

1 EDICIÓN 2018



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

ISSN: 2215-4485

BOLETÍN TÉCNICO

# Control Interno

BOLETÍN 2018



Contraloría  
Universitaria  
— UCR —

# Control Interno

## ÍNDICE

- 2 Presentación
- 3 **Una casa transparente: la importancia de la Oficina de Contraloría Universitaria en la rendición de cuentas institucional**
- 7 Labor del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica y su relación con la función de la auditoría Interna
- 12 **Fiscalización, delicada y sensible función**
- 15 La denuncia contra docentes en régimen académico en la Universidad de Costa Rica: elaboración y trámite.
- 29 **Hacia un esclarecimiento de la participación del denunciante calificado en los estudios de auditoría interna**
- 41 El papel de los agentes de control en la prevención de la corrupción

## BOLETÍN 2018

### M.B.A.Glenn Sittenfeld Johanning, Contralor

La Oficina de Contraloría Universitaria emite, en el año 1997, su primer boletín técnico al que hemos denominado Boletín Técnico de Gestión y Control, con el propósito de dar a conocer a los diferentes órganos e instancias universitarias la relevancia del control interno y su utilidad para el cumplimiento de sus objetivos y metas con apego al marco de legalidad que nos regula.

A lo largo de estos veinte años se ha ido forjando una cultura sobre la importancia del control y sus componentes y transmitiendo el conocimiento con los aportes que han brindado nuestros profesionales de auditoría donde comparten sus experiencias de los estudios de fiscalización y de cómo, fortalecer aquellas áreas de riesgo que debilita el control interno; por otro lado hemos contado con la participación de diversas autoridades universitarias donde nos brindan su visión sobre el control y su utilidad en el cumplimiento de sus fines y de otros funcionarios de la Contraloría General de la República y el Colegio de Contadores públicos.

El presente Boletín incluye entre otros, un artículo escrito por el Rector Dr. Henning Jensen denominado Una Casa Transparente: la importancia de la Oficina de Contraloría Universitaria en la rendición de cuentas institucional; otro sobre Fiscalización, delicada y sensible función, escrito por el Lic. Warner Cascante, miembro del Consejo Universitario y, otro sobre El papel de los agentes de control en la prevención de la corrupción, desarrollado por los señores Jorge Suárez y Daniel Sáenz de la Contraloría General de la República.

Sea propicia la ocasión para agradecer a todos los colaboradores que han hecho posible que este proyecto haya crecido y se mantenga como un medio más, para fomentar una cultura del control interno desde una perspectiva positiva, comprensible y ágil y, por supuesto bajo un esquema de riesgos donde se de el mejor aprovechamiento de los recursos que nos han sido conferidos y resguardar los intereses y el patrimonio universitario.

El compromiso de continuar con el Boletín se mantiene y evoluciona con el paso del tiempo, está disponible en nuestro sitio Web de manera electrónica y cuenta con el código ISSN, que nos permite tener una publicación seriada y que puede ser consultada y referenciada por cualquier usuario en el ejercicio de su labor así como en investigaciones u otras publicaciones.





**Una casa transparente: la importancia de la  
Oficina de Contraloría Universitaria en la  
rendición de cuentas institucional**



## Una casa transparente: la importancia de la Oficina de Contraloría Universitaria en la rendición de cuentas institucional

*Dr. Henning Jensen Pennington*  
Rector Universidad de Costa Rica

Dice el Dalai Lama que “una falta de transparencia resulta en desconfianza y profundo sentido de inseguridad”. Es evocando este ligamen tan evidente como intrínseco que deseo iniciar estas palabras introductorias, con las cuales quiero hacer una alusión directa a las labores de auditoría interna y control interno, rendición de cuentas, logros, retos y oportunidades de mejora que se presentan en la Oficina de Contraloría Universitaria desde sus inicios, en 1963, hasta el día de hoy.

Tal como señala el Artículo 3 del Reglamento Organizativo de la Oficina de la Contraloría Universitaria, su objetivo radica en velar por la buena administración de la institución y fiscalizar el apego de la gestión administrativa universitaria a la normativa que la regula. Es decir, volviendo a la frase del Dalai Lama, su tarea es garantizar la transparencia institucional para generar confianza y seguridad, tanto dentro como fuera de la universidad, de manera que las nobles labores que nuestra casa de estudios superiores cumple se vean destacadas mediante la honestidad, la justicia y el orden que deben primar en cualquier institución pública que tenga fines honorables.

La investigadora Hilda Naessens, doctora en Humanidades y especializada en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Autónoma del Estado de México, en su documento *Ética pública y transparencia*, señala: “La promoción de la ética en el servicio público está estrechamente vinculada

con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos. En este sentido, la ética pública adquiere dimensiones relevantes al construir una cultura de servicio público, haciendo de la transparencia una herramienta esencial en dicho proceso. No es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir una rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública”.

Considero la cita anterior como la esencia de las funciones que ha realizado la OCU a lo largo de sus 53 años de historia. Mucho de la credibilidad de la autonomía universitaria descansa sobre su compromiso ético con la transparencia y ese afán de que la Universidad de Costa Rica brinde a la sociedad costarricense cuentas claras, bajo la supervisión de su propio órgano de control interno.

Tales funciones han creado una cultura de apertura y autocrítica en las diversas oficinas de la universidad. Con la ética como estandarte, podemos decir con orgullo, pero sin caer en engaños que es poco frecuente que a nivel interno existan maniobras que adrede pretendan permanecer entre las sombras u ocultas al ojo fiscalizador de la Oficina de Contraloría Universitaria. Este control permanente no solo ha destimado posibles abusos deshonestos de los bienes administrativos universitarios,

sino que ha animado a reforzar los sistemas de rendición de cuentas institucionales, haciendo de la práctica de la transparencia administrativa y financiera un pilar de nuestra determinación por mostrarnos como una institución modelo ante el Estado costarricense.

La defensa de la autonomía universitaria sin una gestión pulcra y abierta, además de fiscalizada y balanceada, sería sumamente difícil además de vulnerable. La confianza que la sociedad costarricense ha otorgado a la Universidad de Costa Rica nos hace sentirnos obligados a brindar una imagen de seguridad y honestidad; pero esta imagen requiere tener bases sólidas en la práctica de la transparencia, para que pueda sostenerse y, aún más, en medio de un contexto con tanto cuestionamiento que sufre la UCR desde ciertos grupos políticos e ideológicos, los cuales cada vez con mayor ahínco e intensidad intentan desbancar nuestra autonomía, pilar básico para sostener nuestra calidad educativa, nuestro sistema de educación solidaria y nuestra fuerza de pensamiento libre, sin posibilidad de ser maniatado para el beneficio de un poderoso sector económico y social del país.

Entre las funciones propias desarrolladas por la OCU, destaco que la gestión administrativa se ajuste a la normativa y se establezcan medidas de control que permitan dar seguimiento y fiscalización a las actuaciones de los diferentes órganos. Destaco además su gestión del riesgo, que pretende la prevención de los errores identificados en cada procedimiento como forma de asegurar su eficiencia, misma que ha evitado en diversas ocasiones el daño a la imagen de transparencia institucional. Finalmente, en la rendición de cuentas, subrayo la necesidad de evaluar la gestión de los órganos y sus encargados, aunque

sin ocultar que esta tiene oportunidades claras de ser apuntaladas para una mayor confianza en el uso y destino de los recursos públicos que nos son asignados desde el Estado.

El cumplimiento de más de 50 años de existencia de la Oficina de Contraloría Universitaria es ya un logro en sí mismo, no me cabe la menor duda. A lo largo de estas cinco décadas, esta instancia ha ido ampliando su campo de acción, adaptándose a las necesidades que imponen los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías. Ello se ve reflejado en las auditorías realizadas en los más diversos campos, ya no solo financieras, sino además informáticas, de proyectos de infraestructura y otra gran variedad de áreas.

Este impulso dado por la OCU nos ha llevado a formar parte de la Red Interinstitucional de Transparencia, gestionada y coordinada por la Defensoría de los Habitantes, cuyo fin es facilitar a la población el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet. En esta clasificación, la Universidad de Costa Rica ocupa el cuarto lugar en el país, únicamente por debajo de la Municipalidad de Palmares, el Instituto Costarricense sobre Drogas y la Dirección General del Archivo Nacional, e incluso por encima de la propia Defensoría de los Habitantes.

Para tener una idea concisa de los beneficios heredados de las funciones contraloras internas, en esa misma clasificación, la UCR ocupa el primer lugar en datos abiertos de gobierno y el segundo lugar en acceso a la información.

Como lo mencioné anteriormente, no obstante, siempre hay oportunidades de me-

jora. Estamos en el lugar 29 en rendición de cuentas y en el 37 en cuanto a participación ciudadana, posiciones que no son del todo negativas en una lista de 206 instituciones pero que, sin duda, enmarcan un reto evidente sobre los mecanismos que se deben implementar para alcanzar ese liderazgo en transparencia que anhelamos.

A lo interno, considero que es necesario implementar un mayor número de capacitaciones a los funcionarios universitarios en estos temas, con el fin de que esa cul-

tura de control y esmero sea asumida con radicalidad, sin temores y con libertad en todos los niveles de nuestra institución.

En resumen, deseo felicitar a la Oficina de Contraloría Universitaria por su encomiable labor realizada en más de medio siglo y la insto a buscar siempre el camino de la inalcanzable perfección, senda que llevará a nuestra benemérita casa de estudios a un futuro promisorio, regido siempre por la ética, la honestidad y la apertura al escrutinio público.



**Labor del Colegio de  
Contadores Públicos de Costa Rica  
y su relación con la función  
de la auditoría Interna**



## Labor del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica y su relación con la función de la auditoría Interna

*Lic. Ronald Artavia Chavarría*  
*Presidente Colegio Contadores Públicos*



La Auditoría Interna es una parte fundamental que dada su importancia debería existir en todas las empresas y organizaciones, con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento de todos los procesos, para de esta forma lograr óptimos resultados; que conllevaría a que las organizaciones logren ser más eficientes, más eficaces y mucho más efectivas; de esta manera generar que sus colaboradores sean lo suficientemente productivos en todas sus labores.

La función de la Auditoría Interna logra mantener la estabilidad y permite que los gerentes, propietarios, accionistas y directores de empresas tengan sus ojos puestos en cada una de las actividades, lo que significa no solo corregir sino en algunos contextos prevenir y hasta prever diversas situaciones que se pueden presentar dentro de la organización, teniendo en cuenta el riesgo inherente y de control al que está expuesto cada tipo de negocio, sea una PYME o bien una empresa grande.

Como institución en Costa Rica el Colegio de Contadores Públicos es el ente público no estatal, que según su Ley N° 1038 y su Reglamento debe vigilar y defender la aplicación profesional de la contaduría pública y promover el progreso científico de la contabilidad y ciencias afines; en este sentido el Colegio ha contribuido a que todos los profesionales en contaduría pública que laboran en funciones de auditoría interna llámese asistentes de auditoría, supervisores de auditoría o bien auditores generales, cumplan con los requisitos y las competencias para el buen desempeño de sus labores, por medio de:

- ✓ Capacitación profesional que el Colegio imparte por medio de cursos, talleres y charlas en temas sobre buenas prácticas de auditoría, COSO, NIA (Normas Internacionales de Auditoría), Auditorías de TI, Auditorías Operativas, NICC 1 (Norma Internacional de Control de Calidad 1) y otros temas.

- ✓ Implementación del Congreso Internacional sobre NIIF y NIA, el cual en este caso se dará su cuarta edición el 12 y 13 de setiembre del presente año, en cual se abordaran temas sobre las Normas Internacionales de Auditoria, sobre los últimos procesos y avances tecnológicos para la aplicación de pruebas y procesos de auditorías internas y externas, también se exploraran temas de minería de datos para utilizarlas como guías de auditorías.
- ✓ Se realizaron gestiones con el Servicio Civil, con el propósito de hacer cumplir lo estipulado en el artículo N° 8 del Reglamento a la Ley 1038, el cual menciona que los cargos que impliquen ejercicio de la profesión de contaduría pública, sólo podrán ser ejercidos por un Contador Público Autorizado (CPA). Lo anterior con el propósito fundamental de que los puestos de auditores internos sean desempeñados por profesionales idóneos y con las competencias adecuadas de un CPA.
- ✓ Emisión y actualización de nuestro Código de Ética Profesional, el cual establece los diferentes lineamientos y salvaguardas de la actuación de los CPA que trabajan en la auditoria interna, delimitando su accionar con respecto a la independencia, la objetividad y la forma de emitir los informes de Auditoría Interna, los cuales deben ser concretos y objetivos, con miras al interés público, cumpliendo como mínimo con el Manual de Auditoría Interna emitido por el Comité de Normas y Responsabilidades Profesionales del Instituto de Auditores Internos, Inc. (Institute of Internal Auditors, IIA) o con el Manual de Normas Generales para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- ✓ El Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, ha sido participe en diferentes ocasiones apoyando a la Contraloría General de la República, en temas relacionados con procedimientos, manuales y reglamentos sobre el manejo de las auditorías internas.
- ✓ Se ha realizado reuniones y se ha apoyado a los diferentes gremios de auditores internos, con el propósito de crear una adecuada sinergia entre todos los colegas.
- ✓ El Colegio comenzó a implementar hace dos años atrás el modelo de seminario de deontología, con la reforma al artículo N° 30 del Reglamento a la Ley 1038, el

cual paso de 4 horas a 20 horas y también se agregó una prueba que todos los nuevos candidatos a incorporarse deben realizar y pasar con una nota mínima de 80 puntos, esto con la única intención de mejorar los parámetros de admisión de los profesionales en contaduría pública, y así poder garantizar de una mejor manera un servicio de calidad por parte de los auditores internos y externos a toda la sociedad costarricense, ya que como profesionales con fe pública tenemos que hacer cumplir el interés público y no personal.

- ✓ Preocupados por la educación costarricense en lo que respecta a la carrera universitaria de contaduría pública, el Colegio aprobó la “Circular N° 20-2016 Plan de Contenidos Mínimos para la Carrera de Bachillerato Universitario y Licenciatura de Contaduría Pública” la misma fue preparada con los estándares internacionales de las Normas Internacionales de Formación emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) del cual nuestro Colegio es afiliado. Este plan curricular universitario servirá de base para los programas de las universidades públicas o priva-

das, contribuyendo a la formación de nuevos profesionales en contaduría pública con mayor nivel académico, buscando adecuadas competencias para los nuevos auditores internos y externos.

Este documento fue entregado al CONESUP, CONARE, SINAES y a todas las diferentes universidades públicas y privadas que imparten la carrera de contaduría pública, todos estos entes se comprometieron a la aplicación de este plan curricular tomándolo como base de referencia.

Es por lo antes expresado y por muchos aspectos más que el apoyo que ofrece la auditoría interna dentro de las organizaciones públicas y privadas es invaluable, es importante de aclarar que la auditoría interna no es un ente policial que busca errores para enaltecer su trabajo, sino que por el contrario esta es una dependencia que apoya a las organizaciones, para que estas sean más productivas, más eficaces y más eficientes; entiéndase que la auditoría es una unidad que pertenece a la compañía o entidad y por lo cual solo busca el bien común para llegar a resultados óptimos que se reflejen en las utilidades y en el crecimiento del negocio sea cual fuere su objeto social.

En conclusión podemos decir que el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica seguirá constantemente en la búsqueda de instrumentos y diferentes procesos de buenas prácticas en materia de control interno que ayuden a identificar, administrar

y mitigar los riesgos de las organizaciones en un contexto económico variado, provocando que la actividad del auditor interno sea un elemento importante en la actualidad para la administración de negocios de las compañías y los entes reguladores.



**Fiscalización, delicada  
y sensible función**



## Fiscalización, delicada y sensible función

*Lic. Warner Cascante Salas*

*Miembro Consejo Universitario Universidad de Costa Rica*

Hace unos años, cuando leí la obra de Morris West, El abogado del diablo, quedé impresionado no solo por el protagonista Blaise Meredith, quien era un sacerdote católico, y que, al momento de recibir la noticia de que le quedaban pocos meses de vida, a raíz del cáncer, le fue encomendado el último trabajo de su vida, que consistió en ser el fiscal por parte de la iglesia o 'abogado del diablo' cuya función era someter a prueba o examen, el proceso de beatificación de un controvertido y polémico Jacomo Nerone, en torno al cual giraba todo un conjunto de presiones e intereses económicos y turísticos de la zona que lo promovía, labor que el mismo Meredith se empeñó en cumplirla de la mejor forma posible, con una mística casi apostólica.

Hoy, sin que se llegue a extremos como el de Meredith o el de la inquisición española, la labor de fiscalización en las instituciones estatales, entre ellas las universidades públicas, está a cargo de las auditorías internas, órganos que, junto con las autoridades universitarias de mayor jerarquía como lo es el Consejo Universitario, del cual soy parte, tenemos a cargo la fiscalización general de toda la Universidad de Costa Rica. Ahora bien, luego de laborar por más de veinticinco

años en la auditoría interna de este claustro universitario, dependencia que tiene bajo su competencia junto con las labores de asesoramiento, la fiscalización, considero oportuno compartir un par de reflexiones sobre la importante y delicada función que es esta última, habida cuenta de la relevancia que actualmente tiene la adecuada ejecución de fondos públicos, en un contexto mediatizado por la corrupción, crisis económica y creciente déficit fiscal a nivel del país.

En primer lugar, a modo de referencia, el Diccionario de la Real Academia Española en su segunda acepción, define la fiscalización como 'criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien'. En este sentido, la labor de fiscalización presupone varias cualidades que debe tener el fiscalizador, entre ellas, un adecuado y suficiente nivel de conocimiento profesional, el cual se espera que aporte los parámetros o variables técnicos que sirvan para medir o analizar críticamente los procesos o determinadas actuaciones de los funcionarios. Otro elemento inherente a esta labor, es el componente ético que debe poseer y mostrar el fiscalizador, pues será éste el que le dará la autoridad moral y credibilidad en su función. Por último, pero no

menos importante, es que la persona que fiscaliza, posea un conocimiento o "cosmovisión institucional", ya que dicho elemento le ayudará a sopesar en una forma constructiva, las consecuencias y utilidad de sus recomendaciones, más allá de un frío y tecnócrata enunciado.

En segundo lugar, de las cualidades antes indicadas, deseo resaltar el componente ético, ya que, aunque se posean los otros atributos ya indicados, si éste, los otros no tendrían sentido y por el contrario, el conocimiento profesional como la experiencia y visión institucional, se podrían convertir en factores "legitimantes" de arbitrariedades a favor o en contra de alguien, o de posturas ideológicas que pretenden influenciar esta labor, aspecto que a todas luces, torna altamente delicada y sensible, la función de fiscalizar.

Dicho lo anterior, surge la interrogante, ¿cómo tutelar o proteger esta delicada función de los embates ideológicos, políticos y de poder? Aunque la respuesta no es sencilla, considero que el factor ético que hemos mencionado, que se traduce principalmente en los principios de fiscalización denominados "independencia de criterio" y "objetividad", podría ser tutelado en varias formas, entre ellas, requerir nivel profesional de los fiscalizadores, establecimiento de un sistema de dedicación plena a la institución, determinación de un régimen de incompatibilidades o prohibiciones al ejercicio liberal de la profesión, evitando con ello distracciones o conflictos de intereses,

capacitación continua y sobre todo, dotación presupuestaria adecuada, que no esté sujeta a los avatares políticos de aprobación de los órganos ejecutivos bajo su fiscalización, sino por parte del órgano colegiado de mayor nivel, en este caso, el Consejo Universitario, razonar en modo diferente, podría conducir a un quebranto a los principios de independencia y objetividad mencionados, factores que, como ya se dijo, son el núcleo de la importante labor de fiscalizar.

Más allá de un planteamiento teórico, para el caso de la Universidad de Costa Rica, todos los reglamentos que a través del tiempo ha tenido la Oficina de Contraloría Universitaria (auditoría interna), así como la reciente deliberación (año 2007) en el seno del Consejo Universitario, han dispuesto que la elaboración de la propuesta del presupuesto de esa dependencia esté a cargo de la misma auditoría, para que sea directamente conocida para su aprobación o no por el Consejo Universitario, en resguardo de los principios ya comentados que rigen la labor de fiscalización.

Finalmente, aunque fiscalizar no es una labor que todos quisieran o tuvieran los atributos para ejercer, es una función que, aunque sensible y delicada, resulta de gran importancia para que prevalezca la institucionalidad y con ello, las personas tengamos credibilidad en el sistema, razón por la que es imperativo su adecuado, permanente y oportuno resguardo.



**La denuncia contra docentes en régimen  
académico en la Universidad de Costa Rica:  
elaboración y trámite.**

## La denuncia contra docentes en régimen académico en la Universidad de Costa Rica: elaboración y trámite.

**Mag. Gustavo González Solano**  
Auditor

*“§ 3 Si un hombre acude ante un tribunal con falso testimonio y luego no prueba su declaración, si se trata de un caso con pena de muerte, ese hombre será ejecutado.”<sup>1</sup>*

*“15 Un solo testigo no bastará contra ninguno por cualquier delito, o por cualquier maldad o por cualquier pecado que se haya cometido. Por boca de dos testigos o por boca de tres testigos se establecerá el asunto.”<sup>2</sup>*

*“nemo condemnatus nisi auditus vel vocatus”<sup>3</sup>*

### Introducción.

La denuncia contra los docentes en la Universidad de Costa Rica es un tema con serias implicaciones laborales para los docentes denunciados<sup>4</sup>, las direcciones de las unidades académicas<sup>5</sup> y los estudiantes afectados.

El Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico<sup>6</sup> aborda su regulación de modo técnico y especializado, por lo que, es necesario su

estudio y comprensión para salvaguardar los derechos de los estudiantes, las garantías de los docentes y las funciones de las autoridades administrativas en consonancia con su elaboración<sup>7</sup> y el debido proceso<sup>8</sup>.

1.El Régimen Disciplinario del Personal Docente: objetivo y finalidad

El Régimen Disciplinario del Personal Docente de la Universidad de Costa Rica regula toda acción u omisión del personal docente que constituya un incumplimiento a sus deberes y obligaciones de carácter laboral, así se evita afectaciones a los procesos institucionales y se obtiene la excelencia académica en la Institución.<sup>9</sup>

La Universidad de Costa Rica distingue dos tipos básicos de docentes: docentes interinos y propietarios, para determinar el procedimiento que sancione sus faltas disciplinarias.

<sup>1</sup> Código de Hammurabi, parágrafo § 3.

<sup>2</sup> La Biblia. Deuteronomio, Capítulo 19, Versículo 15.

<sup>3</sup> “Nadie puede ser condenado sin ser oído o bien convocado.” Digesto Romano. (Marciano).

<sup>4</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Medellín. Stradtman Editorial. 2002, p. 215.

<sup>5</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo –Tomo III, Procedimiento Administrativo-, San José, Iusconsultec S.A. y Editorial Jurídica Continental. 2007, pp. 93-129.

<sup>6</sup> Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico. Reforma integral aprobada en sesión 5261-02 del 04/06/2008, publicado en el Alcan-

ce a La Gaceta Universitaria 5-2008 del 11/08/2008. Rige a partir del 03/07/2009.

<sup>7</sup> Olaso Álvarez, Jorge. Los principios que integran el debido proceso y su aplicación en el marco de los procedimientos por infracciones a las leyes de trabajo. Revista de la Sala Segunda N. 12, Enero 2015, pp. 95-104.

<sup>8</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1739-92 de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos.

<sup>9</sup> Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Disciplinarios del Personal Académico, artículos 1 y 2.

La denuncia contra docentes interinos se regula en la Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica<sup>10</sup>, ante la Junta de Relaciones Laborales. Este procedimiento no se analiza en este ensayo.

El procedimiento para disciplinar a los docentes en régimen académico está en el Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico (RRDPA). La forma y trámite de su denuncia es objeto de este ensayo.

## 2. La denuncia: definición

La denuncia es un aviso o noticia a la autoridad administrativa o judicial de una actuación ilícita o un suceso irregular.<sup>11</sup> De conformidad con el artículo 24 del RRDPA, cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión de una falta disciplinaria puede presentar una denuncia en forma oral o escrita, ante la autoridad competente.

### 2.1 Las faltas disciplinarias: tipos y sanciones

La lista de faltas disciplinarias se encuentra en los artículos 5, 6 y 7 del RRDPA, y se clasifican en faltas leves, graves y muy graves, con sus respecti-

10 ARTÍCULO 29. JUNTA DE RELACIONES LABORALES (JRL). Es un órgano bipartito, paritario y permanente, encargado de conocer los casos en materia disciplinaria, derechos laborales colectivos e individuales del personal administrativo y docente interino, con la finalidad de emitir recomendación a la autoridad competente, en aras de garantizar un buen desempeño en el trabajo, un ambiente armónico y relaciones laborales equilibradas y justas... ARTÍCULO 32. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA JRL. La JRL tendrá las siguientes funciones y atribuciones: a) Remitir al Órgano del Procedimiento de Instrucción (OPI) las solicitudes de apertura de procedimiento disciplinario enviadas por el superior jerárquico, en un plazo no mayor de dos días hábiles. Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica. Artículo 29 y 32.

11 Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Versión web: [www.rae.es](http://www.rae.es) entrada: /denunciar/.

12 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico. Artículos 5, 6 y 7.

13 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente. Aprobado en sesión 2869-17, 16/02/1982. Publicado en Gaceta Universitaria 76-82, 22/04/1982.

vas sanciones que van desde una amonestación verbal, amonestación escrita, suspensiones sin goce de salario de uno hasta ocho días, hasta el despido sin responsabilidad patronal.

El espectro de faltas es muy amplio: van desde el uso de lenguaje obsceno en clases, llegadas tardías, incumplimiento de horario de atención estudiantil, no entrega de exámenes, ausentismo, agresión verbal o física, abandono de trabajo, daños a bienes institucionales, tráfico de tabaco, alcohol o drogas, superposición horaria, lesiones o agresiones a miembros de la Institución, engaños, apropiaciones, calumnias, hasta la comisión de delitos penales.<sup>12</sup>

Las faltas disciplinarias no se circunscriben solamente a las enlistadas en el RRDPA, sino que incluyen otras faltas contempladas en normativas como el Reglamento de Régimen Académico y Servicio Docente<sup>13</sup>, el Reglamento de Régimen Académico Estudiantil<sup>14</sup>, Normas que regulan el régimen de Dedicación Exclusiva<sup>15</sup>, el Reglamento de Vacaciones<sup>16</sup>, el Reglamento del Sistema de Administración de Salarios<sup>17</sup>, las Regulaciones del Régimen Salarial Académico<sup>18</sup>, el Reglamento de la Investi-

14 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Académico Estudiantil. Aprobado en sesión 4632-03, 09/05/2001. Publicado en el Alcance a La Gaceta Universitaria 03-2001, 25/05/2001.

15 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Normas que regulan el régimen de Dedicación Exclusiva en la Universidad de Costa Rica. Aprobadas en sesión 4706-02, 20/03/2002. Publicadas en el Alcance a La Gaceta Universitaria 2-2002, 04/04/2002.

16 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Vacaciones (Aprobado en sesión 3869-04, 05/08/1992. El acta correspondiente se aprueba en sesión 3873-02, 18/08/1992. Publicado en el Alcance a La Gaceta Universitaria 06-92 del 01/09/1992.

17 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento del Sistema de Administración de Salarios de la Universidad de Costa Rica. Aprobado en sesión 2434-11, 19/10/1977. Publicado en La Gaceta Universitaria 1, Año II, del 13/01/1978. Adición de los Capítulos VIII y IX se publica en La Gaceta Universitaria 17-83, 10/06/1983.

18 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Regulaciones del Régimen Salarial Académico de la Universidad de Costa Rica. Aprobado en la sesión 3748-01, 26/06/1991. Publicado en el Alcance a La Gaceta Universitaria 5-91, 19/08/1991.

gación<sup>19</sup>, el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación<sup>20</sup>, la Ley General de la Administración Pública<sup>21</sup>, el Código de Trabajo<sup>22</sup>, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito<sup>23</sup> y la Ley General de Control Interno<sup>24</sup>, entre otras.

Las faltas de hostigamiento o acoso sexual y de acoso laboral se regulan por el Reglamento en contra del Hostigamiento Sexual<sup>25</sup> y el Reglamento en contra del Hostigamiento en el Trabajo o Acoso Laboral<sup>26</sup>. Estos últimos tienen procedimientos y órganos de investigación propios y especializados en dichas temáticas. Asimismo para las ausencias a sesiones de las asambleas de la Unidad Académica, existe un reglamento propio que regula dicha materia<sup>27</sup>.

## 2.2 La autoridad competente: competencia y legitimación

La autoridad competente para darle aviso de las faltas indicadas en el RR-DPA tiene la característica fundamental de ostentar el ejercicio de la potestad disciplinaria del docente, a saber:

-La dirección de la escuela, el decanato de la decanatura, la dirección de las sedes regionales, la dirección de las unidades académicas de investigación, la

Vicerrectoría de Docencia o Investigación.<sup>28</sup>

El Rector tiene la jerarquía máxima de la potestad disciplinaria, pero interviene en última instancia para resolver, en definitiva, la o las sanciones a imponer.<sup>29</sup>

Es importante establecer quién es la "autoridad competente", dado que existen casos donde no es claro cuál es:

i) Piénsese el caso de un docente con un nombramiento de un  $\frac{1}{4}$  de tiempo completo en propiedad en una Escuela (Unidad Base), pero también tiene nombramiento de  $\frac{3}{4}$  de tiempo completo interino en otra Escuela y en esta última comete una infracción. ¿Quién es la autoridad competente?

Respuesta: la autoridad competente será la dirección donde se cometieron los hechos constitutivos de la falta. Si la falta se comete en un ámbito donde el docente no desarrolla labores académicas, la autoridad competente es la dirección de la escuela o facultad o sede que sea su unidad base.

19 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de la Investigación en la Universidad de Costa Rica. Aprobado en sesión 5972-02 de 17/03/2016. Publicado en El Alcance a La Gaceta Universitaria 8-2016 de 05/04/2016.

20 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Trabajos Finales de Graduación. Aprobado en sesión 2713-17, 04/08/1980. Publicado como anexo 1 del acta respectiva.

21 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de la Administración Pública. Ley N. 6227 de 2 de mayo de 1978.

22 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código de Trabajo. Ley N. 2 de 27 de agosto de 1943, artículos 72 y 81 entre otros.

23 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. N. 8422 de 6 de octubre de 2004.

24 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de Control Interno. Ley N. 8292 de 31 de julio de 2002.

25 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de la Universidad de Costa Rica en contra del Hostigamiento Sexual (En cumplimiento de la Ley 7476). Aprobado en sesión 4260-10, 06/05/1997. Publicado en La Gaceta Universitaria 10-97, 29/05/1997. Reforma integral en sesión 5728-05 del 04/06/2013, publicada en el Alcance a La Gaceta Universitaria 06-2013 del 19/06/2013.

26 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de la Universidad de Costa Rica en contra del hostigamiento en el trabajo o acoso laboral. Acuerdo firme de la sesión extraordinaria N.º 5675, artículo 1, del jueves 11 de octubre de 2012.

27 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Ausencias a Asamblea. Aprobado en sesión 2106-06, 03/02/1975. Publicado como anexo 1 del acta respectiva.

28 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento del Régimen Disciplinario del Personal Docente, artículo 18.

29 Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, artículo 40 inciso m.

- ii) Si el docente está nombrado en grado y en un programa de posgrado, y comete una falta docente en el Programa de Posgrado ¿quién es la autoridad competente?

El artículo 18 del RRDPA señala que, la decanatura del Sistema de Estudios de Posgrado (SEP), es una unidad que ejerza la potestad disciplinaria y no los directores de los Programas de Posgrado. Omisión que el Consejo Universitario debería revisar.

### 1. La denuncia: elementos y requisitos.

Cualquier persona sea o no, estudiante, funcionario docente o administrativo o autoridad administrativa puede presentar una denuncia ante la autoridad competente. ¿Qué elementos o requisitos debe tener dicha denuncia?

El artículo 24 del RRDPA señala los siguientes requisitos:

1. Identidad del denunciante y del denunciado.
2. Descripción detallada de los hechos ocurridos y sus partícipes.
3. Las pruebas que se puedan obtener.
4. Lugar para recibir notificaciones.

Analicemos cada elemento para explicar su correcta formulación y además lograr los objetivos de todo procedimiento disciplinario: la verdad real de los hechos.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de la Administración Pública, artículos 214 inciso 2) y 297.

### 3.1 Identificación de las personas

La identificación del docente es esencial: sea mediante su nombre o bien una descripción muy confiable para reconocerlo. Esta identificación es fundamental porque determina la autoridad competente. Una dirección de una escuela, facultad o sede regional no puede recibir una denuncia, ni iniciar un procedimiento disciplinario contra un docente que no está bajo su supervisión, aunque cometa una falta en su unidad académica.

Supóngase un docente que trabaja en una sede regional y va de gira con sus estudiantes, a otra sede donde no está nombrado y allí comete una falta. ¿Cuál dirección es la autoridad competente y capaz para recibir la denuncia e iniciar el procedimiento disciplinario? ¿Será la dirección de la sede de su nombramiento o donde cometió la falta?

La dirección de la sede donde no está nombrado no tiene potestad disciplinaria alguna sobre el docente. Es la Dirección donde sí tiene nombramiento.<sup>31</sup>

### 3.2 Los hechos de la denuncia

Los hechos deben ser una descripción fiel, exacta y detallada de los acontecimientos ocurridos en un tiempo y lugar determinados, realizados por una o varias personas, de un modo específico, sean por algún motivo o causa que tiene algún efecto, consecuencia, finalidad o provecho personal, económico o de otra índole.

<sup>31</sup> O como se indicó en 2.2 supra, si el docente tiene nombramiento en los dos lugares –sede, escuela o facultad, la autoridad competente será donde tenga nombramiento y cometió la falta.

Los hechos deben precisarse de modo claro y con todas sus circunstancias. Es decir, que la descripción de respuesta a ocho preguntas básicas:

1. Quién (identificación)	2. Qué (acción)	3. Dónde (lugar)	4. Cuándo (tiempo)
5. Cómo (modo, manera)	6. Por qué (motivo)	7. Para qué (finalidad)	8. Cuánto (costo)

Cada una de las respuestas brinda una parte fundamental de toda la información necesaria para describir los hechos y posibilitar la investigación de la verdad real y la valoración de alguna posible falta eventualmente cometida.

### 3.3 La prueba y los medios de prueba.

Con igual importancia, la denuncia debe indicar prueba o mejor dicho: los medios de prueba que corroboren la existencia de los hechos. Usualmente los medios de prueba son personas u objetos físicos que tienen la información del hecho. Así un testigo da su testimonio, un perito da su peritaje, un documento escrito (por ejemplo, una certificación de migración de entradas y salidas del país) brinda la información (las fechas y periodos de tiempo exacto que reportó entradas o salidas del país), una presunción (correo con firma digital) da una verdad (es auténtico hasta no probar lo contrario)<sup>32</sup>. La prueba acompaña y ratifica cada uno de los hechos.

<sup>32</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos. "Artículo 10.-Presunción de autoría y responsabilidad. Todo documento, mensaje electrónico o archivo digital asociado a una firma digital certificada se presumirá, salvo prueba en contrario, de la autoría y responsabilidad del titular del correspondiente certificado digital, vigente en el momento de su emisión."

<sup>33</sup> Las personas: como declarantes, testigos, confesantes, peritos, intérpretes. Las cosas u objetos: como los documentos escritos o digita-

El RRDPA no señala medios de prueba específicos que sean permitidos o prohibidos, pero la enseñanza y doctrina jurídica sobre la prueba admite los tres tipos básicos.<sup>33</sup> Por lo que, cualquier testigo, documento escrito, fotografías, videos, grabaciones orales, correos electrónicos, presunciones, etc., podrán ser ofrecidos y estarán sujetos a la legitimidad y admisión que efectúe la autoridad competente, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico vigente<sup>34</sup>.

Un ejemplo de denuncia puede ser el siguiente:

"día/ mes/ año

Sr(a)(ita). Nombre de la Autoridad Competente

Cargo de la autoridad competente

Unidad académica

Estimado(a)(ita) señor(a)(ita):

1. IDENTIFICACIÓN: Soy ....(nombre, apellidos y calidades del denunciante)...y denuncio al señor(a) (ita).....(nombre, apellidos y calidades del denunciado(a)..... quien es docente (interino/propiedad) de la .....(Escuela, Facultad o Sede Regional)...por haber cometido los siguientes:

#### 2. HECHOS

1. El día ....., al ser aproximadamente las .....horas ..... de la mañana/tarde/noche.....

les, las fotografías, los videos, y cualquier otro objeto material del que se pueda obtener información. El pensamiento humano: el razonamiento, la deducción, la inducción, la abducción, la analogía.

<sup>34</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones No.7425 de 09 de agosto de 1994. También véase Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia. Reglamento de actuaciones para el Centro Judicial de Interceptación de Comunicaciones CIRCULAR N° 150-2013.

el docente ....., agredió verbal/físicamente a mi persona diciéndome/haciéndome palabras como.....

2. Lo anterior sucedió en el aula..... del Edificio.....de la Sede ..... frente a los compañeros..... y.....

Considero que dicha acción atenta contra mi dignidad/integridad física/bienes/derechos/garantías por lo que cometió una falta y debe ser sancionado de acuerdo a la normativa universitaria de la Institución.

### 3. PRUEBAS:

Presento como pruebas: 1) Al testigo..... y.....a la testigo.....quienes estuvieron presentes en el momento de los hechos y atestiguarán la verdad de lo sucedido.

También apporto 2) .....(otras pruebas como dictámenes médicos, documentos, papeles, fotografías, grabaciones, emails, etc.).

### 4. NOTIFICACIONES:

Señalo como lugar para recibir notificaciones mi.....(teléfono, fax, email, o recibo personal).

FIRMA."

35 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico, artículo 24 y Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, artículos 89, 102 y 108 bis.

36 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Penal. INJURIAS. Artículo 145.-Será reprimido con diez a cincuenta días multa el que ofendiere de palabra o de hecho en su dignidad o decoro, a una persona, sea en su presencia, sea por medio de una comunicación dirigida a ella. DIFAMACIÓN. ARTÍCULO 146.- Será reprimido con veinte a sesenta días multa en que deshonrare a otro o propalare especies

Cualquier denuncia puede sufrir varias afectaciones:

- a) Si la denuncia se presenta ante una autoridad no competente, esta tiene un plazo no mayor a tres días hábiles para trasladarla a quien le corresponda.
- b) Si la denuncia se recibe de manera oral, la autoridad que la recibe levantará un acta con la información anteriormente señala y firmada por ambos.
- c) Si la denuncia tiene errores u omisiones insubsanables en los requisitos formales, la autoridad la rechazará de plano. Se tiene tres días hábiles para rechazarla.
- d) Si la denuncia es improcedente o infundada, también se rechaza de plano. Igualmente se tiene tres días hábiles para dicho rechazo.
- e) Si el denunciante quiere impugnar el rechazo de su denuncia, tiene cinco días hábiles para presentar el reclamo ante el superior de la autoridad que le rechazó la denuncia.<sup>35</sup>
- f) Si la denuncia es falsa, se puede incurrir en la difamación, injuria o calumnia<sup>36</sup>, independientemente de la responsabilidad disciplinaria respectiva.

idóneas para afectar su reputación. CALUMNIA. ARTÍCULO 147.- Será sancionado con cincuenta a ciento cincuenta días multa en que atribuya falsamente a una persona la comisión de un hecho delictivo.

#### 4. Medidas cautelares en la denuncia.

El RRDPA contempla medidas cautelares para las personas afectadas por la acción u omisión del docente.

¿Qué son las medidas cautelares? Las medidas cautelares son actos o acciones preventivas que ordena una autoridad, para resguardar y proteger temporal o transitoriamente a la persona afectada, mientras dure el procedimiento disciplinario.

Las medidas cautelares no son un requisito formal de la denuncia. Pero tal y como señala el Reglamento, su finalidad es evitar que la parte sufra perjuicio en su persona, cosas o derechos, por lo que es muy conveniente que se solicite alguna acción, omisión, procedimiento, etc., que cautele esos bienes jurídicos u otros como sus estudios, su empleo, su integridad personal, su libertad, su seguridad, su dignidad, etc.

Así, las medidas cautelares pueden ser de muy diverso tipo, como por ejemplo:

-el traslado temporal del docente a un lugar diferente de trabajo,

-la sustitución por otro docente en un grupo o un curso específico,

-el traslado de un estudiante a otro grupo, o la sustitución de un docente para evaluar académicamente al estudiante, etc.

Lo particular de las medidas cautelares es que el solicitante debe tener una condición adicional que no todo de-

nunciante siempre tiene que es: tener interés legítimo, actual y directo.

Por ejemplo, un docente maltrata verbal y físicamente a un estudiante frente a otros estudiantes. Cualquiera de ellos puede denunciarlo. Pero si se pide una medida cautelar como el cambio de grupo o que lo evalúe otro docente u otra medida que asegure sus estudios, seguridad o integridad física u otros posibles derechos, solamente el estudiante agredido puede solicitarlas a favor de él.

De la misma manera, la autoridad competente que recibe la denuncia puede por iniciativa propia o a solicitud de la parte interesada adoptar las medidas cautelares que estime necesarias.

#### 5. La denuncia no inicia siempre un procedimiento disciplinario.

La presentación de una denuncia no siempre, ni necesariamente inicia un procedimiento disciplinario. Los denunciantes muchas veces piensan que toda denuncia debe ser tramitada, en el sentido de iniciar una investigación o imponer una sanción. Lo anterior no es cierto.

Como se indicó anteriormente, las denuncias puede ser improcedentes o infundadas, a veces por denunciar falsos hechos, confusiones o contradicciones entre los hechos, señalamiento de personas inexistentes -o que ya no trabajan con la institución-, o inexistencia de algún hecho relevante, o bien ser mal interpuestas por ausencia o insuficiencia de requisitos (no identifica el do-

cente -por ejemplo: "un docente nunca viene a clases", sin indicar nombre o escuela o curso ni semestre-, ausencia de prueba o prueba insuficiente o imposible de recabar, o hasta la ausencia de firma del denunciante<sup>37</sup>).

Si la denuncia cumple los requisitos formales, es fundada y procedente, la autoridad competente tiene un tiempo máximo para iniciar el procedimiento disciplinario: tres días.

- a) Si son faltas leves: inicia el proceso con una resolución que comunica a las partes e inicia la instrucción del caso.
- b) Si son faltas graves o muy graves: inicia el proceso con una resolución que comunica a la persona involucrada, adjuntando la denuncia y traslada el expediente a la Comisión Instructora Institucional.

De la notificación al docente, se le envía una copia a la persona denunciada. El denunciante puede impugnar la calificación de la falta, si esta se le atribuyó como leve al docente, mediante un recurso de revocatoria o apelación.<sup>38</sup>

---

37 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley General de la Administración Pública*, "Artículo 285.-2. La falta de firma producirá necesariamente el rechazo y archivo de la petición."

38 Ver sobre el denunciante cualificado el artículo de Cascante Salas Warner. *¿Es el denunciante "parte", o simple colaborador en los procedimientos administrativos?* Boletín Gestión y Control. Año XII (I), junio 2008. P. 9-12 y resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Res. N° 2014-003717 de las once horas con cuarenta y dos minutos del catorce de marzo del dos mil catorce.

39 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. *Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico*. Del artículo 28 al 33 no se indica en ninguna parte la posibilidad que tiene el denunciado de impugnar: a) el inicio del procedimiento disciplinario, o b) la comunicación y notificación de los cargos presentados, o c) la convocatoria a la audiencia oral y privada.

40 Ver nota 8 supra citada.

La situación anterior, no hay que confundirla con la impugnación que puede hacer el docente del inicio del procedimiento disciplinario, pero el Reglamento omitió la posibilidad de impugnar este y otros actos del procedimiento que usualmente son recurribles<sup>39</sup>.

Esta omisión violenta el principio y garantía fundamental del debido proceso<sup>40</sup>, por lo que además por señalamientos de la Procuraduría General de la República<sup>41</sup> es menester aplicar los artículos 350 de la Ley General de la Administración Pública<sup>42</sup> y 225 inciso a) del Estatuto Orgánico que, permite la interposición del recurso de revocatoria en el plazo de cinco días hábiles al acto que ordena el inicio del procedimiento.

También se puede interponer el recurso de apelación ante el superior jerárquico de la autoridad que inicio el procedimiento disciplinario<sup>43</sup>, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la respuesta del recurso de revocatoria<sup>44</sup>.

La autoridad que comunica un acto del procedimiento, o bien la Comisión Instructora Institucional<sup>45</sup>, tiene la obligación de indicar al denunciado, de

41 Procuraduría General de la República. *Manual de Procedimiento Administrativo*. San José. Costa Rica: La Institución, 2006. P. 151.

42 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley General de la Administración Pública*: "ARTÍCULO 350.-1. En el procedimiento administrativo habrán en todos los casos una única instancia de alzada, cualquiera que fuere la procedencia del acto recurrido."

43 Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, artículo 102: "Los Directores son funcionarios que dirigen y representan las Escuelas. En línea jerárquica inmediata estarán bajo la autoridad del Decano." El artículo 89: "Los Decanos, en línea jerárquica inmediata, estarán en relación directa con el Vicerrector de Docencia.[...]" y el artículo 108 bis: "La Universidad de Costa Rica se organiza en sedes regionales que dependen de la Rectoría.[...]"

44 Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, artículo 225 párrafo tercero.

conformidad con el artículo 245 de la Ley General de la Administración Pública, los recursos administrativos e las impugnaciones que proceden a dicho acto, con indicación del plazo y lugar para interponerlos.

## 6. La denuncia y la prescripción.

Pese a que la autoridad competente, después de recibida la denuncia, tiene tres días hábiles para iniciar un procedimiento disciplinario, dicho plazo no siempre se cumple por diversos motivos, como pueden ser mayores averiguaciones que hace la Dirección sobre los hechos, el ofrecimiento de más pruebas del denunciante, justificaciones o indicación de excusas legítimas del denunciado, etc. Si no se cumple ese plazo, puede existir alguna responsabilidad de la Dirección por el respectivo atraso, pero ello no quiere decir que los hechos estén prescritos o no se puedan investigar.

Para que un hecho que constituya una falta disciplinaria docente esté prescrito debe transcurrir el lapso de un mes.<sup>46</sup> Lo interesante aquí es la pregunta: ¿"un mes" después de qué? ¿Cómo se contabiliza ese mes, o mejor dicho, a partir de cuándo empieza a correr dicho lapso, a efecto de no caer en una prescripción?

El RRDPA señala que:

- a) Desde el momento en que se dieron los hechos, o

- b) Desde el momento en que el órgano competente para iniciar el procedimiento disciplinario tiene conocimiento de esos hechos.

Siempre existieron dudas sobre si la "o" que une ambos casos, es una disyunción fuerte o una disyunción débil, en el sentido de ser optativas o excluyentes<sup>47</sup>. Ello es así porque, puede suceder que el momento de realización de los hechos (y que inicia el conteo de la prescripción) sea diferente al momento de conocimiento de los hechos por parte de la autoridad y genere efectos indeseados.

Un ejemplo: un docente le gritó improperios a un estudiante el 1 de mayo, pero es hasta el 1 de setiembre que el estudiante denuncia la situación a la Dirección, ¿está prescrita la acción y es improcedente la denuncia? Analicemos:

Los hechos se dan en mayo, desde este mes tendría que empezar a correr el lapso de prescripción por el motivo a) anteriormente indicado. No obstante, en mayo aún la autoridad no conoce los hechos por lo cual, sería imposible que pueda iniciar algún procedimiento administrativo. Pero, por otro lado, hasta setiembre la Dirección conoce con la denuncia los hechos, por lo cual, empezaría a correr el lapso de la prescripción si se alega el motivo b) anteriormente señalado. Pregunta: ¿puede alegar el profesor denunciado que la falta está prescrita?

<sup>45</sup> Órgano que realiza la investigación e instrucción del procedimiento disciplinario

<sup>46</sup> Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico, artículo 16.

<sup>47</sup> Klug, Ulrich. *Lógica Jurídica*. Bogotá, Editorial Temis S.A. 2004, p. 32

El profesor Sáenz Carbonell aclara este punto:

“En los casos en que se esté en presencia de una falta cometida tiempo atrás, de la que el empleador no había tenido noticia en el momento de su comisión, nos parece que es el principio de actualidad el que debe guiar la decisión de si opera a favor del trabajador la prescripción de un mes prevista en el Código de Trabajo. Para evitar que la Administración invoque faltas de fechas remotas y con pretexto de éstas ejerza represalias contra el trabajador por otros motivos, es necesario que el ejercicio de la potestad sancionatoria se refiera a hechos recientes, ocurridos no más atrás de un mes desde la fecha en que fueron conocidos por los superiores con facultades para iniciar el procedimiento disciplinario, y sobre los cuales sea oportuno y necesario que recaiga la potestad sancionatoria.”<sup>48</sup>

Iniciado el procedimiento, el lapso no transcurrido de un mes, se interrumpe hasta que exista una decisión que posibilite la aplicación del régimen disciplinario. Esto no quiere decir que la interrupción sea eterna, sino que se sustituye el plazo de un mes de la prescripción de las faltas, por el plazo de duración de un procedimiento disciplinario que el RRDPA para que este transcurra mientras se lleve a cabo la investigación.

*48 Sáenz Carbonell, Jorge F. La potestad disciplinaria en la administración y la prescripción para el inicio de los procedimientos en Revista de Ciencias Jurídicas N° 124 (45-62) enero-abril 2011, p. 59*

*49 Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico: “ARTÍCULO 32. De la instrucción. La Comisión Instructora Institucional dará inicio a la instrucción y recabará toda la información requerida para averiguar la verdad real sobre los hechos investigados. La Comisión estará facultada*

El RRDPA señala que es de aproximadamente cuarenta y tres días hábiles (ocho días hábiles para el descargo, veinte días hábiles para la convocatoria de la audiencia oral y privada y quince días hábiles para la elaboración y remisión del Informe Final a la autoridad competente). Dichos plazos pueden ser mayores o menores dependiendo de las justificadas diligencias o la espera de informes técnicos que sean necesarios para instruir la investigación<sup>49</sup>.

Existen otros lapsos de prescripción [cinco años] si la falta disciplinaria tiene que ver con infracciones a la Hacienda Pública reguladas en la Ley General de Control Interno y a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, regulándose el inicio del cómputo del tiempo en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al señalar que:

“Artículo 71.-Prescripción de la responsabilidad disciplinaria. La responsabilidad administrativa del funcionario público por las infracciones previstas en esta Ley y en el ordenamiento de control y fiscalización superiores, prescribirá de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) En los casos en que el hecho irregular sea notorio, la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho.

*para: Solicitar informes técnicos a la Oficina de Contraloría Universitaria, a la Oficina Jurídica, o a cualquier otra instancia especializada competente, según sea el caso. Estos informes técnicos deberán presentarse en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a la fecha en que fueron solicitados.[...]*”

b) En los casos en que el hecho irregular no sea notorio -entendido este como aquel hecho que requiere una indagación o un estudio de auditoría para informar de su posible irregularidad- la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe sobre la indagación o la auditoría respectiva se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo.

La prescripción se interrumpirá, con efectos continuados, por la notificación al presunto responsable del acto que acuerde el inicio del procedimiento administrativo.

Cuando el autor de la falta sea el jerarca, el plazo empezará a correr a partir de la fecha en que él termine su relación de servicio con el ente, la empresa o el órgano respectivo. [...]"

Por lo anterior, es importante determinar los hechos denunciados a efectos de establecer las posibles faltas cometidas y los períodos de prescripción de su eventual sanción, para no dejar sin pena o responsabilidad acciones lesivas a los derechos y garantías de las

personas afectadas y al ordenamiento jurídico general.

## 7. Recepción de denuncias contra docentes por parte de la Contraloría Universitaria.

La Contraloría Universitaria de la Universidad de Costa Rica recibe denuncias contra docentes de la Institución, pero en estos casos hay que analizar varios factores como los hechos denunciados, las eventuales faltas acaecidas y las responsabilidades que podrían derivarse de dichos hechos, para decidir si se abre una investigación previa o preliminar<sup>50</sup>, o bien se traslada inmediatamente el conocimiento de la denuncia a la autoridad respectiva, dado que la Contraloría Universitaria no es el órgano competente para iniciar el procedimiento disciplinario ni realizar la instrucción o investigación del caso. Analicemos esta competencia tan particular.

La potestad disciplinaria es una función y potestad reservada exclusivamente a la autoridad superiora jerárquica del funcionario<sup>51</sup>, quien con ayuda de la Comisión Instructora Institucional realiza la instrucción e investigación de las faltas graves o muy graves. La Contraloría Universitaria tiene una función diferente: audita y controla la Hacienda Universitaria verificando que, las actuaciones de los jefes y funcionarios universitarios, sean conformes al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

50 "La investigación preliminar se puede definir como aquella labor facultativa de comprobación desplegada por la propia administración pública de las circunstancias del caso concreto para determinar el grado de probabilidad o verosimilitud de la existencia de una falta o infracción, para identificar a los presuntos responsables de ésta o recabar elementos de juicio que permitan efectuar una intimación clara, precisa y circunstanciada. En suma, la investigación preliminar permite determinar si existe mérito suficiente para incoar un procedimiento administrativo

útil." Ernesto Jinesta L. La investigación preliminar en el procedimiento administrativo. Recurso web ubicable y revisado el 23/06/2017: [http://www.ernestojinesta.com/\\_REVISTAS/INVESTIGACION%20PRELIMINAR%20EN%20EL%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/INVESTIGACION%20PRELIMINAR%20EN%20EL%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO.PDF)

51 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de la Administración Pública. Artículo 102 inciso c).

La Contraloría Universitaria audita diversas instancias universitarias que tienen a su cargo el manejo de fondos recursos públicos de la Hacienda Universitaria y elabora los respectivos informes (de control, inspección, supervisión, advertencia, seguimiento y responsabilidad, entre otros) para comunicarlos, con las debidas conclusiones y recomendaciones, al jerarca respectivo de conformidad con el artículo 38 de la Ley General de Control Interno.

En primera instancia, la Contraloría Universitaria no puede ni debe asumir funciones ajenas a sus competencias, como recibir y tramitar denuncias contra docentes por faltas disciplinarias directamente relacionadas con la función académica, porque no puede instruir, investigar o recomendar sanciones, que aún no conoce el superior jerárquico del docente. Del mismo modo, las direcciones de las Unidades Académicas ni la Comisión Instructora Institucional pueden solicitarle a la Contraloría Universitaria llevar a cabo dicha investigación, porque no pueden delegar las funciones que les encomienda el mismo RRDPA, dado que son indelegables.

En ese sentido el RRDPA establece que, las funciones esenciales del procedimiento disciplinario no puede, ni debe asumirlas la Contraloría Universitaria, y supedita su intervención a precisas colaboraciones técnicas como

ayuda para la Comisión Instructora Institucional, tal y como indica el artículo 32:

“Artículo 32. De la Instrucción. La Comisión Instructora Institucional dará inicio a la instrucción y recabará toda la información requerida para averiguar la verdad real de los hechos acontecidos. La Comisión está facultada para:

[...]

d) Solicitar informes técnicos a la Oficina de Contraloría Universitaria. [...]. Estos informes técnicos deberán presentarse en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a la fecha en que fueron solicitados. [...]”<sup>52</sup>

Por lo anterior, la Contraloría Universitaria tiene vedado recibir denuncias relacionadas con el quehacer académico ni para iniciar un procedimiento disciplinario, dado que no es el órgano competente para realizarlo. En estos casos, la Contraloría remite la denuncia a la autoridad correspondiente, para que valore el inicio del respectivo procedimiento, dado que ella sí tiene la capacidad jurídica para ello.

Excepcionalmente, la Contraloría Universitaria puede recibir una denuncia e iniciar sino una investigación preliminar o previa<sup>53</sup>, no un procedimiento admi-

<sup>52</sup> Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal Académico. Artículo 32 inciso d).  
<sup>53</sup> Ver resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Res. N° 2014-015975 de las catorce horas treinta

minutos del treinta de setiembre de dos mil catorce y Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, Res. N° 2015-01784 de las once horas treinta y ocho minutos del seis de febrero del dos mil quince.

nistrativo disciplinario, para que comunique posteriormente a la autoridad competente, los respectivos hechos investigados, siempre y cuando, la falta disciplinaria contenga también faltas, infracciones o hasta delitos relacionados<sup>54</sup> con la Hacienda Universitaria.

Pero, dicha investigación preliminar no es una actividad excluyente ni sustitutiva de la actividad que debe realizar la autoridad competente<sup>55</sup>. La investigación previa complementa la denuncia original, y será la autoridad correspondiente quien determine si inicia o no, un procedimiento disciplinario de conformidad con el RRDPA y gestiona

el inicio de otros procedimientos para exigir las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales del caso.

## Conclusión

La correcta elaboración de una denuncia es un valioso instrumento para la averiguación de la verdad real de los hechos. Salvaguarda los derechos y las garantías administrativas y constitucionales de los estudiantes, permite mantener la excelencia académica a las autoridades administrativas y consolida el debido proceso en la Universidad de Costa Rica.

---

54 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública: "Artículo 45.-Enriquecimiento ilícito. Será sancionado con prisión de tres a seis años quien, aprovechando ilegítimamente el ejercicio de la función pública o la custodia, la explotación, el uso o la administración de fondos, servicios o bienes públicos, bajo cualquier título o modalidad de gestión, por sí o por interpósita persona física o jurídica, acreciente su patrimonio, adquiera bienes, goce derechos, cancele deudas o extinga obligaciones que afecten su patrimonio o el de personas jurídicas, en cuyo capital social tenga participación ya sea directamente o por medio de otras personas jurídicas... Artículo 48.-Legislación o administración en provecho propio. Será sancionado con prisión de uno a ocho años, el funcionario público que sancione, promulgue, autorice, suscriba o participe con su voto favorable, en las leyes, decretos, acuerdos, actos y contratos administrativos que otorguen, en forma directa, beneficios para sí mismo, para su cónyuge, compañero, compañera o conviviente, sus parientes incluso hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad o para las empresas en las que el funcionario público, su cónyuge, compañero, compañera o conviviente, sus parientes incluso hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad posean participación accionaria, ya sea directamente o por intermedio de otras personas jurídicas en cuyo capital social participen o sean apoderados o miembros de algún órgano social... Artículo 52.-Tráfico de influencias. Será sancionado con pena de prisión de dos a cinco años, quien directamente o por interpósita persona, influya en un servidor público, prevaleándose de su cargo o de cualquiera otra situación derivada de su situación personal o*

*jerárquica con este o con otro servidor público, ya sea real o simulada, para que haga, retarde u omita un nombramiento, adjudicación, concesión, contrato, acto o resolución propios de sus funciones, de modo que genere, directa o indirectamente, un beneficio económico o ventaja indebidos, para sí o para otro. Artículo 56.-Reconocimiento ilegal de beneficios laborales. Será penado con prisión de tres meses a dos años, el funcionario público que, en representación de la Administración Pública y por cuenta de ella, otorgue o reconozca beneficios patrimoniales derivados de la relación de servicio, con infracción del ordenamiento jurídico aplicable... Artículo 57.-Influencia en contra de la Hacienda Pública. Serán penados con prisión de dos a ocho años, el funcionario público y los demás sujetos equiparados que, al intervenir en razón de su cargo, influyan, dirijan o condicionen, en cualquier forma, para que se produzca un resultado determinado, lesivo a los intereses patrimoniales de la Hacienda Pública o al interés público, o se utilice cualquier maniobra o artificio tendiente a ese fin. Artículo 58.-Fraude de ley en la función administrativa. Será penado con prisión de uno a cinco años, el funcionario público que ejerza una función administrativa en fraude de ley, de conformidad con la definición del Artículo 5 de la presente Ley. Igual pena se aplicará al particular que, a sabiendas de la inconformidad del resultado con el ordenamiento jurídico, se vea favorecido o preste su concurso para este delito."*

55 Ver los señalamientos que hace la Contraloría General de la República en su Dictamen DJ-1374-2016 de 3 de agosto de 2016, sobre los criterios diversos que tiene la Sala Constitucional sobre los derechos que tiene el denunciado en la investigación preliminar.





## Hacia un esclarecimiento de la participación del denunciante calificado en los estudios de auditoría interna

*Lic. Fernando Alfredo Martínez Jiménez*  
Auditor



### I. INTRODUCCIÓN

El proceso de expansión del conocimiento, propiciado por el avance en la tecnologías de la información, ha traído consigo limitaciones y nuevos retos para la convivencia social. En la actualidad la vida en sociedad el ejercicio de los derechos fundamentales encuentra más limitaciones en su praxis que en la ley y el discurso de la exclusión social, característico en las sociedades contemporáneas, adquiere una mayor aceptación. Así las cosas, la desigualdad emergente de esos procesos no sólo tiene implícita la reducción de oportunidades para las personas, sino también una distribución desigual del poder ciudadano.

Este proceso, en nuestro país, ha desembocado en manifestaciones populistas de la tutela judicial efectiva, una creciente litigiosidad de la sociedad a través del uso y abuso de recursos jurídicos, como el amparo y el hábeas corpus ante la Sala Constitucional, o bien la denuncia ante la Defensoría de los Habitantes o la Defensoría del Consumidor.

La búsqueda e implementación de nuevas soluciones jurídicas a la exclusión experimentada en los últimos años por la sociedad costarricense, ha peregrinado por un camino marcado por la

dependencia económica y la postergación de la toma de decisiones relevantes para la convivencia de la sociedad costarricense actual. La "inseguridad" resultante de esa continua postergación, fácilmente sensible a nivel político y judicial, no sólo auspicia la insatisfacción de los derechos fundamentales cuyo ejercicio fue prometido alguna vez por el ordenamiento jurídico y el sistema de justicia costarricenses, sino que también patrocina una sociedad cada vez más populista y excluyente.

Frente a la exclusión social propiciada por el individualismo radical experimentado en la sociedad contemporánea, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, comerciales y empresariales y hasta los actores oficiales ofrecen la "denuncia", desde su óptica, como mecanismo de participación ciudadana, pero también como forma de problematizar la toma de decisiones en las Administraciones Públicas.

A partir de estas consideraciones y mediante el presente artículo, se pretende ofrecer un acercamiento a la figura del denunciante calificado. Los retos que esta figura impone a la gestión eficaz de la Administración Pública, y las implicaciones negativas de su incorrecta

aplicación puede tener para los intereses públicos de superior jerarquía son algunas de las consecuencias que puede generar en los usuarios de la Auditoría Interna.

El presente aporte procura abordar la figura del denominado “denunciante calificado” desde una perspectiva jurídica, de carácter crítico, acudiendo no sólo a la normativa aplicable, sino también a criterios de fuentes oficiales, como la Sala Constitucional, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, que han sido emitidos sobre este tema y otros relacionados, con base en los cuales ofrecemos al lector una posición propia acerca del tema.

## II. La Denuncia

La denuncia, como figura o instrumento, parte del ejercicio de una acción. La acción de denuncia se proyecta en una doble vía: Desde una perspectiva psico-social, la denuncia sirve como un medio a través del cual se canalizan sensibilidades generadas en la colectividad ante la insatisfacción a problemas no resueltos o, si se quiere, a promesas no cumplidas y expectativas no alcanzadas por el sistema social y el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, desde la perspectiva jurídica, la denuncia constituye un mecanismo útil para procurar el orden en el tráfico de las vinculaciones existentes entre las personas y las Administraciones Públicas. De acuerdo con esto, la denuncia también sirve a la Administración como mecanismo de administración sobre la relativa insatisfacción

social ante las desviaciones en el ejercicio del poder público.

La denuncia es definida con el siguiente significado, por la Real Academia de la Lengua Española:

*Denuncia/1. f. Acción y efecto de denunciar, pena o sentimiento. /2. f. Documento en que se da noticia a la autoridad competente de la comisión de un delito o de una falta.*

La doctrina de derecho español acude a la normativa de ese país para emplear una definición legal, señalando que:

*[...] el apartado 1, letra d), del artículo 11 del RP define la denuncia – el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.*

Otro sector de la doctrina jurídica española analiza la génesis de la investigación disciplinaria, calificando la denuncia como:

*[...] notitia criminis porque la denuncia no necesita calificar jurídicamente los hechos –labor que corresponde a la Administración con base en el art 13.1.b RPPS-, ni tampoco que se encuentre fundamentada jurídicamente, ni mucho menos que se haya presentado ante el órgano competente. Por ese motivo se limita a un acto de puesta en conocimiento sin mayor trascendencia que eso.*

El análisis de estas posiciones lleva a la doctrina jurídica costarricense a definir la denuncia de una manera muy similar, definiéndola como:

*[...] aquella manifestación que por cualquier medio una persona realiza o hace llegar a una autoridad pública–independiente del interés que ostente-, cuando ha tenido*

*conocimiento de una situación o hecho irregular o ilícito, con el propósito de activar el debido funcionamiento del aparato investigador y represivo administrativo y judicial, de modo que éste verifique lo denunciado, y cuando corresponda exija el debido cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente en lo activo u omitido pudiendo incluso llegar a perseguir las responsabilidades que eventualmente correspondan.*

Estas aproximaciones al concepto jurídico de la denuncia permiten extraer algunos elementos característicos de esta figura, entre los cuales podemos señalar los siguientes.

- La denuncia es una manifestación de la voluntad de la persona.
- La denuncia puede originarse en el ejercicio de un derecho subjetivo, como también de un deber legal.
- La denuncia lleva implícito un interés, ya sea de colaboración a la Administración en la tutela de la legalidad, o bien, sustentado en la ética del ejercicio de la función pública, o cualquier otro interés.
- La denuncia es una comunicación de hechos, sin que requiera una calificación jurídica sobre lo acontecido.
- La verificación sobre los hechos denunciados, la determinación de eventuales responsabilidades y sanciones imponibles son competencias que el ordenamiento reserva a la Administración, por lo que corresponde a ésta última verificar la verdad de lo acontecido empleando el debido proceso.

## II.El denunciante

El denunciante adquiere tal condición al ejercer su acción en búsqueda de satisfacción de la legalidad, o para decirlo de otro modo, para hacer que se cumpla con los deberes que ella impone, según lo preceptuado en el artículo 11 de nuestra Constitución Política. Puede afirmarse, entonces, que el interés primigenio del denunciante es precisamente la necesidad de colaborar con la corrección en el ejercicio de los poderes que ostenta la Administración Pública.

Si bien, es posible que sobrevengan al sujeto otro tipo de intereses de carácter personal, tales como la reparación del daño o perjuicio, o incluso la simple venganza, esos otros intereses pueden estar asociados a la actividad de la Administración Pública como entidad regida por principios de imparcialidad, legalidad y de eficiencia, eficacia y mejor empleo de los recursos públicos en orden a la satisfacción y tutela del interés público.

El denunciante cumple una función esencial en la administración de las desviaciones del poder público, coadyuvando con la Administración en la implementación del control sobre la actividad desarrollada por los órganos que la componen y sobre la actuación de sus funcionarios.

Además de constituir un derecho fundamental, la legitimidad de cualquier persona, física o jurídica, para constituirse en denunciante y exponer ante la Administración cualquier hecho que considere incorrecto o que presumiblemente pueda constituir una irregu-

laridad o falta reside también en esa función esencial de control ciudadano sobre la función pública.

Frente a ese derecho fundamental, se genera un deber a cargo de la Administración Pública en la tutela de la legalidad y corrección en la función pública, pero también para recibir todo tipo de denuncias.

### III. ¿Puede hablarse de un “denunciante calificado”?

A falta de norma expresa y específica que regule la materia, la Sala Constitucional, en algunas de sus más recientes resoluciones, ha invocado lo que llama “la más moderna doctrina del derecho administrativo” para introducir la figura del “denunciante calificado” al ordenamiento jurídico costarricense. Por ejemplo, en la resolución en sentencia No. 2007-001972 de las diecinueve horas con cinco minutos del 13 de febrero de 2007, dicho órgano jurisdiccional indicó lo siguiente:

*“El denunciante calificado es titular de un interés legítimo de modo que, de acuerdo con la más moderna doctrina del derecho administrativo, debe reputársele, para todo efecto, como parte interesada en el procedimiento administrativo respectivo. Ese denunciante calificado, al tener la condición de parte interesada, le asisten todos los derechos de tal y, específicamente, los derechos al debido proceso y la defensa, de modo que debe contar con la posibilidad efectiva de presentar alegatos, ofrecer prueba, participar en la producción de ésta y de recurrir cualquier resolución de trámite de efectos propios o final que se dicte. Negarle al denunciante calificado la condición de parte y, por consiguiente, la posibilidad*

*de ejercer el debido proceso y la defensa vulnera flagrantemente el Derecho de la Constitución”.*

En sentencias más recientes, la Sala Constitucional ha reiterado este mismo criterio. Por ejemplo, en la sentencia N° 2014-003717, de las once horas con cuarenta y dos minutos del catorce de marzo del 2014, se indicó el siguiente criterio:

*“Respecto al tema del denunciante como parte, estima esta Sala que cuando un administrado presenta una denuncia ante un órgano o ente administrativo, para poner en conocimiento de estos una situación o conducta irregular, a fin de que se inicien, de oficio, las investigaciones o procedimientos administrativos disciplinarios o sancionadores del caso para sentar responsabilidades pertinentes, puede asumir dos posiciones claramente diferenciadas. La primera de simple denunciante, en cuanto los hechos y circunstancias que denuncia no le atañen directamente y no obtiene ningún beneficio como consecuencia de la eventual sanción y la segunda de denunciante calificado, en cuanto ha experimentado los efectos nocivos de la conducta o situación irregular y puede obtener, aunque sea indirectamente, una situación ventajosa o, incluso, un derecho. El denunciante calificado puede ser titular de un interés legítimo o de un derecho subjetivo de modo que, de acuerdo con la más moderna doctrina del Derecho administrativo, debe reputársele, para todo efecto, como parte interesada en el procedimiento administrativo respectivo. Ese denunciante calificado, al tener la condición de parte interesada, le asisten todos los derechos de tal y, específicamente, los derechos al debido proceso y la defensa, de modo que debe contar con la posibilidad efectiva de presentar alegatos, ofrecer prueba, participar en la producción de ésta y de recurrir cualquier resolución de trámite de efectos*

*propios o final que se dicte. Negarle al denunciante cualificado la condición de parte y, por consiguiente, la posibilidad de ejercer el debido proceso y la defensa vulnera flagrantemente el Derecho de la Constitución.”*

El desarrollo de la doctrina jurídica en otros ordenamientos jurídicos, ajenos al costarricense, ha permitido identificar una modalidad calificada de denunciante, el cual es caracterizado, fundamentalmente, por la existencia de un interés personal y propio del denunciante en los hechos que somete a conocimiento de la Administración Activa para que sean verificados mediante la investigación respectiva.

La consideración del denunciante calificado en el ordenamiento jurídico de España ha generado comentarios que plantean la necesidad de diferenciar esta figura jurídica con respecto al denunciante común. Por ejemplo, se ha indicado lo siguiente:

*“A falta de una regulación expresa en este sentido, tradicionalmente en sede doctrinal y jurisprudencial se ha venido distinguiendo entre el denunciante simple y el denunciante cualificado, siendo el primero aquel que se limita a denunciar un hecho a la Administración sin guardar relación con el mismo, mientras que el segundo denuncia el hecho, si bien al mismo tiempo ostenta un interés legítimo en términos de beneficio/perjuicio en relación con la resolución que vaya a recaer (...) Por razones obvias a nadie escapa que, para que el denunciante pueda intervenir en el procedimiento en calidad de interesado, deberá acreditar su derecho subjetivo o su interés legítimo, alegando por ejemplo la situación de perjuicio que la infracción le crea (el vecino que ha denunciado la emisión de*

*ruidos o la apertura de un establecimiento más allá de los horarios permitidos).”*

Estos criterios permiten reconocer que la Sala Constitucional ha incorporado jurisprudencialmente al ordenamiento jurídico costarricense una figura distinta de denunciante, sobre la base del derecho fundamental a la Justicia (artículo 41 de la Constitución Política), y del derecho asignado al denunciante, sea persona física o jurídica, a participar activamente del procedimiento administrativo iniciado a partir de la denuncia y cuyo resultado incorpore algún interés particular y personal, directo o indirecto.

A pesar de la consolidación del criterio que, como hemos visto, en años anteriores entronizó al “denunciante calificado” en el ordenamiento jurídico costarricense, más recientemente otros votos de la Sala Constitucional ofrecen planteamientos contrarios a la incorporación de esta nueva figura al contexto jurídico costarricense. Tal es el caso del comentario adicional hecho por la Magistrada M.Sc. Nancy Hernández López, en una sentencia del año 2017, en la cual manifestó lo siguiente:

*“En primer lugar, considero innecesario el desarrollo y la utilización de la noción de “DENUNCIANTE CALIFICADO” que se describe como aquel denunciante que “puede ser titular de un interés legítimo o de un derecho subjetivo de modo que (...) debe reputársele como parte interesada en el procedimiento administrativo respectivo.” Se trataría entonces simplemente de un participante por derecho propio en los procesos administrativos y –por ello mismo– ajeno al concepto de quien simplemente denuncia sin interés jurídico propio. No veo entonces la ne-*

*cesidad -para la protección de Derechos fundamentales- de introducir de forma general un tercer término a mitad de camino entre denunciante y parte. En el caso, está claro que la persona denunciante es quien ha salido afectada de forma directa con las actuaciones que ha denunciado por lo que lo no se requería ninguna elaboración ni interpretación de hechos o normas para concluir que tiene interés claro y efectivo en la tramitación del proceso. Privarla de la posibilidad de satisfacer tal evidente interés, resulta en criterio de la suscrita, una lesión a sus derechos fundamentales.”*

Este otro planteamiento, además de mostrar la fragilidad del argumento a partir del cual se ha pretendido calificar al denunciante a partir de su interés particular en el objeto del procedimiento administrativo, pone al descubierto la contingencia de la nueva figura, ante la existencia de otras soluciones prácticas, ya contempladas por el propio ordenamiento jurídico costarricense para atender, dentro de un mismo proceso administrativo, las necesidades de quien estime poseer un legítimo interés en el asunto bajo análisis.

#### **IV.Limitaciones a la participación del denunciante calificado**

La consideración de una participación irrestricta del denunciante lleva implícito un riesgo para la adecuada administración de justicia (administrativa y judicial), aún cuando se se justifique su participación en la frágil base de su calificación por un interés directo.

Uno de los principales principios de la administración de justicia en una Democracia es la imparcialidad. Así lo ha

reconocido la propia Sala Constitucional, al señalar:

*“La Sala Constitucional ha reconocido la importancia del principio de imparcialidad o de ‘Juez imparcial’, especialmente en el ámbito administrativo, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, lo que la obliga a instar el procedimiento, verificar la verdad real de los hechos, y resolver el caso. y ha observado que quienes integren los órganos directores y decisorios están obligados a actuar con la mayor objetividad e imparcialidad y que, en caso de que existan motivos que permitan anticipar algún grado de parcialidad en el asunto, las partes pueden hacer uso de la facultad que les otorga la Ley para abstenerse o para recusar. En este sentido, este Tribunal ha señalado que la participación de la Administración como parte y Juez en los procedimientos administrativos no viola, ‘per se’, ese principio de imparcialidad. La Administración tiene un verdadero ‘interés institucional’ en este tipo de procedimientos, en tanto lo que se discute en ellos concierne al interés general, sea porque en ellos se discute la correcta utilización y control en el manejo de los fondos públicos, o el adecuado desempeño de funciones públicas por parte de un funcionario público. Por otra parte, resulta oportuno recordar que estamos en el ámbito de la Administración Pública, de manera que lo que se resuelva en esa vía, es revisable posteriormente en la vía jurisdiccional.”*

Como vemos, la imparcialidad y, como corolario de ésta, la objetividad, constituyen factores que limitan a la participación del denunciante en el procedimiento administrativo, ya que el interés prevaleciente en toda investigación o proceso de verificación sobre hechos denunciados, debe ser el interés público materializado en la aséptica tramitación de la investigación.

Desde esta perspectiva, si bien cabe reconocer la relevancia que tiene la denuncia para la correcta y sana gestión Administrativa, en el tanto a través de ella la Administración puede adquirir conocimiento más oportuno y preciso sobre irregularidades de su funcionamiento o del comportamiento de sus funcionarios, e implementar medidas correctivas con mayor celeridad, o sobre aspectos de la Administración a donde su autoevaluación no alcanza; lo cierto es que una vez que la Administración asume la verificación de los hechos denunciados, debe someterse únicamente a las normas, sin supeditar su verificación a la satisfacción de intereses particulares.

Tales limitaciones son más evidentes en el ámbito de las actividades de Auditoría Interna. La Contraloría General de la República ha establecido el deber del personal de auditoría de actuar con estricto apego a la objetividad e imparcialidad, lo cual ha sido ratificado por otras autoridades administrativas y judiciales, tales como la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República<sup>1</sup>.

Al respecto, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, publicadas mediante directriz R-DC-64-2014, en su punto 101 señala:

*“El personal que ejecuta el proceso de auditoría en el sector público debe mantener un criterio independiente en el desarrollo de su trabajo, y actuar de manera objetiva, profesional e imparcial.”*

<sup>1</sup> Sobre la confidencialidad de la auditoría interna pueden consultarse los dictámenes DI-CR-494 (oficio 10967) del 14/09/2004 y DAGJ-0037-2008 (oficio 00239) del 16 /01/2008 de la Contraloría General de la República, así como el dictamen C-114-2013 del 25/06/2013 de la Procuraduría General de la República.

También, en su punto 104, las mismas Normas señalan:

*“Los participantes en el proceso de auditoría en el sector público deben observar las normas éticas que rigen su profesión, que se caracterizan por valores como integridad, probidad, objetividad, confidencialidad, imparcialidad, justicia, respeto, transparencia y excelencia, sin perjuicio de otros valores que la organización a la que pertenecen promueva para guiar su actuación.”*

En adición a estas limitaciones, generadas por la naturaleza propia de las labores de Auditoría Interna por principios de Objetividad, Independencia e Imparcialidad, se encuentra la obligación legal impuesta al personal de auditoría de preservar la confidencialidad de la información, en atención a la relativa vulnerabilidad de derechos fundamentales de las personas que participan de la labor de investigación o proceso de auditoría.

Precisamente, el artículo 21 de la Ley No. 8292, Ley General de Control Interno, señala el concepto funcional de lo que es la Auditoría Interna, haciendo énfasis en los principios fundamentales que reglan esta actividad. Dicho artículo indica lo siguiente:

*“La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistemático y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del*

*riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico ya las prácticas sanas”.*

En ese sentido, ante el deber legal y constitucional de cumplir dichos principios, la actividad de auditoría interna se constituye en una clara limitación para la participación calificada del denunciante y para su interés singular y privado. Ya que tal y como ha sido incorporada jurisprudencialmente a nuestro ordenamiento jurídico, dicha figura procesal no coincide con el interés público prevaleciente en las actividades de investigación a cargo de la Administración Pública, y menos aún con los principios que sirven de base a la labor de auditoría interna, tales como de Independencia, Objetividad e Imparcialidad.

Lo contrario; esto es, que el ordenamiento jurídico permita o sea interpretado para justificar, a partir del interés particular, la participación de un “denunciante calificado” en el desarrollo de la investigación de auditoría, a través de peticiones o el aporte de pruebas; o bien permitiéndole dirigir el curso de la investigación de auditoría, o peor aún, que se permita al denunciante facilitar, con sus acciones, solicitudes y peticiones, o en definitiva, supeditar los resultados de la auditoría interna a los requerimientos, pretensiones e intereses singulares y privados del denunciante calificado, supone un grave riesgo para el éxito de la labor de auditoría y para el

aprovechamiento de las oportunidades de mejora de la Administración Activa; lo cual, a la larga puede repercutir negativamente en la calidad del servicio de auditoría prestado a la colectividad, obstaculizar la interdicción de la arbitrariedad administrativa y propiciar la impunidad ante la comisión de ilícitos en la función pública.

Desde el punto de vista del control interno, la confidencialidad sobre la información contenida en el expediente de auditoría interna constituye más que un deber. Ella constituye una herramienta de trabajo que garantiza a la ciudadanía la protección de sus derechos fundamentales, como el honor, la imagen y la autodeterminación informativa, como también le garantiza a la sociedad costarricense la correcta práctica en las labores de control y fiscalización sobre la gestión pública y, finalmente, sobre actividad de la administración pública.

## V. CONCLUSIÓN

La entronización de la figura del denunciante calificado en el ordenamiento jurídico costarricense puede ser explicada como forma concreta de “problematizar socialmente la gestión pública”, en el entendido de que, en la actualidad, la gestión de las Administraciones Activas y del funcionario público es objeto de constante revisión desde distintos foros y actores sociales.

Hoy más que nunca, “lo público” es objeto de crítica y opinión en distintos foros: medios de comunicación, redes sociales, estrados judiciales y hasta en

foros gremiales, ajenos a la realidad de la Administración Activa.

Conforme a este panorama, abandonando la visión más clásica de su ser político, el administrado costarricense ya no se constriñe a una participación electoral. Frente al individualismo personal y la desigualdad social patrocinados por las nuevas relaciones de consumo de la sociedad capitalista más contemporánea, la abundancia de medios de comunicación, tanto formales como informales, y la decadencia jurídica causada por el aceleramiento de los procesos sociales alimentan nuevas sensibilidades en diversos sectores, grupos y actores de la sociedad costarricense en la protección a sus propios intereses.

En ese contexto, la queja y la denuncia, además de otros mecanismos jurídicos, son utilizadas, incluso a veces en forma recurrentemente innecesaria, en procura de satisfacer promesas no cumplidas o para ejercer derechos subjetivos garantizados tan solo formalmente por el propio ordenamiento jurídico. Así como también para satisfacer sensibilidades alimentadas por expectativas de participación ciudadana, a su vez motivadas por la exclusión social y el discurso populista experimentados en los últimos años.

Frente a ese abuso del derecho, es preciso reconocer la importancia que adquiere la figura del denunciante, dado que permite a las Administraciones Públicas ejercer un control interno de carácter más difuso y eficiente, en procura de proteger y tutelar una gestión

pública más eficiente, más eficaz y de mejor calidad, al tiempo que también permite a la Administración Activa gestionar administrativamente las insatisfacciones y sensibilidades de la sociedad, de manera más pacífica.

En ese sentido, también es claro que el denunciante se instaure como tal para patrocinar un interés personal, así sea tan solo para brindar colaboración a la Administración en la protección de las cosas y asuntos públicos.

De ahí que el argumento del interés personal o singular del denunciante como justificación para otorgarle una participación activa en el procedimiento a cargo de la Administración Activa, no se muestra como un argumento jurídico per se que resulte convincente desde la perspectiva de la orientación democrática del Sistema de Justicia administrativo y judicial.

Como bien ha sido advertido por un miembro de la Sala Constitucional, al menos en el caso de nuestro país ya la participación del denunciante en un proceso a cargo de la Administración Activa, puede ser asegurada, según las características del caso concreto, por medio de alguna otra figura jurídica contempladas por el Ordenamiento Jurídico costarricense, tales como por ejemplo el "coadyuvante", el "tercero ofendido" o concediéndole el estatus de "parte del proceso".

No obstante, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha entronizado, desde hace algún tiempo, la figura del "denunciante calificado", en atención

a consideraciones de Derecho Administrativo propio de otras realidades jurídicas. Dicha figura ha llegado a ser considerada como parte activa del procedimiento administrativo, reconociéndole legitimidad procesal para ofrecer y evacuar la prueba, plantear solicitudes y oposiciones, a conocer el resultado del proceso e impugnarlo, y en general, a participar y permanecer informada sobre las vicisitudes del procedimiento, básicamente en atención a la afectación que haya podido soportar el administrado con los hechos objetos del procedimiento y su interés personal y singular que pueda tener el denunciante en el resultado del procedimiento administrativo.

Si bien una adecuada aplicación de esta figura lleva a limitar su vigencia e importancia, en la actualidad, a la gestión de procedimientos administrativos a cargo de las Administraciones Activas, no cabe la menor duda de que el denunciante calificado encuentra adicionales y más importantes limitaciones a su participación durante el desarrollo de la actividad de Auditoría Interna.

En efecto, durante la investigación de auditoría interna ese interés particular y singular del denunciante que pueda ser considerado como justificación de su participación en el proceso a cargo de la Administración Activa, queda supeditado a otros intereses y valores jurídicos de carácter público y, por tanto, de rango superior. Dichos intereses han sido instaurados por el Legislador, a través de la Ley General de Control Interno y concretados en principios públicos, como los de Legalidad, Impar-

cialidad, Objetividad e Independencia, como propios de las investigaciones de auditoría interna, en procura de tutelar garantías y derechos fundamentales de rango superior, e involucradas en el estudio de auditoría.

Es importante considerar, también, que tan personal y singular resulta el interés de quien ejerce el cargo público cuyas actuaciones o resultados puedan estar relacionados con la investigación que realice la Auditoría Interna, como también lo es el interés personal que pueda tener el denunciante por la afectación que se haya ocasionado o que esté relacionado a la materia o hechos objeto de investigación.

Los principios de imparcialidad, confidencialidad, objetividad e independencia de la auditoría interna aseguran no sólo el correcto ejercicio de la investigación, sino también los resultados de la Auditoría. De tal modo, debe prevalecer el interés público inherente al desarrollo de la auditoría, lo que exige que las actividades de investigación y los resultados obtenidos sean lo más asépticos ante opiniones, incertezas e intereses personales de quienes están involucrados en la materia objeto de verificación por parte de la Auditoría.

Al ser esto así, la objetividad, la imparcialidad y la independencia de la Auditoría Interna se constituyen en garantía para la ciudadanía en general, de que los mecanismos de control sobre las acciones del jerarca institucional y sus subalternos, propician un adecuado empleo de los limitados recursos con que cuenta la Administración.

Junto a dichos principios, resulta innegable que el deber de confidencialidad constituye una herramienta de trabajo de la auditoría interna que, habiendo sido contemplada por el Legislador en los numerales 6 y 34 inciso e) de la Ley General de Control Interno y 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, impone otra limitación a la participación del denunciante.

Conforme a tales limitaciones de origen legal, una correcta aplicación de fi-

gura del denunciante calificado orienta la reserva de su aplicación para fases o etapas procesales posteriores a la actividad de auditoría. Esto es, en el procedimiento administrativo a cargo de la Administración Activa, y luego de que ésta haya definido las acciones que implementará en atención a las observaciones y recomendaciones que efectúe la Auditoría Interna, después de recibido el informe de control interno o el informe de responsabilidades que emita la Auditoría Interna.



**El papel de los agentes de control  
en la prevención de la corrupción**



## ***El papel de los agentes de control en la prevención de la corrupción***

**Jorge Suárez Esquivel**

**Daniel Sáenz Quesada**

*Funcionarios de la Contraloría General de la República*

De acuerdo con la Ley general de control interno<sup>1</sup>, vigente desde 2002, el jerarca y los titulares subordinados de las instituciones son los principales responsables por establecer, mantener, perfeccionar y evaluar un sistema de control interno que brinde a sus entidades una seguridad razonable de alcanzar los objetivos<sup>2</sup>. En ese esfuerzo, la Auditoría Interna cumple un papel asesor y de apoyo que materializa mediante la prestación de los servicios inherentes a su actividad. Por su parte, la Contraloría General cumple un rol rector.

Estos tres agentes administración, auditoría interna y Contraloría General<sup>3</sup> interactúan en el Ordenamiento de Control y Fiscalización Superiores que se establecen en la Ley orgánica del ente contralor<sup>3</sup>, cuyo objetivo radica en garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos.

La misma Ley determina que la Auditoría Interna es una actividad independiente, objetiva y asesora, que contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales mediante la

práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección<sup>4</sup>. No obstante, también establece una serie de prohibiciones<sup>5</sup> para garantizar esa objetividad, tales como la prohibición de participar en actividades de administración activa, salvo las necesarias para el buen desempeño de la auditoría interna.

Lo anterior significa que, aunque el Auditor Interno depende orgánicamente del máximo jerarca institucional<sup>6</sup>, la auditoría interna no puede ejercer labores en sustitución de la administración activa ni determinar cómo esta última debe realizar sus funciones determinativas, operativas y de ejecución. En ese sentido, su papel radica en emitir recomendaciones, asesorías y advertencias, como resultado de las labores que sí le son inherentes, con el fin de contribuir a la buena gestión. Conviene enfatizar, no obstante, en esa relación existente entre la auditoría interna y el jerarca y por ende, con el resto de la administración que conlleva la necesidad de que se dé

1 LGCI. Ley N.° 8292 de 18 de julio de 2002.

2 LGCI. Artículo 10.

3 LOCGR. Ley N.° 7428 de 26 de agosto de 1994.

4 LGCI. Artículo 21.

5 LGCI. Artículo 34.

6 LGCI. Artículo 24.

una cooperación entre ambas partes en pro de objetivos que, a la postre, son comunes.

Asimismo, es importante aclarar que la dependencia de la auditoría interna respecto de la Contraloría General no es formal, sino únicamente de carácter técnico, lo que implica que en el ejercicio de sus labores, la auditoría debe atender las regulaciones establecidas por ese Órgano Fiscalizador Superior para el funcionamiento de la actividad, del mismo modo que la administración debe acatar las normas emitidas en términos de control interno y control de la gestión presupuestaria, la contratación administrativa y otras temáticas que, en su condición rectora, la Contraloría debe vigilar.

En este panorama, es importante profundizar en cuanto al papel de cada uno de los responsables del sistema de control, en cuanto a la prevención de la corrupción en la gestión de la Hacienda Pública, todo bajo la premisa de que prevenir la corrupción es un asunto que depende no de un solo actor ni bajo una sola acción, sino que se trata de un fenómeno complejo y multicausal cuyo abordaje requiere de acciones múltiples y conjuntas para modificar el comportamiento de los agentes encargados de gestionar, demandar y transar con la hacienda pública. Bajo esta misma línea, el artículo irá abordando acerca del papel de la administración activa, de las auditorías internas y la Contraloría General de la República en esta materia preventiva.

## **El rol de la administración.**

La administración es la responsable de la gestión del riesgo, el control y la dirección institucionales, y la Auditoría Interna puede (y debe) contribuir con ella evaluando y propiciando la mejora de los procesos institucionales. La Ley asigna responsabilidades al jerarca y a los titulares subordinados con respecto al control y a la valoración de riesgos, incluyendo la promoción de la ética; otras regulaciones aluden a otros procesos de dirección como la planificación estratégica y la prevención de la corrupción. Igualmente, corresponde a las autoridades institucionales velar porque quienes laboran en las entidades a su cargo, observen las regulaciones jurídicas, técnicas y administrativas sobre esos particulares.

En materia de corrupción, se reconoce que las acciones más efectivas son las orientadas a la prevención, sin que ello implique dejar de lado la detección y la sanción de las acciones corruptas. Por consiguiente, los esfuerzos deben enfocarse en generar y fortalecer constantemente una cultura que disuada la corrupción, aumentando la convicción sobre la necesidad de actividades en pro de la satisfacción de las necesidades colectivas, difundiendo y fortaleciendo valores y estableciendo controles y mecanismos que desanimen la eventual incursión en acciones inconvenientes. Como indica la Memoria Anual 2016 de la Contraloría General de la República, *“la gestión*

*preventiva es un tema muy relacionado con el control interno institucional y su fortaleza depende de las acciones que al respecto emprendan las autoridades institucionales.”*<sup>7</sup>

En concordancia con lo anterior, la Directriz para la auditoría de la prevención de la corrupción<sup>8</sup>, emitida por la INTOSAI, señala siete elementos fundamentales para la prevención de la corrupción, a saber:

- (1) la generación y promoción de una cultura organizacional anticorrupción,
- (2) la definición de objetivos y prioridades atinentes,
- (3) la asignación de la responsabilidad de liderar y controlar las acciones organizacionales relacionadas,
- (4) la gestión de los riesgos de corrupción,
- (5) la puesta en práctica de un programa anti corrupción,
- (6) la comunicación e información constante y recurrente sobre esta temática, y
- (7) el monitoreo de la situación y del avance en la implementación de los esfuerzos de prevención y erradicación de la corrupción,

<sup>7</sup> CGR. Memoria Anual 2016, p. 26.

<sup>8</sup> Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). ISSAI 5700, Directriz para la auditoría de prevención de la Corrupción.

que necesariamente debe conducir a la modificación, el ajuste y la mejora del instrumental organizacional para esos efectos.<sup>9</sup>

Por su parte, la versión 2013 del Informe COSO sobre el Marco integrado de control interno, señala la necesidad de que las instituciones incluyan en su valoración de riesgos la identificación y la gestión de los riesgos de fraude.

### **El apoyo de la auditoría interna.**

Claramente, estas funciones corresponden a la administración activa, como parte de sus competencias de control interno y la auditoría interna mantiene un rol evaluador y consejero.

Por su parte, el Instituto de Auditores Internos reconoce la utilidad potencial de la Auditoría Interna en la tarea de enfrentar el fraude, y ante todo en su prevención, al ayudar a la gerencia mediante la evaluación de los controles internos, al considerar si éstos son apropiados y al determinar si la administración promueve un ambiente de control fuerte. En la Guía para la práctica denominada Auditoría interna y fraude, ese instituto indica: *“Los roles del auditor interno en relación con la gestión de riesgos de fraude podrían incluir la investigación inicial o exhaustiva de una sospecha de fraude, el análisis de la causa raíz del asunto, la formulación de recomendaciones*

<sup>9</sup> ISSAI 5700, Capítulo 2 Componentes de los sistemas de prevención de la corrupción.

*para un mejor control, el monitoreo de una línea de denuncias (...), así como dirigiendo sesiones de capacitación en ética. Si tales funciones les han sido asignadas, la auditoría interna tiene la responsabilidad de obtener las destrezas y competencias necesarias, incluyendo el conocimiento de esquemas de fraude, técnicas de investigación y leyes pertinentes.*<sup>10</sup>

En efecto, los auditores internos pueden ayudar a disuadir el fraude al examinar y evaluar la idoneidad y eficacia de los controles internos, al efectuar auditorías para identificar y corregir riesgos de fraude y realizar investigaciones sobre casos específicos de desviación de recursos o de presentación de información no veraz.

Asimismo, la Guía identifica varios enfoques que el Auditor Interno puede aplicar al considerar el fraude durante el desempeño de sus actividades<sup>11</sup>, a saber:

- La auditoría de los controles anti fraude, incluyendo las políticas y prácticas de creación de conciencia, el establecimiento del "Tone at the top"<sup>12</sup>, la práctica de un gobierno corporativo íntegro en pro de un ambiente de control vigorizado, la gestión de riesgos, la evaluación de la idoneidad de los controles preventivos y detectivos de riesgos de fraude, y el tratamiento de incidentes, investigaciones y prácticas de recuperación.

<sup>10</sup> The IIA. Auditoría Interna y Fraude, p. 17.

<sup>11</sup> The IIA. Auditoría Interna y fraude, pp. 6-7.

<sup>12</sup> El jerarca y los titulares subordinados demuestran a través de sus instrucciones, medidas y comportamiento, la importancia de la integridad y de los valores éticos a la hora de apoyar el funcionamiento del sistema de control interno.

- La auditoría orientada a la detección de un probable fraude en los procesos de mayor susceptibilidad, con la intención de reconocer indicadores de fraude en la propia organización y en sus relaciones con terceros.
- La consideración del fraude en cada auditoría, evaluando los controles y los procedimientos aplicados en las actividades sujetas a evaluación, con el fin de valorar su utilidad y eficacia en la prevención del fraude y la corrupción, así como analizando eventuales errores con el fin de determinar si pueden considerarse indicios de fraude.
- El desarrollo de trabajos de consultoría -correspondientes a los servicios de asesoría y advertencia en el ámbito costarricense-, incluyendo la labor de facilitación en las autoevaluaciones de control, pueden ser de utilidad para que la gerencia identifique y evalúe riesgos y valore la idoneidad del ambiente de control y los controles vigentes para mitigar esos riesgos.

En general, la auditoría interna constituye un referente idóneo dentro de las instituciones para promover la gestión íntegra. A pesar de que el jerarca y los titulares subordinados deben ser quienes lideren esa gestión con el ejemplo y el establecimiento del tono, los auditores, por la naturaleza

misma de la actividad que desempeñan, configuran ejemplos naturales de integridad, independencia, objetividad y probidad. Su conocimiento de la propia institución y de las fortalezas y debilidades de ésta, los coloca en una posición ideal para obtener una comprensión cabal de la dinámica organizacional y sobre la presencia y la operación del sistema de control interno. Ello les permite, asimismo, dirigir sus actividades hacia las áreas en las que los riesgos son mayores, y ejercer una actitud de alerta permanente respecto de eventuales banderas rojas —esto es, señales que podrían sugerir eventuales situaciones fraudulentas—, así como ayudar a la administración sugiriendo medidas para la prevenir fraudes y aportando asesoría experta.

#### **La rectoría técnica.**

La Contraloría General de la República como entidad rectora del Sistema Nacional de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, debe dirigir técnicamente tanto a la administración activa como a las auditorías internas. El fortalecimiento de las instituciones públicas y la promoción de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas, como pilares básicos del buen gobierno corporativo, constituye uno de los aspectos más importantes del papel de las entidades fiscalizadoras superiores en el combate a la corrupción.

Según la Directriz para la auditoría de la prevención de la corrupción, las

entidades fiscalizadoras superiores deben realizar actividades de diversa naturaleza, incluyendo la consideración de los temas de corrupción e irregularidades en su trabajo rutinario, la promoción de una mayor conciencia ciudadana sobre esas problemáticas en procura de que el interés público conduzca al fomento de la rendición de cuentas, el diseño de métodos y herramientas de combate a la corrupción, la implementación de mecanismos para recibir y procesar denuncias sobre eventuales infracciones y la integración y cooperación con otras instituciones en la lucha contra la corrupción.<sup>13</sup>

La Contraloría General de la República ha procurado contribuir mediante la fiscalización superior de la Hacienda Pública, por medio de la emisión de normativa, el desarrollo de actividades de capacitación y de otro tipo para promover una cultura ética y de prevención de la corrupción, así como con la auditoría de la ética y de transparencia y la aplicación y publicación del Índice de Gestión Institucional (IGI) y el Índice de Gestión Municipal (IGM), que pretenden modificar las condiciones éticas y de lucha contra la corrupción en las instituciones. Los esfuerzos son congruentes con la estrategia institucional de la Contraloría General, que contempla tres pilares fundamentales con orientación hacia lo externo, a saber:

- (1) incrementar la eficiencia en la gestión pública priorizando acciones de fiscalización integral

<sup>13</sup> INTOSAI, p. 15.

dirigidas a mejorar la gestión del servicio público, para una mejor satisfacción del interés colectivo;

- (2) incrementar la transparencia propiciando el conocimiento ciudadano sobre la administración de la Hacienda Pública para favorecer el control y la rendición de cuentas, y
- (3) fortalecer la prevención de la corrupción mediante acciones novedosas de fiscalización integral.<sup>14</sup>

Entre la normativa vigente emitida por la General de la República para promover la ética y prevenir la corrupción, es posible mencionar las Directrices generales sobre principios éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general<sup>15</sup>, que datan de 2004. Esta regulación incluye una serie de principios necesarios en el accionar público, con énfasis en la objetividad y la imparcialidad, la neutralidad política y la resolución de conflictos de intereses.

Haciendo eco de la preocupación por la temática, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Ejecutivo N°3146 del 24

de mayo de 2006<sup>16</sup>, mediante el cual estableció ocho principios éticos (afán de servicio, integridad, objetividad, rendición de cuentas, transparencia, honradez, racionalidad y liderazgo) a observar por el funcionariado público, así como una serie de comportamientos derivados de ellos.

Igualmente, el fortalecimiento de la ética se contempla en las Normas técnicas de control interno para el sector público<sup>17</sup> de 2009, específicamente en el capítulo relacionado con el ambiente de control.

Además, en el año 2008 la Contraloría General de la República proporcionó a las instituciones una Guía para el desarrollo de auditorías de la ética<sup>18</sup>, en la que brinda referencias básicas para el diseño de un marco institucional en materia ética, congruente con la promoción de la ética y la prevención de la corrupción. La Guía presenta un resumen de la importancia de los valores y su impacto en la prevención de la corrupción, un recuento de la normativa vigente sobre el particular y un desarrollo del marco institucional aludido, identificando como factores suyos el programa ético (elementos formales establecidos por la institución para fortalecer la ética), el ambiente ético (aspectos informales que constituyen catalizadores de la vivencia ética y de la observancia del programa ético) y la integración de la ética en los

14 CGR. Plan estratégico institucional 2013-202, pp. 8-13.

15 Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53925&nValor3=58925&strTipM=TCCompleto.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53925&nValor3=58925&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53925&nValor3=58925&strTipM=TCCompleto.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53925&nValor3=58925&strTipM=TC)

16 Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=57282&nValor3=62848&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=57282&nValor3=62848&strTipM=FN)

17 Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64832&nValor3=75418&param2=1&strTipM=TC&Resultado=3&strSim=simp](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64832&nValor3=75418&param2=1&strTipM=TC&Resultado=3&strSim=simp)

18 Disponible en: <https://www.cgr.go.cr/04-documentos/normativa/auditoria-etica.html>

sistemas de gestión (la forma como se manifiesta el nivel ético de la institución en los procesos más vulnerables a las fallas éticas y a la corrupción). Además, suministra una batería de herramientas para valorar tales factores. La Guía puede ser utilizada por los auditores internos al evaluar la situación ética de la institución, así como por la propia administración cuando decida efectuar un diagnóstico como preámbulo para definir y emprender acciones, medidas y mecanismos de fortalecimiento, o por los auditores externos contratados con ese fin.

En materia de capacitación, la Contraloría General tiene a disposición cursos presenciales y virtuales sobre control interno; actualmente, en su página de Internet tiene a disposición del público un curso de autoaprendizaje sobre el particular<sup>19</sup>. Además, desarrolló el curso virtual “Los diez poderes para prevenir la corrupción”, una iniciativa presentada en el VII Congreso Nacional de Gestión y Control, tendente a proporcionar un instrumento de formación profesional en materia de ética e integridad en la función pública y que dirige a los participantes en la aplicación de conocimientos, enfoques y herramientas para potenciar la ética y prevenir la corrupción con una perspectiva de gestión integral.

En esta misma línea, la Contraloría General desarrolló una metodología para auditar la transparencia de las instituciones. Su aplicación inició en 2016 en la fiscalización de procesos específicos en dos instituciones<sup>20</sup> y continúa durante 2017 agregando cinco nuevos estudios que contemplan siete entidades<sup>21</sup>. Tras considerar los resultados de este ejercicio, se determinarán los ajustes que procedan, así como si la metodología debe ser divulgada para su uso por las auditorías internas que decidan aprovecharla.

Finalmente, como mecanismos no tradicionales de fiscalización, el Órgano Contralora ha elaborado el Índice de Gestión Municipal (IGM, desde 2002), el Índice de Gestión Institucional (IGI, desde 2010) y una batería de encuestas a diversos grupos de interés (desde 2015). Ambos instrumentos permiten a las instituciones públicas establecer una comparación sobre una serie de aspectos relacionados su capacidad de gestión, en relación con su evolución en el tiempo, con respecto a otras instituciones similares y con respecto a lo indicado por la normativa que les aplica.

Las condiciones actuales. En congruencia con esa visión de valorar paulatinamente el comportamiento

<sup>19</sup> Disponible en: <https://www.cgr.go.cr/06-servicios/capacitacion/centro-capacitacion.html>

<sup>20</sup> Instituto de Desarrollo Agrario (INDER) y Ministerio de Salud (MINSU).

<sup>21</sup> Consejo de Transporte Público (CTP), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Registro Nacional, Dirección General de Tributación y Municipalidades de Santa Cruz, Quepos y Osa.

de la eficiencia, la transparencia y la ética en el sector público, las Memorias Anuales de la Contraloría General de la República han abordado esas temáticas en forma secuencial.

La Memoria Anual 2016<sup>22</sup>, publicada en mayo de 2017, enfatizó en su capítulo de Opiniones y Sugestiones, en el estado de la prevención de la corrupción entre las instituciones costarricenses, con base en la premisa de que el beneficio social de evitar los actos corruptos es mucho mayor que el derivado de la detección y la sanción de tales actos. En ese sentido, el interés de la Contraloría General en concentrar los esfuerzos de fiscalización y control en la prevención de la corrupción, radica en que ciertamente el costo de ese mal para la Hacienda Pública es muy elevado, pero se revela su mayor magnitud si se contempla el impacto para la sociedad, en término de los efectos negativos sobre el desarrollo económico y social.

La prevención de la corrupción pública requiere identificar aquellos factores que están relacionados con los incentivos individuales y patrones culturales, de quienes gestionan las instituciones públicas, de los terceros que transan con éstas y de la misma ciudadanía al interactuar y controlar la gestión de la Hacienda Pública<sup>23</sup>.

Dado ese amplio espectro de sujetos interesados, no cabe duda de que la

corrupción es un fenómeno difuso y complejo con múltiples causas. Por consiguiente, para prevenirla es necesario adoptar medidas, recursos e instrumentos en diversos ámbitos, con la participación de diversos actores, y que aborden todas las dimensiones identificadas de la corrupción, con especial cuidado en la revisión de los incentivos y la modificación del comportamiento de quienes gestionan la Hacienda Pública y de los sujetos que se relacionan con los servidores<sup>24</sup>.

Uno de los principales insumos para el análisis ofrecido en la Memoria consistió en los resultados de la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción<sup>26</sup>, efectuada en febrero de 2017 y dirigida a tres grupos de población diferentes: la ciudadanía, los funcionarios y los oferentes de bienes y servicios del sector público.

Según esos resultados, el 24% de los ciudadanos encuestados consideran que la corrupción es el problema más grave que está enfrentando el país, precedido únicamente por la seguridad ciudadana (26%). La misma ciudadanía considera que las principales acciones de prevención son la denuncia (23%), la promoción de valores (17%), la educación (15%), la aplicación de las leyes vigentes (7%), las campañas de concientización (5%), la participación ciudadana (4%) y la transparencia en la gestión pública (2%).

<sup>22</sup> Disponible en: <https://www.cgr.go.cr/04-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

<sup>23</sup> CGR. Memoria Anual 2016, p. 6.

<sup>24</sup> Idem, p. 9.

<sup>25</sup> Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc/index.html>

Por su parte, el 69% de los funcionarios públicos consultados afirmaron que su institución efectúa una buena labor para evitar la corrupción. Sin embargo, sus opiniones tienen una relación directa con el nivel de madurez del ambiente de control institucional que esos mismos funcionarios perciben, según se midió en la encuesta con base en siete parámetros. En cuanto a los procesos públicos institucionales con mayor riesgo de corrupción, los encuestados mencionan principalmente la adquisición de bienes y servicios (37%), la contratación de personal (19%) y la gestión financiera y de tesorería (11%).

Por último, un 55% de los oferentes encuestados adujo que los actos de corrupción en las compras públicas son frecuentes o muy frecuentes. Entre las prácticas corruptas de la competencia, los consultados mencionaron el ejercicio de influencia en el diseño de los términos de referencia en los carteles de licitación (81%), la introducción de ajustes en las especificaciones cuando las contrataciones ya han sido adjudicadas, la presión política para recibir una adjudicación (49%) y la presión en la propia institución para un eventual fraccionamiento (44%). Cuando se consultó acerca de los controles más efectivos para evitar la corrupción en las compras públicas, los oferentes mencionaron los propios controles de las empresas privadas (54%), los controles de la institución pública (35%) y los controles judiciales (11%).

<sup>26</sup> Disponible en: <https://www.cgr.go.cr/02-cgr-transp/planes-politicas.html>

Por su parte, el IGI 2016<sup>26</sup> también contempla diversos asuntos relacionados con la prevención de la corrupción. Los principales resultados son los siguientes:

- El 41% de las instituciones públicas no ha formulado una estrategia para incorporar la ética en la cultura organizacional, en tanto el 18% aún no ha promulgado ni adoptado un código de ética u otro documento que reúna los compromisos éticos de la institución y de sus funcionarios. Además, el 57% de las instituciones no ejecuta ni evalúa los resultados de su propia estrategia de fortalecimiento de la ética.
- El 26% de las instituciones públicas no han establecido aún mecanismos para prevenir, detectar y corregir situaciones contrarias a la ética, tales como conflictos de intereses, ejercicio de profesiones liberales y cargos incompatibles con la función pública, desempeño simultáneo de cargos públicos, aceptación de dádivas, sustracción o uso de indebido de recursos y tráfico de influencias.
- En materia de control, el 47% de las instituciones descentralizadas no ha realizado una auditoría de gestión ética institucional

en los últimos cinco años, el 20% no somete su liquidación presupuestaria a una revisión independiente y en el 25% los estados financieros no son auditados externamente y de manera oportuna.

- En relación con la atención de denuncias, el IGI 2016 señala que el 23% de las instituciones descentralizadas no han definido ni divulgado los criterios de admisibilidad de las denuncias que se les presentan, incluyendo la explicación de cómo plantear una denuncia, los requisitos para ello y cualquier otra información adicional. Asimismo, el 32% de las instituciones no dan a los eventuales denunciadores, una garantía expresa y formal de que se mantendrá su confidencialidad, que no se tomarán represalias y que los eventuales efectos de cualquier represalia serán revertidos contra la persona que la denuncia.

Con todo lo anterior, también es importante considerar que en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPCTI), Costa Rica ocupa en la posición 41 entre 178 países<sup>27</sup>. Teniendo presente esta ubicación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha reconocido estos esfuerzos, afirmando que Costa Rica tiene un buen desempeño en comparación con el promedio latinoamericano y del Caribe,

lo que le permitiría ubicarse entre los diez últimos países miembros de esa organización, un poco por debajo del promedio de la OCDE.

En general, la OCDE ha determinado que Costa Rica presenta buenos resultados en materia de integridad, con un puntaje de 7,98 en los indicadores internacionales, en una escala cuyo máximo es 10. En ese sentido, el Índice de Integridad Pública, que evalúa la capacidad de un país para controlar la corrupción con base en la consideración conjunta de sus notas en los subcomponentes de libertad de prensa, carga administrativa, apertura de negocios, ciudadanía digital, independencia judicial y transparencia presupuestaria, ubica a Costa Rica en una posición más alta que el promedio de América Latina y el Caribe y de los países de la OCDE para que son contemplados en ese índice.

Pero ello no significa que se haya alcanzado una situación ideal. Los esfuerzos de las diversas partes deben seguir convirtiéndose en mejoras para fortalecer la prevención de la corrupción. Es claro que en la corrección de las situaciones susceptibles, el papel fundamental recae sobre las autoridades institucionales que como ya se ha mencionado, la normativa vigente encomienda esa tarea al jerarca y a los titulares subordinados. En esos esfuerzos, es conveniente que la administración confíe en la auditoría interna y que esta última esté dispuesta a apoyarla haciendo uso de las

<sup>27</sup> Disponible en: <http://transparencia.org.es/ipc-2016>

competencias que las leyes y la técnica le proveen. Por su parte, en el ejercicio de su rectoría, la Contraloría General continuará procurando, en consorcio con las entidades, organismos y agrupaciones que han asumido un papel en la labor preventiva, la creación de la conciencia en el sector público y en la ciudadanía sobre la importancia de llegar a un nivel de cero tolerancia ante la corrupción, y de que cada quien asuma su parte en esta lucha, conforme con lo que acertadamente indicaron algunos encuestados, al señalar que este es un trabajo de todos.

### **Bibliografía**

Contraloría General de la República. Memoria Anual 2016.

Contraloría General de la República. Plan estratégico institucional 2013-202. Disponible en: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/estrategia/documentos/plan\\_estrategico\\_cgr\\_2013\\_2020.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/estrategia/documentos/plan_estrategico_cgr_2013_2020.pdf)

Ley General de Control Interno. N.º 8292 31 de julio de 2002. Publicada en La Gaceta 169 de 4 de setiembre de 2002.

Disponible en:

<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/portal/documentos/leyes-reglamentos/l-8292.PDF>

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. N.º 7428 de 26 de agosto de 1994. Publicada en La Gaceta 210 de 4 de noviembre de 1994. Disponible en:

<https://www.cgr.go.cr/04-documentos/normativa/normativa.html>

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). ISSAI 5700, Directriz para la auditoría de prevención de la Corrupción. s.f. Disponible en: [www.issai.org](http://www.issai.org).

The Institute of Internal Auditors (The IIA). Auditoría interna y fraude. IPPF-Guía para la práctica. Emisión: The IIA, diciembre 2009. Traducción: Instituto de Auditores Internos del Ecuador, setiembre 2011. Disponible en: [www.theiia.org](http://www.theiia.org).

Transparency International. Índice de Percepción de la Corrupción 2016: Urge abordar el círculo vicioso de corrupción y desigualdad. Disponible en: <http://transparencia.org.es/ipc-2016/>

# Gestión y control

BOLETÍN TÉCNICO

BOLETÍN 2018

Nota: Los artículos en este Boletín Técnico son aportes universitarios, estudiantes u otros colaboradores. Los mismos no corresponden a pronunciamientos de la Contraloría Universitaria, los cuales se canalizan por los medios establecidos en los procedimientos vigentes.

Lo invitamos a visitar nuestra página web <http://www.ocu.ucr.ac.cr> en la que podrá obtener información sobre la función de auditoría, temas de interés para la administración universitaria; incluso puede remitirnos sus observaciones y sugerencias.

Si desea que se considere un artículo para publicar en este boletín, nuestra dirección de correo electrónico es [contraloria.universitaria@ucr.ac.cr](mailto:contraloria.universitaria@ucr.ac.cr) con referencia al Consejo Editorial de "Gestión y Control" o puede comunicarse a los teléfonos 2511-1433 y 2511-5942.

Publicación periódica de la Oficina de Contraloría Universitaria

Teléfonos: 2511-1433 y 2511-5942. Fax: 2224-3670

Correo electrónico: [contraloria.universitaria@ucr.ac.cr](mailto:contraloria.universitaria@ucr.ac.cr)

Página web: <http://www.ocu.ucr.ac.cr>

