:

amora@flacso.org

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO México, Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO México y Bachiller en Ciencia Política por la Universidad de Costa Rica.

Ha colaborado como consultora en organismos internacionales como IDEA Internacional en proyectos sobre calidad democrática en Centroamérica, financiamiento de partidos políticos, democracia directa y agenda electoral en América Latina. Ha desempeñado cargos docentes en la Universidad de Costa Rica, en la Maestría Académica en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas y Gobernabilidad Democrática y como Profesora invitada en la Universidad Pedagógica Nacional de México en el Seminario implementación de política educativa en América Latina y Universidad Nacional Autónoma de México, "Conceptos básicos sobre rendición de cuentas", Clase impartida en el curso Sistemas Políticos Comparados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Noviembre 2011. Actualmente se desempeña como Coordinadora Académica Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Recibido 19/09/2013 – Aceptado 15/07/2014

## Resumen

El presente artículo tiene como propósito conocer los avances o retrocesos que ha experimentado la entidad de fiscalización superior en Costa Rica en términos de fortaleza/debilidad institucional, luego de la reforma realizada en 1994. Para dicho objetivo se analiza la ley orgánica de la Contraloría General de la República desde tres dimensiones - legal, administrativo-funcional y la relación con los Poderes del Estado.

**Palabras Clave:** cambio institucional, diseño institucional, órganos de control, Contraloría General de la República, rendición de cuentas.

## Abstract

This paper aims to understand the progress and setbacks they have experienced the supreme audit institution in Costa Rica in terms of institutional strength / weakness, after the reform in 1994. For this purpose the Organic Law of the Comptroller General of the Republic is analyzed Republic through three dimensions- legal, administrative and functional relationship with the state powers.

**Keywords:** institutional change, institutional design, supervisory organs, Comptroller General of the Republic, accountability.

## INTRODUCCIÓN

Si bien el concepto de rendición de cuentas posee múltiples definiciones, en la Ciencia Política este término se ha empleado generalmente para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso.<sup>1</sup> Por su parte, Mainwaring<sup>2</sup> la define como aquella relación formalizada de supervisión y

1 SHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay y PLATTNER, Marc F. *The Self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. ISBN 1555877745, 9781555877743. SHEDLER, ANDREAS. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI. 1999. PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN Bernard (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University press. 1999. ISBN-10: 0521646162, ISBN-13: 978-0521646161. CASAR, María; MARVAN, Ignacio y PUENTE, Khemvirg. "La rendición de cuentas y el poder legislativo". En MERINO, Mauricio. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. *La estructura de la Rendición de Cuentas*. México, D.F: IIJ-UNAM-CIDE, 2010. MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America. 1ra edición*. New York: Oxford University Press, 2003. ISBN 0-19-925637-3, ISBN 0-19-925638-1.

2 MAINWARING, SCOTT y WELNA. Óp. cit. p.7.

sanción a servidores públicos por otros actores plasmados en ordenamientos legales que otorgan al ente fiscalizador la potestad de supervisar. De tal modo, la rendición de cuentas no sólo implica la capacidad de informar, sino la obligación de hacerlo y por ende, se fortalece cuando esta es de carácter vinculatorio.

Si bien el debate de la rendición de cuentas distingue varios tipos<sup>3</sup>; en este trabajo se retoma el concepto de rendición de cuentas horizontal (RCH), el cual es definido por O'Donnell como:

*"La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van, desde el control rutinario, hasta sanciones penales o incluso destitución (impeachment), en relación con actos y omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos."*<sup>4</sup>

Como mecanismos de RCH, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un rol importante dentro de la estructura de rendición de cuentas de cualquier país democrático, ya que éstas se dedican a auditar el gasto y desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto anual, así como el cumplimiento de la normativa aplicable.<sup>5</sup> Dicho de otro modo, las EFS controlan si los fondos públicos se aplican de forma eficaz, eficiente, económica y de acuerdo a los principios de legalidad y regularidad, y limita la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos por parte del gobierno. Así, en la medida que las EFS logren llevar a cabo sus funciones básicas contribuirán al fortalecimiento de la democracia al promover la obligación de rendir cuentas.

Para efectos del presente trabajo, se parte de la premisa de que las EFS, siendo instituciones de control, pueden tener una función muy importante como mecanismos de rendición de

3 Guillermo O'Donnell ha distinguido dos formas de rendición de cuentas; la que se da entre los ciudadanos y las instituciones –rendición de cuentas vertical - y la que se da entre las instituciones y actores estatales –rendición de cuentas horizontal- Esta última se refiere a las capacidades de las instituciones de los poderes del Estado de pedirse cuentas entre sí, de estar obligados a darlas y que lo que se derive de ello tenga consecuencias. Para profundizar más en el tema consultar. PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002. ISBN 9879164628, 9789879164624

4 O'DONELL, Guillermo. "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista de Reflexión y análisis político*. 2001: núm. (7): 11 - 34 .

5 ACKERMAN, John. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: lecciones internacionales y Reformas futuras*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 9. México, D.F: Auditoría Superior de la Federación, 2006. ISBN-968-5500-09-6

cuentas en tanto controlan la discrecionalidad gubernamental. Sin embargo, el papel que éstas puedan llegar a desempeñar como agentes de control y rendición de cuentas puede estar limitado por las capacidades que legalmente se le asignen, o bien, por la dinámica de las configuraciones políticas que permiten poner en práctica dichas capacidades.<sup>6</sup>

Observar cuáles fueron las capacidades legales otorgadas a la Contraloría General de la República (CGR) luego de un importante proceso de reforma en 1994 cobra relevancia debido a que permite conocer si estos cambios generaron un diseño de control más fuerte o no. A fin de conocer los efectos de tal reforma, el análisis que aquí se realiza se concentra en tres dimensiones; marco legal, administrativo-funcional y la relación con los Poderes del Estado, a partir de las cuales se busca observar los cambios que se generaron en la legislación de control de la CGR. Para tales efectos, en la siguiente sección se describen las principales perspectivas teóricas que estudian la idea del cambio y se abordan los principales argumentos que, desde el neo-institucionalismo, se hacen para comprender el cambio institucional. Posteriormente, se presentan las dimensiones de análisis a partir de las cuales se estudiará el cambio en diseño institucional de la Ley Orgánica de la Contraloría, para ello se retoman las leyes de 1950 y 1994, y como punto final se ofrecerán algunas breves conclusiones.

## **EL CAMBIO INSTITUCIONAL DESDE EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA**

Para poder abordar el análisis del cambio, se utiliza el enfoque neo-institucionalista, el cual ofrece una serie de herramientas analíticas que permiten conceptualizar, desde distintas perspectivas, a las instituciones y al cambio institucional. Autores como Peter Katzenstein, Theda Skocpol y Peter A. Hall en la sociología histórica, Douglas North en la historia económica, y James J. March y Johan P. Olsen en la sociología de las organizaciones, han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> FIGUEROA NERI, Aimeé. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2009.

<sup>7</sup> POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM, 1999.

Uno de los aspectos que desarrolla de forma explícita el enfoque planteado por Douglas North<sup>8</sup> es la idea del cambio institucional, el cual se entiende como las modificaciones sustanciales a las reglas formales e informales que conforman un nuevo marco institucional. De tal modo, el cambio institucional consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y a sus mecanismos de sanción. Para este autor, las instituciones cambian cuando hay variaciones en las preferencias y entiende que el cambio siempre es incremental.

Por su parte, el enfoque sociológico concibe al cambio institucional como resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Se le considera un proceso evolutivo y muy pausado, ya que se asume que el medio ambiente se transforma con lentitud. En este sentido, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar completamente. El cambio en este enfoque es producto de la adaptación al medio ambiente.<sup>9</sup>

Otra perspectiva para entender el cambio institucional es la que aportan James J. March y Johan P. Olsen. Ellos entienden al cambio institucional como un proceso de "adaptación incremental" que ocurre con base en las interacciones que se producen entre el medio ambiente y la institución. Por una parte, existe una inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad, y por otra, están las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Bajo esta lógica, las instituciones van cambiando como resultado de la acción o adaptación de los individuos a su ambiente.

Según Margarita Levi, el cambio institucional puede definirse como el "giro en las reglas y los procedimientos por medio de los cuales los diferentes comportamientos sociales son constreñidos o incentivados".<sup>10</sup> Así, siendo las instituciones formales una especie de reglas socialmente construidas que reflejan una particular distribución de recursos de poder, se entiende que éstas cambian a medida que la distribución de esos recursos se modifica. Para Acosta<sup>11</sup>, el cambio institucional puede ser definido

---

8 NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. ISBN 0-52-39416-3, ISBN 0-521-39734-0.

9 POWELL, Walter y DIMAGGIO. Op. cit. 1999.

10 LEVI, Margarita. "A logic of institutional change". En Shaweer Cook y M. Levi (coords.) *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago press, 1992. ISBN-10: 0226742393, ISBN-13: 978-0226742397

11 ACOSTA, Adrián. "Cambio institucional". En: *Léxico de la política*. BACA OLAMENDI, Laura (compilación y edición). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.

como un proceso de diferenciación estructural creciente, que supone no sólo la reforma o ajuste de normas, reglas, valores y conductas institucionalizadas, sino también la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos en las distintas áreas del desempeño institucional.

En síntesis, en las ciencias sociales la noción del cambio institucional hace referencia a todos aquellos procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambio en las reglas, normas, rutinas y valores que las instituciones representan, y estudia la manera en que se modifican las estructuras de la acción colectiva que se cristalizan en las instituciones. Esta forma de entender el cambio institucional es la que retoma este trabajo.

## EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN ÓRGANOS DE CONTROL

El estudio del cambio institucional en distintos campos de las ciencias sociales ha permitido analizar la magnitud, profundidad y alcance de las transformaciones en las sociedades contemporáneas. Al respecto se pueden encontrar diversos estudios que abordan el tema del cambio en los sistemas judiciales<sup>12</sup>, en los órdenes constitucionales<sup>13</sup>, y en organismos autónomos y de fiscalización.<sup>14</sup> Estos estudios tienen como común denom-

12 SANTISO, Carlos. "Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability". En GLOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto y SKAAR, Elin. *Democratization and Judiciary. The accountability Function of the Courts in new Democracies*. Londres: Psychology Press, 2003. ISBN 0714655686, 97807146556802003.  
HAMMERGREN, Linn. "Usos de la Investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países". *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales. Reformas judiciales: una perspectiva comparada*. 2005, vol. 39, abril: 15 - 45. ISSN: 1130-2887. FINKEL, Jodi. "Judicial reform in Argentina in the 1900's: How electoral incentives shape institutional change". *Latin American Research Review*. 2004, vol. 39, núm. (3): 56-80.  
FINKEL, Jodi. *Judicial reform as political insurance: Argentina, Perú and México*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2008. ISBN-13: 978-0-268-02887-9, ISBN-10: 0-268-02887-7. INCLÁN, Silvia. "Will judicial independence take hold in México? Lessons from the region". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 30th-September 3. 2006.

13 NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark. "Independencia del poder judicial y Estado de derecho en América Latina; los casos de Argentina y Venezuela". *Política y Gobierno*. 1997, vol.4, núm. (1): 81 - 114. NEGRETTO, Gabriel. "La Reforma Constitucional en México. Apuntes para un debate futuro". *Política y Gobierno*. 2006, vol. 13, núm. (2): 361 - 392. NEGRETTO, Gabriel. "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina". *Journal of Democracy* en Español. 2009, vol.1: 38 - 54.

14 ACKERMAN, John. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. 1ra edición. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. ISBN-10 968-23-2672-9, ISBN-13 978-968-23-2672-1; FIGUEROA, Aimeé. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación 2009.; MÉLO, Marcus André; PEREIRA, Carlos y FIGUEREIDO, Carlos Mauricio. "Political and institutional checks on corruption. Explaining the performance of Brazilian audit institutions". *Comparative political studies*. 2009: vol. 42, núm. (1217). DOI: 10.1177/0010414009331732

inador el entender al cambio como un proceso de modificación de las reglas que regulan el orden constitucional, de control o judicial, y que plantean que tales modificaciones institucionales se producen cuando los actores políticos estratégicos encuentran incentivos para promover cambios en los diferentes marcos regulatorios.

En las dos últimas décadas, los organismos de fiscalización superior han iniciado procesos de cambio importantes. Países como Chile, Honduras, Panamá, Argentina, Nicaragua y Perú han pasado de estructuras de tipo Tribunal de Cuentas a Contralorías Generales. Asimismo, se observa una importante ola de reformas en las leyes que rigen a estos órganos en la década de los 90: Argentina, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Honduras y Brasil modificaron la principal norma que regula al EFS.

En el **CUADRO 1** se muestran los cambios experimentados en los países de América Latina durante las dos últimas décadas. Si bien es evidente que se han dado cambios en algunas leyes y reglamentaciones consideradas importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas, llama la atención que en la mayoría de los casos no se observan reformas en materia de fiscalización superior, ya que éstas permanecieron sin modificaciones sustanciales por cerca de treinta y cinco años. Más aún, casos como los de Chile, República Dominicana, Colombia y El Salvador tardaron casi 50 años en implementar una reforma en esta materia.

Como se puede observar en el cuadro anterior, es posible identificar que las EFS en América Latina experimentaron un proceso de reforma o cambio en su principal marco legal. Sin embargo, poco se sabe si estas reformas se tradujeron en un verdadero fortalecimiento institucional, si sus nuevas leyes lograron dotar a estas instituciones de mayores herramientas para el ejercicio de sus funciones. Para indagar un poco al respecto, en las siguientes páginas se presentará el caso de la Contraloría General de la República de Costa Rica a partir del cual se busca observar si luego del proceso de reforma se fortaleció o no su principal marco legal.



## CUADRO 1. CAMBIOS EN LAS LEYES QUE RIGEN A LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

PAÍS Y NOMBRE DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	LEY VIGENTE	ANTECEDENTE INMEDIATO DE LA LEY
Argentina / Auditoría General de la Nación	Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ley N°24.156 de 1992	Ley de Contabilidad .Ley N° 23.356 de 1956
Chile - Contraloría General del Estado	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de 1964 –reformada en 2003-	Ley Orgánica de la Contraloría de 1953
Costa Rica - Contraloría General de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1994. Ley 7428	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1950. Ley 1252
República Dominicana - Cámara de Cuentas	Ley Cámara de Cuentas de la República de 2004. Ley 1004.	Ley Cámara de Cuentas de 1942. Ley 130.
Uruguay - Tribunal de Cuentas	Texto ordenamiento ley de contabilidad y administración financiera Ley 16.736 de 1996 actualizada en 2009	Ley.15.093 de 1987
Colombia - Contraloría General de la República	Ley sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los órganos que lo ejercen. Ley N° 42 de 1993. Parcialmente modificadas por el decreto 272 de 2000.	Ley Organización de la contabilidad oficial y creación de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. Ley N° 42 de 1923.
Bolivia - Contraloría General del Estado	Ley de Administración y Control Gubernamental Ley N° 1178 de 1990.	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Decreto Ley N° 14933 de 1977.
Honduras - Tribunal Superior de Cuentas	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Decreto No 224- 93 de 1993	Ley Orgánica Contraloría General Decreto número 28 de 1956.
El Salvador - Corte de Cuentas de la República	Ley de la Corte de Cuentas de 1995. sufre modificaciones parciales en el 2002	Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de 1939
Guatemala - Contraloría General de Cuentas	Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31-2002	Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Decreto 1.126 de 1956
Panamá - Contraloría General de la República	Ley Reestructuración de la Contraloría General. Decreto No. 57 de 2000. ( Sigue vigente la ley de 1984)	Ley Orgánica de la Contraloría General. Ley No. 32 de 1984.
México - Auditoría Superior de la Federación	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978
Nicaragua - Contraloría General de la República	Ley de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Area Propiedad del Pueblo. Ley No. 361 de 2001.	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, del Sistema de Control de la Administración Pública y del Area Propiedad del Pueblo. Decreto No. 743 de 1981
Perú - Contraloría General de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control. Ley N° 27785 de 2002.	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de 1971
Ecuador - Contraloría General del Estado	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ley N° 2002-73 de 2002	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) de 1977
Venezuela - Contraloría General de la República	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en la Gaceta Oficial N° 5.017 Ext. del 13 de diciembre de 1995
Brasil - Tribunal de Cuentas	Ley Orgánica del Tribunal de cuentas. Ley N° 8443 de 1992	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión. Ley N°199 de 1967

\*No se pudo acceder a información de Paraguay.

**Fuente:** Elaboración propia con información de las páginas web oficiales de los distintos organismos de fiscalización en: Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Colombia, Bolivia, Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá, México, Nicaragua, Perú, Ecuador, Venezuela y Brasil.



## ESTUDIANDO EL CAMBIO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA EFS

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), en la declaración de Lima,<sup>15</sup> establece los principios básicos que debe cumplir idealmente toda EFS. Al respecto se plantea que se le debe garantizar la autonomía, suficientes recursos materiales y humanos para su buen funcionamiento, capacidad para el desarrollo y aplicación profesional de normas y métodos de auditoría, capacitación y desarrollo dirigido, un eficaz intercambio de conocimientos y experiencias y, comunicar el valor y los beneficios de la auditoría pública externa. Debe garantizarse además, la libre realización de la fiscalización sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales, así como la apertura al escrutinio público de sus resultados. Esto permite garantizar la objetividad de los hallazgos detectados, la credibilidad de las EFS, la transparencia de los procesos y la posibilidad de que dichas observaciones se traduzcan en acciones preventivas y correctivas para la mejora de los gobiernos. Dicho de otro modo, en la medida en que una EFS cuente con estas características y atribuciones, la probabilidad de que se implemente una mejor rendición de cuentas será mayor.

A fin de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, las reformas que realizan los países en estos rubros deberían, cuando menos en teoría, ir encaminadas a alcanzar las características antes mencionadas. La pregunta obligada lleva a plantearnos si efectivamente todas las modificaciones que han experimentado los marcos regulatorios de las EFS han buscado fortalecer el ejercicio del control que están llamadas a ejercer o bien, si éstas han dado como resultado un debilitamiento de las mismas.

Para conocer los avances y/o retrocesos en esta materia en el caso de Costa Rica, se analizan los cambios a partir de tres dimensiones: una legal que observa las capacidades o competencias que el marco legal principal le otorga a la EFS, una funcional-administrativa que observa aspectos referentes sobre cómo se organiza institucionalmente la EFS, los recursos financieros y humanos con los que cuenta la entidad para el desempeño de sus funciones, y una tercera dimensión que observa los vínculos y relaciones que se establecen entre la EFS y los Poderes del

---

15 INTOSAI. Declaración de Lima. 1977.

Estado. Según estén presentes o ausentes los criterios mencionados en los nuevos diseños se determinará la dirección del cambio, si es hacia un diseño institucional fuerte o débil.

El cambio institucional hacia un diseño fuerte supone mayor reconocimiento de su estatus normativo, mayor autonomía para el desarrollo de sus funciones, mayores facultades para el ejercicio de control y fiscalización, recursos humanos mejor capacitados y recursos financieros suficientes para un adecuado funcionamiento de la institución, y un vínculo con los Poderes del Estado que garantice la independencia de su funcionamiento. Estas características se considera le permitirán a las EFS ejercer una mayor rendición de cuentas y control. Por el contrario, el cambio institucional hacia un diseño débil implica ausencia de reconocimiento de su estatus normativo, poca autonomía para el desarrollo de sus funciones, limitadas facultades para el ejercicio de control, limitados recursos financieros y humanos, y un fuerte vínculo de dependencia con los Poderes del Estado (especialmente con el Poder Ejecutivo), ante esto será menor la rendición de cuentas y control que las EFS pueden ejercer.

## **DIMENSIONES DE ANÁLISIS. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE EFS**

De manera esquemática, tales dimensiones se pueden resumir tal y como se presentan a continuación.

### **1. Dimensión Legal**

*Fundamento constitucional:* Se posee esta característica si en la Constitución Política se establecen sus disposiciones con claridad, su naturaleza jurídica, sus principales facultades y atribuciones, y forma de elección del titular.<sup>16</sup> Es preferible que de manera explícita se garantice la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La presencia de esta característica se asume que contribuye a la fortaleza institucional de las Entidades de Fiscalización Superior, por el contrario, su ausencia refleja debilidad, en tanto no existe un respaldo constitucional de las facultades y atribuciones de las EFS.

*Autonomía:* se define en relación con otra institución o ente público; si una EFS es autónoma, se entiende que no es dependiente de los sujetos que fiscaliza, y aun cuando se coordine con el Poder Legislativo, éste no puede tener una injerencia que implique subordinación o mando jerárquico. Esta categoría se encuentra compuesta por cuatro aspectos:

---

16 FIGUEROA NERI, Aimée. Óp. cit. 2009. p.55.

- *Nombramiento del titular:* Se cumple con este componente si dicho nombramiento se establece con claridad en la ley, se exponen los requisitos y procedimiento para la elección del titular, de preferencia por una mayoría calificada del congreso y sin la intervención del Poder Ejecutivo.<sup>17</sup>
- *Gestión interna:* Para cumplir con este componente en la ley debe establecerse la independencia de la EFS para el desempeño de estas actividades, entre las cuales están; el nombramiento del personal, libertad para la organización interna, capacidad para elaborar y aprobar su reglamento interno y elaborar y ejercer su presupuesto independiente –su presupuesto no debe estar sujeto a la aprobación del ejecutivo-.<sup>18</sup>
- *Determinación de su universo de trabajo:* Implica que la EFS posee la potestad de elaborar y aprobar su programa anual de trabajo – que no esté sujeto a aprobación de otra institución- y que pueda establecer sus propias metodologías en la revisión de la cuenta pública. Para cumplir con este componente, en la ley debe establecerse la independencia de la EFS para realizar estas funciones.<sup>19</sup>
- *Capacidad para determinar daños:* Se cumple con este componente si a la EFS se le otorga la capacidad para determinar daños y perjuicios a la hacienda pública, y puede establecer directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias (inicia juicios y/o aplica multas), así como iniciar los procedimientos correspondientes por

---

17 Se clasificará en autonomía alta, media y baja según estén presentes los distintos criterios establecidos. En la medida en que este aspecto se encuentra constituido por cinco componentes, si en el análisis de la ley se observan cuatro o más de los componentes se considerará que posee una autonomía alta, si la ley cumple dos o tres se establecerá que posee una autonomía media. La intervención del Poder Ejecutivo en los aspectos del proceso de nombramiento del titular de la EFS se considera afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo.

18 Respecto de la categoría relativa a la gestión interna al estar ésta constituida por seis componentes se clasificará en; autonomía alta si en la ley se observan cinco o más de los componentes, autonomía media si la ley cumple con cuatro o tres de los componentes establecidos. La intervención del poder ejecutivo en algunos de los aspectos establecidos se considera afecta de forma importante la autonomía de la entidad, por lo cual se clasificará como autonomía baja si sólo se cumple con dos de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del Poder Ejecutivo.

19 Al estar esta categoría constituida por tres componentes, si en el análisis de la ley se observan los tres componentes se establecerá que posee una autonomía alta, si cumple con dos de los componentes se considerará que posee una autonomía media y, se clasificará como autonomía baja si sólo cumple con uno de los componentes o se establece alguna dependencia y/o intervención del poder ejecutivo.

responsabilidades (denuncia ante la justicia, promueve destituciones).<sup>20</sup>

*Facultades:* para un adecuado desempeño de la EFS se le deben designar amplias facultades para el ejercicio de fiscalización. Como mínimo debe contar con las facultades para:

- *Regular operaciones estatales:* comprende las acciones orientadas al control del uso de los fondos públicos, competencias para el control de los ingresos y egresos fiscales su legalidad y rentabilidad, control de contratos públicos y obras públicas. Dentro de estas facultades se incluyen la capacidad para realizar auditorías de gestión, operativas, financieras y controles legales y presupuestales. Además se identifica el tipo de control que ejercería la EFS –previo o ex -post-.<sup>21</sup>
- *Información e investigación:* Se cumple con este componente si la EFS posee la potestad suficiente para el acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información que considere necesaria para realizar su labor de fiscalización. Debe tener la facultad de emprender labores de investigación en instituciones que presuma están incurriendo en actos ilícitos.<sup>22</sup>
- *Asesoría:* las EFS deben acompañar y asesorar en todo el ciclo financiero a los poderes públicos. Debe tener la facultad para dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.<sup>23</sup>

---

20 Al estar esta categoría constituida por dos componentes, se clasificará en autonomía alta si la ley cumple con los dos componentes establecidos, autonomía media si cumple con uno de los componentes, y se clasificará como autonomía baja si se encuentran ausentes los componentes establecidos.

21 En la medida en que la facultad para la fiscalización de operaciones estatales está constituida por nueve componentes (control de fondos públicos, control presupuestario, control financiero, control operativo, auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos, contratos estatales) se considerará que la EFS posee facultades máximas si en el análisis de la ley se observan siete o más de los componentes establecidos, facultades medias si cumple entre seis y cuatro de los componentes y baja si cumple con tres o menos de los criterios.

22 Si en el análisis de las leyes se observan los dos componentes, se considerará que la EFS posee máximas facultades en este aspecto, si cumple con uno de ellos se considerará que posee facultades medias y si se encuentran ausentes ambos componentes, se considerará que posee bajas facultades.

23 La facultad relativa a la asesoría al estar constituida por dos componentes, si en el análisis de las leyes se observan los dos componentes, se considerará que posee máximas facultades, si cumple con uno de ellos se considerará que posee facultades medias y si se encuentran ausentes ambos componentes se considerará que posee bajas facultades

## 2. Dimensión funcional-administrativa<sup>24</sup>

Por lo general, con las modificaciones legales que se hacen en los principales marcos regulatorios de las EFS, también deben generarse cambios institucionales en la estructura organizacional, y en los recursos financieros y humanos, esto con el objetivo de que las EFS cuenten con las herramientas funcionales y administrativas que permitan el adecuado desempeño de las nuevas labores que se le confieren.<sup>25</sup> Para abordar esta dimensión se hará énfasis a los recursos financieros y humanos de las EFS.

*Recursos financieros:* Para este análisis se observa el proceso de asignación del presupuesto. Se espera que sea la propia entidad la que estime los recursos que considere necesarios para su funcionamiento y que la intervención del Poder Ejecutivo en este aspecto sea limitada. Así, en la medida en que las EFS cuenten con los recursos financieros necesarios y posea la independencia para la administración de su presupuesto, se considera que se fortalece su función de control.

Se valora como positivo que el proyecto de presupuesto sea elaborado por la propia entidad y que en el proceso de aprobación no intervenga el Poder Ejecutivo. De observarse una intervención por parte del Ejecutivo en el proceso de asignación del presupuesto se considera que la entidad posee recursos financieros limitados para el desempeño de sus funciones.

*Recursos humanos:* Para el adecuado funcionamiento de las EFS es importante que éstas cuenten con el personal necesario y ampliamente calificado para el desempeño de sus funciones (coherente con la nueva estructura). Así, se valora como positivo el que se establezcan criterios claros para el proceso de reclutamiento y mecanismos de capacitación del personal, aspectos que de estar presentes se considera contribuyen al fortalecimiento de las EFS.

En este sentido se establecerá que una entidad posee un personal capacitado si se incluyen procesos de capacitación y

---

24 Respecto de este último punto, la teoría organizacional propone un estudio más profundo del tipo de recursos humanos con los que cuenta una organización. Sin embargo, para el estudio que aquí se propone desarrollar, el hacer este tipo de análisis en las Entidades de Fiscalización Superior resulta complicado por lo limitado del acceso a información tan específica. Por lo tanto, se propone abordar estos aspectos a partir de los mecanismos institucionales que se emplean para la capacitación de personal.

25 DAFT, Richard L. *Organization theory and desing*. (7th ed). U.S.A.: South-Western College Publishing, Thomson Learning, 2000.

profesionalización de su personal. Así como contar con títulos universitarios afines para optar por determinados puestos dentro de la EFS.

### **3. Dimensión Relación con Poderes del Estado**

Esta categoría hace referencia a los vínculos que se establecen entre la EFS y el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. En principio se espera que las Entidades de Fiscalización Superior sean lo suficientemente independientes para el desempeño de sus funciones y que dependan lo menos posible de los Poderes del Estado, en especial del Poder Ejecutivo.

*Vínculos de la EFS con los Poderes del Estado:* Esta categoría observa la relación que se establece entre la EFS y el Poder al cual debe reportar sus acciones. Básicamente observa a cuál Poder debe presentar su informe de labores y el tipo de relación que se establece –auxiliar o dependiente -. En este sentido se valora como positivo que sea por medio del Poder Legislativo en que se establezcan dichos vínculos.

*Relación de dependencia:* Una entidad que avance hacia un diseño institucional fuerte debe limitar principalmente la intervención que el Poder Ejecutivo pueda tener en su funcionamiento y el control de sus actividades no debe estar a su cargo. Debe garantizar que las relaciones que se establezcan con los Poderes del Estado –en particular con el Poder Legislativo- sean transparentes y garanticen el respeto de su criterio técnico. Esta categoría identifica el Poder del Estado que interviene en aspectos centrales de su funcionamiento –designación de titular, aprobación de recursos, programa de trabajo- entre otros.



## CUADRO 2. FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL CAMBIO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE EFS

DIMENSIÓN	CATEGORÍA	COMPONENTES	INDICADORES	
Legal	Fundamento constitucional	Naturaleza jurídica	En la Constitución se garantiza la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria	
	Autonomía	Nombramiento del titular	Claridad en la ley, exposición de requisitos, exposición del procedimiento, mayoría calificada, no intervención del Ejecutivo,	
		Gestión interna	nombra a su personal, se organiza internamente, elabora y aprueba reglamento interno, elabora su presupuesto, ejerce su presupuesto, el Poder Legislativo aprueba su presupuesto.	
		Universo de trabajo	Elabora su programa de trabajo, aprueba su programa de trabajo, establece las metodologías en la revisión.	
		Determinación de daños	Establece directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, inicia procedimientos correspondientes.	
	Facultades facultades	Investigación	Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información. Empeña investigaciones especiales	
		Control de operaciones estatales	Control financiero, control operativo. Auditoría de gestión, control legal, control de ingresos, control de egresos, contratos estatales.	
		Asesoría	Asesora a los poderes públicos. Puede dirigirse a la autoridad competente.	
	<b>Funcional administrativo</b>	Recursos financieros	Proceso de asignación	Por medio del Poder Legislativo y el presupuesto nacional.
		Recursos humanos	Profesionalización del personal	Los cargos directivos deben requerir estudios superiores.
Vínculo con los Poderes del Estado	Relación y vínculos con los Poderes del Estado	Vínculos entre la EFS y Poder Ejecutivo y Legislativo	Debe estar vinculado al Poder Legislativo y ser auxiliar de éste en materia de control del gasto público.	
		Relación de dependencia	Independiente del Poder Ejecutivo.	

**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Figueroa (2009); INTOSAI declaración de Lima (1977); Daft (2000).

Como se observa en el cuadro anterior, para medir el grado de fortaleza/debilidad de los diseños institucionales en materia de fiscalización en sus tres dimensiones, existen diversos componentes que permiten identificar las cualidades/atributos de cada entidad fiscalizadora. Dicho de otro modo, el grado de fortaleza de una EFS puede ser evaluado mediante la ausencia/presencia de cada componente contenido en su marco legal.

A fin de conocer los avances y retrocesos generados durante los últimos años en el caso de Costa Rica, en la siguiente sección se abordan los cambios institucionales realizados en materia de fiscalización comparando la ley N°1252 de 1950 con la que se encuentra vigente actualmente ley N°7428 que fue emitida en 1994, ello con el fin de dar cuenta sobre si tales modificaciones fortalecieron o debilitaron el diseño de la EFS en nuestro país.

### **ANÁLISIS DE DISEÑO INSTICIONAL. EL CASO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

En términos generales, la EFS Costarricense cuenta con dos grandes leyes: la emitida en 1950 y la de 1994, misma que es la que se mantiene vigente hasta nuestros días. Si bien puede parecer que no han existido muchas modificaciones en este rubro, el impacto que estos tuvieron en términos de diseño y fortaleza institucional de la Contraloría General de la República (CGR) pueden considerarse en buena medida importantes. En el **CUADRO 3** se muestra la síntesis de los cambios que experimentó el diseño de la ley Orgánica de la Contraloría según los criterios de análisis planteados.

### CUADRO 3. CAMBIOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS EFS EN COSTA RICA

PERIODO DE VIGENCIA			1950	1994
NOMBRE DE LA ENTIDAD			CONTRALORÍA GENERAL	CONTRALORÍA GENERAL
DIMENSIÓN	CATEGORÍA	COMPONENTE		
Legal	Fundamento Constitucional	Naturaleza jurídica	Presente	Presente
	Autonomía	Elección del titular	Alta	Alta
		Gestión interna	Alta	Alta
		Universo de trabajo	Baja	Alta
		Determinación de daños	Media	Alta
	Facultades	Fiscalizar operaciones estatales	Medias control ex -post)	Máximas (control ex -post) Auditorías internas
		Investigación	Medias	Máximas
Asesoría		Máximas	Máximas	
Funcional-administrativa	Recursos financieros	Proceso de asignación	Por medio de la Asamblea Legislativa	Estado por medio del presupuesto nacional
	Recursos Humanos	Profesionalización y reclutamiento	Los Contralores poseían título universitario.	Personal Calificado. Centro de capacitación y consejo consultivo
Relación y vínculo con los Poderes del Estado	Relación y vínculos con los Poderes del Estado	Vínculos entre la EFS y Poder Ejecutivo y Legislativo	Legislativo	Legislativo. La CGR es el Órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores.
		Relación de dependencia	Legislativo	Legislativo

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información proporcionada por la CGR. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°1252 de 1950, Ley de Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428.

## 1. Dimensión legal

### A) *Fundamento constitucional*

Uno de los aspectos que permiten legitimar las funciones y atribuciones de las EFS es que las principales tareas que le corresponde desempeñar estén contenidas en la Constitución Política. En el caso costarricense se destaca que desde 1949 se estableció en la Constitución Política la naturaleza jurídica y las principales atribuciones de la CGR en los artículos 183 y 184. Si bien respecto a 1950, la ley de 1994 no presenta cambios en este aspecto el hecho de que la CGR posea fundamento constitucional desde 1949 sugiere un fortalecimiento y legitimidad de las facultades que se le otorgan en otras leyes.

### B) *Autonomía*

#### B.1. *Elección del Titular*

Un área que se considera fundamental en la autonomía de todo ente de control, es la independencia en el nombramiento de los titulares de la entidad.

En relación a esta categoría, no se presentaron cambios sustanciales entre la ley de 1950 y 1994, ya que en la Constitución de 1949 se incluyó el proceso de elección de los titulares. Al respecto, se establece que la unidad jerárquica de la CGR recae en el Contralor General y Sub-Contralor General (jefe y sub-jefe de la institución respectivamente).<sup>26</sup> El Sub-Contralor se encuentra subordinado del Contralor y lo reemplaza en sus ausencias temporales; además de colaborar de manera inmediata en la planificación, organización, dirección y control de las instituciones, así como en la formulación de políticas.

Ambos funcionarios son nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, por un periodo de ocho años y pueden ser reelectos indefinidamente. Además, gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes (art.3, 38: ley 1950. art. 10, 13 y 16: ley 1994). Asimismo, el Contralor y Sub-contralor

---

26 No pueden ser nombrados contralor o sub-contralor quienes fueran; conyugue del contralor o sub-contralor, parientes entre sí en la línea directo o en la colateral hasta el cuarto grado inclusive o con vínculo civil por afinidad hasta el cuarto grado, inclusive. Parientes del Presidente de la República, Vicepresidentes de la República, Ministros/as, Presidentes ejecutivos de instituciones autónomas, Procurador General y Procurador General adjunto, auditor general de entidades financieras, proveedor y tesorero nacionales, hasta el cuarto grado, inclusive, o con vínculo civil por afinidad hasta el mismo grado. La violación de estos impedimentos causara nulidad absoluta del nombramiento. Se le prohíbe participar en cualquier actividad político electoral con las salvedades de la ley.

pueden ser removidos por la Asamblea Legislativa, mediante una votación no menor a las dos terceras partes del total de sus miembros, previa comprobación de ineptitud o proceder incorrectos (art 183 Constitución Política).

En términos generales, la CGR desde 1950 mantiene una importante autonomía respecto de la designación de sus titulares, en tanto el procedimiento para su nombramiento recae en el Poder Legislativo y se establece un proceso claro para su destitución. En relación con el grado de cumplimiento de los criterios establecidos, ambos diseños se clasificaron con una autonomía alta al estar presentes los cinco criterios que la componen (ver **CUADRO 4**)

#### CUADRO 4. CLASIFICACIÓN DE ELECCIÓN DEL TITULAR

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
Claridad en la ley.	x	x
Exposición de requisitos.	x	x
Exposición del procedimiento.	x	x
Mayoría calificada.	x	x
No intervención del Ejecutivo.	x	x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### B.2. *Gestión interna*

Referente a la capacidad de gestión interna, se dijo que el titular debe poseer la capacidad para el nombramiento de su personal, libertad para la organización interna, elaborar su reglamento interno y ejercer su presupuesto de forma independiente. Para cumplir con esta disposición, en la ley debe establecerse la independencia de la EFS para el desempeño de estas actividades.

Al respecto, la ley de 1950 establecía que le corresponde a la CGR preparar el proyecto de reglamento de su ley orgánica que sirve de base al que promulga el Poder Ejecutivo y podía dictar los reglamentos internos que estimara convenientes. Además, era de su exclusiva competencia la organización de sus oficinas,

el nombramiento y remoción de su personal (art.14, art. 27). En cuanto a su autonomía presupuestaria se establecía que era obligación del Contralor remitir oportunamente al directorio de la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto anual de la Contraloría para que se incluyera como parte del presupuesto del Poder Legislativo (art. 15). Estas disposiciones se mantuvieron en la ley de 1994, ya que se le otorga a la CGR la potestad exclusiva de dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materias de su competencia constitucional y legal (art.23).

En relación al presupuesto de la CGR, y a diferencia de la ley de 1950, en 1994 se establece que el Estado, por medio del presupuesto nacional, le asigna a la CGR los recursos necesarios para el financiamiento de su presupuesto anual. El proyecto de presupuesto se remite al Poder Ejecutivo en el mes de mayo para que se incluya en el presupuesto nacional. No obstante, la CGR ejerce su presupuesto con plena autonomía respecto de los trámites y procedimientos establecidos para el Gobierno en materia de ejecución presupuestaria y manejo de fondos. Se faculta a la CGR para establecer los procedimientos que juzgue pertinentes para la administración, el registro y control de los fondos transferidos a ella (art.50, 51, 53). En términos generales, es posible establecer que a la CGR en ambas leyes se le otorga una alta autonomía para organizarse internamente y ejercer su presupuesto con independencia, en tanto en ambas leyes se cumplen con los seis criterios establecidos para esta categoría (ver **CUADRO 5**).



**CUADRO 5. CLASIFICACIÓN DE GESTIÓN INTERNA**

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
	ALTA	ALTA
Nombra a su personal	x	x
Se organiza internamente	x	x
Elabora y aprueba reglamento interno	x	x
Elabora su presupuesto	x	x
Ejerce su presupuesto	x	x
El legislativo aprueba el presupuesto	x	x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

**B.3. Universo de trabajo**

Una de las características que refleja un diseño fuerte en este rubro, es que las Entidades de Fiscalización Superior deben tener independencia para elaborar y aprobar sus programas de trabajo y establecer las metodologías de revisión de la cuenta pública.

Al respecto, la CGR de 1950 tenía la potestad para emplear todos los procedimientos lícitos que estimará convenientes para establecer la forma y contenido de los reportes financieros, actos de inspección e investigación (art. 8 inc. c). Esta disposición si bien se mantiene en la ley de 1994, adquiere más fortaleza, ya que se establece que para el ejercicio de sus potestades, la CGR goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder, ente u órgano político, siendo sus decisiones sometidas únicamente a la Constitución Política o convenios internacionales y a la ley (art.2). Adicionalmente, se coloca a la CGR como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superior,<sup>27</sup> y las disposiciones, normas, políticas y directrices que ella dictara, dentro del ámbito de su competencia, son de acatamiento obligatorio prevaleciendo sobre cualquier otra disposición de los sujetos pasivos<sup>28</sup> que se le opusieran. Además, la CGR puede dictar las instrucciones y

<sup>27</sup> El ordenamiento de control y fiscalización superiores de la hacienda pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de esa fiscalización o necesarios para éste. Este ordenamiento comprende también las normas que regulan la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privadas, a los que se refiere esta ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional (art.10).

<sup>28</sup> Se entenderá por sujetos pasivos los que están sometidos a la fiscalización de la CGR. Art 4.

órdenes dirigidas a los sujetos pasivos, y determinar entre los entes, órganos o personas a su control, los cuales deben colaborar de manera obligada.

Por otra parte, puede dictar los planes y programas para su función fiscalizadora, así como las políticas, los manuales técnicos y las directrices que deben observar los sujetos pasivos en el cumplimiento del control interno (art.24).

Si bien la ley de 1950 le otorgaba a la CGR autonomía en la determinación de su universo de trabajo, la nueva disposición fortalece esta capacidad para dictar normas y programas para el ejercicio de control y fiscalización, dado que sus normas y directrices son de carácter obligatorio. También, al colocarla como el órgano rector del sistema de control y fiscalización, la entidad se pone por encima de cualquier otra instancia en términos de normas y disposiciones establecidos sobre los entes sujetos a su control, lo cual en buena medida fortalece la autonomía otorgada a la CGR en la ley de 1950. En este sentido, es posible identificar que la CGR de 1994 avanza de una baja a una alta autonomía, ya que en el diseño de la CGR de 1994 se logra cumplir con dos criterios que no estaban cubiertos en el diseño anterior (ver **CUADRO 6**).

## CUADRO 6. CLASIFICACIÓN DE UNIVERSO DE TRABAJO

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
	BAJA	ALTA
Elabora su programa de trabajo		x
Aprueba su programa de trabajo		x
Establece las metodologías en la revisión	x	x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### B.4. *Determinación de daños*

Otra característica importante tiene que ver con la capacidad e independencia para determinar daños y emprender acciones en caso de encontrar que una entidad o persona incurriera en daños a la hacienda pública. Al respecto, la ley de 1950 establecía que la Contraloría General de la República podía solicitar la separación o destitución de funcionarios que incurrieran en desfalcos o irregularidades graves y ponerlos a disposición de tribunales comunes directamente o por medio de la Procuraduría General de la República (art.4. inc. i, art. 21). En la ley de 1994 se añade la capacidad para que los criterios y/o recomendaciones que emitiera la CGR en el ámbito de su competencia fueran vinculantes para los sujetos sometidos a su fiscalización y control. Con ello, la CGR adquiere la capacidad de suspender o revocar la concesión a los sujetos privados que operaran o administran fondos de la hacienda pública, así como sancionar a quienes incurran en actos ilícitos (art. 7). Al mismo tiempo, como órgano rector del sistema de fiscalización y según su criterio vinculante, posee la facultad de suspensión temporal de servidores, o su traslado a otro cargo. Así, si en el ejercicio de sus potestades determina que un servidor cometió infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización o provocó una lesión a la hacienda pública, la entidad puede recomendar al órgano o autoridad administrativa competente, la aplicación de sanciones. La entidad debe cumplir, dentro del plazo que le establece la CGR, la recomendación impartida por ésta. En caso de incumplimiento se fija por una sola vez, un nuevo plazo para su cumplimiento, pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, la falta se considera como grave dando lugar a la suspensión o destitución del funcionario infractor. Se establece que la expiración del plazo fijado por la CGR para que un sujeto pasivo imponga la sanción ordenada, no prescribe, por sí, la responsabilidad del servidor ni caduca el derecho del sujeto pasivo a imponer dicha sanción (art. 67, 68, 69). De esta manera, se le faculta a la CGR a dictar las resoluciones correspondientes cuando se presenten daños a los fondos públicos provenientes de una irregularidad flagrante.

Aunque ambos diseños, el de 1950 y 1994, establecen los mecanismos necesarios para que la CGR imponga o recomiende algún tipo de sanción ante la existencia de irregularidades, una diferencia importante entre ambas leyes es el carácter vinculante que se le da a las recomendaciones u observaciones que éste realice en materia de su competencia en la ley de 1994. Esto en buena medida, le otorga una mayor fortaleza a su función de

control, pues obliga a los entes sujetos a su control a cumplir con sus recomendaciones.

Otro punto importante, se refiere a que adicionalmente a las sanciones que impone, se deben cumplir en los plazos que la propia CGR fije sin prescripción, con ello, es posible garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas. Como se observa en el **CUADRO 7** el diseño de la CGR de 1994 logró cumplir ambos criterios, situación que no se presentaba en el diseño de 1950.

### CUADRO 7. CLASIFICACIÓN DE UNIVERSO DE TRABAJO

COMPONENTE	CGR 1950	CGR 1994
	MEDIA	ALTA
Establece indemnizaciones y sanciones pecuniarias		x
Inicia procedimientos correspondientes	x	x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### C) *Facultades*

##### C.1. *Fiscalización de operaciones*

En relación con las facultades, la ley de 1950 establecía que la CGR ejercía sus funciones respecto de toda dependencia, institución, corporación, oficina, funcionario o empleado que manejara fondos públicos, nacionales, municipales o de instituciones autónomas. Entre sus principales funciones se encontraba: vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas a las finanzas públicas concernientes al presupuesto y tesoro de la nación, la facultad para fiscalizar la ejecución y liquidación del presupuesto de la República; el ejercicio control previo de los egresos fiscales, así como el control jurídico- contable, financiero y económico de los gastos públicos. Debía llevar el registro de todas las leyes, decretos y acuerdos emitidos por los supremos poderes y de los contratos celebrados por éstos que originaran créditos a favor o cargos en contra del Estado, y fiscalizar el cumplimiento de los mismos.

Aunado a estas facultades, en la ley de 1994 se estable como

competencia<sup>29</sup> de la CGR fiscalizar a todos los entes y órganos que integran la hacienda pública. Se le otorgan facultades para el control de legalidad, contable y técnico de las actividades privadas que emplearan recursos públicos. Dentro del ámbito de su competencia se le otorga la potestad de control de eficacia con lo cual se garantiza la legalidad y eficacia de controles internos y del manejo de los fondos públicos (art 17).

Desde la ley de 1950, la CGR posee la facultad para aprobar o improbar, total o parcialmente, los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas. A esta disposición en la ley de 1994 se le suma la facultad para fiscalizar el presupuesto del resto de la administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas (art. 18). Al mismo tiempo, se faculta a la CGR para fiscalizar que los presupuestos fueran formulados y presentados de conformidad con las disposiciones legales y técnicas, y fiscaliza su ejecución y liquidación. De esta forma, la CGR determina los requisitos, procedimientos y condiciones que rigen para efectuar modificaciones a los presupuestos que le corresponde aprobar (art. 19).

Otra de las facultades ya establecidas en la ley de 1950, y que se fortalecieron en la nueva ley, fue en cuanto a su capacidad para ejercer el control sobre los contratos del Estado. Mientras que en la ley de 1950 la CGR estaba facultada para llevar el registro de los contratos celebrados por el Estado, en 1994 se le da la facultad para aprobar los contratos que celebre el Estado y los que por ley especial deban cumplir con este requisito. Por otra parte, se fortalece la facultad ya conferida a la CGR en la ley 1950 para ejercer el control sobre los gastos del Estado; en la nueva ley, además de ejercer el control sobre los gastos del Estado, se le suma la facultad de ejercer el control sobre los ingresos del mismo. Expresamente, la nueva ley establece que la CGR debe mantener estudios permanentes sobre los ingresos corrientes y debe informar a la Asamblea Legislativa sobre la efectividad fiscal de los ingresos corrientes de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

---

29 La CGR ejercerá sus competencias sobre: los entes públicos no estatales de cualquier tipo, los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicas que indica esta ley. Los entes o órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses, las participaciones minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeros, en entidades de naturaleza bancaria o financiera la competencia facultativa de la CGR se ejercerá según un control posterior para verificar el cumplimiento de su propia normativa (art. 4).

En la ley de 1994 se le otorga a la CGR la facultad para realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos. Esta puede fiscalizar si los responsables dentro de la administración activa, encargados de la determinación, gestión de cobro, percepción, custodia y depósito de las rentas y de otros fondos públicos, cumplen a cabalidad con sus funciones (art. 20, 21, 25). Además, posee competencias sobre las auditorías internas, fiscaliza que la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional, cumplan adecuadamente con sus funciones (art. 26, art 61). Las auditorías internas de las instituciones sujetas a su control ejercen sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y demás órganos de la administración activa. No obstante, pese a que se establece que el auditor y sub-auditor internos dependen orgánicamente del jerarca de cada entidad, éstos son inamovibles y sólo pueden ser suspendidos o destituidos de su cargo por justa causa y por decisión emanada del jerarca respectivo, previa formación de expediente, así como de un dictamen previo favorable de la CGR<sup>30</sup> (art.15). Finalmente y en este rubro, se establece que la Auditoría General de Entidades Financieras estaría sometida a la fiscalización de la CGR y las decisiones de ésta prevalecen sobre las de la Auditoría General (art.14).

Dentro del ámbito de su competencia, la CGR puede declarar la nulidad absoluta en los actos o contratos administrativos de los sujetos pasivos (art. 28), dirimir, agotando la vía administrativa, los conflictos financieros surgidos entre los sujetos pasivos e intervenir en lo concerniente a la contratación administrativa. Autoriza la apertura de los libros de contabilidad y actas que legal o reglamentariamente deben llevar los sujetos pasivos que no cuenten con una auditoría interna. Además de estas facultades, en el artículo 37, se establece que la CGR puede realizar todas aquellas funciones que le asigne la Constitución Política, las leyes o que sean propias de su función básica de control y fiscalización de la hacienda pública o concuerden con esta. Cabe destacar que el tipo de control que ejerce la CGR es de tipo posterior en ambas leyes.

En relación con el cumplimiento de los distintos criterios establecidos para esta categoría, el diseño de la CGR de 1994 logró cumplir con dos criterios que en el anterior diseño se encon-

---

30 Los artículos 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66 fueron derogados por el artículo 46 de la ley N° 8292 del 31 de julio de 2002, Ley de Control Interno. De las auditorías internas: el artículo 60, menciona que cada ministerio, ente público u órgano desconcentrado tendrá una auditoría interna.



traban ausentes –control de ingresos y control operativo-, esto permite clasificar a la CGR de 1994 con facultades máximas para la fiscalización de operaciones estatales (ver el **CUADRO 8**).

### CUADRO 8. CLASIFICACIÓN DE FISCALIZACIÓN DE OPERACIONES

COMPONENTE	CGR 1950 MEDIAS	CGR 1994 MÁXIMAS
Control de fondos públicos	x	x
Control presupuestario	x	x
Control financiero	x	x
Control operativo		x
Auditoría de gestión		
Control legal	x	x
Control de ingresos		x
Control de egresos	x	x
Contratos estatales	x	x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### C.2. Investigación

Respecto de esta facultad, tanto la ley de 1950 como la de 1994 establecen que la CGR tiene la facultad para solicitar en la forma, momento y plazos que estime conveniente, los informes, datos, declaraciones y documentos públicos que requirieran para el cumplimiento de sus funciones; acceso irrestricto a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento o cuenta de declaración de los entes sujetos a su control (art. 6. inc. f, g ley de 1950. art.13 ley de 1994). Con ello, se posibilita a la CGR acceder a la información que ella requiera para ejercer sus funciones, lo cual fortalece sus capacidades de control y fiscalización.

Además de éstas disposiciones, en la ley de 1994 se especifica que la CGR puede determinar entre los entes, órganos o personas sujetas a su control cuáles deben darle obligada colaboración, así como el marco y la oportunidad dentro de los cuales se debe realizar (art 12). Se le otorga la facultad para instruir sumarios administrativos o realizar investigaciones especiales de oficio, a petición de un sujeto pasivo o de cualquier intere-

sado. La CGR debe instruir sumarios o realizar investigaciones especiales, y evaluar las consultas que le dirijan los órganos parlamentarios o cuando lo soliciten conjuntamente al menos cinco diputados (art. 22).

En relación a esta facultad si bien se mantiene la capacidad de la CGR para exigir la información y documentos relacionados a la materia de su competencia, en la nueva ley se establece expresamente que la CGR tiene la facultad para iniciar investigaciones especiales, facultad que no posee en la antigua ley. En este sentido, es posible establecer que la nueva ley amplió la facultad de investigación de la CGR, y se pasó de un tipo de facultad media a una máxima para ejercer sus funciones de investigación (ver **CUADRO 9**).

### CUADRO 9. CLASIFICACIÓN DE INVESTIGACIÓN

COMPONENTE	CGR 1950 MEDIAS	CGR 1994 MÁXIMAS
Acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información	x	x
Emprende investigaciones especiales		x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### C.3. Asesoría

En cuanto a la facultad de asesoría, ambas leyes le confieren la facultad a la CGR para resolver las consultas que le dirijan los órganos parlamentarios o cuando lo soliciten al menos cinco diputados; la CGR asesora a los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa y les presta el personal y la colaboración técnica que éstos requirieran para el ejercicio de sus competencias constitucionales (art. 29, 31). Respecto de esta facultad no se presenta mayor diferencia entre el diseño que planteaba la ley de 1950 y 1994, ya que ambos diseños le otorgaban al ente de control máximas facultades para asesorar y dirigirse a los Poderes del Estado en la materia de su competencia (ver **CUADRO 10**).

**CUADRO 10. CLASIFICACIÓN DE ASESORÍA**

<b>COMPONENTE</b>	<b>CGR 1950 MÁXIMAS</b>	<b>CGR 1994 MÁXIMAS</b>
Asesora a los poderes públicos	x	x
Puede dirigirse a la autoridad competente.	x	x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

**2. Dimensión funcional administrativa****A) Recursos financieros**

Uno de los aspectos que dentro de todo proceso de cambio institucional es importante tomar en cuenta, es el cambio en la capacidad administrativa de los entes de control. En este sentido, no basta con que se modifiquen los marcos legales y se le otorguen mayores capacidades si éstos no vienen acompañados de mayores recursos humanos y financieros que hagan posible cumplir con las nuevas funciones otorgadas.

Respecto de esta categoría, la ley de 1950 establecía que el Contralor General debía remitir el proyecto de presupuesto anual de la Contraloría para ser incluido dentro del presupuesto correspondiente a la Asamblea Legislativa sin tener que someterse a consideración o aprobación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Lo anterior sugiere que, por lo menos, en cuanto al proceso de asignación del presupuesto, la CGR contaba con una importante autonomía financiera.

Por su parte, en la ley de 1994 se establece que la CGR puede ejecutar su presupuesto con plena autonomía respecto de los trámites y procedimientos establecidos para el gobierno en materia de ejecución presupuestaria y manejo de fondos públicos (art 52). Ésta queda facultada para establecer los procedimientos que juzgue pertinentes para la administración, registro y control de fondos transferidos a ella, de conformidad con la ley (art 53).

Asimismo, en cuanto a la asignación del presupuesto, se establece que el Estado, por medio del presupuesto anual, asigna los recursos que se determinaran necesarios para el financiamiento del presupuesto anual de la CGR (art. 50). El proyecto de presupuesto anual se remite en el mes de mayo al Poder Ejecutivo para que sea incluido en el presupuesto nacional, a efectos de que se realizaran los trámites establecidos por ley (art 51).

Esta nueva disposición modificó el proceso de asignación del presupuesto de la CGR establecido en la ley de 1950, en tanto ya no se incluye éste en el presupuesto de la Asamblea Legislativa, sino que pasa a formar parte del presupuesto nacional. Las diferencias en este aspecto, pueden sintetizarse tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

### **CUADRO 11. COMPARACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS, 1950 Y 1994**

Categoría	1950	1994
Por medio del Poder Legislativo	x	
Por medio del presupuesto nacional		x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### *B) Recursos humanos*

Uno de los aspectos en los que se mostró una importante diferencia entre ambas leyes fue respecto de la capacitación del personal. Mientras que en la ley de 1950 no se especificaba que los funcionarios y jefes debían poseer algún título universitario ni carrera afín a la administración del Estado, en la ley de 1994 establece que para la capacitación de su personal, la CGR cuenta con un Centro de Capacitación, el cual sirve para el entrenamiento de los propios funcionarios y otros servidores de los sujetos pasivos en las materias de su competencia (art. 57). Además, se establece que la CGR posee un consejo consultivo integrado por funcionarios de alto nivel de la misma institución, los cuales asesoran al Contralor y al Sub-contralor respecto de sus políticas (art. 44).

A pesar de que no es posible saber si además de implementar los mecanismos para mejorar la profesionalización del personal de la CGR aumentó en el número de funcionarios que laboran en la entidad, es posible establecer que al menos el personal de la CGR a partir de 1994 debía contar con una mayor capacitación.

## CUADRO 12. COMPARACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, 1950 Y 1994

CATEGORÍA	1950	1994
Los titulares debían poseer título universitario	x	x
Centro de Capacitación y Consejo consultivo		x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

### 3. Dimensión relación con los Poderes del Estado

#### A) Vínculo con los Poderes del Estado

En cuanto a esta categoría, en ambas leyes los principales vínculos que se establecen entre la CGR y los Poderes del Estado se realizaban por medio de la Asamblea Legislativa. Este Poder era el encargado de nombrar a los titulares de la entidad y, el Contralor General de la República y el Sub-contralor responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones (Art. 4, inc. e). En la ley de 1950 se establecía a la Asamblea Legislativa como el canal de comunicación para atender y resolver los conflictos sobre los casos en los que la CGR no aprobara algún presupuesto. Igualmente, debía dar cuenta a la Asamblea Legislativa cuando habiendo llamado la atención de un acto de irregularidad (al jefe del poder o ministerios correspondiente), éste continuara repitiéndose.

En la ley de 1994 se sigue manteniendo el vínculo establecido con la Asamblea Legislativa. Sin embargo, se ampliaron los aspectos en los cuales la CGR debe colaborar o informar los asuntos relativos a su función. La nueva ley establece que la CGR debe presentar a la Asamblea Legislativa trimestralmente un informe de la ejecución de su presupuesto. Además, establece que la CGR rinde a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados y diputadas, los informes que éstos le soliciten. Así, en términos generales se puede decir que si bien la CGR conserva un importante vínculo con la Asamblea Legislativa, esto no lesiona su autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, en la ley de 1994 se coloca a la Contraloría General de la República como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores. Esta disposición permite que el conjunto de normas que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización

estuvieran reguladas por la CGR, lo cual ubica a la CGR por encima de cualquier otra instancia o entidad estatal en materia de control. En el siguiente cuadro se exponen las principales disposiciones que ambas leyes establecen respecto del vínculo con los Poderes del Estado.

### CUADRO 13. COMPARACIÓN VÍNCULO CON LOS PODERES DEL ESTADO, 1950 Y 1990

CATEGORÍA	1950	1994
Designación del titular por medio de la Asamblea Legislativa	x	x
El contralor y sub-contralor responden por sus acciones ante la asamblea legislativa.	x	x
Órgano rector del sistema de control y fiscalización		x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### B) *Relación de dependencia*

Desde 1950 se estableció el tipo de relación que la CGR tendría con el Poder Legislativo. Al respecto, en ambas leyes se coloca a la CGR una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública. Sin embargo, en la ley de 1994 cambia un poco su redacción y se le adiciona la frase "órgano constitucional fundamental del Estado", auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización que contempla esta Ley.<sup>31</sup> Sin embargo, el cambio es mucho más que semántico, en tanto que colocaba a la CGR por encima de cualquier otro órgano de fiscalización.

Por otra parte, dentro de las nuevas obligaciones de la CGR están entregar una memoria explicativa de sus labores (resultado económico-financiero del año fiscal, explicación del déficit fiscal o superávit, detalle de los gastos aprobados, remediaciones y sugerencias para mejorar la eficacia y eficiencias en el manejo de la hacienda). El Contralor General debe presentar a la Asamblea Legislativa un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, en la cual se incluye una exposición de opiniones y sugerencias que considera necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos, el cual debe

31 El ordenamiento de control y fiscalización superiores de la hacienda pública, comprende el conjunto de normas que regula la competencia, estructura, actividad, relaciones, procedimientos, las responsabilidades y sanciones derivadas de esa fiscalización o necesarios para ésta. Este ordenamiento comprende también las normas que regula la fiscalización sobre entes y órganos extranjeros y fondos y actividades privadas a los que se refiere esta ley, como su norma fundamental, dentro del marco constitucional. (art. 10)

ser enviado a los diputados el 1 de mayo de cada año.<sup>32</sup>

En términos generales en ambos diseños se siguió manteniendo a la Asamblea Legislativa como el órgano ante el cual la CGR debía responder por sus acciones. En el siguiente cuadro se exponen las disposiciones que ambas leyes establecían al respecto.

#### **CUADRO 14. COMPARACIÓN RELACIÓN DE DEPENDENCIA, 1950 Y 1994**

<b>CATEGORÍA</b>	<b>1950</b>	<b>1994</b>
Presenta ante la Asamblea Legislativa su memoria anual	x	x
Institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la hacienda pública	x	
órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control de la hacienda pública y rector del sistema de fiscalización		x

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica de 1950 y 1994.

#### **AVANCES EN NUEVO PROYECTO DE LEY DE 1994**

Luego de analizados cada uno de los rubros establecidos para este análisis, es posible identificar un avance hacia un diseño institucional más fuerte en la ley aprobada en 1994. Uno de los principales cambios que vinieron a contribuir al fortalecimiento de la CGR fue en relación la determinación de daños. Si bien, desde 1950 se le otorgó la capacidad para que pudiera solicitar la separación o remoción de funcionarios que incurrieran en irregularidades, su pronunciamiento quedaba en una recomendación. Caso contrario, en la ley de 1994, se le da carácter vinculante a todas sus recomendaciones, lo cual fortalece la capacidad de la CGR para hacer valer sus observaciones y recomendaciones. Con esta nueva disposición se hizo obligatorio para todos los entes sujetos al control de la CGR el acatamiento de sus observaciones, así como la aplicación de sanciones para quienes incumplieran con sus recomendaciones.

Otro de los aspectos que marcaron una diferencia respecto del

<sup>32</sup> Actualmente, la CGR también debe presentar antes la comisión para el control de ingresos y gasto público de la Asamblea Legislativa, informes periódicos de la gestión presupuestaria del sector público y de las auditorías y denuncias que tenga recursos públicos que se estén administrando (art. 126. Ley de administración financiera de la república y presupuestos públicos del 2001).



diseño de 1950, fue el lugar en el que se coloca a la CGR dentro del sistema de control, el cual le otorga una gran autonomía para el ejercicio de sus funciones. En la ley de 1994 se establece a la Contraloría General de la República como el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización, sin duda revistiéndola de una mayor autoridad frente a las instituciones sujetas a su control. Finalmente, se le otorgaron mayores facultades a la CGR para ejercer sus funciones de control, especialmente se destaca la capacidad que se le otorga a la CGR para intervenir en ciertos ámbitos de las auditorías internas. Se faculta a la CGR para fiscalizar que las auditorías internas de los entes y órganos sujetos a su competencia institucional cumplieran con sus funciones. Además, se le dan mayores competencias para el control de los gastos e ingresos del Estado y realizar auditorías operativas, financieras y de carácter especial en los sujetos pasivos.

En síntesis, la ley de la Contraloría General de la República y su función de control, especialmente en cuanto a la posición que ocupa dentro del sistema de control y fiscalización costarricense, le concede un mayor peso a sus disposiciones, al otorgarle un carácter vinculante a las recomendaciones que ésta realiza.

Ahora, si bien es evidente que la reforma de 1994 procuró aumentar las herramientas legales para que la CGR pudiera ejercer una mejor labor de control y exigir una mayor rendición de cuentas, queda aún por averiguar si este tipo de reformas son suficientes para mejorar la capacidad de acción de esta institución; si estas nuevas herramientas se han traducido en mejores prácticas en el ejercicio de control y fiscalización, e incluso, si es posible observar una disminución de actos de corrupción o mejoras en la capacidad de gestión de la CGR.

## **FUENTES BIBLIOGRÁFICAS**

ACKERMAN, John. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: lecciones internacionales y Reformas futuras*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 9. México, D.F: Auditoría Superior de la Federación, 2006. ISBN-968-5500-09-6

ACKERMAN, John. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. 1ra edición. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. ISBN-10 968-23-2672-9, ISBN-13 978-968-23-2672-1

ACOSTA, Adrián. "Cambio institucional". En: *Léxico de la políti-*

ca. BACA OLAMENDI, Laura (compilación y edición). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.

CASAR, María; MARVAN, Ignacio y PUENTE Khemvirg. "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo". En MERINO, Mauricio. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y CEJUDO, Guillermo. La estructura de la Rendición de Cuentas. México, D.F: IIJ-UNAM-CIDE, 2010.

DAFT, Richard L. *Organization theory and desing*. (7th ed). U.S.A.: South-Western College Publishing, Thomson Learning, 2000.

FIGUEROA NERI, Aimeé. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2009.

FINKEL, Jodi. "Judicial Reform as insurance policy: Mexico in the 1990's". *Latin America Politics and Society*. 2005, vol. 47, núm. (1): 87-113.

FINKEL, Jodi. *Judicial reform as political insurance: Argentina, Perú and México*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2008. ISBN-13: 978-0-268-02887-9, ISBN-10: 0-268-02887-7.

FINKEL, Jodi. "Judicial reform in Argentina in the 1900's: How electoral incentives shape institutional change". *Latin American Research Review*. 2004, vol. 39, núm. (3): 56-80.

HAMMERGREN, Linn. "Usos de la Investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países". *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales. Reformas judiciales: una perspectiva comparada*. 2005, vol. 39, abril: 15 - 45. ISSN: 1130-2887

INCLÁN, Silvia. "Will judicial independence take hold in México? Lessons from the region". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 30th-September 3. 2006.

LEVI, Margarita. "A logic of institutional change". En Shawer Cook y M. Levi (coords.) *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago press, 1992. ISBN-10: 0226742393, ISBN-13: 978-0226742397

MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. 1ra edición. New York: Oxford University Press, 2003. ISBN 0-19-925637-3, ISBN 0-19-925638-1.

MÉLO, Marcus André; PEREIRA, Carlos y FIGUEREIDO, Carlos Mauricio. "Political and institutional checks on corruption. Explaining the performance of Brazilian audit institutions". *Comparative political studies*. 2009: vol. 42, núm. (1217). DOI: 10.1177/0010414009331732

NEGRETTO, Gabriel y UNGAR, Mark. "Independencia del Poder Judi-

cial y Estado de derecho en América Latina; los casos de Argentina y Venezuela". *Política y Gobierno*. 1997, vol.4, núm. (1): 81 - 114

NEGRETTO, Gabriel. "La Reforma Constitucional en México. Apuntes para un debate futuro". *Política y Gobierno*. 2006, vol. 13, núm. (2): 361 - 392.

NEGRETTO, Gabriel. "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina". *Journal of Democracy* en Español. 2009, vol.1: 38 - 54.

NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. ISBN 0-52-39416-3, ISBN 0-521-39734-0.

O'DONELL, Guillermo. "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista de Reflexión y análisis político*. 2001: núm. (7): 11 - 34 .

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002. ISBN 9879164628, 9789879164624

POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN Bernard (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University press. 1999. ISBN-10: 0521646162, ISBN-13: 978-0521646161

SANTISO, Carlos. "Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability". En GLOPPEN, Siri, GARGARELLA, Roberto y SKAAR, Elin. *Democratization and Judiciary. The accountability Function of the Courts in new Democracies*. Londres: Psychology Press, 2003. ISBN 0714655686, 97807146556802003

SHEDLER, ANDREAS. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. IFAI. 1999.

SHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay y PLATTNER, Marc F. *The Self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. ISBN 1555877745, 9781555877743

## **Legislación**

Costa Rica. *Constitución Política*. 1949.

Costa Rica. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Ley N° 1252. 1950.

Costa Rica. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Ley 7428 de 1994.

INTOSAI. *Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización*. 1977.

