

## Artículo



**JENNIFER ARROYO CHACÓN**

Abogada, Contadora Pública Autorizada (Auditora) y administradora pública de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

# Resultados de los procedimientos administrativos originados en faltas relacionadas con la declaración jurada de bienes, tramitados por la Contraloría General de la República de Costa Rica<sup>1</sup>

## INDICADORES DE CONTEXTO

**País:** Costa Rica

**Institución:** Contraloría General de la República

## RESUMEN ANALÍTICO

En el presente artículo se resumen los principales resultados obtenidos por la Contraloría General de la República, en virtud de los procedimientos administrativos disciplinarios abiertos bajo su potestad sancionatoria por faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes.

Se analizan tópicos como los procedimientos iniciados, las causales que originaron su apertura, las sanciones aplicadas y lo resuelto en segunda instancia.

## PALABRAS CLAVE

Ética pública, Potestad sancionatoria, Lucha contra la corrupción, Declaración Jurada de bienes

<sup>1</sup> Todos los cuadros y gráficos incluidos en el texto son elaborados por la autora con base en la información de procedimientos disciplinarios de la Contraloría General de la República de Costa Rica



Resultados de los procedimientos administrativos originados en faltas relacionadas con la declaración...

*Jennifer Arroyo Chacón*

## I. ANTECEDENTES

Costa Rica fue uno de los primeros países en firmar y aprobar en el seno de la Asamblea Legislativa la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción de los países miembros de la OEA en 1997; no obstante, fue poco o casi nada lo que se hizo en ese tiempo para ejecutar lo allí acordado; siendo hasta el año 2004, luego de varios escándalos de corrupción que por así decirlo se “desempolvó” dicha Convención y se empezaron a implementar varias de sus medidas.

Producto de ello, en el año 2005 se aprueba la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la cual significa un gran avance desde el punto de vista normativo, pues la ley que regulaba esta materia era la Ley N° 6872 denominada Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, del 17 de junio de 1983.

## II. POTESTAD SANCIONATORIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dentro de las innovaciones introducidas en los numerales 38 y 39 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública se encuentran la de establecer como faltas administrativas y por ende, causales para aplicar sanciones administrativas el incumplimiento de las obligaciones vinculadas con el deber de declarar que poseen los funcionarios públicos.

La creación de estas faltas administrativas, tales como: la falta de presentación tardía de la declaración, la falta de omisión del deber de declarar, la falta de omisión de información en la declaración y la falta por no veracidad de los datos declarados constituyen un aspecto fundamental para darle respaldo a la declaración jurada de bienes, y compelir a los funcionarios a cumplir con su deber de declarar de tal manera que este instrumento realmente sea un medio para detectar los actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos.

Este respaldo a la declaración jurada de bienes se vincula con la “Potestad para ordenar y recomendar sanciones” que posee la Contraloría General de la República, según lo señala el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En otras palabras la potestad que posee el órgano contralor de iniciar de oficio procedimientos administrativos y aplicar sanciones a los funcionarios a quienes se les comprueba la comisión de una



*Recepción de la declaración en la CGR*

falta administrativa se vincula con las causales introducidas al ordenamiento jurídico por faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes, constituyó un cambio de paradigma muy importante para darle respaldo a la declaración jurada de bienes como un instrumento para detectar y sancionar actos de corrupción y a su vez, implicó cambios importantes en la labor sancionatoria del órgano contralor, cuyos resultados más sobresalientes pretendemos resumir en el presente artículo.

## III. RESULTADOS DE LA LABOR SANCIONATORIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CON RELACIÓN A FALTAS VINCULADAS CON LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES

### a. De los procedimientos iniciados

Dentro de las implicaciones que posee la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, junto con la creación de las causales de responsabilidad administrativa por faltas cometidas en contra de la declaración jurada de bienes, se encuentra también, el incremento en el número de declarantes, pues se pasó de 3.500 con la ley anterior a cerca de 11.000 según los perfiles de declarantes que se encuentran regulados en el Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

Lo anterior significó un incremento importante en los procedimientos administrativos iniciados por faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes, cítese por ejemplo, para el año 2005 cuando se aprobó la Ley no se inició ningún procedimiento disciplinario por estas causales, no obstante, para los años siguientes estas causales fueron incrementando, y entre los años 2006 al 2009 se iniciaron 211 procedimientos por faltas vinculadas con la declaración:

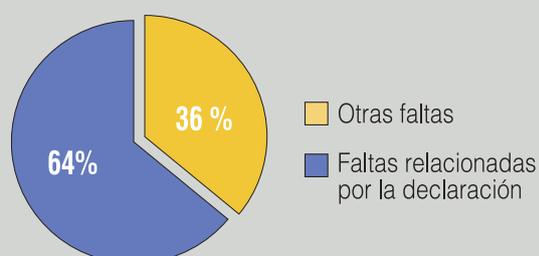
Resultados de los procedimientos administrativos originados en faltas relacionadas con la declaración...

Jennifer Arroyo Chacón

Procedimientos disciplinarios abiertos por la CGR con la entrada en vigencia de la Ley contra la corrupción			
AÑO	OTRAS FALTAS	FALTAS RELACIONADAS POR LA DECLARACIÓN	TOTAL
2006	20	19	39
2007	26	128	154
2008	33	30	63
2009	41	34	75
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>211</b>	<b>331</b>

Incluso, de los 331 procedimientos abiertos entre los años 2006 al 2009, 211 eran por faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes, es decir, un 64% del total de la labor sancionatoria realizada por el órgano contralor, lo que evidencia el importante peso que este tipo de faltas posee sobre el trabajo realizado por la Contraloría en este ámbito.

GRÁFICO 1  
RELACIÓN DE PROCEDIMIENTOS POR DECLARACIONES DEL TOTAL DE PROCEDIMIENTOS



#### b. Causales por las que iniciaron los procedimientos

Resulta importante analizar cuáles son las causales que originan la apertura de estos procedimientos, ya que podemos dividir las causales en dos tipos: a. Las faltas formales que son la presentación extemporánea de la declaración y la no presentación de la declaración, y, b. Las faltas sustantivas o de fondo, que corresponden a faltas por omisión de la información declarada, por falta de veracidad en los datos declarados, o bien, por delitos de corrupción detectados en virtud de la declaración jurada de bienes, estas faltas sustantivas se difieren de las faltas formales porque implican una revisión de los datos contenidos en la declaración jurada de bienes, y contrastarlos con otros medios de prueba, lo cual constituye el verdadero objetivo de este instrumento.

No obstante, de la revisión de las causales que originaron los 211 procedimientos vinculados con faltas de la declaración, el 99,05% corresponden a faltas formales, y sólo el 0,95% se refiere a faltas sustantivas o de fondo.

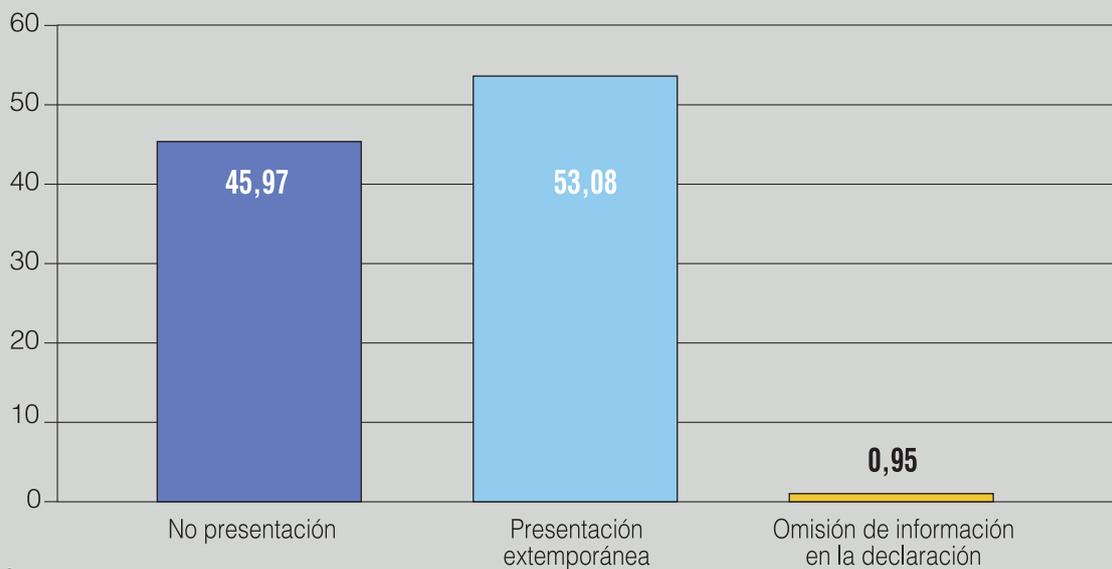
Estos datos se resumen en el siguiente cuadro:

Causales para la apertura de los procedimientos por declaración jurada de bienes				
AÑO	NO PRESENTACIÓN	PRESENTACIÓN EXTEMPORANEA	OMISIÓN EN LA DECLARACIÓN	TOTAL
2006	5	13	1	19
2007	53	75	0	128
2008	19	10	1	30
2009	20	14	0	34
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>112</b>	<b>2</b>	<b>211</b>

De los datos anteriores, se concluye que únicamente han existido tres causales por las cuales se han iniciado procedimientos disciplinarios, que son por la No presentación un total de 97 que corresponde al 45,97%, por presentación extemporánea se iniciaron 112 procedimientos administrativos, que se refiere a más de la mitad de los procedi-

mientos iniciados, pues corresponde al 53,08, y que junto constituyen el 99,05% como faltas formales, mientras que por omisión en la declaración, que es una falta sustantiva o de fondo únicamente se han iniciado 2 casos que es el 0,95% del total de los procedimientos iniciados en los últimos años.

GRÁFICO 2  
CAUSALES PARA LA APERTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS



### c. ancones aplicadas

Se puede decir que ha existido una evolución sobre las sanciones aplicadas a este tipo de faltas, ya que para el año 2006 únicamente se aplicaron cuatro tipos de sanciones que son: amonestación escrita publicada en La Gaceta, suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio por 15 días y despido sin responsabilidad patronal.

Para el año 2007 se da una mayor diversificación del abanico de sanciones que se imponen, sobre todo en los días de suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio y se imponen suspensiones por 8 días, 15 días, 20 días y 30 días, además, como otro elemento importante, para el año 2007 se empieza a aplicar de forma tímida la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, como complemento a una falta principal, ya sea junto con el despido sin responsabilidad patronal o junto con la cancelación de credencial para los puestos de elección popular, sea alcaldes o regidores municipales.

La anterior figura significa una presunción de inhidoneidad del funcionario para cumplir un cargo de la Hacienda Pública, de tal manera que el declarante que ha sido sancionado con esta prohibición no puede ingresar a ocupar otro cargo de este tipo, igualmente, se ha interpretado que si el funcionario se encuentra bajo una relación laboral al momento de ser sancionado se le debe cesar en dicho puesto, con lo que ocurre un despido como correlación a esa inhidoneidad, y por lo tanto, se debe finalizar la relación laboral sin responsabilidad del Estado.

También resulta importante señalar que para los años 2006 y 2007, no existía una homogenización de criterios sobre las sanciones a aplicar, de tal manera que se encuentran casos que para la misma falta se aplican sanciones distintas; no obstante, ya para los años 2008 y 2009 se tiende a establecer una misma línea sobre las sanciones a imponer, cumpliendo el principio de que a igual falta igual sanción.

Resultados de los procedimientos administrativos originados en faltas relacionadas con la declaración...

Jennifer Arroyo Chacón

Las resoluciones emitidas en primera instancia para los procedimientos administrativos de los años 2006 al 2009, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

<b>Resoluciones finales de los procedimientos</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>
Absuelve	0	7	1	2	10
Amonestación por escrito (La Gaceta)	10	36	4	11	61
Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio por 8 días	0	2	0	0	2
Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio por 15 días	2	21	5	0	28
Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio por 20 días	0	5		1	6
Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio por 25 días	0		1	0	1
Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio por 30 días	0	25	4	1	30
Despido sin responsabilidad patronal	7	6	4	3	20
Despido sin responsabilidad patronal y Prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública	0	1	3	7	11
Cancelación de credencial de alcalde o regidor	0	18	3	5	26
Cancelación de credencial y Prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública	0	7	4	4	15
Prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública	0		1	0	1
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>128</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>211</b>

Las resoluciones de los mencionados procedimientos administrativos se pueden agrupar en cuatro grandes grupos que son: a. Absolución, que son aquellos casos en donde existían causales eliminación de la responsabilidad y se resuelve a favor del declarante; b. Amonestación Escrita publicada en La Gaceta, que es una amonestación que se publica en el diario oficial del país, c. Suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio, el cual se aplica por diferente cantidad de días según la gravedad de la falta que podrían ser por un mínimo de 8 días y un máximo de 30 días, por así disponerlo la Ley; y d. Despido sin responsabilidad patronal o cancelación de credenciales, y la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, el despido sin responsabi-

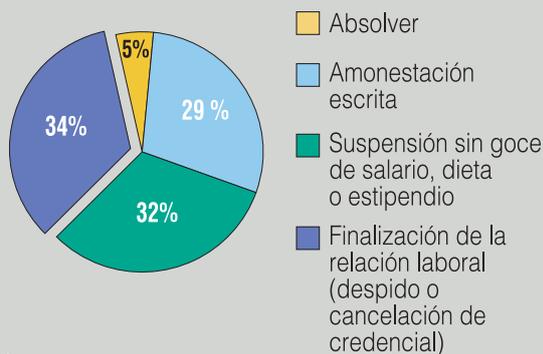
dad patronal se aplica a los funcionarios que mantienen una relación obrero-patronal al momento de dictarse la sanción, la sanción de cancelación de credencial se aplica para los puestos de elección popular, en donde no existe una relación obrero patronal con la institución, sino un cargo de elección por un periodo de tiempo, tal es el caso de los alcaldes y regidores municipales y con la cancelación de la credencial. Finalmente, se incluye en este grupo la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, ya que generalmente se ha aplicado en conjunto con la sanción de despido sin responsabilidad patronal o cancelación de credencial, y además, porque se ha interpretado que dicha prohibición implica a su vez la finalización de la relación laboral con la ins-

Resultados de los procedimientos administrativos originados en faltas relacionadas con la declaración...  
*Jennifer Arroyo Chacón*

titución por la inhidoneidad para ocupar cargos públicos.

En consecuencia podemos sintetizarlos resultados de esta actividad de la siguiente forma:

**GRÁFICO 3**  
**RESOLUCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS. 2006-2009**



Se puede deducir, que las absolutorias es el menor de los supuestos, ya que corresponde a únicamente 10 casos, para un 5%, mientras que la finalización de la relación que el declarante poseía con la institución es la sanción más aplicada, para un 34%, ya que se utilizó en 73 casos, de ellos 31 fueron por despidos sin responsabilidad patronal y en 42 ocasiones se aplicó la cancelación de credenciales.

Asimismo, de los 31 despidos en 11 ocasiones se aplicó en conjunto con la prohibición de ingreso o reingreso a un cargo de la Hacienda Pública, y de las 42 sanciones por cancelación de credencial en 15 oportunidades se aplicó conjunto con dicha prohibición.

Ahora bien, la sanción de suspensión sin goce de salario es la segunda sanción más aplicada en 67 ocasiones para un 32% y finalmente, la sanción de amonestación escrita publicada en la Gaceta se aplicó en 61 oportunidades para un 29% del total de las sanciones aplicadas.

#### **d. Sobre lo resuelto en segunda instancia**

De los 211 procedimientos administrativos iniciados por faltas relacionadas con la declaración jurada de bienes sólo 47 recurrieron la sanción impuesta, lo cual es apenas un 22% de los casos.

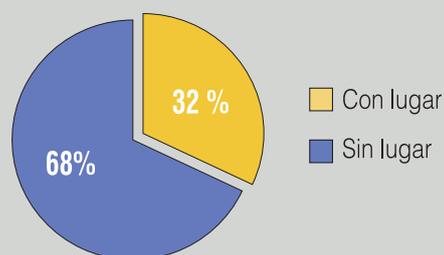
Año	Cantidad de Resoluciones recurridas
2006	10
2007	23
2008	10
2009	4
<b>Total</b>	<b>47</b>

Para los años 2006, 2008 y 2009 la tendencia de segunda instancia es mantener la sanción impuesta y declarar el recurso sin lugar, únicamente sobre sale el año 2007 en donde la relación de los casos en que se declaró sin lugar el recurso fue casi igual a los casos en que se declaró con lugar.

RESOLUCIÓN DE II INSTANCIA	2006	2007	2008	2009	Total
Con lugar	2	11	2	0	15
Sin lugar	8	12	8	4	32

No obstante, en términos globales en segunda instancia se ha mantenido mayoritariamente, en un 68%, la resolución de primera instancia.

**GRÁFICO 2**  
**RESOLUCIONES DE SEGUNDA INSTANCIA**



Asimismo de los 15 casos declarados con lugar, sólo en 2 ocasiones se absolvió de responsabilidad, es decir, mientras que en las restantes 13 oportunidades la resolución fue únicamente para disminuir la sanción, pero manteniendo la responsabilidad.

Resultados de los procedimientos administrativos originados en faltas relacionadas con la declaración...

*Jennifer Arroyo Chacón*

En otras palabras, sólo en 2 ocasiones, es decir, en un 4% se eliminó la responsabilidad declarada en primera instancia, manteniéndola en las otras 45 apelaciones, para un 96%, lo cual es una prueba de la fundamentación dado en primera instancia a la resolución sancionatoria.

#### IV. CONCLUSIÓN

De lo anteriormente expuesto se pueden obtener las siguientes conclusiones:

1. Con la aprobación de la Ley en contra de la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública se le otorga un importante respaldo a la declaración jurada de bienes de parte de los funcionarios públicos como un instrumento para detectar casos de corrupción en la función pública.

2. La creación de causales disciplinarias originadas en faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes unido a la potestad sancionatoria que posee la Contraloría General de la República ha permitido que el órgano contralor inicie procedimientos disciplinarios a los declarantes que infringen las normas de la declaración.

3. Lo anterior ha tenido un impacto muy importante en la función sancionatoria del órgano contralor, toda vez que del año 2006 al 2009 se iniciaron 211 procedimientos por faltas vinculadas con la declaración juradas de bienes, es decir un 64% del total de procedimientos iniciados en la Contraloría.

4. Pese a los esfuerzos realizados con el fin de llevar a cabo una verificación del contenido de la declaración, el 99,05% de los procedimientos iniciados versan por faltas formales, por no presentación un 45,97% y presentación extemporánea un 53,08%, de tal manera, que sólo el 0,95% han versado por faltas sustantivas o de fondo, que se refieren a la omisión de la información declarada.

5. De la resolución de los casos, la absoluta es la menor de ellas para un 5%, mientras que la finalización de la relación que el declarante poseía con la institución es la sanción más aplicada, para un 34%. Por su parte, la sanción de suspensión sin goce de salario es la segunda sanción más aplicada para un 32% y finalmente, la sanción de amonestación escrita publicada en la Gaceta se aplicó en un 29% de los casos.

6. De los 211 procedimientos administrativos iniciados por faltas relacionadas con la declaración jurada de bienes sólo 47 recurrieron la sanción



*Isla de San Lucas*

impuesta, lo cual es apenas un 22% del total de resoluciones emitidas.

7. De dichos recursos de apelación, en segunda instancia se declararon sin lugar el 68%, y con lugar el 32% restante, no obstante, de los recursos declarados con lugar sólo en 2 ocasiones se eliminó la responsabilidad y en el resto se disminuyó la sanción.

8. En conclusión, en sólo el 4% de los casos la segunda instancia ha eliminado la responsabilidad declarada en primera instancia, manteniéndola para el restante 96% de los casos.

Finalmente, de lo antes expuesto se puede afirmar que las faltas vinculadas con la declaración jurada de bienes han poseído implicaciones importantes en la labor sancionatoria que realiza el órgano contralor.

Asimismo, se debe tener presente que el esfuerzo debe enfocarse más en las faltas sustantivas o de fondo de la declaración, que son las verdaderas faltas vinculadas con actos de corrupción; no obstante, se está trabajando en la implementación de cambios tanto al instrumento como a la normativa que lo rige para alcanzar dicho objetivo, de tal manera que en el futuro se inviertan los presentes datos, y las faltas sustantivas o de fondo sean las principales causales de la apertura de procedimientos disciplinarios originados en la declaración jurada de bienes, y en menor medida las faltas formales.