



Los Sistemas Nacionales de Integridad

Transparency International

Estudio de País

Costa Rica 2006

Investigador Principal

José Pablo Ramos

Comentarios

Alix Arquelliere

Carlos Serrano

Hannia Vega

Max Esquivel

Raúl Silesky

Roxana Salazar

Financiamiento Proyecto de Transparency International en el marco del "Programa Transparencia y Justicia: Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos de Centroamérica" de la Embajada Real de Dinamarca

Este informe es un documento vivo que está en desarrollo constante. Para el último texto, refiérase a www.transparency.org/recrea o escriba a ahernandez@transparency.org y srepucci@transparency.org.

© 2006 Transparency International

Transparency International Secretariat

Alt Moabit 96

10559 Berlin

Germany

<http://www.transparency.org>

Índice

Siglas y abreviaturas	4
Resumen Ejecutivo	5
Prioridades y recomendaciones	7
Perfil del país	9
Perfil de la Corrupción	11
Actividades anticorrupción	14
El Sistema Nacional de Integridad	16
Poder Ejecutivo	16
Poder Legislativo	18
Partidos políticos	21
Tribunal Supremo de Elecciones	23
Contraloría General de la República	25
Poder Judicial	27
Servicio Civil	30
Policías y Fiscales	31
Contratación administrativa	33
Defensoría de los Habitantes (Ombudsman)	36
Agencias anticorrupción	38
Medios de comunicación	38
Gobierno local	41
Sector Empresarial	42
Evaluación del SNI	44
Fuentes	46
Periódicos	46
Sitios Web	47
Proyectos de ley	47
Leyes y reglamentos	47
Acuerdos y decretos	47
Notas	49

Siglas y abreviaturas

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
BPP	Bloque Patriótico Parlamentario
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
CGR	Contraloría General de la República
CP	Constitución Política
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional
INEA	Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPYS	Instituto Prensa y Sociedad
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MP	Ministerio Público
NEP	Número Efectivo de Partidos
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OPAL	Proyecto de Opinión Pública en América Latina
PAC	Partido Acción Ciudadana
PGR	Procuraduría General República
PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Socialcristiana
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
SIAC	Sistema Integrado de Actividad Contractual
SINALEVI	Sistema Nacional de Legislación Vigente
SNCV	Sistema Nacional de Comisiones de Valores
TILAC	Transparencia Internacional para Latinoamérica y El Caribe
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UCR	Universidad de Costa Rica
ZMT	Zona Marítimo Terrestre

Resumen Ejecutivo

El Sistema Nacional de Integridad (SNI) comprende las instituciones, los sectores o las actividades específicas clave que contribuyen con la integridad, transparencia y la rendición de cuentas en el país. Este concepto ha sido desarrollado y promovido por Transparencia Internacional como parte de su enfoque para combatir la corrupción¹.

El propósito del estudio es evaluar el funcionamiento del sistema tanto a nivel formal como en la práctica. Para evaluar el Sistema Nacional de Integridad se analizaron diversos pilares, que juegan un papel protagónico dentro de la institucionalidad del país en materia de lucha contra la corrupción.

Los principales resultados muestran que, a pesar de los avances logrados durante la última década en materia de lucha contra la corrupción, persisten algunos vacíos que merecen ser analizados y discutidos ampliamente en diversos espacios sociales.

En cuanto al Poder Ejecutivo, se encontró que existen vacíos en su relación con el “Primer Poder de la República” que entorpecen el proceso de rendición de cuentas, al que éste debe someterse continuamente. Por su lado, la Asamblea Legislativa no cumple adecuadamente con su deber de ejercer control político (se ha concentrado en su función legislativa).

En materia de partidos políticos, a pesar de existir una amplia normativa que regula el financiamiento político, persisten áreas grises que dejan portillos abiertos que permiten la trasgresión constante de las regulaciones y la posible injerencia de intereses privados en la política. La Constitución Política no contempla el aporte estatal para sufragar los gastos de los partidos participantes en las elecciones de regidores y alcaldes. La subsistencia de estas agrupaciones depende principalmente de donaciones privadas o en su defecto de ingresos propios.

Se ha evidenciado que el Tribunal Supremo de Elecciones ha tenido poca capacidad para exigir mayor transparencia a los partidos políticos, en materia de los ingresos y gastos en que incurren durante el periodo electoral.

La Contraloría General de la República se encuentra colmada con cantidad cada vez mayor de nuevas responsabilidades, sin que esto sea acompañado de una adecuada asignación de recursos para hacer frente a las nuevas responsabilidades. Esta situación puede debilitar su principal mandato de auxiliar a la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública. El ente contralor ha insistido en la necesidad de concentrarse en labores de control a posteriori y fortalecer el sistema de control interno, delegando una cuota de responsabilidad en la administración activa.

En los últimos años, el Poder Judicial ha experimentado un considerable fortalecimiento. No obstante, se ha denunciado una supuesta tendencia a la “judicialización de la política”. Se argumenta que en la Sala Constitucional se están tomando decisiones que competen a órganos políticos de decisión.

Los servidores públicos amparados al régimen del Servicio Civil no están sujetos a mecanismos adecuados que exijan el profesionalismo y la rendición de cuentas.

El Ministerio Público tiene dificultades para llevar a cabo su labor. Para mejorar su situación, es necesario garantizar su independencia económica y funcional.

El tema de la contratación administrativa se ubica en un punto medular de la discusión en materia de lucha contra la corrupción. Si bien existe una legislación que regula las compras estatales, existen amplios márgenes de discrecionalidad en algunas etapas del proceso que dejan espacios abiertos para la posible injerencia de intereses privados, en detrimento de los intereses nacionales.

La Defensoría de los Habitantes funge como órgano de control vertical y horizontal de la administración. A pesar de ello, una limitante a su labor es que su independencia no está garantizada constitucionalmente. Por otro lado, hace falta una mayor precisión en cuanto a su competencia.

Una limitante a la labor de la Procuraduría de la Ética Pública ha sido la falta de asignación de recursos adecuados para atender sus necesidades.

Los medios de comunicación han jugado un papel importante al denunciar trascendentes casos de corrupción. Existe el inconveniente de que en el país no hay acceso a fuentes de información alternativas. Pocos medios concentran la publicidad y la distribución a nivel nacional, con la limitante de que éstos pertenecen a un número reducido de propietarios.

En los gobiernos locales existen importantes debilidades en materia de gestión administrativa. Un aspecto muy positivo que incorpora el nuevo Código Municipal es la potestad de destituir al alcalde mediante plebiscito.

Prioridades y recomendaciones

Si bien el Poder Judicial y los medios de comunicación han jugado un papel significativo en materia de lucha contra la corrupción, la Asamblea Legislativa, ejerciendo su papel de “primer poder”, debe asumir un papel protagónico dentro del Sistema Nacional de Integridad mediante el fortalecimiento de su función de control político a lo interno de las comisiones permanentes.

Se debe retomar la discusión sobre la necesidad de contar con una legislación que incorpore un código de ética aplicable a todos los servidores públicos del gobierno central, instituciones autónomas y municipalidades. Esto se ha llevado a cabo de manera desarticulada, principalmente por medio de decretos y acuerdos.

Es importante fortalecer la relación entre la Asamblea y la CGR mediante una mayor delimitación de canales formales. Esto con el propósito de que ésta vigorice la labor de la Asamblea, principalmente para ejercer su potestad de control.

Los partidos políticos deben de asumir un compromiso por lograr la transparencia en materia de finanzas. La situación de impunidad profundiza en la ciudadanía el sentimiento de desconfianza en los partidos políticos y representa una latente amenaza a la estabilidad democrática del país. Es importante aprobar una reforma al artículo 96 de la Constitución Política, con el propósito de extender el aporte estatal para sufragar los gastos de los partidos participantes en las elecciones de regidores y alcaldes.

El TSE debe asumir un papel más activo para exigir a los partidos políticos una adecuada rendición de cuentas respecto al origen de sus ingresos y a los gastos en los que incurren durante la campaña electoral.

La CGR debe concentrarse principalmente en actividades de control a posteriori asumiendo su papel como rector del sistema de fiscalización y delegando paulatinamente la responsabilidad del control interno a las auditorías de la administración, según lo establece la Ley de Control Interno. Para ello, es necesario dotar a las auditorías de mayor presupuesto y capacitación.

Las contralorías de servicio deben de contar con una mayor autonomía presupuestaria y funcional. No pueden depender directamente de las mismas instituciones a las que deben fiscalizar. Se podría crear, tal como lo ha planteado la DHR, un sistema de contralorías de servicio que esté bajo la rectoría de la Defensoría.

En materia de contratación administrativa debe atenderse algunos vacíos existentes en la legislación que dejan abierto espacio para discrecionalidad por parte de los encargados de la fase de adjudicación y ejecución (principalmente). Es importante fortalecer el papel de las auditorías y proveedurías de la administración activa.

En el Servicio Civil es necesario incorporar reformas para fomentar el profesionalismo de los servidores públicos mediante un sistema de incentivos que apunten hacia el buen desempeño en lugar de los años de servicio.

Es necesario aprobar leyes que normen los derechos constitucionales de libertad de prensa, expresión y acceso a la información. Por otro lado, se deben modificar algunos artículos del Código Penal que contravienen lo estipulado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Constitución Política referente a la libertad de prensa y de expresión.

Los gobiernos locales deben de acercarse a la ciudadanía. Es importante desarrollar una cultura de participación a nivel local con el propósito de fomentar una cultura de rendición de cuentas.

El Ministerio Público tiene dificultades para llevar a cabo su labor. Para mejorar su situación, es necesario garantizar su independencia económica y funcional. Si bien la reforma al artículo 177 pretende asegurar constitucionalmente un porcentaje determinado para cumplir con la función jurisdiccional, es importante no descuidar la asignación de recursos a otros ámbitos.

Principales recomendaciones

- √ La Asamblea Legislativa debe fortalecer su función de control político
- √ Es necesario de contar con una legislación que incorpore un código de ética aplicable a todos los servidores públicos
- √ Los partidos políticos deben de asumir un compromiso por lograr la

transparencia en materia de finanzas

- √ El TSE debe exigir a los partidos una adecuada rendición de cuentas respecto al origen de sus ingresos y a los gastos en los que incurren durante la campaña electoral
- √ Es necesario aprobar leyes que normen los derechos constitucionales de libertad de prensa, expresión y acceso a la información.

Perfil del país

Generalidades

Costa Rica, con 51.100 km² y una población de 4, 215, 569² habitantes, limita al Norte con Nicaragua, al Sur con Panamá, al Este y al Oeste con los océanos Atlántico y Pacífico, respectivamente.

La Constitución de 1949 consolidó el sufragio, eliminó la fuerza armada como institución permanente. Costa Rica desarrolló un sistema de seguridad interna representado por una policía civilista. La ausencia de ejército ha permitido mayores inversiones en salud y educación y en la protección del ambiente.

Los programas de salud, educación y bienestar social protegen a la mayor parte de los ciudadanos. Instituciones bien definidas proveen estos derechos básicos, como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, y el sistema de educación pública, que recibe el 6 % del presupuesto nacional.

La educación escolar y secundaria es gratuita, y los programas de nutrición ofrecen al menos dos comidas diarias para los escolares. Existen además cuatro universidades estatales en el Valle Central, con sedes en otras regiones del país. Aunque la educación superior no es gratuita, los costos de matrícula son bajos, y un excelente sistema de becas está a disposición de la mayoría de los estudiantes.

Casi todos los ciudadanos cuentan con atención médica gratuita, ya sea que paguen sus cuotas al sistema de Seguro Social o no. Aún las familias más pobres que viven en remotas áreas del país cuentan con centros de atención preventiva atendidos por médicos y enfermeras con un horario fijo, además de un importante número de hospitales regionales. La creación de programas de vivienda tiene un lugar importante en los planes de los gobiernos.

Organización administrativa

El país está organizado administrativamente en 7 provincias, divididas en 81 cantones y 470 distritos. Los cantones tienen su propio gobierno local o municipalidad. El poder de las municipalidades es limitado a su jurisdicción territorial; sus decisiones no afectan las políticas nacionales. Los cantones son administrados por municipalidades. Los regidores (miembros del concejo municipal) y el alcalde son electos popularmente cada 4 años.

La Constitución Política garantiza la separación e independencia de poderes. La estructura política está compuesta por tres Poderes, a saber:

- Poder Legislativo está compuesto por la Asamblea Legislativa (unicameral), la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. La Constitución Política establece que la potestad de legislar reside en el pueblo y que éste delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. La Asamblea está integrada por 57 diputados electos popularmente cada cuatro años.
- Poder Ejecutivo está conformado por el Presidente de la República, dos vicepresidentes y 18 ministros. El presidente y los vicepresidentes son electos popularmente cada cuatro años. Una resolución de la Sala Constitucional anuló la reforma efectuada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política, mediante Ley Número 4349 del 11 de julio de 1969. De esta forma se retomó la vigencia de la norma que permitía la reelección presidencial.
- Poder Judicial: la CP y la Ley Orgánica del Poder Judicial Nº 7333 (1993) establecen que sólo está sometido a la Constitución y a la ley. La Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior. Ésta está compuesta por 4 salas, integradas por 22 magistrados que son electos por la Asamblea Legislativa (por mayoría calificada).

Además de los tres Poderes, una reforma constitucional de 1975 le asigna el rango e independencia de los Supremos Poderes del Estado al Tribunal Supremo de Elecciones. Es el encargado de organizar, dirigir y vigilar el proceso electoral y de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Las resoluciones del TSE no tienen recurso.

Sistema Político

Costa Rica cuenta con un régimen presidencialista. Y un sistema de partidos bipartidista, que parece estar avanzando a un sistema de pluralismo moderado³.

A partir de 1986, a nivel presidencial, dos partidos políticos se alternaron en el poder. Dos partidos políticos lograron una importante presencia en el Parlamento, estos son el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC) y el Partido Liberación Nacional (PLN).

Sin embargo, en los últimos años han sucedido cambios que parecen indicar la ruptura de este esquema. En primer lugar, se ha dado una tendencia al aumento de la volatilidad electoral. Dentro del sistema de partidos han entrado otros partidos políticos de peso. El número efectivo de partidos (NEP) a nivel de las elecciones presidenciales y de diputados ha aumentado. Mientras que en 1994 fue de 2,1 en el 2002 fue de 3.2 y para el 2006 fue de 2,98⁴.

Tras las elecciones presidenciales del 2006, el PUSC disminuyó considerablemente su caudal electoral tras recibir un 3,55% del total de votos válidos. Mientras que el Partido Acción Ciudadana obtuvo el 39,8%. El PLN ganó las elecciones con un estrecho margen de diferencia con el PAC (apenas un 1.12%).

A diferencia de lo que sucedió a nivel de las elecciones presidenciales, a partir del cálculo del NEP para las elecciones legislativas se observa la presencia de aproximadamente tres partidos de peso⁵.

Desde 1994 ningún partido ha contado con mayoría en la Asamblea Legislativa. Se ha evidenciado una tendencia hacia la fragmentación del congreso y una erosión en las relaciones entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

Desde 1998, ha existido una tendencia al aumento del abstencionismo electoral. Mientras que en el periodo 1982-1994 el promedio del abstencionismo fue de 19,2%, en 1998 llegó a alcanzar el 30%. Los datos de las últimas elecciones presidenciales muestran un nivel histórico de 34,79%.⁶

A nivel de los gobiernos locales, las cifras de abstencionismo resultan alarmantes. En la primera elección directa de Alcaldes municipales, que tuvo lugar en diciembre del año 2002, el nivel de abstencionismo fue de aproximadamente un 76%.

Perfil de la Corrupción

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International califica la percepción de la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Está basado en datos provenientes de encuestas a expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas de todo el mundo, incluyendo a expertos locales en los países evaluados⁷.

En el 2005 se ubica a Costa Rica junto a El Salvador en el puesto 51 a nivel mundial, con una puntuación de 4.2⁸. El país ocupa el tercer lugar en América Latina por debajo de Chile (21) y Uruguay (32) y se encuentra dentro de la lista de países cuya puntuación empeoró más entre el año 2004 y el 2005 ya que en el 2004 la puntuación fue de 4,9.

Recientemente la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica⁹ realizó una encuesta sobre corrupción en Costa Rica. Para realizar este estudio de opinión se tomó como referencia el cuestionario utilizado por algunas de las instituciones integrantes de TILAC como instrumento de medición de los sistemas de corrupción vigentes en el continente¹⁰.

El cuestionario contiene preguntas relacionadas con información sociodemográfica de los ciudadanos; sobre la percepción de los principales problemas del país; tolerancia a situaciones; sobre los daños que ocasiona la corrupción al país. Se realizaron consultas sobre 36 trámites que los ciudadanos realizan comúnmente en las instituciones del país, así como el grado de soborno de estos trámites y el pago realizado a los funcionarios u otras personas que intervienen en los mismos. Por otro lado, se realizaron preguntas sobre la percepción de los individuos en torno a la percepción de los individuos en torno a la labor de las instituciones y organizaciones sociales relacionadas con la lucha contra la corrupción.

Entre los resultados más interesantes de la encuesta de la UCR, se muestra que el problema de la corrupción es percibido como uno de los principales problemas que enfrenta el país (luego de la seguridad ciudadana, la crisis económica y la pobreza y el desempleo y la falta de trabajo). Otro aspecto interesante es que el 56,5% de los entrevistados consideran la corrupción como muy grave y como uno de los principales problemas que debería enfrentar el gobierno en primer lugar.

Respecto a la denuncia de casos de corrupción se menciona que solamente el 35% de los entrevistados dice saber dónde tiene que denunciarse un caso de corrupción, mientras que otro 60,1% admite no saberlo. El 20,8% cree que las denuncias de corrupción son bastante efectivas o algo efectivas.

Sobre la percepción de la corrupción en el país, se muestra que el 81% de los encuestados cree que Costa Rica es un país corrupto o muy corrupto.

Un aspecto muy novedoso de la encuesta es que muestra los trámites en los que se da mayor incidencia de sobornos. Estos son: arreglar multas de tránsito (21,33%), realizar biombo¹¹ con médico (18,64%), sacar un auto robado o depósito (6,56%), sacar la licencia de conducir (6,17%), títulos de estudios falso (5,56%), pasar aduana o puesto de control (4,82%), solicitar camión, recoger basura no tradicional (4,46%), sacar revisión técnica vehicular (3,82%), sacar pasaporte (2,90%), sacar permiso de construcción (2,18%). En promedio por cada biombo se pagan aproximadamente US \$100.

El Corrupciometro Internacional del Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción (INEA), aplicado al ámbito latinoamericano para el período 2005-2006, parte del análisis de casos concretos de corrupción reportados por los medios de comunicación.

Dicho estudio ubica a Costa Rica en la categoría de *Corrupción Institucional de Alta Nocividad Social*. Según indica el estudio, este tipo de corrupción se presenta en forma regular y generalizada en ámbitos institucionales donde se hace caso omiso de los procedimientos y responsabilidades formales y donde los protagonistas si no participan directamente en el acto delictivo, están en connivencia con los transgresores de la norma. La alta nocividad social se da porque se presenta en áreas institucionales claves para la vida y la convivencia social afectando en esa medida aspectos importantes de lo que hoy se llama el capital social.¹²

Un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL), publicado en el 2004 por el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica¹³, muestra que un 41,4% de los entrevistados considera que la corrupción de los funcionarios públicos se encuentra muy generalizada. El total de personas que afirmaron que se encuentra muy y algo generalizada aumenta a 74,6%. Esta percepción tiende a ser más intensa entre las personas con mayor nivel educativo.

A pesar de ello, 85% de los entrevistados señalaron que no habían sido víctimas de un acto de corrupción. Al comparar la proporción de personas que han sido víctimas de al menos un acto de corrupción en el año anterior al estudio, con lo que ocurre en otros países, la conclusión es que en Costa Rica la victimización es, junto con Colombia, la más baja de la región. La victimización es mayor a más ingreso de la población: entre los de alto nivel de ingreso, la incidencia es de 19%, comparado a 12% de la población con bajo nivel de ingreso.

La investigación confirma que las víctimas de actos corruptos muestran menor nivel de apoyo al sistema democrático. En el índice de apoyo al sistema de Seligson, las víctimas de al menos un acto de corrupción puntúan en promedio 63.1 en una escala de 100, por debajo del promedio nacional (67.9). En cambio las personas que no han sido víctimas exhiben un más alto apoyo al sistema (69.2 en promedio).

El XI Informe del Estado de la Nación¹⁴ desarrolla como tema especial la corrupción política. El informe analiza los sistemas de control y su evaluación en los últimos 20 años. Los principales resultados son:

- Existe una brecha entre la abundante producción de leyes y el fortalecimiento de la institucionalidad y la capacidad para hacerlas funcionar de manera efectiva.
- La nueva legislación ha incorporado la mayoría de las normas anticorrupción que se aplican en el contexto mundial. Del total de cincuenta y dos criterios internacionales, la normativa costarricense cubre treinta y dos, dieciocho tienen una cobertura parcial, dos no tienen cobertura.
- No se cuenta con registros sobre los procedimientos de sanción administrativa aplicados a personas que hayan cometido delitos en el ejercicio de la función pública. Son muy pocas las denuncias que llegan al Ministerio Público y aun menos las personas que son sentenciadas.
- Falta información sobre los montos, tipos y la manera en que se realizan las contrataciones administrativas.
- Existen instrumentos de control cruzado en todo el proceso de contratación, aunque menos en las fases de detección de la necesidad institucional y de adjudicación de la compra.
- Costa Rica continua ubicándose en un lugar intermedio en la lista de países percibidos como menos corruptos, pero esta posición se ha deteriorado en los últimos 5 años. Costa Rica se sitúa entre los mejores países de América Latina y a nivel mundial en una posición intermedia. Pareciera existir una diferencia entre la alta valoración que adquiere el país en los indicadores internacionales y el aumento de la percepción y el descontento con la corrupción en las encuestas nacionales.
- La cantidad de denuncias relacionadas con los delitos contra los deberes de la función pública ha sido bastante estable desde 1995 al 2004. El delito más frecuente en este grupo es el abuso de autoridad, representando aproximadamente las dos terceras partes de las denuncias. El conjunto de delitos contra los deberes de la función pública no tiene un peso importante dentro del total de denuncias interpuestas ante el Ministerio Público.
- En cuanto a las personas que han sido condenadas por estos delitos se tiene que entre 1990 y 1997 se obtuvo un promedio de 98 por año, de los cuales 18 (19%) lo eran a penas de prisión efectiva. El delito de peculado aporta el mayor número de condenados desde 1998, tanto en términos absolutos como relativos (119 personas), de las cuales 65 (55%), lo fueron a prisión efectiva.

Durante el periodo legislativo 2002-2006, sobresalió la creación de comisiones especiales de investigación para investigar temas de trascendencia en materia de corrupción. Durante el periodo 2002-2006, uno de los temas de mayor relevancia fue el del financiamiento político y de las donaciones recibidas por los candidatos a presidente para la campaña electoral 2002-2006¹⁵. Los principales resultados de la investigación fueron:

- Para obviar los controles legales, tanto el PUSC como el PLN utilizaron estructuras paralelas en lo relativo al financiamiento, que sirvieron para manejar las cuentas y los ingresos no reportados. En el caso del Partido Acción Ciudadana se determinaron errores al no reportar una donación de una empresa internacional que realiza negocios con el Estado, desde hace más de 40 años. Respecto al Partido Movimiento Libertario figuran donaciones provenientes de empresas con intereses en apuestas continentales. El Partido Renovación Costarricense logró que los compradores de bonos de una emisión de 25 millones se los regalaran para venderlos nuevamente.

- Diversos grupos empresariales, nacionales y extranjeros aportaron donaciones a varios candidatos presidenciales simultáneamente.
- Los medios de comunicación nacional contribuyeron a desentrañar el andamiaje instaurado por las agrupaciones políticas para burlar los controles del Tribunal Supremo de Elecciones y no reportar las donaciones y contribuciones recibidas.
- Se pudo determinar que el Partido Unidad Social Cristiana manejó más de 2 mil millones de colones en donaciones no reportadas al TSE.
- No ha existido una verdadera fiscalización de los procesos internos y de las organizaciones partidarias y paralelas. El papel del TSE se ha distanciado de su mandato legal. No ha existido una verdadera fiscalización de los procesos internos y de las organizaciones partidarias y paralelas.

Otra comisión especial investigó el funcionamiento institucional del Poder Judicial y la prestación de sus servicios¹⁶. Entre los hallazgos más importantes se puede mencionar:

- No se ha acreditado de forma alguna que existan irregularidades en el funcionamiento del Órgano encargado de la Inspección Judicial y en la aplicación de las facultades establecidas en materia sancionatoria, a pesar de la poca información que se aportó al expediente en este tema.
- No hubo pruebas concretas sobre problemas éticos o de corrupción, de venta de justicia o sobornos.
- En materia de otorgamiento de becas y permisos de estudios académicos, no se ha acreditado que exista un tráfico de influencias, poca claridad o favoritismo hacia determinados funcionarios judiciales. No se determinó que los viajes de los Magistrados sean, por sí mismos, fuente de problemas éticos, sin que ello implique la ausencia de una rendición de cuentas de los resultados del viaje.
- En cuanto a nombramientos de jueces, el Poder Judicial ha realizado esfuerzos importantes en mejorar el sistema utilizado, eliminando gran parte de los interinazgos.

Actividades anticorrupción

En los últimos diez años se han aprobado una serie de instrumentos legales en materia de lucha contra la corrupción. Ellos son:

- Ley Nº 7670 (1997): aprobación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (suscrita en 1996).
- Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado y Actividades Conexas Nº 7786 (1998): establece controles estrictos sobre la banca en contra del lavado de dinero. Atiende las recomendaciones dictadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).
- Ley Nº 8302 (2003): aprobación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Ley Nº 8003 (2002): reforma al artículo 11 de la Constitución Política. Se dio carácter constitucional a la rendición de cuentas a la que está sujeta la Administración Pública.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Nº 8131 (2001): regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos.
- Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos Nº 8220 (2002): ordena simplificar los trámites y requisitos establecidos por la Administración a los ciudadanos, evitando duplicidades y garantizando en forma expedita el derecho de petición y el libre acceso a los departamentos públicos.
- Ley de Creación Procuraduría de la Ética Pública Nº 8242 (2002): instancia de la Procuraduría General de la República especializada en materia de corrupción, encargada de prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública.
- Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública Nº 8275 (2002): establece una jurisdicción especializada en esta materia y crea el Juzgado Penal de Hacienda y de la Función Pública y el Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública
- Ley General de Control Interno Nº 8292 (2002): establece los criterios mínimos que deberán observar la CGR y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.
- Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública Nº 8422 (2004): establece una serie de prohibiciones, incompatibilidades, responsabilidades y sanciones a los servidores públicos. Tipifica nuevos delitos en el ejercicio de la función pública. Extiende la obligación de declarar la situación patrimonial ante la CGR a un mayor número de funcionarios.

Otras acciones importantes son:

- En 1998, en el marco del Foro de Concertación Nacional, una comisión de notables analizó el problema de la corrupción y emitió una serie de recomendaciones. Entre ellas, la creación de la Procuraduría de la Ética Pública.
- Acuerdo Nº 2 (1998): se aplica a todos los funcionarios públicos de confianza. Establece una serie de prohibiciones tales como llevar a cabo trabajos o actividades, remuneradas o no, que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales; efectuar o patrocinar para terceros, trámites, nombramientos y gestiones administrativas.
- Decreto ejecutivo Nº 27548-MP (1998): crea la Comisión Nacional para el Estudio de Políticas Preventivas contra la Legitimación de Capitales Provenientes del Narcotráfico.
- Acuerdo presidencial Nº 3 del 8 de mayo de 2002: aplicable al presidente, a los vicepresidentes, ministros, viceministros, presidentes ejecutivos, oficiales mayores, Secretaria General del Consejo de Gobierno; y a todos sus funcionarios y empleados de confianza. Entre otras cosas, prohíbe la aceptación de regalos, invitaciones, la utilización de vehículos oficiales en actividades particulares. También establece que el personal de

confianza no podrá tener con el funcionario ni entre sí vínculos familiares hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

- Decreto ejecutivo N° 30599-J (2002): deroga el artículo 20 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General República, se ordena a la PGR no conciliar en ningún proceso penal seguido por delitos relacionados con la actividad financiera, aduanera o tributaria del Estado, o cuando se trate de delitos contra la Administración Pública.
- Decreto ejecutivo N° 31463-SP (2003): establece un Reglamento de ética de los miembros de las fuerzas de policía adscritas al Ministerio de Seguridad Pública.
- Decreto ejecutivo N° 32090 (2004): designa a la Procuraduría de la Ética Pública como autoridad central para canalizar la asistencia y cooperación técnica previstas en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Pronunciamiento C-076-2004 de la Procuraduría General de la República: señala que la confidencialidad de la identidad del denunciante en sede administrativa no está sujeta a ningún límite temporal, por lo que debe mantenerse aún terminada la investigación.
- Directriz D-2-2004-CO de la Contraloría General de la República (2004): establece directrices generales sobre los principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la CGR, auditorías internas y servidores públicos en general.
- Resolución RC-66-2004 de la CGR: acuerda unificar, en una nueva área, el departamento encargado de atender las denuncias y el de declaración jurada.
- Resolución L-2-2005-CO-DFOE de la Contraloría General de la República (2005): establece los lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República. Establece la obligación de guardar la confidencialidad de la identidad de los denunciantes.
- Decreto ejecutivo N° 33146 (2006): establece una serie de principios que deben seguir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. A saber: afán de servicio, integridad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia, honradez, racionalidad y liderazgo. Complementa las regulaciones emitidas por la CGR en la directriz D-2-2004-CO del año 2004. Establece la creación de una Comisión de Ética, integrada por 3 miembros, encargada de asesorarle en la tramitación de denuncias contra funcionarios públicos.

El Sistema Nacional de Integridad

Poder Ejecutivo

Según la Ley General de Administración Pública, el Poder Ejecutivo está conformado por el Presidente de la República y los ministros de gobierno.

Actualmente se encuentran en actividad un total de 18 ministerios. Dentro de los órganos adscritos a los ministerios, la Procuraduría General de la República figura por su importante papel. Se trata un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Justicia y Gracia, que funge como el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la administración pública y goza de independencia administrativa, funcional y de criterio para el cumplimiento de sus atribuciones.

Formalmente el Poder Ejecutivo goza de independencia. El artículo 9 de la Constitución Política garantiza la separación de poderes. Sus deberes y potestades son delimitados por los artículos 139 y 140 de la Constitución Política.

Entre sus potestades más importantes, posee la facultad para vetar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea (exceptuando el Presupuesto de la República). La Asamblea tiene la potestad de aceptar o no las observaciones. Para rechazarlas se necesita la aprobación de 38 diputados (lo que se conoce como resello). Una vez aprobado el resello se envía a publicar como ley de la República.

El Ejecutivo, mediante la Dirección General de Presupuesto Nacional, prepara el proyecto del presupuesto ordinario de la República y los respectivos presupuestos extraordinarios. El proyecto debe someterse a conocimiento de la Asamblea Legislativa, a más tardar el primero de septiembre de cada año. La Asamblea debe de aprobarlo antes del 30 de noviembre.

Constitucionalmente, el Ministerio de Hacienda tiene la potestad de suprimir o reducir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los ministerios, la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo de Elecciones. Si bien no se trata de una práctica común, se ha criticado que el Ejecutivo no reporta oportunamente a la opinión pública los cambios en el presupuesto que se realizan sin aprobación de la Asamblea Legislativa¹⁷. Según la Contralora General de la República, en el año 2005 se modificó el presupuesto a través de veintidós decretos y dos leyes.¹⁸

En la práctica el Ministerio de Hacienda no gira los recursos que generan algunos impuestos con fines específicos. Tal es el caso de los montos que, según la ley de Eficiencia y Simplificación Tributaria N° 8114, le corresponden a las municipalidades para mantenimiento de la red vial cantonal. La CGR señala que si bien desde el año 2002 se han incluido dichas partidas dentro del presupuesto ordinario para el ejercicio fiscal del Gobierno Central, estas sumas no han coincidido con el monto especificado por la ley. También señala que el Ministerio de Hacienda no ha girado la totalidad de los recursos aprobados¹⁹.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131) establece que el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público por los medios electrónicos y físicos disponibles. El presupuesto se encuentra disponible en la página Web de la Asamblea Legislativa: www.asamblea.go.cr y del Ministerio de Hacienda: www.hacienda.go.cr.

A pesar de que se cumple con el principio de publicidad del presupuesto, se ha criticado el hecho de que el formato en que se presenta el presupuesto lo hace poco accesible a la ciudadanía.²⁰

Los ministros de gobierno poseen discrecionalidad para nombrar y remover libremente a los funcionarios que sirvan cargos de confianza. El Estatuto de Servicio Civil, considera como personal de confianza a los directores de los órganos adscritos²¹, oficinas desconcentradas o descentralizadas de los ministerios (artículo 4, inciso g). El Ejecutivo nombra a los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas.

Existen vacíos en cuanto a la fiscalización presupuestaria de algunos órganos desconcentrados. Dentro del presupuesto de algunas instituciones no se incluye el registro presupuestario de sus entes adscritos. Al respecto, la Contralora General de la República ha señalado que esto imposibilita conocer cuál es el impacto de los resultados contables sobre el patrimonio nacional y que genera problemas respecto al valor real de los activos del Gobierno Central²².

El Presidente de la República junto al ministro de ramo está encargado, ajustándose a los límites de la Ley General de Policía, de nombrar a los miembros de la fuerza pública. El resto de servidores deben de ser nombrados y removidos según lo establecido en el Estatuto de Servicio Civil.

En materia de contratación administrativa, si bien los jefes de cada ministerio tienen plena capacidad para concertar y suscribir los documentos contractuales que se formalicen²³, la decisión de adjudicar contratos le corresponde a la proveeduría de cada institución²⁴. Por otro lado, la ley establece que las decisiones técnicas no son revisables por el respectivo ministro sino por la CGR (tales como objeciones a los carteles de licitación y apelaciones).

La Ley de Control Interno establece que los órganos y entes sujetos a esta ley (todos los que integran la Hacienda Pública) deben contar con una auditoría interna. Ésta tiene como responsabilidad, entre otras, la de realizar auditorías o estudios especiales semestralmente así como asesorar, en materia de su competencia, al jefe del cual depende.

Constitucionalmente se exige al Presidente de la República rendir un informe de labores ante la Asamblea Legislativa. Éste debe presentarse cada año al iniciarse el primer período anual de sesiones. En la práctica, esto se ha convertido en un formalismo que no aporta insumos apropiados al proceso de control político que realiza la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, la Asamblea ejerce control sobre el Ejecutivo mediante los siguientes mecanismos:

- Puede admitir o no las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República, vicepresidentes y ministros diplomáticos. Es necesario que dos tercios partes de votos del total de la Asamblea estén de acuerdo. En caso afirmativo se les pone a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento. (Artículo 121, inciso 9)
- Puede decretar la suspensión de cualquiera de estos funcionarios cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes. (Artículo 121, inciso 10)
- Puede interpelar a los ministros. Por dos tercios de los votos presentes, puede censurarlos cuando a su juicio fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio a los intereses públicos. (Artículo 121, inciso 24)
- Cada año los ministros están en la obligación de presentarle una memoria sobre los asuntos de su dependencia. (Artículo 144).

La censura a ministros de gobierno no ha sido una práctica usual. El único caso en la historia reciente se dio en 1995 cuando la Asamblea censuró al entonces Ministro de Seguridad Pública, luego de que encabezara un contingente de policías armados que desfiló hasta las puertas del parlamento²⁵. Una limitación es que se trata de una sanción de tipo moral que no produce ningún efecto vinculante.

Existen diversos mecanismos administrativos y jurisdiccionales mediante los cuales las personas pueden hacer valer sus derechos ante la eventual trasgresión por parte de la administración. Entre ellos, se pueden mencionar:

- Sala Constitucional (Sala IV): es una de las salas pertenecientes a la Corte Suprema de Justicia. Cualquier persona puede acudir a ella directamente y sin necesidad de incurrir en costos para defender, mediante recursos de amparo y habeas corpus, derechos fundamentales que considere lesionados. Por otro lado, ejerce control sobre la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y los actos sujetos al derecho público. Sus resoluciones no tienen recurso.
- Tribunal Supremo de Elecciones: atiende, mediante la figura del Amparo Electoral, casos de violación a los derechos electorales y denuncias por parcialidad política de los servidores públicos. Puede suspender las credenciales de autoridades municipales. Sus resoluciones no tienen recurso.
- Defensoría de los Habitantes: cualquier persona puede denunciar la lesión de sus derechos o realizar consultas sobre esta materia. Tiene la potestad de actuar de oficio para investigar supuestas anomalías en la administración y oponerse a los ajustes en las tarifas de servicios públicos que se estudien en la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.
- Contraloría General de la República: cualquier persona puede presentar denuncias sobre irregularidades en la función pública ante la Unidad de Denuncias y Declaraciones Juradas.
- Procuraduría General de la República: recepción de denuncias sobre violaciones a la Zona Marítima Terrestre y al ambiente o por violación a principios de ética y transparencia o actos de corrupción llevados a cabo por funcionarios públicos o particulares en el ejercicio de la función pública. En su sitio Web, la procuraduría tiene a disposición del público el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI). Mediante este sitio se puede acceder legislación promulgada desde 1821 y a la jurisprudencia de Tribunales, Salas de Casación y

Sala Constitucional; jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República y del Ministerio de Hacienda.

- Tribunal Ambiental Administrativo: se encarga de conocer, tramitar y resolver las denuncias por violaciones a la legislación en materia ambiental. Cualquier persona puede presentar denuncias contra el Estado o particulares en caso de considerar que lesionan derechos en materia ambiental.
- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos: realiza audiencias públicas cuando se tramitan aumentos en las tarifas de algunos servicios públicos. Recibe denuncias por irregularidades en la prestación de servicios públicos.
- Contralorías de servicios: encargadas de atender quejas por parte de los usuarios de servicios públicos.

Mediante una reforma al artículo 11 de la Constitución Política del año 2000 (ley N° 8003) se dio carácter constitucional a la rendición de cuentas a la que está sujeta la Administración Pública. En esta línea se aprobó legislación en materia de control a saber: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131, 2001) y la Ley General de Control Interno (Ley N° 8292, 2002),

La Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 (2004) establece una serie de prohibiciones, incompatibilidades, responsabilidades y sanciones a los servidores públicos. Entre otros, el presidente de la República, los vicepresidentes, los ministros, el procurador general y el procurador general adjunto están en la obligación de declarar periódicamente su situación patrimonial, ante la CGR.

La ley establece que si el funcionario no presenta la declaración en el plazo determinado por ley puede recibir una sanción administrativa. Esta sanción puede ser una amonestación publicada en el diario oficial, suspensión sin goce de salario o separación del cargo sin responsabilidad patronal. La CGR tiene la potestad para verificar en cualquier momento la veracidad y exactitud de las declaraciones de bienes.

La Ley N° 8422 y su reglamento norman lo relativo a los obsequios recibidos por los funcionarios públicos. Los obsequios recibidos como gesto de cortesía o costumbre diplomática, son considerados bienes propiedad de la nación, cuando su valor sea superior a un salario base. El Reglamento estipula que dichos obsequios deben de remitirse a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Mediante la ley N° 8242 (2002) se creó a lo interno de la Procuraduría General una instancia especializada en materia de corrupción llamada Procuraduría de la Ética Pública. Se ha criticado el hecho de que los legisladores le asignan nuevas competencias a la PGR sin asignar los recursos necesarios para atender las necesidades que generan. En el 2003, el entonces Procurador General interpuso una acción de inconstitucionalidad, entre otras cosas, aduciendo la falta de "razonabilidad" al no contemplar la asignación de los recursos necesarios (Voto 5090-2003 de la Sala Constitucional).

Poder Legislativo

El artículo 9 de la Constitución Política garantiza la división de poderes e independencia de los Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial²⁶).

El Poder Legislativo está compuesto por la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República (coadyuva en la labor de vigilancia de la Hacienda Pública) y la Defensoría de los Habitantes. Estos últimos fungen como órganos auxiliares.

La Constitución Política establece que la potestad de legislar reside en el pueblo y que éste delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa (artículo 105). En este sentido, se ha insistido en el importante papel del "Primer Poder" en materia de rendición de cuentas.

Mediante la Oficina de Iniciativa Popular (creada en 1999) cualquier persona puede presentar propuestas de proyectos de ley. Dichas iniciativas pueden convertirse en proyectos de ley al ser aceptados o adoptados por algún diputado. Por otro lado, cualquier persona tiene acceso expedito a información general sobre la labor legislativa y a los expedientes de los proyectos de ley. En el 2005 se realizaron un total de 13812 consultas, entre ellos se incluyen 58 iniciativas sobre proyectos de ley²⁷. Desde el año 2000, en promedio, las consultas han aumentado en un 42%.

En el 2002 mediante una reforma constitucional se incorporaron los derechos de iniciativa popular y referéndum a la Constitución Política (mediante la ley N° 8281). En el 2005, mediante el voto N° 5649-05, la Sala Constitucional otorgó a la Asamblea un plazo de seis meses para aprobar la legislación necesaria para regular los derechos consagrados en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política (incorporados mediante la ley N° 8281 del 2002). A pesar de ello, no fue hasta el 2006 que se aprobaron estas leyes.

No existe un mecanismo de redición de cuentas al que la Asamblea deba someterse. Sin embargo, se encuentra expuesta a un amplio control por parte de los medios de comunicación. Por otro lado, las encuestas de opinión realizan un sondeo constante sobre la percepción de la ciudadanía en las instituciones políticas.

Al respecto, el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO) señala el deterioro de la imagen y confianza ciudadana en la Asamblea Legislativa. Los resultados de estudios de opinión indican que en el 2005 el 95.5% de las personas entrevistadas manifestaban poca o ninguna confianza en ella. Desde el 2003, hay una opinión desfavorable hacia la labor que realiza, pues reiteradamente 53% de las personas entrevistadas la ha calificado como mala²⁸.

En materia de transparencia, cabe señalar que las sesiones de las comisiones parlamentarias y del Plenario son públicas, con ciertas excepciones debidamente justificadas.

La labor legislativa de la Asamblea debe de enmarcarse no sólo dentro de los parámetros establecidos por la Constitución sino también por lo establecido en su propio reglamento, que según la jurisprudencia constitucional es un parámetro de constitucionalidad de las leyes (en términos de seguimiento del debido proceso).

En materia de control de constitucionalidad de los proyectos de ley y de las leyes emitidas, la Ley de Jurisdicción Constitucional norma el mecanismo de consulta de constitucionalidad de los proyectos legislativos. Este mecanismo aplica en los siguientes casos:

- Preceptivamente cuando se trata de: reformas constitucionales, reformas a la ley de Jurisdicción Constitucional, convenios o tratados internacionales.
- Los otros proyectos de ley cuando la consulta sea presentada por no menos de 10 diputados.
- Cuando lo soliciten la Corte Suprema de Justicia, el TSE o la CGR, en caso de que se estime indebidamente ignorados, interpretados o aplicados los principios o normas relativos a su respectiva competencia constitucional.
- Cuando lo solicite el Defensor de los Habitantes, por considerar que se infringen derechos o libertades fundamentales.

En la Asamblea no existe un ente especializado en materia de lucha contra la corrupción. Por disposición constitucional, la Asamblea tiene la potestad de nombrar comisiones especiales para investigar asuntos que considere relevantes. Estas comisiones desaparecen una vez que se ha vencido el término o han cumplido el propósito de su creación. Entre las comisiones más destacadas de los últimos años se encuentra la que estudió el financiamiento de los partidos políticos para la campaña electoral del 2002.

Se ha insistido en que el trabajo de estas comisiones se ha desvirtuado. Se señala que en el pasado éstas han sido utilizadas con fines meramente partidistas. Por otro lado, en los últimos años se ha restringido considerablemente su margen de acción ya que la jurisprudencia de la Sala Constitucional²⁹ ha negado los efectos jurídicos de los informes.

Se dan casos en los que las personas que son llamadas a comparecer ante alguna comisión en muchos casos se abstienen de declarar, argumentando su derecho a defensa y apelando al debido proceso. Por otro lado, se señala que la obligación de que el Plenario apruebe los informes de dichas comisiones representa una gran limitante ya que se puede acudir a prácticas que intente impedir su votación³⁰.

Otros mecanismos de control con que cuenta la Asamblea son:

- En el Plenario se dedica un espacio para realizar control político (cada lunes, martes y jueves por espacio de una hora y el miércoles durante toda la sesión).
- Potestad de interpelar a los ministros y de censurarlos, por dos tercios de votos presentes. (Artículo 121, inciso 24, Constitución Política).

- El trabajo realizado en materia de fiscalización de la Hacienda Pública por la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto es de suma importancia debido a que de su seno pueden surgir investigaciones relevantes en materia de lucha contra la corrupción.
- Por disposición constitucional debe nombrar a los magistrados suplentes y propietarios de la Corte Suprema de Justicia, al Contralor General de la República y al Defensor de los Habitantes de la República.
- Ratificación de los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo³¹.

Ante el requisito de contar con 2/3 de los votos de los presentes, se evidencia que el proceso para interpelar a los ministros resulta engorroso. Por otro lado, como se mencionó en el apartado sobre el Poder Ejecutivo, la práctica de censurar a los ministros no es común y sus efectos no son vinculantes.

La Comisión de Nombramientos se instauró en el año 2001 con el propósito de introducir criterios técnicos para efectuar los nombramientos. Es importante mencionar que durante el periodo 2002-2006 se introdujo un mecanismo de elección por puntaje (la evaluación corresponde a un 75% de la calificación de los atestados y un 25% a una audiencia y la respuesta de un cuestionario).

Se observa que en el Plenario no siempre se acoge el criterio de la comisión de nombramientos. En el 2005, se dio el caso de que en Plenario se aprobó el nombramiento de la actual Contralora General de la República, a pesar de no haber participado en el respectivo concurso.³² Por este motivo, algunos diputados presentaron una acción de inconstitucionalidad contra el nombramiento.

En materia de lucha contra la corrupción, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito establece que los diputados deben declarar su situación patrimonial. También establece que la información contenida en dichas declaraciones es de carácter confidencial; sin embargo, la confidencialidad no restringe el derecho de los ciudadanos de saber si la declaración fue presentada o no conforme a la ley.

Debe mencionarse que no existe un código de ética o conducta aplicable a todos los legisladores. En la Asamblea se ha discutido un Código de Ética Parlamentaria, sin embargo esta iniciativa no ha logrado concretarse³³. Algunos partidos han impulsado a lo interno de su estructura iniciativas de este tipo. Para la campaña electoral del 2002 los candidatos a diputado del Partido Acción Ciudadana y el Partido Liberación Nacional suscribieron un código de ética. Por otro lado los candidatos del Partido Unidad Social Cristiana establecieron un compromiso de cumplir con una serie de normas de carácter no vinculante.

Como un hecho relevante, debe mencionarse que en el 2002 tres diputados de la fracción legislativa del PAC fueron sancionados por el Tribunal de Ética del partido, tras supuestos incumplimientos del código de ética del partido. Esta situación desembocó en el abandono de la fracción por parte de seis legisladores, quienes pasaron a integrar una nueva fracción legislativa llamada Bloque Patriótico Parlamentario (BPP)³⁴. Un hecho similar ocurrió en el Movimiento Libertario en donde un legislador formó una fracción unipersonal (Auténtico Herediano), tras supuestos roces con otros miembros de la fracción.³⁵

La Constitución Política garantiza la inmunidad de los diputados. Para levantar el fuero es necesario contar con la votación calificada del Plenario Legislativo. Esta inmunidad no surte efecto en caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncia. En caso de que un diputado haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordena (artículo 110, Constitución Política).

En los últimos años no se ha levantado la inmunidad a ningún diputado. Solamente se han dado casos en los que algunos diputados, como estrategia política, han renunciado públicamente a ella para ser investigados (esto no ha implicado el levantamiento efectivo de la inmunidad). Al respecto, se ha insistido en la necesidad de que el fuero de los diputados aplique únicamente para las actividades propias de su función y que no conceda protección contra delitos comunes ya que esto puede llevar a situaciones de abusos de poder.

Entre las funciones más importantes de la Asamblea, ésta es la encargada de aprobar el presupuesto ordinario y los respectivos presupuestos extraordinarios del Gobierno Central. Según la Constitución Política, el proyecto de presupuesto ordinario debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el poder Ejecutivo. La Ley de Presupuesto debe aprobarse antes del treinta de noviembre de cada año (artículo 178).

Los presupuestos de las instituciones autónomas del Estado, las empresas públicas y las municipalidades no se aprueban por el Poder Legislativo, sino que deben ser revisados y autorizados por la CGR. Esto representa 2/3 partes presupuesto público global³⁶.

Según el artículo 180 de la Constitución Política, el presupuesto ordinario y los extraordinarios sólo pueden ser modificados por leyes de iniciativa del Ejecutivo. Según el Reglamento de la Asamblea Legislativa la Asamblea tiene la potestad, en la tramitación de presupuestos extraordinarios, y de modificación de presupuestos vigentes ordinarios o extraordinarios, de suprimir, disminuir, trasladar o aumentar partidas comprendidas en el proyecto en debate.

Según lo estipulado por la Constitución y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la CGR.

Siguiendo el principio de publicidad. El presupuesto ordinario de la República y los respectivos presupuestos extraordinarios se ponen a disposición del público mediante diversos medios.

Según el artículo 181 de la Constitución Política, la Asamblea debe analizar el dictamen de la liquidación del presupuesto de la República que emite la CGR. A pesar de ser una disposición constitucional, en la práctica se observa que en los últimos años la Asamblea ha tenido dificultades para hacerlo. En este sentido, la CGR ha insistido sobre la importancia y los efectos positivos de que ésta realice oportunamente el análisis de la liquidación del presupuesto³⁷, ya que desde el 2002 no se ha pronunciado al respecto.³⁸

Partidos políticos

La Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional. También establece que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto de la Constitución y la ley (artículo 98).

El poder de autorregulación de los partidos políticos, mediante sus propios estatutos, está estipulado por el Código Electoral y la jurisprudencia constitucional³⁹.

Los partidos tienen la potestad de designar a sus candidatos según lo dispongan sus propios estatutos. El Código Electoral (artículo 5) establece que éstos son responsables de velar por elegir como candidatos a puestos de elección popular a personas de reconocida idoneidad.

Las potestades del TSE para intervenir en asuntos internos de los partidos son limitadas. Sin embargo, ante violaciones a derechos fundamentales de naturaleza electoral que encuentren su asidero en una norma estatutaria partidaria, la jurisprudencia del TSE insiste en su "poder-deber de desapplicar, para el caso concreto, la norma estatutaria disconforme con la ley o la Constitución"⁴⁰.

En Costa Rica no existe una ley específica que regule el funcionamiento de los partidos políticos. Existe una diversidad de normas que regulan su actividad, contenidas en la Constitución Política, el Código Electoral y los reglamentos sobre el pago de los gastos de los partidos políticos del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Contraloría General de la República.

En los últimos años se ha generado un debate sobre la necesidad de incorporar reformas a la normativa electoral. Desde 1990 en la Asamblea Legislativa se han creado comisiones especializadas en esta materia. En este contexto se reformó buena parte del Código Electoral (mediante la ley Nº 7653 de 1996) y durante el periodo legislativo 2002-2006 se discutieron una serie de iniciativas en esta materia, entre ellas un proyecto de un nuevo Código Electoral⁴¹.

El Tribunal Supremo de Elecciones junto al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), ha propuesto una serie de reformas al Código Electoral⁴². Un aspecto importante es que pretende la simplificación de requisitos para la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos, mediante la eliminación de la obligación de celebrar asambleas de distrito, tanto para la inscripción como para la estructura mínima de los partidos.

Se ha insistido en que los partidos políticos emergentes enfrentan serias dificultades en el procedimiento de inscripción, ya que, según el Código Electoral, deben realizar una Asamblea de Distrito en cada uno de los distritos administrativos (470 en total), una Asamblea de Cantón en cada uno de los cantones, una Asamblea Provincial en cada una de las Provincias y una Asamblea Nacional.

Por otro lado, el acceso desigual a la deuda política (financiamiento público) ha sido una limitante para el surgimiento de nuevos partidos. Para tener este derecho los partidos deben de alcanzar al menos un 4%⁴³ de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligiere, por lo menos, un diputado (artículo 96, CP reformado por el artículo 1º de la Ley No.7675 de 2 de julio de 1997).

Los partidos pequeños dependen, en buena medida, del financiamiento privado ya que enfrentan grandes dificultades a la hora de colocar bonos para financiar su campaña⁴⁴. A nivel cantonal, se intensifica esta problemática ya que la Constitución Política no contempla el aporte estatal para sufragar los gastos de los partidos participantes en las elecciones de alcaldes, regidores y miembros de los concejos de distrito. Su subsistencia depende principalmente de donaciones privadas o en su defecto de ingresos propios.

En materia de financiamiento a los partidos políticos, a pesar de que existe una amplia normativa que regula esta materia, ésta se centra principalmente en lo relativo a la contribución estatal. La Constitución Política (artículo 96), el Código Electoral (título X) y los Reglamentos sobre el pago de los gastos de los partidos políticos de la CGR y del TSE establecen regulaciones al respecto.

Existen regulaciones en materia de los gastos redimibles de los partidos. La Constitución establece que para recibir el aporte estatal los partidos deben comprobar sus gastos ante el TSE, y el Código Electoral norma algunos aspectos respecto al tipo de gastos que los partidos pueden justificar para efectos de recibir la contribución estatal⁴⁵.

Existen vacíos importantes en cuanto al monitoreo de las contribuciones privadas no reembolsables. La legislación electoral establece regulaciones al financiamiento privado pero no existe forma de conocer el monto total del aporte privado ni su relación con el aporte estatal.

Se ha evidenciado que existen diversos mecanismos para encubrir cuantiosas donaciones. En muchos casos, los partidos políticos no reportan donaciones en especie que reciben y se ha evidenciado el funcionamiento de sistemas de financiamiento paralelos. Las denuncias que salieron a la luz pública en el 2004, relativas al financiamiento de los dos principales partidos políticos del país, evidencian el incumplimiento de la normativa en esta materia⁴⁶.

Para investigar estas anomalías, la Asamblea Legislativa conformó una comisión especial. En abril del 2006, dicha comisión rindió un informe de mayoría (expediente N° 15.002). Este documento, pendiente de aprobación en el Plenario, señala casos de donaciones ocultas no reportadas, estructuras paralelas dentro de los partidos, confusiones en el origen de fondos, estructuras partidarias que sirven para anunciar actividades lucrativas personales y donaciones con destinos ajenos a la campaña.

Mediante el voto N° 3489-03 de la Sala Constitucional del año 2003 se logró un significativo avance en materia de transparencia financiera de los partidos políticos. Esta resolución abrió la posibilidad de levantar el secreto bancario a las cuentas de los partidos políticos para someterlas al escrutinio público. Por otro lado, a partir de ese momento se activó el debate sobre el tema del acceso a la información y la necesidad de aprobar una ley que regule esta materia.

No existen disposiciones legales que establezcan un equilibrio entre el financiamiento público y privado. Al respecto, debe mencionarse que ante los costos cada vez mayores de las campañas políticas, se ha generado una dependencia cada vez mayor del financiamiento proveniente de fuentes privadas.

Mientras que en 1990 el subsidio público representaba el 86,9% del gasto electoral total en el 2002 alcanzaba el 56,7%⁴⁷. Esta situación plantea serios retos en materia de transparencia de los procesos electorales y abre un portillo a la posible injerencia de intereses privados en la política.

Formalmente, existen límites a las donaciones que pueden hacer las personas físicas y privadas. El código electoral establece que las donaciones privadas no pueden ser hechas por personas físicas o jurídicas extranjeras, con la excepción de donaciones destinadas a labores de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos. También fija el límite anual a las donaciones de personas físicas y jurídicas nacionales, dicho tope es de hasta el equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. La ley permite la posibilidad de acumular este monto anual durante el período presidencial respectivo. (Artículo 176 bis).

Si bien es difícil comprobar casos de violación a la normativa en materia de financiamiento de los partidos, algunos casos denunciados demuestran que no se acatan estos límites ni la exigencia de transparencia. El TSE ha insistido en la necesidad de crear un órgano auxiliar (Dirección General de Financiamiento Político - DGFP) encargado de vigilar y controlar la ejecución y fiscalización del financiamiento político electoral. Una de las novedades es que incorporaría la potestad del TSE, mediante la DGFP, de realizar auditorías a los partidos a fin de verificar el control de sus ingresos y origen de los mismos⁴⁸.

Por ley, los tesoreros de los partidos políticos están encargados de reportar todas las donaciones ante el TSE. En periodo no electoral los partidos deben de enviar un informe cada tres meses y en periodo de campaña los partidos políticos deben de enviar este informe cada mes. En la lista debe

de incluirse el nombre de la persona física o jurídica, la cédula física o jurídica y el monto de la donación. Estos reportes se ponen a disposición del Público en el TSE y en el sitio Web: www.tse.go.cr.

Por disposición reglamentaria, los fondos provenientes de contribuciones, donaciones o aportes privados que reciban los partidos políticos de personas físicas o jurídicas nacionales, deben de depositarse en una cuenta corriente única y exclusivamente dedicada a esos fondos en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional. (Artículo 14, Reglamento sobre el pago de los gastos a los partidos políticos del TSE). Según disposición del TSE (Voto N° 2196-E-2005), pueden tener otra cuenta corriente en dólares.

A pesar de que la información sobre las donaciones se encuentra disponible al público, en la práctica esto se ha convertido en un mero procedimiento formal -ante la ausencia de mecanismos eficientes para fiscalizar las finanzas de los partidos por parte del TSE. Una seria limitante consiste en que la ley no establece quiénes deben asumir la responsabilidad en caso de existir irregularidades, a pesar de que establece sanciones de hasta seis años de prisión (artículo 176 bis del Código Electoral).

El Tribunal, por medio de la CGR, está a cargo de la revisión de las liquidaciones y los comprobantes, para efectos de cancelar el monto de deuda política que les corresponde a los partidos. Los partidos en ocasiones presentan los informes de gastos tardíamente y de manera desordenada. Esto incide en atrasos ya que genera un esfuerzo adicional por parte del ente contralor para auditar la información. No se realiza un control cruzado entre la información que los partidos suministran al TSE (relativa a los ingresos) y la información que la CGR procesa en materia de los gastos de los partidos políticos (a efectos de pagar la deuda política).

Por ley, los únicos gastos que el TSE revisa son los que los partidos presentan ante la CGR con el propósito de ser redimidos. El Código Electoral establece que durante el periodo de campaña electoral los partidos están obligados a presentar al TSE las liquidaciones de los gastos al menos una vez al mes. Una vez que termina el periodo para presentar las liquidaciones, la CGR realiza un informe que se pone a disposición del público.

La CGR ha insistido en la necesidad de que los partidos reporten ante el TSE no solo sus ingresos sino que también la totalidad de los gastos y el costo de las campañas políticas. Ha señalado que en ocasiones se presentan gastos sin la debida justificación que exige la ley. También señala que algunos partidos han presentado gastos improcedentes o inexistentes con el propósito de que éstos sean reconocidos como gastos reembolsables. Para el periodo electoral 1998-2002 la CGR declaró como insubsanables el 35% de los gastos revisados.⁴⁹

Tribunal Supremo de Elecciones

Formalmente, el Tribunal goza de un alto grado de independencia. La Constitución Política le asigna el rango e independencia de los Supremos Poderes del Estado⁵⁰.

Existen una serie de disposiciones constitucionales que establecen garantías a la independencia de TSE. Ellas son:

- Las resoluciones del TSE no tienen recurso. (Artículo 103)
- Los Magistrados del TSE gozan de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes. (Artículo 101)
- Límites a la potestad de la Asamblea Legislativa para legislar en materia electoral. Para la discusión y aprobación de proyectos en materia electoral, se requiere que ésta los someta a criterio del TSE. Para apartarse de la opinión del TSE, la Asamblea necesita el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo. (Artículo 97)
- En materia presupuestaria, se establece la disposición de que los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo. (Artículo 177).
- A diferencia de los Magistrados del Poder Judicial, que son nombrados por la Asamblea Legislativa, los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (3 propietarios y 6

suplentes)⁵¹ son nombrados por la Corte Suprema de Justicia mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. (Artículo 100)

Desde su creación en 1949, el TSE ha gozado de un alto grado de legitimidad. Esto se evidencia, principalmente, en el hecho de que los resultados de las elecciones han sido siempre respetados por los perdedores sin alegar la posibilidad de fraude electoral.

Como un mecanismo para garantizar la transparencia del proceso electoral y evitar el fraude, se prevé que cualquier persona pueda presentar ante el TSE demandas de nulidad ante posibles actuaciones en las juntas receptoras de votos que no reúnan las condiciones requeridas por el Código Electoral.

Las elecciones presidenciales del 2006 poseen una característica atípica debido al estrecho margen de diferencia entre los dos principales candidatos presidenciales (1.12% del total de votos válidos) y a la gran cantidad de acciones de nulidad que durante el escrutinio se presentaron ante el Tribunal. En total se resolvieron 522 expedientes (en el 2002 se presentaron 10). La principal denuncia fue la ausencia de padrón registro en las juntas receptoras de votos y de las actas de escrutinio que los miembros de mesa deben enviar. Todas las acciones fueron rechazadas⁵².

Para evitar la beligerancia política de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, la Constitución Política (artículo 102, inciso 5) establece que el TSE tiene la potestad de investigar y pronunciarse respecto a las denuncias formuladas por los partidos políticos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. En cuanto a las sanciones, debe mencionarse que la declaratoria de culpabilidad es causa obligatoria de destitución e incapacita al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años.

A partir de varias resoluciones constitucionales, el TSE ha experimentado un fortalecimiento como encargado de "interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral"⁵³, de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales en materia electoral y de esclarecer los conflictos que surjan en esta materia⁵⁴. Cabe mencionar que, mediante la resolución 303-E-2000, el Tribunal ha reconocido dichas responsabilidades y ha instituido la figura del "Amparo Electoral" como un mecanismo para velar por el cumplimiento de derechos fundamentales en materia electoral.

En los últimos años ha emitido importantes resoluciones en materia electoral. En lo concerniente a la democratización interna de los partidos políticos, la resolución 1543-E-2001 estableció la obligación de renovar cada cuatro años las estructuras internas de los partidos políticos. Por otro lado, la resolución 0269-E-2005 insiste en que la designación de candidatos a puestos de elección popular debe realizarse en apego a principios democráticos.

La Constitución Política, la Ley Orgánica del TSE y el Código Electoral (Nº 1536 de 1952) rigen la supervisión del TSE. A pesar de que existe una legislación específica que regula la materia electoral, se ha cuestionado su actualidad y se ha discutido la necesidad de reformar el Código Electoral de manera integral. Las recomendaciones de diversos actores, principalmente del TSE, apuntan a que a ley Nº 1536, ha perdido actualidad ante la nueva dinámica político-electoral del país.

En la Asamblea Legislativa se han discutido diversas iniciativas en materia de reformas electorales. Desde 1990, se han nombrado comisiones especiales encargadas de analizar propuestas en esta materia⁵⁵.

Por ley el TSE puede exigir a los partidos que presenten periódicamente las listas de sus contribuyentes; sin embargo, no tiene la capacidad legal ni institucional para realizar auditorías con el fin de comprobar el origen de las donaciones reportadas. Una reforma al Código Electoral pretende concederle mayores potestades en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos. Uno de los aspectos más novedosos sería la capacidad de ordenar, en cualquier momento, auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos.⁵⁶

Un obstáculo que no permite una adecuada rendición de cuentas en esta materia es que la ley no establece específicamente quienes deben asumir la responsabilidad en caso de existir irregularidades, a pesar de que establece sanciones penales.

En los últimos años el tema del financiamiento de los partidos políticos se ha convertido en uno de los temas de discusión más sensibles. En el 2004 salieron a la luz pública cuestionamientos al origen del financiamiento privado del Partido Unidad Socialcristiana y del Partido Liberación Nacional, principales partidos que disputaban la presidencia. El informe de la comisión legislativa que investigó el financiamiento de los partidos políticos que participaron en la campaña electoral

del 2002 señala, entre otras cosas, que el PUSC manejó más de 2 mil millones de colones en donaciones no reportadas al TSE⁵⁷.

En materia de control al financiamiento de los partidos políticos, el TSE tiene la obligación de mantener un registro y publicar la información correspondiente a los ingresos de los partidos políticos. Por otro lado el TSE, mediante la CGR, debe fiscalizar los gastos electorales de los partidos políticos para efectos de otorgarles el monto correspondiente a la contribución estatal.

Con respecto a las donaciones, se presentan dificultades debido a que el TSE no tiene la capacidad, ni legal ni administrativa, para verificar el origen o la veracidad de dichos aportes. Se limita solamente a mantener un registro de las listas de donaciones reportadas por los partidos políticos.

No existe una norma que obligue a los partidos políticos a reportar la totalidad de los gastos. Ante la CGR solamente se reportan los gastos que pueden ser redimibles y no la totalidad. Se ha discutido sobre la necesidad de que todos los partidos, independientemente de si tienen derecho o no a la contribución estatal, presenten de manera transparente la información relativa a todos sus gastos. El ente contralor ha insistido en la necesidad de introducir reformas a la legislación vigente que permitan exigir a los partidos políticos mayor transparencia no solo en sus ingresos sino también en las liquidaciones de los gastos que presentan ante el TSE.⁵⁸

En caso de que la CGR determine un gasto insubsanable por deficiencias o anomalías a la hora de presentar los gastos, se contempla como única consecuencia el rechazo de éste para efectos de su reconocimiento con recursos de la contribución estatal. La CGR insiste en la necesidad de contar con regulaciones que permitan evitar situaciones en las que se reconozcan gastos improcedentes.

Contraloría General de la República

Según la Constitución Política, la Contraloría General de la República cuenta con absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores (artículo 183).

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 (1994) establece que ésta goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público y que sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y la ley (artículo 2).

El nombramiento del Contralor y el Subcontralor General de la República le corresponde a la Asamblea Legislativa. Ambos son nombrados por un término de 8 años y gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. En el caso de la elección del Contralor, es importante señalar que la comisión de nombramientos se encarga de analizar los atestados de los candidatos en caso de que el Plenario, por votación, le remita el nombramiento para su estudio.

Por mandato constitucional, el Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones. Pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, en caso de que se compruebe negligencia o de que su cargo no se haya desempeñado de conformidad a la Constitución o a la ley. En diciembre del 2004, se dio el caso de que la Asamblea Legislativa destituyó al Contralor ante cuestionamientos sobre su idoneidad moral para desempeñar el cargo.

La Constitución establece que la CGR debe de enviar a la Asamblea Legislativa, cada primero de mayo, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior. Dicha documento presenta un detalle de las labores del Contralor y expone de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos. Dicha memoria se encuentra disponible al público de manera impresa y en la página Web de la CGR: www.cgr.go.cr. En dicho sitio también se encuentran disponibles todos los informes oficiales de la institución.

La Contraloría General de de República es, según la Constitución Política, una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública⁵⁹. Para llevar a cabo la labor de fiscalización, la Constitución le asigna los siguientes deberes y competencias:

- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. (Artículo 184)
- Enviar a la Asamblea Legislativa un dictamen sobre la liquidación del presupuesto ordinario y extraordinarios. (Artículo 181)
- Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación (lo que representa 2/3 del total del presupuesto público global⁶⁰). (Artículo 184)

- Enviar anualmente a la Asamblea legislativa una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos. (Artículo 184)
- Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. (Artículo 184)

La Ley Orgánica de la CGR define Hacienda Pública de la siguiente forma:

...estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado. (Artículo 8)

Como órgano auxiliar de la Asamblea, atiende las consultas sobre ciertos proyectos de ley y atiende las denuncias sobre presuntas irregularidades.

La Contraloría señala que en las últimas administraciones se ha dado un incremento importante en la demanda de nuevos servicios, como las comparecencias en diferentes comisiones y asesoría de sus funcionarios a dichas comisiones en asuntos particulares que están tramitando o investigando. Con el propósito de fortalecer la función de control político de la Asamblea, apunta que es de suma importancia implementar una estrategia para mejorar la relación entre ambas instituciones.⁶¹

Mediante una reforma al artículo 11 de la Constitución Política del año 2002 (ley Nº 8003) se dio carácter constitucional a la rendición de cuentas a la que está sujeta la Administración Pública. Atendiendo las nuevas demandas que plantea la reforma constitucional y en su papel de rector del sistema de fiscalización (que le confiere la ley Nº 7428), en los últimos años la CGR ha participado activamente en la definición de un *Sistema de Rendición de Cuentas*. Ha propuesto la aprobación de instrumentos legales tales como, la ley General de Control Interno Nº 8292 (2002) y la ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública Nº 8422 (2004).

La Ley de Control Interno sienta las bases de los sistemas de control interno y las responsabilidades en que incurrirán quienes no observen las prescripciones en esta materia⁶². Ésta incorpora una serie de disposiciones que apuntan a la desconcentración de la función de control previo (recargada anteriormente en la figura del órgano contralor), mediante el fortalecimiento del papel de la CGR como rector del Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública y de la asignación de una mayor responsabilidad a los sistemas de control interno de las instituciones que integran la Hacienda Pública.

Mediante una resolución de la Sala Constitucional de 1998, la Contraloría pasó a refrendar todos los contratos del Estado. Anteriormente tramitaba solamente los de la administración pública central. La Contraloría ha insistido en la responsabilidad de los entes que conforman la hacienda pública de velar por una buena gestión administrativa y en la necesidad de que el ente contralor se concentre en la fase de control a posteriori.

En materia de lucha contra la corrupción, la ley Contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública Nº 8422 (2004) le asigna una serie de nuevas responsabilidades a la CGR. Entre ellas, la de mantener un registro de las declaraciones de bienes de los servidores públicos que por ley están obligados a presentarla (aproximadamente 8800). Con la entrada en vigencia de esta ley y su reglamento el ámbito de funcionarios obligados a declarar se amplió en un 150% respecto a la normativa derogada⁶³ (Ley Nº 6872).

Por otro lado, le asigna la potestad para verificar la veracidad y exactitud de las mismas. Ante supuestas irregularidades puede realizar investigaciones sobre la procedencia de los bienes declarados en cualquier momento.

La Ley 8422 establece que la información contenida en las declaraciones es considerada de carácter estrictamente confidencial. Las personas interesadas no pueden consultar el contenido pero pueden saber quienes cumplen con el requisito de presentar la declaración. También, estableció la potestad de la CGR para determinar los procedimientos para la atención, admisibilidad

y trámite de las denuncias sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública que se le presenten.

En el 2005 la CGR emitió los "Lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República" (de acuerdo a la resolución L-2-2005-CO-DFOE). Como encargada de valorar la admisibilidad de denuncias se establece el Área de Denuncias y Declaraciones Juradas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Un aspecto importante es que, según lo estipulado en la ley 8422 y la ley de Control Interno, se garantiza la admisibilidad de denuncias anónimas.

En el 2005 se atendieron un total de 766 denuncias sobre posibles irregularidades en el uso de los fondos públicos (25% correspondió a procesos de contratación, 24% a corrupción y 17% a desvío de bienes y fondos). Durante el 2005, aproximadamente una tercera parte de los informes de fiscalización emitidos por la CGR, se generaron a partir de denuncias presentadas⁶⁴. En el 2004, a partir de los resultados de informes de fiscalización se presentaron un total de 8 denuncias penales ante el Ministerio Público.

En materia de contratación administrativa, la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (1995) le asigna a la CGR una serie de responsabilidades. Entre ellas se puede señalar: i) la autorización para desaplicar los procedimientos ordinarios de selección del contratista de la administración (para ciertos casos y actividades); ii) resolver sobre la objeción y apelación contra los carteles y actos de adjudicación; iii) refrendar todos los contratos de la Administración Pública.

Este es uno de los temas que merece una especial atención ya que en los últimos años han salido a la luz pública importantes casos de corrupción relativos a contratos públicos, que reflejan importantes vacíos y altos niveles de discrecionalidad en ciertas etapas del proceso (que han dejado espacios abiertos para la posible injerencia de intereses privados). Ante esta situación, la CGR ha definido la contratación administrativa como uno de los principales temas de su agenda de fiscalización en los próximos años.⁶⁵

En cuanto a la fiscalización posterior, durante el 2005 realizó 154 informes de auditoría en diversas áreas. Entre ellos destacan la fiscalización de contratos que han suscitado polémica dentro de la opinión pública ante supuestas anomalías. Figuran los contratos de reaseguros del Instituto Nacional de Seguros (INS), contrataciones de los sistemas informáticos del TSE y la actividad contractual de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en el año 2002⁶⁶.

A pesar de que en los últimos años a la CGR se la han otorgado una importante cantidad de nuevas responsabilidades, esto no ha ido acompañado de una adecuada asignación de recursos y de un fortalecimiento presupuestario. La Contraloría señala que sólo durante el año 2004 se le asignaron un total de 31 nuevas funciones provenientes de seis leyes diferentes (81% de ellas creadas por la 8422).⁶⁷

Desde el 2002 se ha dado una tendencia a la disminución del presupuesto ejecutado por la CGR con respecto al presupuesto público global ejecutado. El ente contralor indica que mientras que en el año 2002 esta relación era de 0,18 en el 2005 la relación fue de 0,12. Señala que esta situación puede llevar a un considerable deterioro en su labor de fiscalización⁶⁸. El Programa Estado de la Nación⁶⁹ señala que actualmente la CGR, la DHR y la ARESEP absorben juntas el mismo porcentaje del total del Presupuesto Ordinario de la República que en 1975 solamente gastaba la CGR (0,05%).

La Contraloría ha insistido en los últimos años en la necesidad de desconcentrar responsabilidades en materia de control. Ha apoyado el fortalecimiento del control interno en la administración y ha señalado su interés en concentrarse principalmente en labores de control posterior. Por esta razón ha participado activamente en la definición de un Sistema de Rendición de Cuentas y propuso la aprobación de la Ley General de Control Interno N° 8292 (2002).

Poder Judicial

La independencia del Poder Judicial está garantizada constitucionalmente. El artículo 154 de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 7333 (1993) establecen que dicho poder sólo está sometido a la Constitución y a la ley.

La Constitución estipula que la Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial. Ésta está compuesta por 4 salas, integradas por 22 magistrados.

Los magistrados son electos por la Asamblea Legislativa. Se ha criticado que algunos de los nombramientos son resultado de acuerdos políticos⁷⁰. En el 2005, algunos diputados, denunciaron haber recibido presiones políticas elegir a un candidato a magistrado de la Sala Tercera de la Corte

(ve asuntos penales).⁷¹ A pesar de las supuestas presiones, finalmente se nombró a otra magistrada (que no figuraba como candidata favorecida por parte de ciertos líderes políticos).

Como una forma de garantizar la independencia de los otros poderes, la Constitución establece que los magistrados no pueden ser suspendidos por parte de la Asamblea Legislativa. Su destitución está regida por los motivos que expresa la ley en el capítulo correspondiente al régimen disciplinario. El acuerdo debe de tomarse por la Corte Suprema de Justicia, mediante votación secreta y no menor a las dos terceras partes del total de sus miembros (artículo 165, Constitución Política).

El hecho de que los magistrados apliquen su propio régimen de disciplina ha sido cuestionado. Ante los cuestionamientos, se ha señalado que en caso de ser necesario la corte aplica las medidas pertinentes. En los últimos años han salido 3 magistrados y se ha sancionado a un magistrado⁷².

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa debe consultar a la Corte Suprema de Justicia. Para apartarse del criterio de ésta, se requiere el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea (artículo 167, Constitución Política).

Como una forma de garantizar su independencia económica, la Constitución establece que para cada año económico se le debe asignar una suma no menor al 6% del Presupuesto Nacional (artículo 177).

Se ha discutido sobre la insuficiencia de dicho monto para hacer frente a todas las necesidades y que la estrechez presupuestaria obedece a que, además de las funciones jurisdiccionales, se han creado otras funciones en el ámbito auxiliar de la justicia sin la adecuada asignación de los recursos. En este ámbito, sobresale la creación de órganos como el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial.

Se argumenta que esta situación "pone en peligro la realización de la verdadera misión para la cual fue creado el Poder Judicial, que es la de administrar justicia en forma pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes"⁷³. El Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública absorben aproximadamente un 38% del presupuesto ordinario del Poder Judicial.⁷⁴

Existe un proyecto de ley que pretende reformar el artículo 177 para garantizar que el 6% sea destinado específicamente para atender la función jurisdiccional⁷⁵. Respecto a las otras funciones, propone que para atenderlas se debe asignar los recursos necesarios⁷⁶.

El Poder Judicial se ha visto fortalecido por la creación, en 1989, de la Sala Constitucional. Según la ley de Jurisdicción Constitucional N° 7135 (1989) ésta es la encargada de:

- garantizar mediante los recursos de hábeas corpus y de amparo, los derechos y libertades consagrados por la Constitución Política y los derechos humanos reconocidos por el Derecho Internacional vigente en Costa Rica;
- ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público mediante la acción de inconstitucionalidad y;
- resolver los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y los de competencia constitucional.

En los últimos años ha emitido resoluciones en asuntos de gran impacto para el sistema político costarricense. Tal es el caso del voto N° 2771-03 que anuló la reforma efectuada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política, mediante Ley Número 4349 del 11 de julio de 1969. Así se retoma vigencia la norma que permitía la reelección presidencial.

Desde la década de los 90 inició un proceso de modernización del Poder Judicial. Se han creado nuevos instrumentos legales que pretenden su reorganización. Tal es el caso de la ley Orgánica del Poder Judicial N° 7333 (1993) y la ley de Reorganización Judicial (que introduce una serie de importantes reformas a la ley Orgánica de 1993). Esta última establece la separación de la función jurisdiccional de la administrativa, mediante la creación de un órgano encargado de ejercer la administración y disciplina del Poder Judicial llamado *Consejo Superior del Poder Judicial*.

Dentro del marco de la reforma, en 1996 se inicia el programa de "Modernización de la Administración de la Justicia" financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como parte de dicho programa, se ha llevado a cabo un proceso de fortalecimiento de la capacitación de jueces, del Ministerio Público y la Defensa Pública.

Se ha implementado una política de acceso a la información. A través del sitio en Internet de la institución, se puede acceder a información relativa a presupuestos, actas, informes técnicos,

estados financieros, etc. También existe un sistema de consulta de expedientes de las salas, juzgados y circuitos judiciales

En 1993, mediante la ley de Carrera Judicial (Nº7338), se pretendió dar mayor estabilidad laboral a los funcionarios que administran la justicia. En los últimos años se ha logrado la erradicación del interinazgo⁷⁷. La ley establece que el reclutamiento de personal y el desarrollo profesional se deben basar en los méritos de los candidatos. Por otro lado, regula, por medio de concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administren justicia, con excepción de los Magistrados.

Las personas que aprueban el concurso son inscritas en el registro de Carreras y forman parte de la lista de elegibles. De esta manera cuando se produce una vacante, el Consejo de la Judicatura envía una terna al Consejo Superior del Poder Judicial, cuyos integrantes eligen mediante votación secreta. Se ha señalado que el nuevo sistema podría favorecer el nombramiento de jueces que no tienen mucha experiencia al darle gran valor a otros aspectos, tales como la formación académica⁷⁸.

El Tribunal de Inspección Judicial es un órgano dependiente del Consejo Superior que ejerce control regular y constante sobre los servidores del Poder Judicial (a excepción de los magistrados, el Fiscal General, el Fiscal General Adjunto, el Director y Subdirector del OIJ). Éste vigila el buen cumplimiento de los deberes, tramita las quejas que se presenten contra los servidores del Poder Judicial, instruye las informaciones al tener conocimiento de alguna irregularidad y resuelve lo que proceda respecto del régimen disciplinario.

A lo interno del Ministerio Público se creó la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Tributarios y Corrupción como una instancia especializada para tramitar delitos en la función pública. La Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (8275) establece una jurisdicción especializada en esta materia y crea el Juzgado Penal de Hacienda y de la Función Pública y el Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública.

Estos entes están encargados de "conocer y resolver, definitivamente, sobre los delitos contra los deberes de la función pública y los delitos tributarios, así como los contenidos en la Ley General de Aduanas, Nº 7557, de 20 de octubre de 1995, y sus reformas; la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Nº 7558, de 3 de noviembre de 1995, y sus reformas, y la Ley sobre el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, Nº 6872, de 16 de junio de 1983".⁷⁹

Para procesar casos de corrupción, la ley Nº 8275 establece que le corresponde a la Escuela Judicial la capacitación técnica permanente de los funcionarios de esta Jurisdicción, incluso los del Ministerio Público y el Departamento de Delitos Penales Económicos del Organismo de Investigación Judicial (artículo 4).

Ante los escándalos de corrupción que en los últimos años han sacudido al país, se evidencia que el sistema de administración de justicia no estaba preparado para enfrentar los retos que plantearon los casos de corrupción que se han presentado. Procesos judiciales muy engorrosos y la escasez de recursos han propiciado una sensación de impunidad que afecta la credibilidad de las personas en el régimen institucional. Algunos de los casos relacionados con corrupción en los últimos años, no han sido todavía resueltos por los tribunales, tal es el caso del Banco Anglo Costarricense (tiene más de 10 años en trámite).

En el 2004, dos casos de corrupción de grandes dimensiones impactaron la opinión pública. Están relacionados con pagos indebidos realizados por parte de empresas privadas para agilizar procesos de contratación administrativa. Estos casos se encuentran aun pendientes en los tribunales de justicia. En ellos figuran como implicados dos expresidentes de la República.

Costa Rica no ha tipificado todos los delitos de corrupción y no ha ajustado plenamente su legislación interna para cumplir con la Convención Interamericana Contra la Corrupción. No se han tipificado algunos delitos de corrupción en el sector privado, tales como malversación, peculado y soborno⁸⁰.

Dentro del Código Procesal Penal Ley Nº 7594 (1996) no se contemplan medidas adecuadas para la protección de testigos. Solo se establecen medidas cautelares que resultan insuficientes.

No existe un mecanismo formal de rendición de cuentas por parte del Poder Judicial. La rendición de cuentas de los magistrados se hace de forma voluntaria (únicamente 3 de los 22 magistrados han presentado informe de rendición de cuentas)⁸¹. Se ha insistido en la necesidad de que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia rinda un informe ante el Plenario de la Asamblea Legislativa⁸².

En el marco de las acciones emprendidas en materia de ética en el Poder Judicial, cabe mencionar que en 1999 la Corte Plena aprobó un Código de Ética Judicial aplicable a todos sus funcionarios.

Mediante ley N° 7333 se establece una serie de prohibiciones e incompatibilidades para evitar irregularidades en la labor de los funcionarios judiciales. Establece la prohibición a todos los empleados y funcionarios del Poder Judicial de “recibir cualquier tipo de remuneración de los interesados en un proceso, por actividades relacionadas con el ejercicio del cargo” (artículo 9, inciso 9). Por otro lado, prohíbe a todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial, salvo en casos de excepción que la ley indique, de ejercer la profesión por la que fueron nombrados y de desempeñar cualquier otro empleo público.

La ley N° 8422 establece que los magistrados (propietarios y suplentes) y el fiscal general de la República deben declarar periódicamente su situación patrimonial. La CGR es la encargada de mantener este registro. El contenido de la declaración no está disponible al público. Se puede determinar quién presentó la declaración según lo exige la ley. La CGR tiene la potestad de investigar para comprobar la veracidad y exactitud de las declaraciones.

Servicio Civil

La Constitución Política establece que el Estatuto de Servicio Civil regula “las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración” (artículo 191). Al respecto, debe mencionarse que el Estatuto de Servicio Civil (Ley N° 1581 de 1953) regula únicamente las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores. El artículo 7 del Estatuto del Servicio Civil establece: “...el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno deberán ajustarse a los dictados de la ley, en lo que respecta a la integración del personal del Poder Ejecutivo protegido por la misma.”

La Constitución Política y el Estatuto del Servicio Civil establecen que, salvo ciertas excepciones, los servidores públicos deben de ser nombrados con base de idoneidad comprobada. La selección se lleva a cabo por medio de pruebas de idoneidad a las que se admitirá únicamente a quienes satisfagan los requisitos establecidos por la ley (artículo 5). El ministro o jefe autorizado debe elegir al empleado entre los tres primeros candidatos de la nómina de elegibles, que presenta la Dirección General de Servicio Civil, salvo que tenga razones suficientes para objetarlos (artículo 27).

La Constitución establece que los servidores públicos sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en caso de reducción forzosa de servicios (artículo 192). Por otro lado, el Estatuto del Servicio Civil establece una serie de causales de despido.

El Estado de la Nación señala que en la administración activa no existen registros sobre los procedimientos de sanción a las personas que hayan cometido delitos en el ejercicio de la función pública. Lo que puede indicar que se está utilizando poco la vía administrativa en casos de corrupción⁸³.

Para garantizar la independencia política de los servidores públicos, la Constitución establece la potestad del TSE de investigar y pronunciarse respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. Por otro lado, el Estatuto del Servicio Civil (artículo 40) y el Código Electoral (artículo 40, inciso a) establecen la prohibición de que ejerzan actividad política partidista en el desempeño de sus funciones y de violar las normas de neutralidad.

El Estatuto establece la obligación de los servidores públicos de rehusar dádivas, obsequios o recompensas que se les ofrezcan como retribución por actos inherentes a sus empleos (artículo 39, inciso c). Establece la prohibición de solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Ministerio en donde trabajan o del cual dependan, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales (artículo 40, inciso d). Establece una serie de sanciones administrativas que van desde la sanción oral y escrita hasta la suspensión sin goce de salario.

La Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 (2004) establece que los obsequios recibidos por un funcionario público como gesto de cortesía o costumbre diplomática, serán considerados bienes propiedad de la Nación, cuando su valor sea superior a un salario base (artículo 20). Al respecto, el artículo 45 del Reglamento de dicha ley establece que toda entidad u órgano público debe remitir a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa los bienes dados como obsequio. Otros aspectos importantes de esta ley son:

- Establece la prohibición de percibir compensaciones salariales por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de estas, en el país o fuera de él (artículo 16).
- Establece la prohibición a ciertos funcionarios (entre ellos el presidente de la república, los vicepresidentes, los ministros y los viceministros, etc.) para ejercer profesiones liberales, excepto la docencia en centros de enseñanza superior fuera de la jornada ordinaria (artículo 14). Por otro lado, establece la prohibición de desempeñar simultáneamente más de un cargo público remunerado salarialmente (artículo 17).
- Establece la prohibición a ciertos funcionarios (entre ellos el presidente de la república, los vicepresidentes, los ministros y los viceministros, etc.) de ocupar simultáneamente cargos en juntas directivas. Tampoco pueden figurar registralmente como representantes o apoderados de empresas privadas, ni tampoco participar en su capital accionario, personalmente o por medio de otra persona jurídica, cuando tales empresas presten servicios a instituciones o a empresas públicas que, por la naturaleza de su actividad comercial, compitan con ella. Esta prohibición rige también en relación con cualquier entidad privada, con fines de lucro o sin ellos, que reciba recursos económicos del Estado (artículo 18).
- Algunos funcionarios están en la obligación de declarar su situación patrimonial periódicamente ante la Contraloría General de la República. El ente Contralor es el encargado de mantener al día el registro de las declaraciones.

La Ley de Contratación Administrativa establece la prohibición de participar como oferentes (en forma directa o indirecta) en los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las instituciones sometidas a dicha ley. Establece la prohibición a las personas cubiertas por el régimen de prohibiciones para intervenir, directa o indirectamente, ante los funcionarios responsables de las etapas del procedimiento de selección del contratista, ejecución o fiscalización del contrato, a favor propio o de terceros (artículo 24).

El Código Penal (Ley Nº 4573 de 1970) contiene un título sobre "Delitos contra los deberes de la función pública" en el cuál, entre otros delitos, se tipifica como delito la aceptación de dádivas por parte de los servidores públicos, así como también el ofrecimiento de dádivas a los servidores públicos.

En materia de denuncias de actos de corrupción, cabe señalar que el Código Procesal Penal no establece medidas adecuadas para la protección de los denunciados. Solamente se establecen algunas medidas cautelares que resultan insuficientes.

Según la Ley de Control Interno Nº 8292 del 31 de julio de 2002 y la Ley Nº 8422, como una forma de proteger a los denunciados, la Contraloría General de la República debe guardar la confidencialidad de la identidad del denunciante. Por otro lado, el Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes establece la potestad del Defensor de los habitantes para garantizar el secreto de la identidad de las personas que presentan quejas ante la Defensoría (cuando éstas lo soliciten expresamente).

Se han detectado deficiencias en la forma en que está concebido el Servicio Civil. Esto porque no existen mecanismos adecuados para fomentar el profesionalismo de los servidores amparados por el régimen mediante incentivos. Una vez en el puesto los servidores son prácticamente inamovibles a menos de que incurran en causales de despido.

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) realizó un proceso de reestructuración que involucra todas las áreas de esa instancia. Las autoridades pretenden dotar a esa instancia de personalidad jurídica instrumental, a fin de darle mayor independencia económica. Se acordó reactivar el Consejo Técnico Consultivo, que estuvo desactivado por espacio de seis años, cuya función es actuar como un órgano de consulta y asesoría técnica de la Dirección General y de las oficinas de recursos humanos.

Si bien se exige el requisito de idoneidad al ingresar, una vez que entran no hay forma de evaluar su capacidad o desempeño. Un aspecto contradictorio es que se otorgan incentivos por antigüedad en el puesto y no se incentiva el buen desempeño de los servidores.

Policías y Fiscales

La Constitución Política establece la potestad del Presidente de la República conjuntamente con el ministro de ramo de normar y remover libremente a los miembros de la policía (artículo 140, inciso 1).

Ante la ausencia de regulaciones, durante muchos años se abusó de la potestad de nombrar y remover libremente al personal policial. Los nombramientos se realizaban a partir de criterios político-electorales en lugar de criterios de idoneidad para desempeñar el puesto. Constantemente se repetía el ciclo en el cual cada cambio de gobierno se realizaba despidos masivos para luego volver a contratar al personal. Por muchos años, esta situación impidió cualquier intento de profesionalizar la policía.

No es hasta la entrada en vigencia de la Ley General de Policía Nº 7410 (1994) que se establecen ciertos límites a esta potestad. Un aspecto importante es que mediante esta ley se crea un Estatuto Policía que regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los servidores miembros de las distintas fuerzas de policía.

Según la ley General de Policía en el país existen los siguientes cuerpos policiales:

Cuadro 1 Título Cuerpos policiales y ministerios a los que están adscritos

Cuerpo policial	Adscrito a
Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	Ministerio de la Presidencia
Unidad Especial de Intervención	Ministerio de la Presidencia
Guardia Civil	Ministerio de Seguridad Pública
Guardia de Asistencia Rural	Ministerio de Seguridad Pública
Policía encargada del control de drogas no autorizadas y de actividades conexas	Ministerio de Seguridad Pública
Servicio Nacional de Guardacostas	Ministerio de Seguridad Pública
Policía de Fronteras	Ministerio de Seguridad Pública
Policía de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación y Policía /Dirección General de Migración y Extranjería
Policía del Control Fiscal	Ministerio de Hacienda
Policía de Tránsito	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Policía Penitenciaria	Ministerio de Justicia

Fuente: elaboración propia

Es importante mencionar que con esta legislación se introducen ciertos criterios técnicos para realizar nombramientos de acuerdo a criterios de idoneidad, ya que especifica los requisitos y procedimientos necesarios para ingresar a las fuerzas de policía. La ley establece que los nombramientos deben estar sujetos a los principios mínimos establecidos en la ley y sus reglamentos (artículo 47, inciso a). Por otro lado, el artículo 65 señala que todos los ascensos se deben definir por concurso de antecedentes.

Formalmente los policías están protegidos de la remoción del cargo sin una justificación relevante. La Ley Nº 7410 establece una serie de procedimientos a seguir cuando se estudia la remoción del cargo. Por otro lado, el artículo 82 señala que el funcionario puede ser removido cuando haya cometido alguna falta grave, o cuando, se determine incompetencia para el puesto.

La ley Nº 7410 introduce la figura de un Consejo de Personal en cada ministerio que tenga adscrito un cuerpo de policía. Entre las funciones más importantes del consejo están (artículo 49):

- Refrendar las listas de servidores elegibles confeccionadas por el Departamento de Personal, a fin de que el ministro respectivo efectúe los nombramientos correspondientes.
- Conocer y resolver, en primera instancia, las recomendaciones de despido y las suspensiones temporales, al aplicar el régimen disciplinario, así como elevar el asunto ante el ministro respectivo, se apele o no la resolución de que se trate.

En el 2003, entró en vigencia un Reglamento de ética para los miembros de las fuerzas de policía adscritas al Ministerio de Seguridad Pública. Entre otras cosas, establece que los servidores policiales, bajo ninguna circunstancia deben cometer actos de corrupción ni tolerarlos en su presencia. Están obligados a rechazar esos actos y a denunciar a quienes los cometan (artículo 7).

Es importante establecer la diferencia entre la figura de fiscal como investigador de policía (la cual no existe en Costa Rica) y el agente fiscal. Este último es un funcionario judicial encargado de investigar delitos para llevarlos a juicio.

El Ministerio Público atiende denuncias en caso de conocer la información sobre los responsables del hecho presuntamente delictivo. Cuando se desconoce la identidad de los responsables del hecho la atención de denuncias le corresponde al Organismo de Investigación Judicial OIJ (órgano auxiliar del Poder Judicial).

El Ministerio Público es un órgano del Poder Judicial y ejerce sus funciones en el ámbito de la justicia penal, por medio de sus representantes, conforme a los principios de unidad de actuaciones y dependencia jerárquica, con sujeción a lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes (Artículo 1, Ley Orgánica del Ministerio Público). Este órgano cumple la función de investigar, de oficio y por denuncia, la responsabilidad en los delitos y contravenciones, y someter a juicio a los transgresores. Igualmente se encarga de procesar los delitos relacionados con la función pública (cohecho, peculado, prevaricato, malversación, etc.).

Según la ley Orgánica del Ministerio Público N° 7442 (1994) los agentes fiscales gozan de independencia y sus nombramientos son regulados según lo estipulado por la Ley de Carrera Judicial.

La Ley establece que los funcionarios y empleados del Ministerio Público gozan del derecho de estabilidad y solo pueden ser removidos conforme se establece en el Estatuto de Servicio Judicial (Ley N° 5155 de 1973), con la intervención del Fiscal General. Con respecto a la independencia del Ministerio público la ley establece:

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. (Artículo 3)

En el 2002, dentro del Ministerio Público se creó la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción a lo interno de la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Tributarios y Corrupción como una instancia especializada para tramitar los casos de corrupción. A pesar de ello, existen importantes limitaciones para procesar y sancionar este tipo de delitos.

En primer lugar, una restricción al trabajo de esta unidad es que cuenta con un reducido personal. Para el año 2005 dicha unidad contaba con un fiscal, dos fiscales auxiliares, un auxiliar judicial y un asistente jurídico.

Por otro lado, son pocas las denuncias que llegan hasta el Ministerio Público y menos las personas que son sancionadas⁸⁴. Según datos del Ministerio Público⁸⁵, en el 2004, la Unidad de Delitos Económicos y Corrupción presenta una entrada neta de aproximadamente un 0.1% del total de casos entrados. El delito por el cual se condenaron penalmente a más personas en el 2004 fue el de peculado, seguido por abuso de autoridad.

Cuadro 2 Personas sentenciadas por los tribunales penales según delito y tipo de resolución durante el 2004

Tipo de delito	Total	Tipo de sentencia	
		Condenatoria	Absolutoria
Abuso de autoridad	45	8	37
Cohecho	9	3	6
Concusión	13	7	6
Incumplimiento de deberes	1	0	1
Malversación de fondos	1	0	1
Peculado	39	17	22
Prevaricato	6	5	1
Penalidad del corruptor	1	0	1

Fuente: elaboración propia con base a las estadísticas judiciales del Poder Judicial 2004

Contratación administrativa

Las adquisiciones públicas se rigen principalmente por la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (1996). La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1994), la ley de

Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 (2001) y la Ley de Control Interno N° 8292 (2002) establecen regulaciones en materia de contratos públicos.

En cada institución, la adjudicación de contratos le corresponde a dependencias encargadas de los procedimientos de contratación administrativa. Dentro del Gobierno Central, en caso de no existir una proveeduría institucional encargada de ello, existe una entidad dependiente del Ministerio de Hacienda (Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa) que se encarga de llevar a cabo el proceso de contratación. Éste a su vez es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Gobierno Central.

La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos N° 7762 (1998) establece el procedimiento de licitación pública para la adjudicación de concesiones de obras públicas y de obras con servicios públicos (por parte del Poder Ejecutivo, empresas públicas y el sector descentralizado territorial e institucional). Según esta ley los contratos deben regirse por los principios de eficiencia, publicidad, igualdad y libre competencia. Establece que la administración es la encargada del procedimiento de contratación y que las objeciones al cartel y apelaciones deben ser presentadas ante la CGR.

No todas las contrataciones requieren de licitaciones públicas. La ley N° 7494 establece algunas excepciones en las que se excluye ciertas actividades del procedimiento del concurso. En algunos casos, debidamente justificados, es posible realizar excepciones mediante la autorización de Contraloría General de la República. Por otro lado, también están excluidos los acuerdos celebrados con otros Estados o con sujetos de derecho público internacional. (Artículo 2)

Uno de los mayores casos de corrupción que salió a la luz pública en el 2004, y que aún se encuentra pendiente en los tribunales, tiene que ver con una compra de equipo y servicios médicos realizada por medio de un acuerdo de préstamo celebrado con otro Estado. Un expresidente de la República figura como implicado en este caso tras supuestamente haber recibido pagos indebidos para agilizar el procedimiento de contratación.⁸⁶

La ley establece que en casos de urgencia se puede prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación; incluso se podrán crear procedimientos sustitutos. La administración esta obligada a solicitar, previamente, a la Contraloría General de la República, la autorización para utilizar este mecanismo.

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 (2005) establece que ante la declaratoria de emergencia, mediante decreto ejecutivo, se permite un tratamiento de excepción ante la rigidez presupuestaria con el fin de obtener los recursos (estrictamente necesarios) para atender situaciones de emergencia.

Además de la licitación pública la ley N° 7494 establece otros tipos de licitación para ciertos tipos de contrataciones que la ley define. Dichos tipos de concurso son:

- Licitación por registro: se invita a participar a todos los proveedores del bien o el servicio, acreditados en el registro correspondiente.
- Licitación restringida: en la que se invita a participar por lo menos a cinco proveedores acreditados en el registro respectivo

Si una licitación pública resulta infructuosa, la Administración puede utilizar el procedimiento de licitación por registro en el nuevo concurso. Si una licitación por registro resulta infructuosa puede emplear una licitación restringida.

En materia de control, la CGR es la encargada de realizar control a priori y a posteriori de los contratos. Se ha insistido (sobretudo la CGR) en la necesidad de reformar la ley de contratación con el propósito de simplificar los trámites correspondientes al proceso de contratación. El ente contralor ha hecho hincapié en la necesidad de concentrarse principalmente en la fiscalización de la fase de ejecución de los contratos ya que, según lo indica, ésta representa su fase más crítica. Para ello apuesta a la reducción y simplificación de los controles previos y al fortalecimiento de los sistemas de control interno (bajo la rectoría de la CGR)⁸⁷.

En segundo debate se acaba de aprobar en la Asamblea Legislativa una reforma a la ley 7494 (expediente N° 15.583). Esta iniciativa ha sido promovida por la propia Contraloría y pretende, entre otras cosas, el establecimiento de un tipo de licitación "abreviada" que funde la figura de licitación por registro y la restringida en una sola (sólo se invita a participar a 5 oferentes).

Este último punto ha sido cuestionado ya que, según se ha dicho, contraviene lo estipulado en los acuerdos de comercio internacional vigentes (que establecen la obligación de invitar a participar a todos lo oferentes inscritos en el registro de proveedores)⁸⁸.

Respecto a posibles casos de corrupción en materia de contratación pública, el Código Penal tipifica la aceptación de dádivas en el desempeño de cargos públicos como un delito. En este sentido, la ley de Contratación Administrativa establece la prohibición a los servidores públicos de recibir (o solicitar) dádivas, comisiones o regalías, por parte de los oferentes. Por otro lado, la ley N° 8422 contempla regulaciones al respecto.

La ley establece una serie de sanciones administrativas a los funcionarios que cometan actos irregulares en materia de contratación administrativa. Por otro lado, según la Ley N° 7494 la administración o la CGR pueden inhabilitar a personas físicas y jurídicas, que incurran en irregularidades, para que participen en procedimientos de contratación administrativa. Esta inhabilitación puede ser por un periodo de uno a cinco años.

Para evitar situaciones de conflictos de interés, la ley N° 8422 establece la prohibición a servidores que participan o que tengan influencia o poder de decisión en los procedimientos de contratación para participar directa o indirectamente, como oferentes, en procedimientos de contratación administrativa (artículo 23).

Como una forma de monitorear la situación patrimonial de los servidores públicos que tramitan contrataciones públicas, la ley 8422 establece que dichos funcionarios están obligados a declarar su situación patrimonial periódicamente ante la CGR. Ésta puede en cualquier momento investigar para verificar la exactitud y veracidad de las declaraciones.

Mediante la Ley N° 8422 se estableció en la CGR un canal para denunciar actos irregulares en el manejo de la administración pública. La Ley 8422, la Ley de Control Interno y el Reglamento de lineamientos para la atención de denuncias presentadas ante la Contraloría General de la República señalan que es deber del ente contralor guardar confidencialidad sobre la identidad de las personas que presentan las denuncias.

Siguiendo su obligación de velar por el buen manejo de la Hacienda Pública, la Asamblea Legislativa puede conformar en cualquier momento comisiones especiales para investigar asuntos de interés público, incluidos procesos de contratación administrativa. Para esto puede solicitar auxilio a la CGR.

Para garantizar la objetividad en el proceso de selección del contratista en la ley se han establecido los siguientes principios y regulaciones:

- Se garantiza el principio de **igualdad** y libre competencia (artículo 4). Se instaura el principio de **publicidad** que establece que “los procedimientos de contratación se darán a la publicidad por los medios correspondientes” (artículo 6).
- Los oferentes tienen la posibilidad de objetar el cartel de licitación “cuando se considere que ha habido vicios de procedimiento, se ha incurrido en alguna violación de los principios fundamentales de la contratación o se ha quebrantado, de alguna forma, el ordenamiento regulador de la materia.”
- Toda entidad legalmente constituida para velar por los intereses de la comunidad donde vaya a ejecutarse la contratación o sobre la cual surta efectos esta legitimada para objetar el cartel o el pliego de condiciones. (Artículo 82)
- En algunos casos que estipula la ley se pueden apelar los actos de adjudicación, ante la CGR (artículo 84). El acto final se puede impugnar, sin efectos suspensivos, ante el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo, por medio del proceso especial regulado en los artículos 89 y 90 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 90).
- Se establecen sanciones a los funcionarios en caso de de irregularidades, tales como recibir beneficios por parte de los interesados.

La ley establece que en el primer mes de cada período presupuestario, los órganos y los entes sujetos a las regulaciones de la ley de contratación administrativa deben dar a conocer, por medio del Diario Oficial, el programa de adquisiciones proyectado. Establece sanciones en caso de no publicar el programa en el tiempo debido.

Tanto la invitación como el cartel y la adjudicación deben ser publicadas en el Diario Oficial. La ley estipula que todo interesado puede tener libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria.

En el Ministerio de Hacienda existe un sistema de contrataciones públicas por Internet (*COMPRARED*). Por medio de este sistema las instituciones del sector público pueden dar a conocer sus demandas de contratación. Por otro lado, los proveedores pueden conocer, participar y darle seguimiento a los procedimientos de contratación pública.

Para garantizar el principio de igualdad y libre competencia, dentro de las normas de contratación no se contemplan políticas de protección de la industria local. Al respecto, el artículo 5 estipula que los carteles y los pliegos de condiciones no podrán disponer formas de pago ni contener ninguna regulación que otorgue a los oferentes nacionales un trato menos ventajoso que el otorgado a los oferentes extranjeros.

La Ley 7494 establece que la administración debe remitir, trimestralmente, un reporte a la CGR, en el cual informará sobre la actividad contractual desplegada durante ese período (artículo 101). A pesar de esta disposición legal, existe una limitación para conocer el tamaño del mercado de adquisiciones públicas. Debe mencionarse que en la administración activa ni en la CGR no existe en un recuento de los montos que invierte el Estado por concepto de compras estatales⁸⁹.

Para intentar corregir esta situación, la CGR ha innovado un Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC). Éste pretende guardar un registro y poner a disposición información relativa a procedimientos de contratación iniciados, actos de adjudicación, calidades de los contratistas, objeto y monto de las operaciones, entre otros⁹⁰.

El sector de servicios públicos remunerados, seguido del sector salud, es el de más peso en cuanto a contrataciones administrativas. Entre el sector de servicios remunerados figuran instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados⁹¹.

A la luz de los acontecimientos de los últimos años, el tema de la contratación administrativa se ha ubicado en un punto medular de la discusión en materia de lucha contra la corrupción. El Programa Estado de la Nación ha señalado en que si bien existe una amplia legislación que regula el proceso de contratación administrativa, ésta deja abiertos amplios márgenes de discrecionalidad en algunas etapas del proceso (lo que abre la posibilidad de que actores del sector privado traten de influenciar la toma de decisiones)⁹². Existen vacíos, principalmente en la fase de la adjudicación y ejecución del proyecto.

Los escándalos de corrupción del año 2004 relevaron la existencia de serias irregularidades. En los dos casos se denunció que funcionarios públicos y dos expresidentes de la República recibieron comisiones de manera ilegal con el propósito de agilizar procesos de contratación a favor de determinadas empresas. Si bien las excepciones que plantea la ley respecto a los contratos que no deben someterse a concurso público son muy pocas, este es un tema sensible ya que en muchas ocasiones se ha abusado de esta posibilidad para llevar a cabo procesos de contratación que no necesariamente cumplen con los principios de eficiencia y transparencia.

Defensoría de los Habitantes (Ombudsman)

La Defensoría de los Habitantes de la República fue creada en 1992, mediante la ley N° 7319, como un órgano auxiliar del Poder Legislativo. Según la ley (artículo 1) sus funciones primordiales son:

- proteger los derechos e intereses de los habitantes;
- velar por que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho y;
- promover los derechos e intereses de los habitantes.

La independencia de la DHR no está garantizada constitucionalmente. La Ley 7319 establece que ésta desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio (artículo 2). El presupuesto de la DHR se incluye dentro del presupuesto del Poder Legislativo.

Según la ley, la Asamblea Legislativa es la encargada de nombrar, mediante mayoría absoluta de los diputados presentes en el Plenario, al Defensor de los Habitantes (artículo 3). Con respecto a las condiciones de idoneidad del candidato, señala que éste debe de contar con solvencia moral y profesional de prestigio reconocidos (artículo 4).

La figura del Defensor esta protegida de remoción del cargo sin justificación relevante. El artículo 17 de la ley N° 7319 establece que en caso de que el Defensor incurra en negligencia notoria o violaciones graves al ordenamiento jurídico en el ejercicio de sus funciones, la Asamblea Legislativa debe realizar una investigación, respetando los principios del debido proceso. En caso de que el informe aprobado sea desfavorable, el plenario podrá declarar por mayoría absoluta de los diputados presentes, la vacante del cargo. Desde su creación en 1992 no se ha removido del cargo a ningún Defensor.

Según la ley N° 8422 tanto como el Defensor como el Defensor adjunto están en obligación de declarar periódicamente su situación patrimonial ante la CGR. Les impone algunas prohibiciones e incompatibilidades, tales como la prohibición de ejercer profesiones liberales (a excepción de la docencia en universidades). También establece una pena de prisión al Defensor y al Defensor Ajunto por llevar a cabo tráfico de influencias.

La ley establece que el Defensor de los Habitantes de la República debe rendir un informe anual escrito a la Asamblea Legislativa. Anualmente debe comparecer ante ésta para defender oralmente el informe escrito. Dicho documento se publica de manera impresa y digital. Se encuentra disponible en el sitio Web de la DHR: www.dhr.go.cr.

Toda persona física o jurídica puede dirigirse a la DHR. Existen oficinas en distintas regionales del país.

El reglamento a la ley de la Defensoría de los Habitantes establece que, en caso de ser solicitado expresamente, el Defensor de los Habitantes puede garantizar el secreto de identidad del denunciante. Dicho secreto debe ser de cumplimiento obligatorio cuando la publicidad de las circunstancias del asunto denunciado ponga en peligro la integridad física o moral, o los intereses personales del reclamante (artículo 41).

La DHR ejerce su labor mediante la emisión de informes y ejerce su labor desde una posición de magistratura de influencia. Las recomendaciones de la DHR no tienen carácter vinculante (tal como señala la Sala Constitucional mediante el voto N° 4079-95) solamente tienen un efecto de control y presión moral sobre los funcionarios del Sector Público que actúan incorrectamente.

La Defensoría puede recomendar sanciones sobre los funcionarios o aconsejar su despido en caso de que las faltas por las cuales se les acusa se sigan cometiendo. Por otro lado, la ley 7319 establece que en caso de tener noticia de una conducta o hechos presuntamente delictivos la Defensoría debe ponerlos en conocimiento del Ministerio Público.

En materia de control horizontal de la administración pública, la ley de Jurisdicción Constitucional N° 7135 (1989) establece la potestad del Defensor para interponer directamente acciones de inconstitucionalidad contra normas de cualquier naturaleza y actos de la administración. Entre las acciones interpuestas en los últimos años figuran las siguientes⁹³:

- Contra algunos artículos de la convención colectiva de trabajo de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE): según la acción interpuesta en 1999, mediante algunos artículos de la Convención Colectiva se otorgaban privilegios que violaban principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad y de legalidad e igualdad. Mediante el voto N° 2000-7730 de la Sala Constitucional, se anularon los artículos 28, 33 y 112 y modificó el artículo 107.
- Contra algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial que regulaban los mecanismos de capitalización del fondo de pensiones y jubilación del Poder Judicial: en año 2000 se interpuso una acción contra los artículos 236 (inciso 5) y 237 por considerar que eran normas irrazonables y carentes de equidad. La Sala IV, mediante el voto N° 2001-10817, anuló dichos artículos.
- Contra el artículo 5 de la Ley de pago de aguinaldo a servidores de instituciones autónomas, semiautónomas y municipalidades: mediante el voto N° 14254 del año 2004 se anuló la norma.
- Contra el apoyo moral que manifestó el Poder Ejecutivo a las acciones bélicas de Estados Unidos en Irak: mediante el voto N° 9992-2004 se anuló el acuerdo del Poder Ejecutivo y se ordenó hacer las gestiones necesarias ante el Gobierno de los Estados Unidos para excluir al país de la lista de aliados, publicada en el sitio Web de la Casa Blanca.
- Contra la omisión de la Asamblea Legislativa al no dictar una ley reguladora del Referéndum e Iniciativa Popular: mediante el voto N° 5649-05, a la Asamblea se le otorga un plazo de seis meses para dictar una ley que regule los derechos en esta materia consagrados en los artículos 105 y 123 de la Constitución Política (se incorporan mediante la ley de reforma N° 8281 del 2002).

La DHR ha insistido en la necesidad de sacar las contralorías de servicio fuera del ámbito de influencia directa de las instituciones. Un inconveniente es que estos entes dependen presupuestariamente de las mismas instituciones que fiscalizan. Por esta razón, ha propuesto la creación de un nuevo sistema de contralorías de servicio en el cual la DHR asumiría un papel rector.

En materia de acceso a la información y transparencia, la DHR ha impulsado la iniciativa para conformar una "Red Interinstitucional de Transparencia" que pretende facilitar el acceso a la

información relacionada con la administración de los recursos públicos, tal como presupuesto, planillas, licitaciones, contrataciones, informes, entre otros. Una limitante de la iniciativa es que a la fecha no se han incorporado una gran cantidad de instituciones (solamente 20).

Agencias anticorrupción

Mediante la Ley N° 8275 (2002) se creó la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. Por otro lado, creó el Juzgado Penal de Hacienda y de la Función Pública y el Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública como encargados del conocimiento de los hechos ilícitos en esta materia.

En el 2002, mediante la ley N° 8242, se creó a lo interno de la Procuraduría General de la República una instancia especializada en materia de corrupción conocida como la Procuraduría de la Ética Pública (PEP). Según la ley, su objetivo primordial es:

Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. (Artículo 3, inciso h)

La Ley N° 8242 incorpora, mediante una reforma al inciso g) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República, la salvedad de no defender "a servidores que hayan cometido delito contra los intereses de la Administración Pública o hayan violado los derechos humanos, o cuando se trate de ilícitos cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública".

La PGR realiza actividades de capacitación a jefes de las instituciones. En el 2006 se han realizado cinco seminarios en distintos temas. Entre ellos figuran dos seminarios sobre el régimen preventivo y la responsabilidad penal de la ley N° 8422.

Un aspecto importante es que el Decreto ejecutivo N° 32090 (2004) designa a la Procuraduría de la Ética Pública como autoridad central para canalizar la asistencia y cooperación técnica previstas en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Una limitante a su labor ha sido la falta de asignación de recursos para atender sus necesidades. La fiscalía cuenta con un bajo presupuesto y no tiene suficientes recursos humanos y materiales para hacer frente a sus responsabilidades.

Se ha criticado el hecho de que los legisladores le asignan nuevas competencias a la PGR sin asignar los recursos necesarios. En el 2003, el entonces Procurador General de la República, interpuso una acción de inconstitucionalidad aduciendo (entre otras cosas) la falta de "razonabilidad" al no contemplar la asignación de los recursos necesarios para el funcionamiento de este nuevo órgano. (Voto 5090-2003 de la Sala Constitucional).

Se han hecho algunos esfuerzos para fortalecer a la Procuraduría de la Ética Pública tales como mayor presupuesto para la conformación de un equipo de trabajo más completo, compuesto por procuradores, abogados, auditores y personal de apoyo, además de la compra del equipo necesario para la realización de sus funciones. Por otro lado, dentro del presupuesto del Ministerio Público, se aprobó una partida para gastos de investigación, que ha ayudado a hacerle frente a los costos de las investigaciones por delitos de corrupción. Se realizó una reestructuración interna de la Fiscalía de Delitos Económicos y se duplicó el número de fiscales que investigan delitos de corrupción.⁹⁴

En materia de promoción de valores, en 1995 se creó mediante decreto #23944 J-C el Sistema Nacional de Comisiones de Valores, integrado por comisiones institucionales de cada Ministerio e institución adscrita al Poder Ejecutivo. Por otro lado, se instó a las instituciones descentralizadas, empresas públicas y a otros poderes del Estado a participar. Algunas de las instituciones participantes en el S.N.C.V. formularon sus propios códigos de ética. Entre ellos se puede mencionar: Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, Poder Judicial.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación se rigen por la ley de Radio y Televisión (N° 1758), el Reglamento de Radiocomunicaciones y la Ley de Imprenta N° 32 (1902).

Si bien la Constitución Política garantiza la libertad de expresión y de prensa (artículo 28 y 29), no existe una ley que norme estos derechos. Diversos actores, principalmente el Colegio de Periodistas, han insistido en la necesidad de contar con una legislación en esta materia.

Desde el año 2001 en la Asamblea Legislativa se comenzó a discutir un proyecto de Ley de libertad de expresión y prensa. Actualmente se encuentra pendiente de discusión en primer debate el expediente N° 15.974 (Ley de Libertad de Expresión y de Prensa) en la agenda del Plenario. El proyecto en cuestión pretende la reforma de algunos artículos del Código Penal, Código Procesal Penal y la Ley de Radio y Televisión.

Uno de los aspectos más sobresalientes de esta iniciativa es que pretende modificar el artículo 147 del Código Penal, con el objeto de precisar los límites dentro de los que se pueden ejercer válidamente los derechos de libertad de expresión y de libertad de prensa. Otro aspecto importante es que, mediante una reforma al artículo 204 del Código Procesal Penal, se establece la potestad de los periodistas para no revelar la fuente de una información obtenida en el ejercicio de sus funciones.

En el 2002, mediante la ley N° 8224, se derogó el artículo 307 del Código Penal que establecía el tipo penal de desacato. El Código Penal tipifica como delito la difamación. Se ha insistido en la necesidad de reformar algunos artículos del Código Penal ya que en muchas ocasiones se entablan querrelas por delitos contra el honor como una forma de instigar a la prensa y a los periodistas para que desistan de realizar investigaciones.

Como ejemplo, se puede mencionar el caso de un periodista costarricense que en el 2001 recibió una condena penal por publicar informaciones sobre un exdiplomático. Por este hecho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó en el 2003 una demanda contra el Estado Costarricense ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La Corte IDH determinó que la sentencia contra este periodista viola lo estipulado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (libertad de prensa y expresión)⁹⁵.

Recientemente, la Sala Constitucional mediante el voto N° 5977 del 3 de mayo de 2006 declaró sin lugar una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7⁹⁶ de la Ley de Imprenta N° 32 (1902). Esta acción fue interpuesta por el representante legal de un diario costarricense luego de que varios periodistas fueron condenados con la aplicación de dicha norma⁹⁷.

En Costa Rica no ha sido común la práctica de amenazar la integridad física o la utilización de la violencia para intimidar a los periodistas; sin embargo actualmente en los tribunales de justicia se encuentra pendiente un caso de un periodista asesinado, presuntamente por sicarios, mientras investigaba casos de corrupción en los que supuestamente figuraban como implicados importantes figuras públicas.⁹⁸

Constitucionalmente se garantiza el derecho de acceso a la información (artículos 27 y 30); sin embargo no existe una legislación que lo norme. En los últimos años se ha desarrollado una importante jurisprudencia constitucional en esta materia. Tal es el caso del voto N° 2120-03, en el cual la Sala Constitucional ha señalado:

Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional.

Se señala que el hecho de que no exista una ley que regule este derecho representa una gran limitante que atenta contra el principio de transparencia en la administración pública. Se ha discutido ampliamente sobre la necesidad de crear una legislación sobre esta materia. Actualmente en la corriente legislativa existe un proyecto de ley llamado "Acceso a la información para la transparencia en la gestión pública"⁹⁹.

Los medios prestan bastante atención a la materia de corrupción en la función pública. Se ha insistido en que de alguna manera los medios han venido a llenar ciertos vacíos institucionales en materia de lucha contra la corrupción¹⁰⁰. Importantes casos de corrupción que han salido a la luz pública iniciaron a partir de investigaciones realizadas y divulgadas por la prensa.

Tal es el caso conocido como Caja Costarricense del Seguro Social CCSS-Fischel. Una investigación periodística publicada en el periódico La Nación, señalaba pagos ilícitos por parte de empresas

extranjeras a tres expresidentes de la República. Tuvo un gran impacto y el Ministerio Público abrió causas penales contra varias personas.

Por esta investigación, en el 2005, los periodistas Giannina Segnini, Ernesto Rivera y Mauricio Herrera ganaron el primer lugar del "Premio por la mejor investigación periodística de un caso de corrupción" otorgado anualmente por Transparencia Internacional para Latinoamérica y El Caribe (TILAC) y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)¹⁰¹. En el 2006 los mismos periodistas ganaron el segundo lugar del premio por una investigación publicada en La Nación sobre supuestos pagos realizados por una compañía extranjera al Alcalde y varios regidores de la Municipalidad de San José.

Ante los escándalos por irregularidades en materia de financiamiento de los partidos políticos que surgieron en el año 2004, se ha señalado que:

El buen desempeño de los medios de comunicación nacional y la acuciosidad de sus periodistas, contribuyeron a desentrañar todo el andamiaje instaurado por las agrupaciones políticas para burlar los controles del Tribunal Supremo de Elecciones y no reportar las donaciones y contribuciones recibidas en la pasada campaña, que alcanzaron sumas multimillonarias¹⁰².

A pesar del protagonismo de los medios en materia de lucha contra la corrupción, se ha señalado que en el país no existe una diversidad de medios que facilite el acceso a información alternativa. Existen unos pocos medios que concentran la publicidad y la difusión a nivel nacional. La Auditoría sobre la Calidad de la Democracia señala que existe un oligopolio en el mercado de las televisoras ya que dos empresas concentran por encima del 75% de la factura publicitaria. En los medios de comunicación escritos una empresa concentra aproximadamente el 75% de la factura publicitaria y penetra cerca del 90% de los hogares¹⁰³.

Los canales de televisión con mayor cobertura y publicidad están concentrados en pocos dueños. Un empresario mexicano, quien es dueño de varios medios de comunicación en la región, es dueño de REPTEL (canales 4, 6 y 11) y una familia costarricense es dueña del canal 7.

Las empresas de radio de mayor tamaño en el país son TBC, Monumental, Columbia, Omega y Grupo Latino de Radiodifusión (operada por el grupo Nación). Recientemente, en septiembre del presente año, el Grupo Monumental-Reloj fue adquirido por parte del REPTEL.

El Departamento de Control Nacional de Radio está a cargo del otorgamiento y la cancelación de licencias de las frecuencias de radio y televisión. La ley establece la potestad de dicho departamento de cancelar licencias o suspender el funcionamiento de una estación (son concedidas por tiempo limitado). Existe la posibilidad legal de prorrogarlas automáticamente mediante el pago de los derechos correspondientes, siempre y cuando el funcionamiento e instalación de las estaciones se ajuste a los términos de la Ley de Radio y Televisión (artículo 25). Se ha insistido en que esta forma de conceder las licencias fomenta que los dueños de medios no sientan presión alguna de atender demandas de las autoridades.

El Estado es propietario de aproximadamente el 6% de los canales de televisión¹⁰⁴ y el 11% de las estaciones de radio FM. Se ha señalado que los medios oficiales, hasta cierto punto, han garantizado la cobertura de actividades que pueden carecer de interés económico para los medios privados. Entre su programación figuran una gran cantidad de programas de opinión y debate. Con el inconveniente de que los medios universitarios no tienen cobertura extendida ni significativa.

Respecto a las donaciones en especie o tarifas reducidas por parte de los medios a los partidos políticos, se señala que el hecho de que las frecuencias sean propiedad del Estado y otorgadas en concesión por sumas anuales bajas, "son importantes incentivos para que los dueños de los medios sean generosos con las futuras autoridades"¹⁰⁵.

La jurisprudencia electoral ha insistido en la obligación de los partidos políticos para reportar dichos aportes como donaciones no reembolsables. Las resoluciones del TSE más importantes en esta materia son:

- 1808-E-2005: el TSE interpretó que el otorgamiento gratuito a un partido político de una pauta, espacio o corto televisivo, constituye una donación en especie que, previa estimación o cuantificación, debe ser reportada según lo estipulado en el Código Electoral.
- Resolución 0241-E-2006: establece que de igual manera los descuentos deben de ser reportados como donaciones en especie (con algunas excepciones).

No existe ninguna disposición legal que obligue a los medios de comunicación a otorgar un espacio gratuito a los partidos políticos. Entre las reformas electorales que se han discutido, se ha planteado esta posibilidad. Los partidos políticos pequeños prácticamente no tienen presencia en los medios de comunicación.

A manera de balance, debe señalarse que en los últimos años los medios de comunicación han jugado un papel protagónico en materia de corrupción. A todas luces resulta positivo el hecho de que importantes casos de corrupción que se encuentran pendientes ante la justicia iniciaron a partir de investigaciones periodísticas.

Una de las principales limitaciones es que en el país aún no se han promulgado leyes que normen los derechos de prensa, libertad de expresión y de acceso a la información. Esto a pesar de que son garantizados constitucionalmente.

Recientes fallos judiciales y la interpretación específica de la legislación penal en materia de difamación atentan contra las garantías constitucionales sobre libertad de expresión y prensa.

El país incumple con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de libertad de prensa y expresión al no reformar los artículos 146, 149 y 152 del Código Penal. Las querrelas por delitos contra el honor se utilizan frecuentemente para instigar a la prensa y a los periodistas para que desistan de realizar investigaciones.

Gobierno local

A nivel local no existen instituciones especializadas en materia de lucha contra la corrupción. Existen entes de la administración central que tienen alcance a nivel de los gobiernos locales. Estos son la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa y la Procuraduría de la Ética Pública.

Según la Constitución Política, la Contraloría General de la República es la encargada de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades y fiscalizar su ejecución (artículo 184, inciso 2). Por otro lado, el ente Contralor debe refrendar los contratos de las municipalidades.

La legislación electoral no contempla el aporte estatal para sufragar los gastos de los partidos participantes en las elecciones de regidores y alcaldes. Al no contar con el aporte estatal, los partidos que compiten a nivel local dependen principalmente de las donaciones privadas y de sus propios ingresos. Eventualmente, esta situación los podría hacer susceptibles a tener que asumir compromisos poco transparentes, en detrimento de los intereses de la comunidad.

La CGR ha señalado que las materias más sensibles que han descubierto a partir de sus informes de fiscalización tienen que ver con procesos de contratación administrativa, incumplimiento de las normas técnicas y jurídicas de control interno, control sobre el desarrollo urbano y concesión en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT).

Según datos de la CGR, el régimen municipal se mantiene como el sector con el mayor número de denuncias presentadas ante el ente contralor. Señala que para 2004 recibió 785 denuncias, de las cuales un 38,6% provienen de este sector.

A partir de los resultados, en el 2005 solicitaron cancelar las credenciales a tres alcaldes municipales¹⁰⁶ (uno de ellos por supuestas debilidades en la administración de la ZMT) y la suspensión de un alcalde. También presentó una denuncia penal contra la Municipalidad de San José por presuntas anomalías con la comisión de festejos populares en el manejo financiero¹⁰⁷. Ante los cuestionamientos a dicha comisión, se acordó tomar medidas para evitar irregularidades.

En el 2005, por mal manejo de la hacienda pública se establecieron medidas de suspensión sin goce de salario a un auditor, trece funcionarios, seis regidores, dos alcaldes y dos exalcaldes; se cancelaron las credenciales a dos alcaldes y se les prohibió el reingreso a dos funcionarios y un alcalde. En abril de 2006, el TSE canceló la credencial Alcalde del cantón de Nicoya, ante la solicitud de la Contraloría (que determinó que éste realizó compras irregulares).

Respecto a la sanción de funcionarios municipales mediante la cancelación de sus credenciales, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 (1994)¹⁰⁸ establece:

Será causa para la cancelación de la respectiva credencial, la comisión de una falta grave por parte de un regidor o síndico, propietario o suplente, contra las normas del ordenamiento de fiscalización y control de la Hacienda Pública contemplado en esta Ley, y contra cualesquiera otras normas relativas a los fondos públicos; o al incurrir en alguno de los actos previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, como generadoras de responsabilidad administrativa. Esto se aplicará cuando el infractor haya actuado en el ejercicio de su cargo o con motivo de él.

Cuando la falta grave sea cometida en virtud de un acuerdo del concejo municipal, los regidores que, con su voto afirmativo, hayan aprobado dicho acuerdo, incurrirán en la misma causal de cancelación de sus credenciales.

Asimismo, será causal de cancelación de la credencial de regidor o de síndico, propietario o suplente, la condena penal firme por delitos contra la propiedad, contra la buena fe en los negocios y contra los deberes de la función pública, así como por los previstos en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. La autoridad judicial competente efectuará, de oficio, la comunicación respectiva al Tribunal Supremo de Elecciones. (Artículo 73)

Para evitar situaciones de conflictos de interés y de corrupción, el Código Municipal y la Ley N° 8422 imponen una serie de prohibiciones a los servidores municipales. Entre las prohibiciones establecidas por el Código se puede mencionar:

- Tener obligaciones laborales en otras entidades, públicas o privadas.
- Participar en actividades vinculadas con empresas o intereses privados que puedan causar evidente perjuicio a los municipales o competir con ellos.
- Utilizar o distraer los bienes y recursos municipales en labores, actividades y asignaciones privadas distintas del interés público.
- Aceptar dádivas, obsequios o recompensas que se les ofrezcan como retribución de actos inherentes a sus empleos.
- Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Concejo, subvenciones de otras entidades públicas por el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, la Ley N° 8422 establece:

- Los alcaldes y los regidores municipales deben de declarar periódicamente su situación patrimonial ante la CGR. El ente contralor tiene la potestad para investigar sobre la veracidad y exactitud de la declaración. En caso de comprobarse falsedad en la declaración jurada la ley establece una pena de seis meses a un año (artículo 46).
- La prohibición a los alcaldes para ejercer profesiones liberales, excepto la docencia en centros de enseñanza superior fuera de la jornada ordinaria (artículo 14).
- La prohibición a los alcaldes de ocupar simultáneamente cargos en juntas directivas. Tampoco pueden figurar registralmente como representantes o apoderados de empresas privadas, ni tampoco participar en su capital accionario, personalmente o por medio de otra persona jurídica, cuando tales empresas presten servicios a instituciones o a empresas públicas que, por la naturaleza de su actividad comercial, compitan con ella. Esta prohibición rige también en relación con cualquier entidad privada, con fines de lucro o sin ellos, que reciba recursos económicos del Estado (artículo 18).

La Ley de Contratación Administrativa establece la prohibición de participar como oferentes (en forma directa o indirecta) en los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las instituciones sometidas a dicha ley. Establece la prohibición a las personas cubiertas por el régimen de prohibiciones para intervenir ante los funcionarios responsables de las etapas del procedimiento de selección del contratista, ejecución o fiscalización del contrato, a favor propio o de terceros (artículo 24).

En materia de transparencia, según el Código Municipal las sesiones del concejo deben ser públicas. En este sentido, la ley establece que el Concejo debe publicar en la Gaceta el día y la hora de sus sesiones. El concejo tiene la potestad de reglamentar la participación de los particulares.

El nuevo Código Municipal (Ley 7794 de) incorpora la elección directa de los alcaldes municipales y la potestad de destituir al alcalde mediante plebiscito o mediante remoción de credenciales por parte del TSE. Anteriormente el Concejo Municipal era el encargado de nombrar y remover al ejecutivo municipal.

Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

Sector Empresarial

El sector empresarial se rige por el Código de Comercio (Ley N° 3284 de 1964). Esta normativa establece la obligación de inscribir las personas jurídicas ante el Registro Público y de publicar su conformación en el Diario Oficial. Toda modificación, disolución, liquidación o traspaso debe estar debidamente inscrita y publicarse (artículo N° 13).

El Código Penal establece tipos penales como robo y fraude y delitos contra la propiedad privada. Sin embargo, la legislación costarricense no contempla los delitos de peculado, malversación y soborno en el sector privado. Costa Rica no ha aprobado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (se encuentra pendiente de aprobación en el Plenario de la Asamblea Legislativa), que tipifica estos delitos.

La Ley sobre estupefacientes, sustancia psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas (Nº 7786) establece regulaciones bancarias contra el lavado de dinero. Entre otras cosas, dicha ley dispone que toda institución financiera deberá registrar, en un formulario diseñado por el órgano de supervisión y fiscalización competente, el ingreso o egreso de las transacciones en efectivo, en moneda nacional o extranjera, iguales o superiores a los diez mil dólares estadounidenses (US\$10.000) o su equivalente en colones. Existen actividades económicas vulnerables para lavar dinero que no están reguladas por la ley Nº 7786, tales como bienes raíces, etc.

La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Nº 7472 de 1994) establece regulaciones contra la formación de monopolios y medidas para la promoción de la competencia.

La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) aglutina un total de 41 organizaciones empresariales. Entre ellas figuran la Asociación Bancaria Costarricense (ABC), Cámara de Comercio de Costa Rica y la Cámara de Industrias de Costa Rica.

En temas de trascendencia nacional, la UCCAEP funge como un interlocutor de peso ante el gobierno. Ejerce la representación del sector privado ante diversas instancias tales como el Consejo Superior de Trabajo, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Consejo Nacional de Salarios, Consejo Nacional de Salud Ocupacional, etc.

Desde el 2005, UCCAEP ha puesto en marcha un programa llamado "Ética Empresarial". Entre las actividades que realiza, mensualmente se ofrece un seminario para sus asociados sobre aspectos sociopolíticos, económicos y empresariales, tratados desde el punto de vista ético. También se encargan de asesorar cámaras y empresas asociadas en el tema de la Responsabilidad Social Empresarial.¹⁰⁹

En cuanto a las iniciativas individuales en la materia, puede mencionarse que algunas empresas tales como INTEL y Procter and Gamble (P&G) se rigen por códigos de conducta con el propósito de evitar actos de corrupción o conductas anti-éticas.¹¹⁰

Evaluación del SNI

A partir del análisis de los diversos pilares que componen el Sistema Nacional de Integridad se evidencia que en la última década se han dado importantes avances en materia de lucha contra la corrupción y transparencia.

Se aprobaron una serie de importantes instrumentos legales, tales como la aprobación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 (2004), la ley de Control Interno y la Ley de Creación Procuraduría de la Ética Pública. También sobresale la reforma al artículo 11 de la Constitución Política que dio carácter constitucional a la rendición de cuentas a la que está sujeta la Administración Pública.

En materia de participación ciudadana, es de gran trascendencia la reforma constitucional que garantiza los derechos de iniciativa popular y referéndum y la reciente aprobación de las leyes N° 8491 y 8492 que regulan estas materias. La Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, abrió un espacio a las personas para presentar borradores de proyectos de ley¹¹¹ y para acceder a información sobre proyectos de ley de manera expedita.

A pesar de que no existe una legislación específica que norme el derecho de acceso a la información (garantizado constitucionalmente) en los últimos años se ha desarrollado una importante jurisprudencia en esta materia. Tal es el caso del voto N° 2120-2003 y del voto N° 3484-03. Este último abrió la posibilidad de levantar el secreto bancario a las cuentas de los partidos políticos para someterlas al escrutinio público.

A pesar de los avances de los últimos años, persisten serias debilidades. Existen vacíos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que no permiten a la Asamblea Legislativa exigir una adecuada rendición de cuentas. El informe de labores que el Presidente de la República rinde anualmente ante el Plenario se ha trivializado y no brinda los insumos adecuados que fomenten un apropiado control político.

Ante el requisito de contar con 2/3 de los votos de los presentes, se evidencia que el proceso para interpelar a los ministros resulta engorroso. Por otro lado, la práctica de censurar a los ministros no es común y sus efectos no son vinculantes.

La Asamblea Legislativa se ha concentrado en su función legislativa, dejando de lado su deber de ejercer control político. Tradicionalmente esta labor se ha llevado mediante la creación de comisiones especiales de investigación; sin embargo, existen obstáculos que dificultan la creación de estas comisiones. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha restringido su margen de acción. Por otro lado, en muchos casos los informes no llegan a ser aprobados en el Plenario. Ante esta situación, se ha insistido en la necesidad de fortalecer esta labor a lo interno de las comisiones permanentes¹¹². Solamente la Comisión de Control de Gasto e Ingreso Público lleva a cabo esta tarea permanentemente.

El financiamiento de los partidos políticos representa uno de los principales puntos débiles dentro del sistema. A pesar de existir una amplia normativa que regula esta materia, persisten importantes vacíos que dejan abiertos portillos para trasgresión constante de las regulaciones y a la posible injerencia cada vez mayor de intereses privados en la política.

Se evidencia la poca capacidad del TSE para exigir mayor transparencia a los partidos políticos en materia de ingresos y de gastos en los que incurrir durante el periodo electoral. Esta situación de impunidad profundiza en la ciudadanía el sentimiento de desconfianza en los partidos políticos y representa una latente amenaza a la estabilidad democrática.

A la CGR se la han otorgado una importante cantidad de nuevas responsabilidades adicionales a las contempladas en la Constitución Política y en su Ley Orgánica. Esto no ha ido acompañado de una adecuada asignación de recursos y de un fortalecimiento presupuestario.

En los últimos años el Poder Judicial ha experimentado un considerable fortalecimiento. En cierta medida, ha llenado algunos vacíos existentes en la institucionalidad del país. Algunos han criticado que la Sala se ha extralimitado en su potestad jurisdiccional en perjuicio del equilibrio de poderes. Coinciden en que ha ocurrido una especie de "judicialización" de la política, al tomar decisiones que fuera de la arena política en otros espacios como la Sala Constitucional¹¹³. Recientemente se han cuestionado algunas de sus resoluciones.

No existen mecanismos adecuados para fomentar el profesionalismo y la rendición de cuentas por parte de los servidores amparados por el Estatuto de Servicio Civil. Una vez en el puesto son prácticamente inamovibles a menos de que incurran en causales de despido.

El tema de la contratación administrativa se ubica en un punto medular de la discusión en materia de lucha contra la corrupción. Existe una amplia legislación que regula esta materia, pero existen amplios márgenes de discrecionalidad en algunas etapas del proceso (lo que abre la posibilidad de que actores del sector privado traten de influenciar la toma de decisiones).

Si bien la DHR juega un papel importante como órgano de control vertical y horizontal de la administración, una limitante es que su independencia no está garantizada constitucionalmente. La falta de precisión en cuanto a su área de competencia le ha llevado a asumir tareas propias del papel constitucional y legal de la Contraloría General de la República¹⁴. La iniciativa de conformar una Red de Transparencia ha sido positiva (en cuanto intenta crear una institucionalidad del acceso a la información en el país), una limitante es que a la fecha no logrado tener un impacto de peso.

Una limitante a la labor de la Procuraduría de la Ética Pública ha sido la falta de asignación de recursos para atender sus necesidades. La fiscalía cuenta con un bajo presupuesto y no tiene suficientes recursos humanos y materiales para hacer frente a sus responsabilidades.

En los últimos años los medios de comunicación han jugado un papel protagónico en materia de corrupción. A todas luces, resulta positivo el hecho de que causas penales por importantes casos de corrupción han iniciado a partir de investigaciones que han realizado algunos medios.

En el país no hay acceso a fuentes de información alternativas. Pocos medios concentran la publicidad y la distribución a nivel nacional. En los últimos años se ha dado una tendencia a la concentración de la propiedad de los canales de televisión de mayor difusión.

No se han promulgado leyes que normen los derechos de prensa, libertad de expresión y de acceso a la información (a pesar de que son garantizados constitucionalmente). Recientes fallos judiciales y la interpretación específica de la legislación penal en materia de difamación atentan contra las garantías constitucionales sobre libertad de expresión y prensa.

El país incumple con lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de libertad de prensa y expresión al no reformar los artículos 146, 149 y 152 del Código Penal. Las querrelas por delitos contra el honor se utilizan frecuentemente para instigar a la prensa y a los periodistas para que desistan de realizar investigaciones.

A lo interno de los gobiernos locales existen importantes debilidades en materia de gestión administrativa. En sus informes de fiscalización la CGR ha detectado casos de contrataciones al margen de las disposiciones legales y de casos de corrupción en el otorgamiento de permisos y licencias de manera irregular.

Un tema que merece especial atención es el de las concesiones en la Zona Marítimo Terrestre, ya que, tal como lo evidencian diversos informes de fiscalización de la CGR, esto representa un importante foco de corrupción. Por otro lado, resultan alarmantes los resultados de las primeras elecciones directas de alcaldes municipales, que tuvieron lugar en diciembre de 2002, ya que el promedio nacional de abstencionismo rondó en un 76%.

A manera de balance, es importante mencionar que a pesar de los adelantos, se evidencia la ausencia de una verdadera política de Estado de lucha contra la corrupción. Al respecto, cabe señalar que este flagelo representa un complejo problema, cuya atención requiere más que la simple promulgación de leyes o la creación de mayor burocracia.

Sería adecuado pensar en la institucionalización de una verdadera cultura de rendición de cuentas, transparencia e integridad, en la que indistintamente todas las personas ejerzan su derecho y deber de exigir a sus representantes un mejor manejo de los asuntos públicos. En este sentido, se debe llamar la atención sobre la necesidad de incorporar el tema de los valores cívicos como uno de los principales ejes transversales de los planes de educación.

Fuentes

Asamblea Legislativa, *Boletín de Prensa*, 19 de junio de 2006

Asamblea Legislativa, *Expediente N° 14950: Informe afirmativo de minoría. Funcionamiento Institucional del Poder Judicial y la Prestación de sus servicios* (San José: Asamblea Legislativa, 2006)

Asamblea Legislativa, *Expediente N° 15.002: Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las donaciones que hayan recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2002-2006* (San José: Asamblea Legislativa, 2006)

Contraloría General de la República, *Informe final N° DFOE-GU-9/2003 del 26 de junio de 2003, sobre los principales resultados de la revisión efectuada por esta Contraloría General respecto de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, a efecto de respaldar la contribución estatal correspondiente a la campaña político-electoral 1998-2002* (San José: Contraloría General de la República 2003).

Contraloría General de la República. *Memoria Anual 2004* (San José: Contraloría General de la República 2005).

Contraloría General de la República, *Memoria anual 2005* (San José: Contraloría General de la República, 2006)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del 2 de julio de 2004*

Echandi, María Lourdes, *Fortalezas y debilidades del marco jurídico-institucional vigente en Costa Rica para el combate de la corrupción*. Ponencia del XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (San José: Programa Estado de la Nación, 2005).

Mora, Luís Paulino, *Informe de labores* (www.poder-judicial.go.cr)

Programa Estado de la Nación, *X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Programa Estado de la Nación 2004).

Programa Estado de la Nación, *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Programa Estado de la Nación 2005).

Programa Estado de la Nación. *Informe Transparencia Presupuestaria 2005* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005)

PNUD-FLACSO, *Desafíos de la Democracia: Una Propuesta para Costa Rica* (San José: PNUD-FLACSO)

Rojas Manuel, *Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición* (San José: FLACSO, 2003). http://www.flacso.or.cr/Revista_Virtual.58.0.html

Rojas Manuel, *La representación política: ¿en crisis o en transición?* (San José: FLACSO, 2005). http://www.flacso.or.cr/Revista_Virtual.58.0.html

Saborío, Rodolfo, *Rendición de Cuentas en Costa Rica* (San José: Editorial Juricentro, 2004)

Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2004* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004)

Universidad de Costa Rica. *Encuesta sobre corrupción en Costa Rica 2006*. (San José: Escuela de Matemáticas, Universidad de Costa Rica, 2006) www.ucr.ac.cr/documentos/corruptcion.pdf

Vargas-Cullel, Jorge, *La cultura de la democracia en Costa Rica, 2004: un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)* (San José: Centro Centroamericano de Población, 2005)

Periódicos

La Nación, 15 de diciembre 1995

La Nación, 12 de abril de 2005

La Nación, 5 de mayo 2006

Saborío, Rodolfo, *Cambios en compras públicas* (Artículo de opinión publicado en la nación del 5 de mayo de 2006: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/05/opinion3.html).

Sitios Web

www.poder-judicial.go.cr

www.tse.go.cr

<http://www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.es.html#sources>

Proyectos de ley

Proyecto de ley de Reforma al Artículo 177 de la Constitución Política disponible en: www.poder-judicial.go.cr

Leyes y reglamentos

Ley de Imprenta N° 32 (1902).

Ley de Radio y Televisión N° 1758 (1954)

Código Electoral Ley N° 1536 (1952)

Estatuto de Servicio Civil Ley N° 1581 (1953)

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones N° 3504 (1965)

Ley de Planificación Nacional N° 5525 (1974)

Ley General de Administración Pública N° 6227 (1978)

Ley de Jurisdicción Constitucional N° 7135 (1989)

Ley de Creación de la Defensoría del os Habitantes de la República N° 7319 (1992)

Ley de Carrera Judicial N° 7338 (1993)

Ley Orgánica del Poder Judicial N° 7333 (1993)

Ley General de Policía N° 7410 (1994)

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 (1994)

Ley de Contratación Administrativa N° 7494 (1995)

Código Procesal Penal Ley N° 7594 (1996)

Ley de Reorganización Judicial N° 7728 (1997)

Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos N° 7762 (1998)

Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado y Actividades Conexas N° 7786 (1998)

Ley de Eficiencia y Simplificación Tributaria N° 8114 (2001)

Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos N° 8220 (2002)

Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 (2001)

Ley de Creación Procuraduría de la Ética Pública N° 8242 (2002)

Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública N° 8275 (2002)

Ley General de Control Interno N° 8292 (2002)

Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 (2004)

Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 (2005)

Acuerdos y decretos

Acuerdo presidencial N° 3 del 8 de mayo de 2002

Decreto ejecutivo N° 31463-SP (2003)

Decreto ejecutivo N° 32090 (2004)

Decreto ejecutivo N° 33146 del 31 (2006)

Notas

- ¹ Se pueden encontrar detalles en *El Libro de Consulta de TI* de 1997 y de 2000 y en *el Manual Anticorrupción de TI*, ambos disponibles en www.transparency.org.
- ² Al 1 de julio de 2005. Dato del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): <http://www.inec.go.cr/>
- ³ Rojas Manuel, *Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición* (San José: FLACSO, 2003).
- ⁴ Cálculo realizado según datos del TSE.
- ⁵ El NEP para las elecciones legislativas del año 2002 fue de 3,7 y para las elecciones del 2006 fue de 3,31.
- ⁶ Según datos del TSE
- ⁷ <http://www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.es.html#sources>
- ⁸ 10 representa la percepción más positiva y 0 (cero) la más negativa
- ⁹ Universidad de Costa Rica. *Encuesta sobre corrupción en Costa Rica 2006*. (San José: Escuela de Matemáticas, Universidad de Costa Rica, 2006) www.ucr.ac.cr/documentos/corruptcion.pdf
- ¹⁰ Es una herramienta que se aplica a nivel nacional por parte de los capítulos pero no se está usando desde TILAC para hacer comparaciones, sino solo para medir corrupción a nivel nacional.
- ¹¹ El término se refiere al pago de dinero para recibir trato preferencial en la prestación de servicios públicos de salud.
- ¹² <http://www.ineaestudiosanticorrupcion.org>
- ¹³ Vargas-Cullel, Jorge, *La cultura de la democracia en Costa Rica, 2004: un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)* (San José: Centro Centroamericano de Población, 2005)
- ¹⁴ Con base al XI Informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible y algunas de las ponencias seleccionadas del XI informe.
- ¹⁵ Asamblea Legislativa, *Informe de mayoría. 26 de abril 2006. Expediente N° 15002. Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las donaciones que hayan recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2002-2006, asimismo la Comisión podrá recomendar y dictaminar la legislación necesaria en materia electoral*
- ¹⁶ Asamblea Legislativa, *Informe afirmativo de minoría. 25 de abril 2006. Expediente N° 14950. Caso: funcionamiento institucional del Poder Judicial y la prestación de sus servicios*
- ¹⁷ Programa Estado de la Nación, *Informe Transparencia Presupuestaria 2005* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005)
- ¹⁸ Asamblea Legislativa, *Acta de la sesión ordinaria 4 de la comisión permanente especial para el control del ingreso y el gasto público*, 19 de julio de 2006
- ¹⁹ Contraloría General de la República. *Memoria Anual 2004* (San José: Contraloría General de la República 2005).
- ²⁰ Programa Estado de la Nación, *Informe Transparencia Presupuestaria 2005*
- ²¹ Un total de 80 órganos adscritos, según la lista de órganos adscritos a los ministerios del Ministerio de Planificación.
- ²² Asamblea Legislativa, *Boletín de Prensa*, 19 de junio de 2006
- ²³ Ley de Contratación Administrativa, artículo 106.
- ²⁴ Entes encargados del proceso de compras en las instituciones.
- ²⁵ La Nación, 15 de diciembre 1995.
- ²⁶ En 1975 se adicionó un párrafo al artículo 9 de la Constitución Política que le asigna el rango de poder al Tribunal Supremo de Elecciones.
- ²⁷ <http://www.asamblea.go.cr/iniciativa/iniciativa.htm>
- ²⁸ Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO), Percepciones de la Ciudadanía Costarricense sobre la Asamblea Legislativa y el Gobierno Central. <http://www.una.ac.cr/idespo/pdf/ops38.pdf>
- ²⁹ Ver voto de la Sala Constitucional N° 6802-98
- ³⁰ Rodolfo Saborío, *Rendición de Cuentas en Costa Rica. Diagnóstico de propuesta y sistematización*, cit
- ³¹ Tal es el caso del nombramiento del Procurador General de la República. Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Asamblea Legislativa debe ratificar el nombramiento del Procurador General. Los legisladores no pueden vetar la designación ya que la ley establece que en caso de que la Asamblea no ratifique la designación, tras dos proposiciones sucesivas de personas diferentes, el Consejo de Gobierno puede nombrarlo libremente. Por otro lado, la Ley de Creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), establece un plazo de 30 días para que la Asamblea objete los nombramientos de los integrantes de la Junta Directiva de dicha entidad.
- ³² La Nación, Lunes 4 de julio de 2005
- ³³ En el 2003 se archivó el expediente 14869 "Código de Ética Parlamentaria"
- ³⁴ <http://www.asamblea.go.cr/actual/boletin/2003/feb03/24feb03.htm>
- ³⁵ http://www.nacion.com/ln_ee/2004/noviembre/28/pais6.html
- ³⁶ Contraloría General de la República, *Memoria anual 2004*, cit
- ³⁷ La Asamblea Legislativa está en la obligación de discutir anualmente la liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y el dictamen de la CGR en el seno de la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público. Ésta debe rendir un informe al Plenario para ser sometido a votación.
- ³⁸ *Contraloría General de la República, Memoria anual 2005* (San José: Contraloría General de la República 2006)
- ³⁹ Voto N° 5379-97 del 5 de septiembre de 1997
- ⁴⁰ Tribunal Supremo de Elecciones, *Resolución N° 393-E-2000*
- ⁴¹ Expediente 14268

- ⁴² Ver proyecto de ley en: www.tse.go.cr
- ⁴³ Mediante una reforma al artículo 96 de la Constitución Política el requisito mínimo bajó del 5% al 4%.
- ⁴⁴ Por ley N° 7653 y 8123 se reformó el Código electoral, abriendo un espacio para que los partidos políticos pudieran emitir bonos con el propósito de financiar su campaña electoral. Dichos bonos no confieren a su tenedor un derecho de crédito puro, se encuentran sometidos a un riesgo electoral.
- ⁴⁵ Según el Código Electoral los gastos justificables pueden ser los que se destinan a actividades de organización, dirección, censo y propaganda.
- ⁴⁶ Tras las elecciones del 2002 el Ministerio Público investigó irregularidades en el financiamiento del uno de los principales partidos políticos del país. Entre las anomalías, se investigó la existencia de una estructura paralela encargada de recibir donaciones y de cuantiosas donaciones que no fueron reportadas. Ver: Asamblea Legislativa, *Expediente N° 15.002: Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las donaciones que hayan recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2002-2006* (San José: Asamblea Legislativa, 2006)
- ⁴⁷ Programa Estado de la Nación, *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, cit
- ⁴⁸ Ver el expediente legislativo N° 14268
- ⁴⁹ Contraloría General de la República, *Informe final N° DFOE-GU-9/2003 del 26 de junio de 2003, sobre los principales resultados de la revisión efectuada por esta Contraloría General respecto de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, a efecto de respaldar la contribución estatal correspondiente a la campaña político-electoral 1998-2002* (San José: Contraloría General de la República 2003).
- ⁵⁰ Mediante la ley N° 5704 de 1975, se reformó el artículo 9 de la Constitución Política. Dicha reforma le confiere el rango de Poder.
- ⁵¹ Ordinariamente el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado por 3 Magistrados propietarios y 6 suplentes. Sin embargo, un año antes y hasta 6 meses después de la fecha de las elecciones se conforma con 5 Magistrados propietarios y 4 suplentes. Los Magistrados del TSE duran seis años en sus cargos. Cada dos años se cambia a dos de los Magistrados.
- ⁵² www.tse.go.cr
- ⁵³ Artículo 102, inciso 3, Constitución Política
- ⁵⁴ Ver los votos de la Sala Constitucional: 3194-92, 3812-93, 495-98
- ⁵⁵ Ver el expediente N° 14268 de la Asamblea Legislativa: Código Electoral
- ⁵⁶ Expediente 14268
- ⁵⁷ Expediente N° 15.002: Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las donaciones que hayan recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2002-2006
- ⁵⁸ Ver *Informe final N° DFOE-GU-9/2003 del 26 de junio de 2003, sobre los principales resultados de la revisión efectuada por esta Contraloría General respecto de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, a efecto de respaldar la contribución estatal correspondiente a la campaña político-electoral 1998-2002*
- ⁵⁹ Según el artículo 8 de la ley Orgánica de la CGR: estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.
- ⁶⁰ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2004*, cit
- ⁶¹ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁶² Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2003* (San José: Contraloría General de la República, 2004)
- ⁶³ Procuraduría General de la República. Informe de avances en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Octava Reunión del MESICIC.
- ⁶⁴ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁶⁵ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁶⁶ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁶⁷ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2004*, cit
- ⁶⁸ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁶⁹ Programa Estado de la Nación, *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Programa Estado de la Nación 2005).
- ⁷⁰ http://www.nacion.com/ln_ee/2005/abril/13/pais1.html
- ⁷¹ La Nación, 12 de abril de 2005
- ⁷² Asamblea Legislativa, *Expediente N° 14950: Informe afirmativo de minoría. Funcionamiento Institucional del Poder Judicial y la Prestación de sus servicios* (San José: Asamblea Legislativa, 2006)
- ⁷³ Luís Paulino Mora, Informe de labores. En: www.poder-judicial.go.cr
- ⁷⁴ Según el presupuesto ordinario de la República 2006
- ⁷⁵ Es importante destacar que mediante la ley Orgánica del Poder Judicial se estableció una nueva estructura dividida en 3 ámbitos (administrativo, jurisdiccional y auxiliar de la justicia).
- ⁷⁶ Proyecto de ley de Reforma al Artículo 177 de la Constitución Política disponible en: www.poder-judicial.go.cr
- ⁷⁷ Asamblea Legislativa, *Expediente N° 14950: Informe afirmativo de minoría. Funcionamiento Institucional del Poder Judicial y la Prestación de sus servicios* (San José: Asamblea Legislativa, 2006)
- ⁷⁸ *Ibíd.*
- ⁷⁹ Artículo 1, ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública
- ⁸⁰ María Lourdes Echandi, *Fortalezas y debilidades del marco jurídico-institucional vigente en Costa Rica para el combate de la corrupción* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005).

- ⁸¹ www.poder-judicial.go.cr
- ⁸² PNUD-FLACSO, *Desafíos de la Democracia: Una Propuesta para Costa Rica* (San José: PNUD-FLACSO)
- ⁸³ Programa Estado de la Nación, *XI Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005)
- ⁸⁴ Programa Estado de la Nación, *XI Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, cit
- ⁸⁵ Poder Judicial, Estadísticas Judiciales 2004
- ⁸⁶ http://www.nacion.com/ln_ee/2006/junio/22/pais2.html
- ⁸⁷ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁸⁸ Saborío, Rodolfo, *Cambios en compras públicas*, La Nación, 5 de mayo de 2006
http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/05/opinion3.html.
- ⁸⁹ Programa Estado de la Nación, *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, cit
- ⁹⁰ Véase: Memoria anual de la CGR 2005.
- ⁹¹ Contraloría General de la República, *Memoria Anual 2005*, cit
- ⁹² Programa Estado de la Nación, *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, cit
- ⁹³ Según los informes de labores de la DHR correspondientes al periodo 1999-2005
- ⁹⁴ Procuraduría General de la República. Informe de avances en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Octava Reunión del MESICIC.
- ⁹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 2 de julio de 2004
- ⁹⁶ Dicho artículo establece la pena de prisión de hasta 120 días a los responsables de delitos de calumnia o injuria cometidos por medio de la prensa.
- ⁹⁷ La Nación, 5 de mayo 2006
- ⁹⁸ http://www.nacion.com/ln_ee/2001/julio/07/ultima1.html
- ⁹⁹ Expediente15079
- ¹⁰⁰ Programa Estado de la Nación, *XI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, cit
- ¹⁰¹ Detalles en: <http://www.ipys.org/premio7.shtml>
- ¹⁰² Expediente N° 15.002: Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos y las donaciones que hayan recibido sus candidatos presidenciales durante la campaña electoral 2002-2006
- ¹⁰³ Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica (San José: Proyecto Estado de la Nación, 2001)
- ¹⁰⁴ Según datos del Ministerio de Gobernación y Policía, el sistema Nacional de Radio y Televisión posee tres canales (8,10 y 13) y la Universidad de Costa Rica posee un canal (15).
- ¹⁰⁵ Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2004* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004)
- ¹⁰⁶ En los cantones de Nicoya, Golfito y Osa.
- ¹⁰⁷ Contraloría General de la República, *Memoria anual 2005*, cit
- ¹⁰⁸ *A partir de una reforma mediante la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito N° 8422 (2004)*
- ¹⁰⁹ http://www.uccaep.or.cr/seminario_permanente.html
- ¹¹⁰ Andrea Prado, Juliano Flores, Lawrence Pratt y Enrique Ogliastri. *Estudio de Buenas Prácticas de Responsabilidad Social en Costa Rica*. (San José: CLACDS, 2004).
http://www.incae.org/ES/clacds/investigacion/articulos/902_BuenaspracticarsEscr.pdf
- ¹¹¹ Para convertirse en proyecto de ley debe ser acogido por algún diputado.
- ¹¹² Saborío, Rodolfo, *Rendición de Cuentas en Costa Rica. Diagnóstico de propuesta y sistematización*, cit
- ¹¹³ Rojas Manuel, *La representación política: ¿en crisis o en transición?* (San José: FLACSO, 2005).
- ¹¹⁴ Saborío, Rodolfo, *Rendición de Cuentas en Costa Rica. Diagnóstico de propuesta y sistematización*, cit