

*PROPUESTA PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA
DECLARACIÓN JURADA DE BIENES COMO UN INSTRUMENTO EN
LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA*

Jennifer Isabel Arroyo Chacón ¹

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	450
Palabras clave	450
Abstract	450
Keywords	450
I. Introducción	450
II. Evolución histórica de la figura de la declaración jurada de bienes en la normativa costarricense	451
1. Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949	451
2. Ley N° 1166 denominada Ley de Declaración Jurada de Bienes en los Funcionarios Públicos, del 14 de junio de 1950	452
3. Ley N° 6872 denominada Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, del 17 de junio de 1983.	452
4. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)	453
5. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 del 6 de octubre de 2004	454
III. Resultados de la potestad sancionatoria de la Contraloría General de la República entre el año 2006 y el 2009.	456
1. Causales por las que iniciaron los procedimientos	456
2. Sanciones aplicadas	454
3. Sobre lo resuelto en segunda instancia	456
IV. Propuestas para mejorar la efectividad de la declaración jurada de bienes en la lucha contra la corrupción.	458
1. Declaración liquidativa	458
2. Publicidad de la declaración	458

¹ Abogada, Auditora (Contadora Pública Autorizada) y Administradora Pública. Master en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública.

3. Inclusión de nuevos perfiles de declarantes	459
4. Depurar la lista de funcionarios que declaran	459
5. Declaración de los familiares hasta el primer grado de consanguinidad del declarante.	460
6. Declaración electrónica	460
7. Designar a las oficinas de recursos humanos como instancias de control del cumplimiento del deber de declarar	461
8. Implementación del cobro de multas por presentación tardías	461
9. Eliminación de la prevención	461
10. Verificación del contenido de la declaración	462
V. Conclusiones y discusión	462
VI. Bibliografía utilizada	463

RESUMEN

La presente investigación constituye una propuesta de diez alternativas que permitan hacer de la declaración jurada de bienes un instrumento más eficiente en la lucha contra la corrupción. Para ello resulta necesario eliminar las faltas formales por las cuales el órgano contralor ha iniciado procedimientos disciplinarios con el fin de permitirle invertir sus recursos en la comprobación de la veracidad del contenido de la declaración, y demás faltas sustantivas o de fondo, que constituyen los verdaderos actos de corrupción; ello con el fin de que el instrumento de la declaración jurada de bienes, cumpla con el objetivo de servir en la detección y lucha contra la corrupción para el cual fue creado.

PALABRAS CLAVE: -LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, DECLARACIONES JURADAS DE BIENES, PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

ABSTRACT

This research is a proposal of ten alternatives to make the sworn statement of assets a more efficient instrument in the fight against corruption. This requires eliminating the formal errors for which the Comptroller has initiated disciplinary proceedings in order to enable it to invest its resources to check the veracity of the contents of the statement, and other substantive or substantive errors, which are the real corruption; it to the instrument of the sworn statement of assets, meets the objective of serving in the detection and fight against corruption for which it was created.

KEY WORDS: ANTI-CORRUPTION, ESTATE-TAX RETURNS, DISCIPLINARY PROCEDURES

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un mal que aqueja a la sociedad costarricense cada vez con más fuerza, razón por la cual en los últimos años se han introducido reformas importantes en la normativa vigente y mecanismos tendientes a detectar y sancionar los actos de corrupción.

Dentro de dichos mecanismos se encuentra la declaración jurada de bienes y la potestad sancionatoria otorgada a la Contraloría General de la República sobre las faltas vinculadas con este instrumento; no obstante, de la evaluación de los resultados de estos procedimientos -que se explicaran con detalle más

adelante-, se concluye que la labor sancionatoria realizada por el órgano contralor ha estado enfocada a las faltas formales de la declaración, y no así a las faltas sustantivas o de fondo, que constituyen los verdaderos actos de corrupción.

Ante esta situación surge la necesidad de realizar la presente investigación, que inició con la revisión del desarrollo de la evolución histórica que han tenido las declaraciones juradas en la normativa costarricense desde 1949, cuando se incluyó el deber de declarar de parte de ciertos funcionarios públicos en la Constitución Política aprobada en ese año, y en la Ley N° 1166 denominada Ley de Declaración Jurada de Bienes en los Funcionarios Públicos, del 14 de junio de 1950.

Posteriormente, esta figura sufrió reformas; no obstante, el cambio más significativo se dio con la aprobación de la Ley N° 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, aprobada el 10 de octubre del 2004, que se origina en la Convención Interamericana de los países miembros de la OEA en la lucha contra la corrupción.

Con la aprobación de la Ley N° 8422 se le otorga mayor relevancia a la declaración jurada de bienes, ampliando los cargos públicos a los que se aplica, instruyendo un régimen sancionatorio fuerte para el funcionario infractor y otorgándole potestades disciplinarias a la Contraloría General de la República por violaciones al deber de declarar.

Como consecuencia a partir del año 2006 se iniciaron procedimientos disciplinarios sancionatorios por faltas originadas en la declaración jurada de bienes, los cuales fueron revisados y analizados para efectos de la presente investigación.

Finalmente, se enlistan diez mecanismos que se consideran necesarios de implementar con el fin de que la declaración jurada de bienes sea un instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, y que la labor sancionatoria que ejerce el órgano contralor sea efectiva y ejemplificante para prevenir este tipo de actos.

Dicha lista no pretende agotar el tema, pues aún quedan aspectos que mejorar en este

instrumento, pero se consideran los más relevantes y en algunos casos fáciles de implementar, que tendrían resultados positivos en la tarea que realiza la Contraloría General de la República.

Asimismo, estas alternativas pueden aplicarse en conjunto o de forma individual, pues cada una posee un objetivo definido y por sí misma contribuyen a alcanzar el objetivo propuesto.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA DE LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES EN LA NORMATIVA COSTARRICENSE

La figura de la declaración jurada de bienes no resulta nueva para el ordenamiento jurídico costarricense, pues ha estado presente desde la Constitución Política de 1949; no obstante, sí ha sufrido importantes reformas en los últimos años, que se detallan a continuación.

1. Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949

El deber del funcionario público de rendir declaración jurada de bienes posee rango constitucional, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política de 1949, lo cual denota la importancia que el constituyente le otorga a este instrumento en la lucha contra la corrupción.

Por su parte, el artículo 193 de la Constitución Política establece la obligación del Presidente de la República, ministros de gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos, de presentar la declaración de bienes.

ARTÍCULO 193.- El Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos, están obligados a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley.

Nótese que el constituyente quería dejar clara la obligación del presidente y los ministros de la república de presentar la declaración; ahora

bien, con la frase “*funcionarios que manejan fondos públicos*” le dejó al legislador la potestad para que vía ley, incluya a los demás funcionarios de la Hacienda Pública, por las funciones que realizan y la potestad de disponer de los recursos públicos, para que presenten dicha declaración.

Labor que ha llevado a cabo el legislador con la promulgación de normativa específica para el tema de la declaración jurada de bienes, desde dicha fecha.

2. Ley N° 1166 denominada Ley de Declaración Jurada de Bienes en los Funcionarios Públicos, del 14 de junio de 1950

La primera vez que nuestro ordenamiento jurídico contó con un texto legal que regulaba de forma específica la obligación de presentar la declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios que manejan fondos públicos, fue el 14 de junio de 1950 con la promulgación de la Ley N° 1166 denominada Ley de Declaración Jurada de Bienes en los Funcionarios Públicos.

Este texto normativo de apenas 8 artículos puede considerarse actualmente como un documento sumamente general y sencillo, no obstante, tuvo gran importancia para la época de su publicación, pues amplía la cantidad de funcionarios obligados a declarar.

Con esta ley, se incluyen además, del Presidente y Ministros de Gobierno obligados por la Constitución, a los Viceministros o Subsecretarios de Estado, el Contralor y Subcontralor Generales de la República, los Gerentes y Subgerentes de los Bancos del Estado y de las instituciones autónomas, el Tesorero Nacional, el Director General de la Tributación Directa, el Jefe de la Proveeduría Nacional, el Jefe de la Oficina de Presupuesto, el Contador Mayor de la República, el Inspector General de Hacienda, el Jefe de la Pagaduría Nacional, los Administradores de Aduana y los demás funcionarios que administran fondos públicos.

Igualmente, se regulan aspectos formales como la forma de rendir la declaración que era ante un notario público, quien con su fe pública daba veracidad a los datos incluidos en ella, y

debía presentarse ante la Contraloría General de la República dentro de los primeros quince días siguientes a la aceptación del cargo.

En esa época solo se menciona la declaración inicial, al momento de iniciar en el cargo, y la declaración final, cuando se abandonaba el cargo, y no se había contemplado aún la declaración anual que poseemos actualmente.

Si bien, en esta ley se señalaban sanciones para quien omitiera su deber de declarar, lo que establecía era que la Contraloría General de la República debía comunicar de dicho incumplimiento a la Asamblea Legislativa en el caso de que el infractor fuera el Presidente de la República, Vicepresidentes, Ministros o Viceministros; mientras que dicha comunicación debía hacerse al superior jerárquico en los demás declarantes.

No obstante, dicha ley era omisa en cuanto a indicar qué debía hacer la Asamblea Legislativa o el superior jerárquico cuando recibieran dicha comunicación, asimismo, el órgano contralor no podía sancionar directamente al funcionario infractor.

Inclusive, la potestad de investigar enriquecimientos irregulares de un declarante, recaía en la Procuraduría General de la República, y no en la Contraloría.

El papel de la Contraloría General de la República era sumamente limitado, prácticamente un mero tramitador de la declaración, sin potestades sancionatorias o administrativas.

3. Ley N° 6872 denominada Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, del 17 de junio de 1983.

En 1983 se promulga la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, que deroga la anterior, y que constituye un texto más completo y no se refiere únicamente a la presentación de la declaración jurada, sino que por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se elabora una ley específica para luchar contra el enriquecimiento ilícito en la función pública, y dentro de este contexto se incluye un apartado referente a la presentación de las declaraciones juradas.

Por su parte, en el Reglamento a la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos, Decreto ejecutivo N° 24885-MP se incluían en los artículos 27, 28 y 29 la lista de declarantes, con lo cual se amplía la obligación de declarar a 3500 personas declarantes.

En el texto de esta ley se introducen importantes reformas, pues no sólo amplía la cantidad de declarantes, sino que elimina la declaración presentada ante notario de la ley anterior, de tal manera que la Contraloría General de la República debía suministrar el formulario necesario para rendir declaración, así como mantener un registro de declarantes.

Se establece la confidencialidad de la declaración como un mecanismo para proteger a los declarantes, así como la declaración anual que no existía en la ley anterior, la cual debía presentarse durante la segunda quincena del mes de mayo.

Otra variación importante, es que la potestad de investigar las variaciones en el patrimonio del declarante las traslada a la Contraloría General de la República, de tal forma que la Procuraduría General de la República, desaparece del tema de las declaraciones juradas.

Esta ley es más completa en el tema de sanciones, e incluso menciona sanciones disciplinarias, como el despido automático sin responsabilidad patronal por incumplir con la presentación de la declaración inicial de bienes y la declaración anual.

Otra sanción administrativa consistía en la prohibición de ingresar nuevamente a un cargo público para aquel funcionario público que no hubiere presentado la declaración final de bienes al finalizar de ocupar el cargo.

Se debe destacar que este cuerpo normativo introduce la primera sanción penal vinculada con la declaración jurada de bienes, pues contenía una sanción de seis meses a cuatro años de prisión e inhabilitación especial para el cargo que desempeña, por igual tiempo, contra el funcionario público que mintiera u ocultare información en su declaración de bienes; además de perder los bienes obtenidos gracias a un acto de corrupción.

Un aspecto de importante reforma de esta ley son las potestades que se le otorgan al órgano contralor, pues pasó de ser un mero tramitador al director del proceso de declaraciones juradas, pues vía reglamento podía definir cuáles funcionarios estaban obligados a rendir declaración, a investigar a un funcionario público sobre el cual se sospeche la comisión de un acto de corrupción, aun cuando no fuere declarante, siendo esta una potestad fundamental para la lucha contra la corrupción.

Finalmente, como reforma más importante, se le otorga a la Contraloría General de la República la potestad de iniciar procedimientos disciplinarios contra funcionarios públicos que incumplan los lineamientos establecidos en dicha ley sobre el tema de las declaraciones juradas de bienes.

4. Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

Ante el creciente problema de la corrupción en los últimos años, y que azota en mayor o menor medida a todos los gobiernos, incluido el de Costa Rica, surgió la necesidad de los países integrantes de la Organización de Estados Americanos, de promulgar la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fue suscrita en Caracas, Venezuela, en marzo de 1996.

Por su parte, Costa Rica firmó este documento el 29 de marzo de 1996 y fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 9 de mayo de 1997; mientras que el 4 de junio de 2001 se aceptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) que es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo, en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas

con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Dentro de los múltiples mecanismos preventivos de lucha contra la corrupción que contiene la Convención, está la declaración jurada de bienes, y sobre el cual se establecieron una serie de pautas, como los funcionarios obligados a declarar que debían ser aquellos funcionarios que por su jerarquía, rango o por la naturaleza de sus funciones, tengan un poder de disposición sobre los fondos públicos.

Se debe destacar que es en virtud de esta Convención y de los compromisos que adquirió Costa Rica en el tema, que se promueve la aprobación de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública N° 8422 del 6 de octubre de 2004, que recapitula las disposiciones señaladas en dicha Convención sobre el tema, y que se detalla a continuación.

5. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 del 6 de octubre de 2004

La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, como se mencionó anteriormente surge de los compromisos que adquirió nuestro país con la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos; y cuyo objetivo es combatir la corrupción como un mal que deteriora los cimientos de la institucionalidad costarricense, ya que opera en contraposición a los intereses

de la ciudadanía y por lo tanto, erosiona el buen y eficaz ejercicio de la función pública.

En dicha ley se enlistan una serie de mecanismos tendientes a luchar contra la corrupción, ente ellas la declaración jurada de bienes como información incidental para detectar el enriquecimiento ilícito de los servidores en la función pública.

La modificación más significativa que se presentó cuando entró en vigencia esta ley fue la cantidad de funcionarios obligados a rendir declaración, pues se pasó de 3.500 con la ley anterior, a 11.000 declarantes, lo cual fue un impacto muy fuerte para la capacidad que poseía el órgano contralor para hacerle frente a esta gran cantidad de declaraciones; inclusive en muchos casos, estos funcionarios sometidos al régimen de declaración de bienes no tenían una verdadera disposición de fondos públicos.

Las principales reformas introducidas en esta ley, respecto al papel del órgano contralor pueden visualizarse en el cuadro de la página siguiente.

Finalmente, dentro de las reformas más importantes está el régimen sancionatorio, el cual resulta más completo que en la normativa anterior, pues se incluyen como faltas disciplinarias administrativas la presentación tardía de la declaración, la falta de veracidad, omisión o simulación en sus declaraciones de situación patrimonial, el retardar o desobedecer el requerimiento del órgano contralor de aclarar o ampliar su declaración y finalmente, la violación a la confidencialidad de las declaraciones.

De tal manera, que se le otorga un mayor grado coercitivo a este instrumento.

Modificación introducida	Explicación
Registro de declaraciones juradas	Se mantiene la obligación del órgano contralor de elaborar la lista o perfiles de los funcionarios obligados a rendir declaración.
Responsabilidad de la administración de elaborar la lista de declarantes	Se delega en los encargados de recursos humanos, la responsabilidad de definir con exactitud los funcionarios dentro de la organización que deben declarar.
Presentación de la declaración inicial	Se amplía el plazo a los primeros treinta días hábiles siguientes a la fecha de nombramiento o la de declaración oficial de la elección por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, cuando se trate de cargos de elección popular.
Presentación de la declaración anual	Se debe presentar una vez al año, durante los primeros quince días hábiles de mayo, en donde se hagan constar los cambios y las variaciones en relación con la situación patrimonial declarada.
Presentación de la declaración final	Se debe presentar dentro del plazo de los treinta días hábiles inmediatos al cese de funciones, en la cual se reflejen los cambios y las variaciones en la situación patrimonial.
Declaración jurada por orden singular	Potestad que tienen tanto la Contraloría General de la República o el Ministerio Público, de ordenarle a cualquier funcionario que administre o custodie fondos públicos, que presente declaración jurada de su situación patrimonial, y deberá hacerlo a partir del siguiente día a la fecha en que recibió la orden; aun cuando no esté formalmente obligado a hacerlo, y a partir de ese momento ese servidor quedará obligado a continuar rindiendo las respectivas declaraciones.
Sanciones a la violación de la confidencialidad de las declaraciones	Se establecen sanciones para el funcionario de la Contraloría General de la República que violente la confidencialidad de la declaración jurada de bienes.
Ámbito temporal de la declaración	Cuando un funcionario ingresa a un cargo público, que le exige declarar, debe incluir todos los bienes, rentas, derechos y demás que conforman su patrimonio, hasta un año hacia atrás de ocupar dicho cargo
Usufructo de Hecho y simulación	Obliga al declarante a incluir los usufructos de hecho que disfrute y quien no lo declare incurre en la falta de simulación y podría ser sancionado por ello.
Delito de Falsedad en la declaración jurada	Sanciona con prisión al funcionario público que incurra en falsedad, simulación o encubrimiento en una declaración jurada
Obligación de verificar la veracidad de la información suministrada	Se le impone la obligación a la Contraloría General de la República, de verificar la veracidad y exactitud del contenido de las declaraciones juradas, es decir, no basta únicamente por velar que los funcionarios presenten la declaración, sino que se debe constatar esos datos con la realidad
Facultad de investigar	Faculta a este órgano contralor para que realice las investigaciones que considere necesarias, si considera que existen suficientes indicios de que un funcionario público esté cometiendo un acto ilícito.
Prohibición de reingresar a un cargo de la Hacienda Pública	Se establece la prohibición para reingresar a un cargo de la Hacienda Pública, para aquel funcionario público que tenga una declaración pendiente de presentación.

III. RESULTADOS DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ENTRE EL AÑO 2006 Y EL 2009.

Derivado de los cambios legales anteriormente analizados, y el incremento en la cantidad de declarantes, el órgano contralor inició en el 2006 una fuerte labor en el ámbito de apertura de procedimientos disciplinarios por faltas vinculadas con la declaración. Dicho incremento se refleja en el siguiente cuadro:

PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS ABIERTOS POR LA CGR CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN

Año	Faltas relacionadas con la declaración	Otras faltas	Total
2006	19	20	39
2007	128	26	154
2008	30	33	63
2009	34	41	75
Total	211	120	331

Lo anterior, constituye el 64% del total de procedimientos administrativos iniciados por el órgano contralor en estos años; lo que evidencia el importante peso que este tipo de faltas posee sobre el trabajo realizado por la Contraloría en este ámbito.

1. 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:

- i. **Las faltas formales** que son la presentación extemporánea de la declaración y la no presentación de la declaración, por las cuales se originaron 97 casos por no presentación, y 112 casos por presentación extemporánea, es decir, un 99.05% se debieron a causas formales.
- ii. **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. Este supuesto es el menor de los casos únicamente 2 casos correspondían a faltas de fondo, para un 0.95%

2. Sanciones aplicadas

Las sanciones aplicadas en dichos procedimientos administrativos pueden agruparse en cuatro grandes categorías que son:

- i. **Absolución**, son aquellos casos en donde existían causales de eliminación de la responsabilidad y se resuelve a favor del declarante; es el menor de los supuestos, ya que corresponde a únicamente 10 casos, para un 5%.
- ii. **Amonestación Escrita publicada en La Gaceta**, que es una amonestación que se publica en el diario oficial del país, que se aplicó en 61 casos, para el 29%.
- iii. **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; es la segunda sanción más aplicada, en 67 ocasiones para un 32%.
- iv. **Despido sin responsabilidad patronal o cancelación de credenciales, y la prohibición de ingreso o reintegro a un cargo de la Hacienda Pública**: El despido sin responsabilidad patronal se aplica a los funcionarios que mantienen una relación obrero-patronal al momento de dictarse la sanción, mientras que la sanción de cancelación de credencial se aplica para los puestos de elección popular, en donde no existe una relación obrero patronal con la

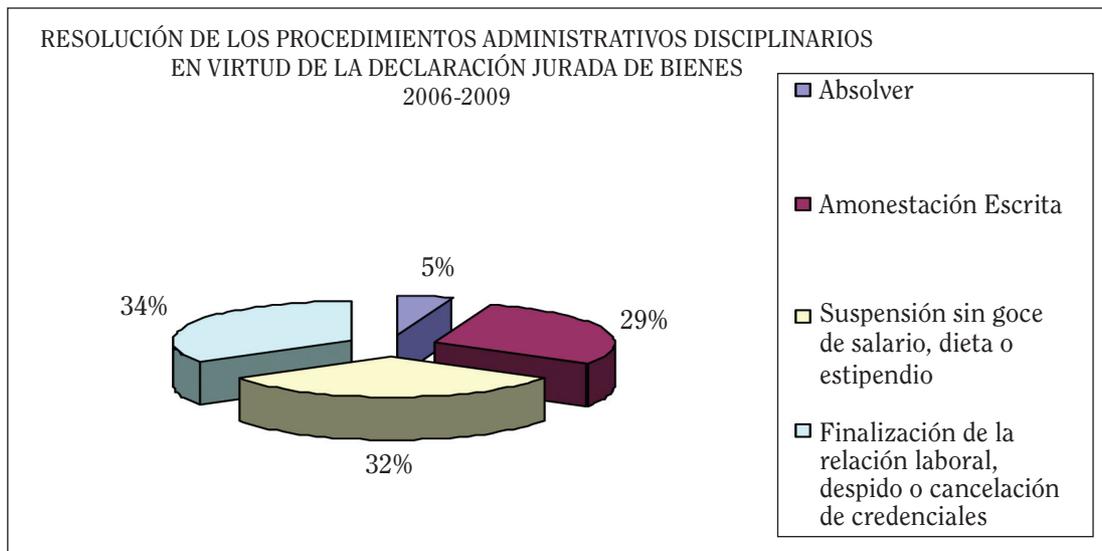
institución, sino un cargo de elección por un periodo de tiempo, tal es el caso de los alcaldes y regidores municipales y con la cancelación de la credencial.

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 institución, por la inidoneidad para ocupar cargos públicos.

Dicha sanción fue la más aplicada, ya que se utilizó en 73 casos, para un 34%, 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 en conjunto con dicha prohibición.

Lo anterior puede verse en el siguiente gráfico:



3. 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.

Asimismo, la tendencia en segunda instancia es mantener la sanción impuesta y declarar el recurso sin lugar, únicamente sobresale el año 2007, en donde la relación de los casos en que se declaró sin lugar el recurso en 12 ocasiones, y en 11 ocasiones se declaró con lugar, es decir, con una tendencia casi igual.

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

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

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 solidez de la resolución de primera instancia.

IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA DE BIENES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los resultados analizados anteriormente permiten concluir que la potestad sancionatoria del órgano contralor ha esta sumamente vinculada a las faltas formales de la declaración jurada de bienes.

Mientras que las faltas sustantivas o de fondo, que son los verdaderos casos de corrupción no han tenido la predominancia que se requiere, ello en virtud, de que las faltas formales absorben la mayoría de los recursos de esta institución.

Por lo tanto, resulta necesario implementar mejoras en el tema de la declaración jurada de bienes, a fin de quitarle al órgano contralor la carga de las faltas administrativas, para que pueda destinar sus recursos a la detección de actos de corrupción por medio de la declaración.

Con dicho objetivo se enlistan los siguientes diez puntos, los cuales no pretenden agotar el tema, pero sí son sugerencias importantes para atender esta problemática.

1. Declaración liquidativa

Actualmente la declaración jurada de bienes es una “fotografía” estática de la situación patrimonial del funcionario, toda vez que se limita a incluir los bienes que tiene en el momento en que presenta su declaración jurada de bienes, pero no se hace un desarrollo de los bienes que conformaron el patrimonio del declarante durante el transcurso del año.

Lo anterior permitiría determinar si existieron variaciones, y visualizarlas más fácilmente, similar a como sucede con la declaración del impuesto sobre la renta, en la cual no sólo se declaran los ingresos, inventarios y gastos de la persona en el mes que elabora la declaración, sino que se incluye el total de los recibidos durante el año y sus variaciones.

De tal manera, que se podría determinar si existieron variaciones patrimoniales significativas durante el transcurso del año. Incluso se podría hacer concordar la fecha de presentación de la declaración jurada de bienes, con el fin de verificar por medio de comparaciones cruzadas la exactitud de la información remitida a ambas instituciones.

Este sistema se puede implementar por dos vías:

a) Liquidación autoliquidativa

El propio declarante hace la autoliquidación de sus bienes y la presenta a la Contraloría General de la República, similar a la declaración del impuesto sobre la renta.

b) Sistema de verificación

A lo interno del órgano contralor se puede implementar un sistema informático que verifique los datos incluidos por el declarante, a fin de determinar la certeza de dicha información y aplicar una alerta en aquellas declaraciones en donde existan variaciones sumamente significativas, ya sea de incremento o disminución en los bienes declarados, con el fin de que se proceda a solicitarle al declarante que justifique dichas variaciones. Así como realizar un control cruzado con las bases de datos de la Dirección General de Tributación Directa.

2. Publicidad de la declaración

En la legislación costarricense la declaración jurada de bienes se encuentra protegida por el carácter confidencial de la misma; no obstante, en algunos otros países se ha considerado que la publicidad forma parte del principio de transparencia y rendición de cuentas, por lo que podría implementarse este mecanismo de la siguiente manera:

a) Publicidad de la condición de declarante.

Se propone modificar el Sistema de Declaraciones Juradas de tal manera que cualquier persona pueda consultar qué funcionarios

públicos están obligados a presentar declaración, el cargo que ocupan, así como si han presentado o no la declaración; esto otorga transparencia a este instrumento y fomenta la rendición de cuentas.

Para ello no es necesario hacer una modificación legal, ni atentaría contra la confidencialidad de la declaración pues no se estaría haciendo público el contenido de la declaración, sólo la condición de declarante y si cumplió o no con este deber, lo cual, a su vez, le permitiría a las oficinas de Recursos Humanos tener un mayor control y ejercer una labor de vigilancia hacia los funcionarios de su institución que son declarantes.

La única acción a realizar es permitir que estos datos del Sistema de Declaración Jurada de Bienes sean de acceso público, lo cual se puede realizar utilizando los recursos internos.

b) Publicidad de la declaración

En algunos países se ha optado por publicar la declaración jurada de bienes de los declarantes y darle transparencia a este instrumento, ello permite una fiscalización de parte de la ciudadanía, pues las personas que viven cerca del funcionario y que mejor conocen su realidad son sus vecinos, quienes pueden tener una mayor certeza de los bienes que posee y disfruta el declarante.

Esta ventaja no la posee el órgano contralor, quien por falta de personal y de cercanía, no conoce estos detalles, en consecuencia, los vecinos del declarante o quienes están cerca de él, pueden presentar denuncias sobre los bienes que posee el declarante y que no fueron incluidos en su declaración, tales como “usufructo de hecho” de algunos bienes que utiliza el funcionario y que no declaró, entre otros.

c) Publicidad de un resumen de la declaración

Una medida intermedia entre la publicidad total y la confidencialidad, es publicar un resumen de la declaración, publicando solo los datos globales de los bienes declarados por el funcionario y no su totalidad.

3. Inclusión de nuevos perfiles de declarantes

Actualmente, existen funcionarios que no se ubican dentro de los perfiles de declarante, pero que poseen una función riesgosa para la comisión de actos de corrupción, tales como los cargos de inspección, fiscalización, permisos, patentes, registradores y demás similares.

Dichos funcionarios si bien, no reciben o administran fondos públicos, a través de un visto bueno, aprobación o autorización permiten que un derecho se materialice, se apruebe la construcción de una obra, que una multa no se cobre, entre otros; y por ello, son muy susceptibles a la corrupción.

Este poder, unido a la lentitud de los procesos, hace que en ocasiones se soborne y se le otorgue algún tipo de privilegio a un funcionario público, a cambio de que brinde un permiso rápido, o que no procede; de tal manera, que la inclusión de estos funcionarios como declarantes resulta necesaria para detectar actos de corrupción.

4. Depurar la lista de funcionarios que declaran

Actualmente, existen una serie de funcionarios que se encuentran obligados a rendir su declaración, que no tienen un poder real de disposición de los recursos públicos, y que tampoco realizan una función de alto riesgo para la corrupción, y por lo tanto, resulta improcedente que presenten su declaración.

Si bien, ello se trató de corregir a través de la elaboración de los perfiles de declarante incluidos en la última reforma al reglamento de esta ley, aún existen oficinas de recursos humanos de instituciones que no los aplican correctamente; ahora bien, se han realizado grandes esfuerzos en esta materia, pero los resultados demuestran que aún se debe trabajar fuertemente en este caso.

Lo anterior resulta importante, pues al excluir declaraciones poco relevantes, se pueden canalizar los recursos y esfuerzos hacia las declaraciones de funcionarios que sí poseen un riesgo algo de cometer actos de corrupción.

5. Declaración de los familiares hasta el primer grado de consanguinidad del declarante.

En nuestro país, la obligación de rendir declaración jurada de bienes afecta únicamente al funcionario, no obstante, es común que el funcionario con el fin de evadir este control, traslade todos sus bienes y los ponga a nombre de sus familiares más cercanos, como cónyuge, hijos y padres; de tal manera, que al no poseer bienes a su nombre evade declararlos.

Con el fin de eliminar este portillo, legislaciones de otros países han optado por hacer extensivo el deber de declarar, así como el levantamiento del sigilo bancario a los familiares hasta el primer grado de consanguinidad del declarante, de tal manera, que no interesa si el declarante traslada los bienes a nombre de un familiar cercano, igual se detectaría en una declaración jurada de bienes, el incremento en el patrimonio.

Ahora bien, este mecanismo se puede aplicar bajo alguna de las siguientes modalidades:

a) Declaración jurada de bienes de parte de los familiares hasta el primer grado de consanguinidad del declarante.

En esta modalidad se incluiría como declarante a los familiares hasta el primer grado de consanguinidad del funcionario público que ocupa un cargo sujeto a la declaración, a la cual, se le aplicarían los mismos mecanismos de control, investigación e indagación que se le aplica a la declaración del funcionario público, con el fin de determinar inconsistencias dignas de estudios a profundidad.

b) Declaración de los bienes del núcleo familiar

Como una alternativa para disminuir el riesgo de que el funcionario obligado a rendir declaración, evada este mecanismo de control al trasladar sus bienes a nombre de un familiar, sin tener que ampliar significativamente el número de declarantes, se puede modificar la declaración y transformarla de la “Declaración jurada de bienes del declarante” a la

“Declaración jurada de bienes del núcleo familiar del declarante”.

En este caso no es necesario aumentar la cantidad de declarantes, lo cual, podría más bien, dificultar más la labor de investigación, sino que se amplía la obligación de bienes a declarar, de tal manera, que el funcionario no sólo estaría obligado a declarar los bienes inscritos a su nombre, sino todos aquellos que se encuentran a nombre de los familiares que conforman su núcleo familiar más directo, que sería a quienes por lo general se les deposita mayor confianza, y eventualmente se podrían trasladar sus activos.

6. Declaración electrónica

La declaración electrónica constituye un instrumento que facilita la labor del declarante pues éste no tiene que trasladarse hasta el centro de San José, a entregar su declaración jurada de bienes, y también facilita la tarea del ente que recibe la declaración, tanto en su labor de recepción, como en la custodia y conservación de dicho instrumento.

Actualmente, la declaración jurada de bienes se recibe por dos vías, por medio del formulario electrónico que completa el declarante en el sistema, pero también se requiere que imprima el documento físico, plasme su firma y lo entregue.

Lo anterior causa confusión en los declarantes quienes creen que con solo llenar el formulario electrónico han cumplido su deber de declarar; nótese que en 39 de los 97 procedimientos abiertos por no presentación de la declaración, es decir, en un 40% de los casos se aplicó como atenuante de la sanción el hecho de que el encausado la haya presentado en línea, de tal manera que si se lograra implementar la declaración en línea, se reduciría este porcentaje de procedimientos abiertos por no presentar la declaración.

Lo expuesto se puede implementar por medio de un mecanismo informático que permita verificar la autenticidad del documento, dígame firma digital, *token*, u otros similares.

7. Designar a las oficinas de recursos humanos como instancias de control del cumplimiento del deber de declarar

La Contraloría General de la República es el órgano encargado de verificar que los funcionarios obligados a declarar presenten a tiempo su declaración, lo cual consume muchos recursos que podrían utilizarse en la labor de verificación del contenido de la declaración, un aspecto de fondo, y no tanto en la forma.

Por lo tanto, se propone trasladar dicha tarea a las oficinas de Recursos Humanos para que por medio de un mecanismo de control, sea un comprobante, o cualquier otro, se encarguen de verificar si sus funcionarios han cumplido su deber de presentar la declaración, y si lo hicieron en el tiempo correspondiente.

Incluso, se puede trasladar la potestad sancionatoria, pues cada institución como patrono está en la potestad de sancionar a uno de sus funcionarios que incumplen con los deberes legales inherentes a su cargo, como lo sería rendir declaración, bajo la respectiva fiscalización del órgano contralor, quien por medio de fiscalización posterior puede verificar si se está cumpliendo o no con esta tarea.

En consecuencia, se trasladaría a las instituciones la labor de verificar y sancionar las faltas meramente formales, como la no presentación o presentación extemporánea de la declaración, con lo cual, los recursos del órgano contralor se utilizarían para verificar el contenido de la declaración y sancionar los casos de corrupción, es decir, las faltas de fondo y que son las más importantes para la lucha contra la corrupción en la función pública.

8. Implementación del cobro de multas por presentación tardías

En otros casos se ha demostrado que las sanciones monetarias poseen un mayor impacto en el funcionario público como instrumento para prevenir la conducta delictiva, que las sanciones administrativas; es decir, posee un mayor poder para disuadir al funcionario de cometer algunas faltas.

Esta premisa se puede aplicar a la problemática de la presentación extemporánea de la declaración, motivo por el cual se instruyeron 112 de los 211 procedimientos iniciados por declaración jurada de bienes, es decir, más de la mitad de los procedimientos iniciados, pues corresponde al 53,08%. Por lo tanto, se estima que esta medida disminuiría significativamente este tipo de faltas.

Por lo tanto, se propone imponer una multa por cada día de atraso en la presentación de la declaración jurada de bienes, hasta un monto máximo, que podría ser un porcentaje sobre el salario base de forma escalonada, de tal manera que anualmente se actualiza dicho monto, un ejemplo puede ser el siguiente:

Plazo Tardío	% Multa a aplicar
De 1 a 10 días hábiles	5% del salario base
De 11 a 15 días hábiles	10% del salario base
De 16 a 20 días hábiles	15% del salario base
De 21 a 25 días hábiles	20% del salario base
De 26 a 30 días hábiles	25% del salario base
Más de 30 días hábiles	30% del salario base

Actualmente, la sanción que más se ha impuesto para la presentación extemporánea de la declaración es la amonestación escrita publicada en La Gaceta, la cual, es una sanción menor, mientras que el pago de una multa podría ser más efectiva para compeler al funcionario a presentar a tiempo se declaración.

9. Eliminación de la prevención

El artículo 38 inciso i) de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública establece que vencido el plazo legal para presentar la declaración jurada de bienes, sin que se hubiere presentado la declaración, la Contraloría General de la República está en la obligación de emitir una prevención y notificársela al declarante otorgándole otros 15 días hábiles, adicionales al primer plazo legal establecido para presentar la declaración, para que cumpla este deber y si no cumple es allí donde se le inicia el procedimiento administrativo.

Esta norma tiene varias repercusiones, en primer lugar se le impone al órgano contralor la obligación de emitir una prevención, y buscar a todos los funcionarios que no han declarado en todo el territorio nacional para notificarles dicha prevención.

En segundo lugar, se le amplía el plazo al infractor toda vez que se le otorgan 15 días hábiles adicionales al plazo legal con el que contaba para cumplir con el deber de declarar, siendo esto una acción que lejos de compeler al funcionario para que acate la ley, promueve su vulneración, pues es una conducta permisiva ya que se le otorga un plazo adicional al establecido por ley.

En tercer lugar, se le impone a la Contraloría General de la República una carga que no poseen instituciones que de forma similar trabajan con declaraciones, tal es el caso de la Dirección General de Tributación Directa, en donde el contribuyente está obligado a presentar su declaración de impuestos en una fecha dada y si incumple con dicho deber se le impone una sanción económica, y no existe obligación de parte de la Dirección General de Tributación Directa de notificarle a todos los contribuyentes que incumplieron con su obligación de rendir la declaración de impuestos que debe hacerlo, y menos aún se le otorga un nuevo plazo.

Por lo tanto, resulta improcedente imponerle al órgano contralor la carga de la prevención, y a su vez es contraria a los objetivos de la ley, de tal manera, que se propone su eliminación, pues el funcionario sabe que debe presentar su declaración en las fechas que corresponden.

10. Verificación del contenido de la declaración

Implementando las medidas antes señaladas se podrían disminuir significativamente los procedimientos administrativos iniciados por meras faltas formales a la declaración, tales como no presentación o presentación extemporánea, que corresponde al 99,05% de los procedimientos iniciados.

De esta manera se liberarían muchos recursos, que se podrían implementar en la

verificación del contenido de la declaración que corresponde al verdadero objetivo para el cual se creó este instrumento, para servir como un medio para detectar actos de corrupción y enriquecimientos ilícitos en la función pública.

En consecuencia, se debe continuar con la labor de intercambio de información entre instituciones, verificación del contenido de la declaración, y finalmente; reservar la tarea de iniciar procedimientos administrativos sólo para aquellos casos en donde se hace una investigación profunda de la declaración y se han detectado faltas sustantivas, y no formales, como omisiones en la declaración, falsedad de la declaración, usufructos de hecho no declarados, y demás similares.

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Del presente estudio se pueden extraer dos tipos de conclusiones, que son los resultados de la investigación propiamente dichos, y las conclusiones de la interpretación de esos datos.

Las cuales se enlistan de la siguiente manera:

Conclusiones de la investigación:

De los resultados obtenidos en la investigación se puede concluir que la declaración jurada de bienes es un instrumento utilizado en la lucha contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública; pero como todo instrumento su eficacia depende del aprovechamiento que se le de, es decir, de la forma en que se le utilice, si se le utiliza adecuadamente puede ser de gran provecho, si no se sabe utilizar los resultados pueden ser limitados.

Del estudio de los expedientes de procedimientos disciplinarios entre el 2006 y 2009 se concluyó que se iniciaron 311 procedimientos en total, de los cuales 211 versan sobre faltas relacionadas con la declaración jurada de bienes, es decir, el 64%, lo cual demuestra el peso gran importante que tiene este tema en la labor sancionatoria de la Contraloría General de la República.

De estos 211 procedimientos iniciados, 99,05% se iniciaron por faltas formales, que se originan en lo siguiente: por la no presentación un total de 97 que corresponde al 45,97%, por la presentación extemporánea se iniciaron 112 procedimientos administrativos, que se refiere a más de la mitad de los procedimientos iniciados, pues corresponde al 53,08%.

Asimismo, sólo el 0,95% se iniciaron por faltas sustantivas en la declaración, es decir, 2 procedimientos por omitir información en la declaración jurada.

De la revisión de las sanciones impuestas se extrae que en el 5% de los procedimientos resueltos se absolvió de responsabilidad, en un 29% se sancionó con amonestación escrita publicada en La Gaceta, en un 32% se aplicó la suspensión sin goce de salario, dieta o estipendio, por algún plazo de tiempo, y finalmente, en el 34% de las ocasiones se finalizó la relación laboral, ya sea por despido sin responsabilidad patronal o por cancelación de credencial, y en una ocasión se aplicó la prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública.

Conclusiones de la interpretación de los datos:

Los datos obtenidos en esta investigación deben ser un llamado de atención para la esfera política y demás instituciones vinculadas en la lucha contra la corrupción, en virtud de que la declaración jurada de bienes requiere de ajustes importantes para que pueda cumplir con los objetivos para los cuales fue creada.

Para alcanzar varias de las reformas que requiere este instrumento se necesita que se reforme la ley, y de allí la necesidad de que los señores diputados y las instituciones encargadas de luchar contra la corrupción sean conscientes de la importancia de la misma, a fin de que se logren aprobar con prontitud dichos cambios.

Actualmente, la declaración jurada de bienes tiene poco poder para disuadir a los funcionarios públicos de cometer actos de corrupción, pues en la gran mayoría de los casos únicamente importa si la presentaron en tiempo, y no su contenido, por lo cual, causa

poco temor en el funcionario que comete actos de corrupción.

La situación anterior, debe cambiar significativamente, de tal manera que existan mecanismos que permitan garantizar que la declaración jurada de bienes sea un medio eficaz para luchar contra la corrupción en la función pública, y que realmente disuada al funcionario público de cometer una irregularidad, y en los casos en que se den, ésta pueda ser detectada y sancionada como corresponde.

Igualmente, se requiere que la Contraloría General de la República dedique sus esfuerzos y recursos a verificar el contenido de la declaración, y la utilice como un mecanismo para detectar y sancionar actos de corrupción, delegando en otras instancias las faltas formales, a fin de que pueda enfocarse en las faltas de fondo o sustantivas, que son el verdadero objetivo alcanzado por la ley.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Contraloría General de la República. (2004). *Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la Contraloría General de la República, auditorías internas y servidores públicos en general (Directriz N° D-2-2004-CO)*. San José, Costa Rica : Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2005). *Resolución R-CO-96-2005 denominada Lineamientos para la Atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República aprobada el 28 de noviembre del 2005*. San José, Costa Rica : Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2006). *Memoria Anual 2006*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2007). *Memoria Anual 2007*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2008). *Memoria Anual 2008*. San José,

- Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2009). *Memoria Anual 2009*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Asamblea Legislativa (1948). *Constitución política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica
- Asamblea Legislativa (2004). *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica
- Asamblea Legislativa (1994). *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica
- Asamblea Legislativa (1983). *Ley N° 6872 denominada Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos*. San José, Costa Rica
- Asamblea Legislativa (1950). *Ley N° 1166 denominada Ley de Declaración Jurada de Bienes en los Funcionarios Públicos*. San José, Costa Rica
- Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Justicia de la República de Costa Rica (2008). *Decreto Ejecutivo N° 34409 denominado "Reforma Parcial y Adición al Decreto Ejecutivo Número 32333-MP"*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (1950). *Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica
- Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Justicia de la República de Costa Rica (2009). *Reglamento N° 32333 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública*. San José, Costa Rica.
- Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción. (2007). *Informe Final relativo a la Implementación en la República de Costa Rica de las Disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda*. Washington D.C., Estados Unidos.