



Al contestar refiérase
al oficio N° **5200**

10 de mayo, 2017
DJ-0542
DFOE-0065

Licenciada
Silvia María Jiménez Jiménez
Encargada de la Comisión
Comisión Especial de Reformas al Sistema Político
ASAMBLEA LEGISLATIVA
COMISION-JURIDICOS@asamblea.go.cr // sjimenez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el oficio DH-CGA-0469-2017 suscrito por la Defensora de los Habitantes de la República en referencia a la consulta del texto base del Proyecto de Ley de Reformas al Marco Legal para la Simplificación y el Fortalecimiento de la Gestión Pública, tramitado actualmente bajo el expediente Nro. 20.204.

Mediante oficio DH-CGA-0469-2017, de fecha 27 de abril de 2017, la Defensora de los Habitantes de la República, señora Montserrat Solano Carboni, da respuesta a la consulta planteada por la Comisión Especial sobre el texto base del Proyecto de Ley de Reformas al Marco Legal para la Simplificación y el Fortalecimiento de la Gestión Pública que se tramita en el expediente legislativo No. 20.204.

En el citado oficio, la Defensoría expresa su inconformidad con el texto del proyecto consultado y basa su posición en cuatro argumentos puntuales, los cuales se detallan de seguido incorporando las observaciones del órgano contralor para cada uno de ellos, con el propósito de colaborar con el proceso de discusión y en un afán de aclarar algunos aspectos importantes.

1- El proyecto carece de orden lógico y es desarticulado. No hay coherencia entre las reformas planteadas y la exposición de motivos.

El proyecto de ley que se encuentra en trámite bajo el expediente legislativo No. 20.204 atiende a una lógica tanto formal como sustancial. Así, de la sola lectura del proyecto se puede comprender que consta de 44 artículos, distribuidos en dos capítulos. El primer capítulo está referido a las derogatorias y el segundo capítulo a las reformas normativas. Adicionalmente, el capítulo segundo se compone de nueve secciones relacionadas con las diferentes leyes que se proponen modificar. Ese es por tanto el orden lógico con el que cuenta el proyecto desde un punto de vista formal.

Por otra parte, desde un punto de vista sustantivo, el proyecto también se desarrolla sobre la base de cuatro ejes temáticos específicos con los que se explica la finalidad de las reformas o derogatorias que se plantean. Así, la clarificación del ordenamiento jurídico, el dimensionamiento de los controles, la simplificación de trámites y el fortalecimiento de la transparencia constituyen las grandes temáticas orientadoras que le aportan lógica, articulación y coherencia al proyecto.

De tal modo que resulta incorrecta la afirmación de la Defensoría en cuanto a que el proyecto carece de lógica y articulación. Abonando a lo anterior, valga señalar que la gestión pública -en su acepción moderna- debe entenderse como una estrategia o modelo para administrar los recursos del Estado orientada a la obtención de resultados, por lo que cada proceso (planeación, ejecución, control y evaluación) debe desarrollarse con la intención de dar cumplimiento a los compromisos del Estado señalados en el ordenamiento jurídico. La gestión pública entonces debe realizarse de forma oportuna, transparente, participativa, eficiente y ajustada al marco de legalidad en aras de satisfacer las necesidades y de mejorar la calidad de vida de los habitantes y por ende el desarrollo del país.

Por su parte, en esa misma línea, la Sala Constitucional ha reconocido que de conformidad con nuestra Constitución Política, los principios de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad deben entenderse como rectores del cotidiano quehacer de las administraciones públicas.

De tal forma que si el análisis crítico y detallado del proyecto se realiza bajo la óptica del concepto y características de la gestión pública, no resulta difícil comprender también que las reformas propuestas sí tienen un ligamen directo entre ellas por cuanto son normas que imponen el ejercicio de controles a las administraciones activas por parte de la entidad de fiscalización superior. A partir de ello, los cambios normativos propuestos buscan un ajuste de los controles (tanto del control mismo como de los sujetos que participan en él) en aras de impactar positivamente la eficiencia en la gestión pública, al eliminar duplicidades, simplificar trámites y procesos, aportar a la transparencia en la gestión, entre otros aspectos. Es ahí entonces donde se encuentra la coherencia entre la exposición de motivos y la propuesta normativa del proyecto.

2- La propuesta planteada carece de fundamento técnico. No se aportan los insumos que sirvieron de base para la construcción del proyecto de Ley.

Desde hace más de una década la Contraloría General ha aplicado un proceso permanente y crítico de autoevaluación. Uno de los aspectos estudiados en esos procesos es el marco jurídico que le rige y su ajuste a las competencias encargadas, es decir que se ajusten a su naturaleza de entidad de fiscalización superior y que se apeguen a las asignadas en la Constitución Política (sujeto de control externo, auxiliar en la vigilancia de la Hacienda Pública, independencia de funciones y separación de éstas con las funciones de control interno).

Además, esos procesos de revisión autocrítica no se hacen de manera aislada sino que se suman a análisis del resto del entorno nacional y los resultados se han plasmado, por ejemplo, en las memorias anuales. Así, concretamente en el capítulo de opiniones y sugerencias de la Memoria Anual emitida en los últimos años (2010, 2011, 2012 y 2015), el órgano contralor se ha pronunciado sobre temas diversos como el modelo de control y fiscalización sobre gestión pública, el diseño institucional del Estado, el fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria, la transparencia en la gestión pública, entre muchos otros. Lo anterior, con el fin de llamar a reflexión y procurar el planteamiento de alternativas.

En algunas oportunidades la Contraloría General ha dado un paso adicional y ha transformado el planteamiento de iniciativas para discusión nacional en proyectos de ley que ha presentado y acompañado en el proceso legislativo. Ese es justamente el caso del proyecto de ley que se tramita en expediente No. 20204, el cual forma parte del paquete de reformas propuestas por este órgano contralor, con la intención de contribuir a un mejoramiento de la gestión pública a través de un remozamiento del control.

El proyecto entonces no debe analizarse de manera aislada pues forma parte del paquete que incluye la propuesta de reforma al artículo 176 de la Constitución Política, expediente legislativo No. 19584, que procura otorgar rango constitucional a los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad, así también el proyecto de Ley sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, expediente legislativo No. 20202 y el proyecto de Ley de Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central, expediente legislativo No. 20203.

Pero además, el proyecto en particular vincula también con la Ley n.º 8494 y la Ley n.º 8823, que fueron proyectos de ley promovidos en su momento por la Contraloría General con el propósito de ajustar la realidad al marco jurídico de control en tanto éste se ha visto ajustado de forma paulatina en procura de fortalecer la rendición de cuentas, fomentar la transparencia y promover una gestión pública adecuada a las necesidades de la ciudadanía.

Existe entonces por parte de la Contraloría General una amplia información y conocimiento del funcionamiento del sector público costarricense, de las debilidades que

éste presenta y de las oportunidades de mejora con las que podría contarse para avanzar en la dirección correcta. Las propuestas planteadas por el órgano contralor responden a procesos de reflexión, búsqueda y análisis de información que se han desarrollado durante varios años. Se toman en consideración la jurisprudencia de la Sala Constitucional, los criterios de la Procuraduría General de la República, estudios de derecho comparado que se realizaron para algunas de las normas propuestas, informes emitidos por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las normas nacionales e internacionales que desarrollan aspectos técnicos de algunas de las materias reguladas por las normas que se pretende reformar, entre otras fuentes.

Adicionalmente, para la elaboración de la propuesta del proyecto de ley, se tomó como referencia básica el marco jurídico que regula la Hacienda Pública y que se ha desarrollado de recientemente, éste incluye la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de Contratación Administrativa, la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, la Ley de Administración Financiera de la República, la Ley General de Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito. Así, el diseño de funciones, relaciones y roles que disponen las leyes antes indicadas son el reflejo de las decisiones que el país ha tomado optando por el ejercicio de la gestión pública con una visión cada vez más orientada a resultados, guiada por los principios de transparencia y rendición de cuentas, diferenciando las competencias de cada sujeto y delimitando de manera más precisa las responsabilidades que se asignan a cada uno de los sujetos públicos.

3- El proyecto no aporta a la transparencia pues no se propone una ley específica en la materia.

La Defensoría afirma en su oficio que las normas del proyecto con las que la Contraloría General pretende contribuir al cumplimiento del principio de transparencia y al acceso a la información pública, son meros “postulados de buenas intenciones” siendo que no se está planteando la emisión de una Ley de Transparencia.

En relación con este comentario, mencionar que es falaz pretender que para resolver cada situación concreta debe emitirse una ley particular y a partir de ahí asumir que la presente iniciativa no puede colaborar con el tema de transparencia, como muchas otras normas emitidas o en proceso también colaboran con tal cometido. Fortalecer en las administraciones públicas la rendición de cuentas, el acceso fácil a información de interés público y la promoción de la participación y control por parte de diversos actores de la sociedad son acciones específicas que contribuyen a aumentar la transparencia de la gestión pública.

En ese sentido, estimamos que la obligatoriedad de utilizar los sitios web de las instituciones o cualquier medio tecnológico para poner a disposición del público información

relevante y actualizada sobre el ejercicio de las funciones asignadas contribuye al fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, por cuanto aporta a favor de un sector público que de manera proactiva y oficiosa rinde cuentas de su actuación y al mismo tiempo pone a disposición de diversos sujetos o sectores interesados información que sirve para el ejercicio del control de la gestión pública, en la concepción más amplia del concepto de control.

4- Las normas asociadas a la simplificación de trámites no aportan beneficios al administrado.

En su planteamiento la Defensoría de los Habitantes limita el concepto de simplificación de trámites al contenido planteado por la Ley 8220 Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.

Sin embargo, temas como el nuevo modelo de gestión pública orientada a resultados y la consecuente eficientización de los procesos también colabora con dicha simplificación. Esta regla incluso es reconocida por la Sala Constitucional en el voto 11222-2003 al definir que uno de los principios rectores de la gestión pública debe ser la simplicidad, la cual *“demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos complejos que retarden la satisfacción de los intereses públicos encomendados.”*

En ese sentido, el proyecto propone un grupo de reformas normativas que pretenden replantear el marco jurídico actual, a fin de permitir una gestión administrativa celeré, que genere valor, y que a la vez garantice que la actuación de la administración se ajuste a los parámetros de legalidad y razonabilidad en el ejercicio de la función pública.

De manera específica el proyecto propone reformas sobre las disposiciones normativas que regulan la relación entre la administración activa y los órganos de control, de modo que se puedan ejecutar de modo más expedito, sin duplicidades y atendiendo a un modelo de control más actual planteado dentro del marco normativo que regula la gestión pública, en aras de que la administración activa asuma de una mejor forma la toma de sus decisiones y la responsabilidad que de ello deriva.

Finalmente, lamentamos que un órgano como la Defensoría de los Habitantes no haya procurado conocer más a fondo las iniciativas de ley que corren bajo los expedientes No. 20202, 20203 y 20204 y su estrecha vinculación con el rediseño de algunos controles y el impacto positivo que se espera en la gestión pública, asuma que no existen estudios previos que respalden las propuestas o bien asegure que no aportan a temas como la transparencia o simplificación de trámites. Comprendemos que las dudas, inquietudes y hasta divergencias son naturales y necesarias en un proceso de formación de la ley, sólo que a partir de un estudio del texto del proyecto, incluidos los antecedentes y no de conjeturas o hipótesis.

Dejamos así externado nuestro criterio en relación con los comentarios emitidos por la Defensoría de los Habitantes y nos mantenemos a las órdenes para cualquier tema adicional.

Atentamente,

Lic. Luis Diego Ramírez González
Gerente de División Jurídica

Master Amelia Jiménez R.
Gerente de División DFOE



