

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROTOCOLO DE AUDITORÍA TÉCNICA PARA EL LABORATORIO NACIONAL DE
MATERIALES Y MODELOS ESTRUCTURALES DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA
RICA (LANAMMEUCR)

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la
consideración de la Comisión del Programa de Estudios
de Posgrado en Derecho para optar al grado y
título de Maestría Profesional en
Derecho Público

OWEN ALEJANDRO GOODEN MORALES

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019

Dedicatoria

A Emma y Cinthia.

Agradecimientos

Al LanammeUCR y su personal, que han contribuido a que este trabajo pueda concretarse y realizan sus labores conscientes de su importancia en relación con el uso eficiente de los recursos públicos.

Al profesor Dr. Rafael González Ballar, por su guía y apoyo para la redacción de este trabajo y por su disposición y compromiso como docente.

A la Ingeniera M.Sc. Wendy Sequeira Rojas, por sus aportes y la confianza depositada para la elaboración del presente trabajo, quien desde la Unidad de Auditoría Técnica tiene a cargo una importante labor que incide en la proyección del LanammeUCR y la Universidad de Costa Rica.

Al Lic. Miguel Chacón Alvarado, cuyo apoyo resultó fundamental para que este trabajo sea hoy una realidad.

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho Público.

M.Sc. Alejandro Navas Carro
**Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado**

Dr. Rafael González Ballar
Profesor Guía

Dr. Carlos Peralta Montero
Lector

M.Sc. Roberto Garita Navarro
Lector

Dr. Óscar González Camacho
**Representante
Programa de Posgrado en Derecho**

Owen Alejandro Gooden Morales
Sustentante

Tabla de contenidos

Portada	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos	iii
Hoja de aprobación	iv
Tabla de contenidos.....	v
Resumen	vi
Abstract.....	vii
Lista de figuras	viii
Lista de abreviaturas	ix
Introducción.....	1
Capítulo I. El control de la actividad del Estado	3
Sección I. Tipos de control de la actividad estatal	3
A. Control político	8
B. Control jurídico	10
C. Control administrativo	14
D. Control de conformidad técnica de las conductas administrativas	19
E. El control democrático frente al avance tecnológico.	29
Sección II. Procedimiento administrativo y control de la Administración	34
A. La auditoría como procedimiento de control	36
Capítulo II. El rol del LanammeUCR en la fiscalización de la actividad de la Administración	46
Sección I. Competencias del LanammeUCR en materia de fiscalización. Antecedentes y regulación.	46
Sección II. Consideraciones en torno a los alcances e importancia de las competencias de fiscalización del LanammeUCR.	61
A. En el ámbito de las relaciones interadministrativas.	61
B. Frente al régimen de responsabilidad objetiva de la Administración.....	66
Sección III. Auditoría técnica del LanammeUCR como mecanismo de fiscalización de la eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial.	73
Capítulo III. Propuesta de protocolo de Auditoría Técnica para el LanammeUCR.....	85
Sección I. Justificación de la propuesta (exposición de motivos).	85
Sección II. Propuesta de protocolo de auditoría técnica (circular).	90
Conclusiones	129
Bibliografía	134

Resumen

El presente trabajo de investigación aplicada tiene una orientación práctica, lo cual se evidencia en la definición de su objetivo general, referido a la propuesta de un protocolo (o procedimiento) de auditoría técnica para el LanammeUCR, cuya formulación parte de la aplicación de criterios inductivos a través del análisis de informes previos emitidos por la Unidad de Auditoría Técnica de ese Laboratorio Nacional, valorados desde la perspectiva jurídica y su aplicabilidad en el marco de las relaciones interadministrativas a las que refiere.

El trabajo fue estructurado en tres capítulos, en el primero de ellos se aborda, desde una perspectiva general y teórica, lo referido a la actividad de control de la actividad estatal en sus diferentes vertientes; asimismo, se exponen consideraciones en torno al procedimiento administrativo, en su acepción amplia, de cara a la actividad de control de la Administración.

En el capítulo II se desarrolla lo concerniente a las competencias de fiscalización que fueron asignadas a la Universidad de Costa Rica para que sean ejecutadas a través del LanammeUCR. Además, se realiza un abordaje respecto a la importancia y repercusiones de estas competencias en el plano jurídico. Específicamente respecto a la auditoría técnica que realiza de conformidad con los incisos b) y f) del artículo 6 de la ley N° 8114, se concluye que esta tiene por objeto el control de la conformidad técnica de las conductas administrativas, específicamente en relación con la inversión pública en materia de infraestructura vial.

Por último, en el capítulo III se encuentra la justificación (exposición de motivos) y propuesta de protocolo, que parte de las consideraciones teóricas contenidas en los capítulos precedentes y el resultado del análisis de informes previos de la UAT del LanammeUCR.

El producto se propone como una circular, que como tal tendría carácter normativo interno para el LanammeUCR, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica en la ejecución de estas actividades de proyección externa de la Universidad de Costa Rica.

Abstract

This applied research project has a practical north that is shown in its general objective, it refers to a proposal of a procedure of technical audit for LanammeUCR, whose formulation is based on inductive criteria through analysis of previous reports of the technical audit unit (UAT) of that national laboratory, analyzed from a legal perspective and its applicability on the ground of the relations between public offices that it refers to.

The document is structured in three chapters, in the first one is analyzed, from a general and theoretical perspective, the control on the activity of the State in its different modes; furthermore, it shows considerations about the administrative proceeding, in its general concept, regarding to the control activity of the Public Administration.

The second chapter treats the inspection competencies that has been assigned to the University of Costa Rica to been executed by LanammeUCR. Also, this chapter refers to the importance and repercussions of these competencies in the legal field. Especially about the technical audit that performs this national laboratory according to the subsections b) and f) of the article number 6 of the law N° 8114, and it concludes that this activity has as an object the control of the technical compliance of the administrative conducts, specifically about the investment in public infrastructure.

Finally, the third chapter is about the justification (motivation) and the proposal of procedure, based on the theoretic considerations develop in the previous chapters and the results of the analysis of the previous reports of the UAT.

The proposal of procedure was formulated as an internal normative reach instrument for LanammeUCR, contributing with it to the legal certainty in the execution of these activities of external (social) projection of the University of Costa Rica.

Lista de figuras

Figura 1 Tipos de control clasificados por HUERTA OCHOA (2010, pp. 34-39) y ARAGÓN REYES (2002, p. 124) con ajustes al ordenamiento jurídico costarricense. _____ 7

Figura 2 Muestra los criterios desarrollados por el autor HERNÁNDEZ VALLE para diferenciar el control político del jurídico. Preparado a partir de: (Hernández Valle, 2009, pp. 34-38). _____ 12

Figura 3 . Resumen de principales características de la fiscalización a cargo del LanammeUCR de acuerdo con las competencias asignadas en los arts. 5 y 6 de la ley N° 8114. _____ 54

Figura 4 Mapa Conceptual: Resolución N° 1039-F-S1-2013 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. _____ 70

Lista de abreviaturas

- art.: artículo
- arts.: artículos
- C.Pol: Constitución Política
- CGR: Contraloría General de la República
- CONAVI: Consejo Nacional de Vialidad
- LanammeUCR: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica
- LGAP: Ley General de la Administración Pública
- MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- p: página
- pp. Páginas
- PGR: Procuraduría General de la República
- PITRA: Programa de Infraestructura del Transporte del LanammeUCR
- UAT: Unidad de auditoría técnica
- UCR: Universidad de Costa Rica

Introducción

El presente trabajo de investigación aplicada tiene por objetivo general el proponer un protocolo (o procedimiento) de auditoría técnica para el LanammeUCR, esto aras de dotar de seguridad jurídica a este tipo de actividad desarrollada por una dependencia de la Universidad de Costa Rica, en actividades de proyección o vínculo externo, que refieren al control de la conformidad técnica de las conductas de la Administración Pública, específicamente en materia de inversión pública en infraestructura vial.

La metodología empleada responde al objetivo general planteado; a saber, proponer un instrumento normativo con alta expectativa de aplicación práctica, lo cual responde al norte trazado para el trabajo final de graduación de una maestría profesional.

Metodológicamente el trabajo es esencialmente cualitativo, para lo cual se empleó una técnica de análisis documental y bibliográfico, y los criterios empleados fueron principalmente inductivos.

El trabajo de investigación se formula en tres capítulos, en el primero de ellos se aborda la temática general del control de la actividad estatal. En el capítulo dos se aborda la temática de las competencias de control que fueron asignadas a la Universidad de Costa Rica para que las ejecute a través del LanammeUCR, sus alcances y particularidades.

En el capítulo tres se justifica y formula la propuesta de protocolo (procedimiento), preparada aplicando, como se indicó, criterios inductivos, razón por la cual parte del análisis de informes de auditoría técnica ya realizados por el LanammeUCR (Unidad de

Auditoría Técnica, 2012c, 2012b, 2014a, 2015e, 2015f, 2015d, 2015a, 2015c, 2015b, 2016f, 2016a, 2016g, 2012d, 2016d, 2016c, 2016b, 2016e, 2016h, 2017d, 2017a, 2017b, 2017c, 2012a, 2013a, 2013d, 2013e, 2013b, 2013c, 2014b), identificando oportunidades de mejora que se incorporan en la propuesta de normativa.

Este trabajo de investigación aplicada pretende dar respuesta a la falta de certeza jurídica derivada de la inexistencia de una regulación formal del procedimiento de auditoría técnica que ejecuta el LanammeUCR de conformidad con las disposiciones del artículo 6 de la ley N° 8114, máxime considerando las repercusiones que los productos de los informes del LanammeUCR tienen y pueden tener en relación con la actividad ordinaria de la Administración.

En el apartado de conclusiones se desarrolla una explicación respecto a algunos de los contenidos de la propuesta, y se expone lo relativo a la eventual aprobación de la propuesta normativa.

Capítulo I. El control de la actividad del Estado

SECCIÓN I. TIPOS DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

El origen histórico del concepto de control de la actividad del Estado se identifica en el desarrollo realizado en el derecho anglosajón, ARAGÓN REYES señala que es en el constitucionalismo británico donde puede ubicarse los orígenes de la idea de la limitación del ejercicio del poder a través de la ley (*rule of law*) y la concepción plural de poder (pluralidad de titulares) (Aragón, 2002, pp. 83-87). Según señala este autor, bajo el modelo anglosajón, la teoría del equilibrio entre poderes descansaba en la fiscalización y el control, sin éste, el equilibrio no se alcanzaría (2002, p. 88).

Por su parte, la teoría de la división de funciones (o poderes), formulada por Montesquieu, parte de la necesidad de limitar el poder sin afectar el adecuado ejercicio de éste (Fuentes, 2011, p. 53; Huerta Ochoa, 2010, p. 66), y es identificada como uno de los elementos fundamentales para la existencia del Estado democrático de derecho¹, ello ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de nuestro país², y declarado en el art. 3 de la Carta Democrática Interamericana (Organization of American

¹ El control de la actividad estatal es consecuencia y requisito del Estado constitucional de derecho, esto en tanto, como señala ARAGÓN REYES, es a través del control de la actividad del Estado que la Constitución puede “desplegar su fuerza normativa” (2002, p. 81). Ahora bien, como podrá apreciarse, el control de la actividad estatal puede darse desde variadas vertientes, esto de acuerdo con la materia específica que se proponga como objeto de control.

² Al respecto pueden consultarse las resoluciones N° 2003-5090 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003b); N° 2006-13708 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006b); N° 2006-7965 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006c); N° 2006-13323 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006a), en esta última la Sala Constitucional indicó al referirse al principio de “distribución de funciones” que éste se desprende en nuestro país del art. 9 constitucional, de acuerdo con el cual, el ejercicio del poder se distribuye en diferentes sujetos, lo cual constituye un límite y mecanismo de control para ese ejercicio, en tanto se da en el marco de las relaciones entre los diferentes Poderes, caracterizadas por el sistema de frenos y contrapesos.

States, 2003, p. 6)³, norma en la que se le señala como uno de los elementos esenciales del modelo de gobierno democrático. El principio de división de funciones (o separación de poderes), se caracteriza por constituir un límite del ejercicio del poder público⁴ y a la vez, implica el establecimiento de mecanismos de control de dicho ejercicio.

De acuerdo con lo anterior, la adopción de esta teoría ha sido modulada para responder no solo a la necesidad de evitar la acumulación de poder, de ahí que se admite que la separación no debe ser absoluta. Por el contrario, el control del ejercicio del poder es requerido para evitar la irrupción de uno de los poderes en el ámbito funcional de otro, así como para verificar la adecuación de la actuación de los diferentes sujetos públicos al parámetro de juridicidad, idea que parte de la interacción entre los diferentes poderes, tendiente al equilibrio en el ejercicio del poder a través del sistema de “frenos y contrapesos”(Hernández Rodríguez, 2014, pp. 11-12), adoptado en Latinoamérica tomando como base el sistema constitucional de Estados Unidos de América (Negretto, 2003, p. 55). Es a partir de la delimitación de las funciones de cada uno de los poderes del

³ En el sistema interamericano de derechos humanos el principio de separación de poderes ha sido abordado especialmente en relación con el principio de independencia judicial al respecto puede consultarse el capítulo III del Informe país para Venezuela del año 2009 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009), caso Granier y otros (Radio Caracas televisión) vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2015); caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013) y caso Argüelles y otros vs. Argentina (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2014), en estos casos se resalta la importancia de la separación de poderes para el sistema democrático.

⁴ Al hacer mención al poder público o político nos referimos a aquellas atribuciones asignadas a ciertos sujetos para hacer prevalecer su voluntad al realizar determinadas acciones (potestades), cuyo sustento y límites residen en el ordenamiento jurídico, el cual es su fuente de legitimidad. El otorgamiento de esas potestades busca la efectiva realización de los preceptos contenidos en las normas. Respecto al concepto de poder político puede consultarse (Huerta Ochoa, 2010, pp. 5-25).

Estado y del control de su ejecución, que se construye el sistema democrático, y la estructura institucional que sirve a éste.

Sirva como orientación a la temática que se aborda, una aproximación a la definición de “Control”, así, para ARAGÓN REYES, a pesar de las dificultades que brinda el término para asignarle un significado único desde la perspectiva jurídica, siendo que su construcción de la teoría del control parte del Derecho Constitucional, nos indica que éste es *“el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder”*, señala además que su fin común es hacer efectivo el principio de limitación del poder para evitar su empleo abusivo (Aragón, 2002, pp. 121-122). Por su parte, HUERTA OCHOA formula su concepto de control a partir de la función de éste como garantía de la vigencia de las limitaciones del poder, indica que *“El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico”* (2010, p. 29).

La presente investigación se centra en el estudio de un caso específico de manifestación del elemento de “control” de la actividad de la Administración, derivado del principio supra referido, específicamente la particular asignación de competencias de fiscalización técnica, asignadas por el Legislador a la Universidad de Costa Rica, para que ésta las ejecute a través de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (en adelante LanammeUCR), fiscalización tendiente a garantizar la eficiente inversión pública en materia de infraestructura vial (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2001).

En las secciones subsiguientes se desarrollan algunas consideraciones que buscan diferenciar los ámbitos de control sobre la actividad de la Administración, lo cual deriva del principio mismo de separación de funciones referido. Asimismo, el principio de eficiencia de la función administrativa constituye un parámetro para dicho control, principio que según interpretación realizada en el voto N° 2008-3125 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2008), se desprende de los artículos 139 inciso 4, 140 inciso 8 y 191, todos de la C.Pol ⁵, principio que además debe ser vinculado con la necesidad de establecer mecanismos de evaluación de resultados y rendición de cuentas por parte de la Administración Pública, esto según lo dispone el artículo 11 de la C.Pol.

Más allá de la importancia del control en el marco del Estado de Derecho, el término como tal tiene su origen etimológico en el francés “*contre-rôle*” que de acuerdo con el autor chileno LETELIER:

“[...] individualiza a aquel que realiza un registro paralelo, opuesto a otro, con el fin de luego contrastarlo. Todo ello con el objeto de verificar si lo que se ha hecho por el órgano controlado es o no correcto. De cierta forma, dentro de la idea de control convive también la autonomía del contralor. De lo contrario la verificación carece de independencia y se vuelve simple repetición.” (2015, pp. 293-294).

⁵ Principio desarrollado en los artículos 4, 225, 269 de la Ley General de la Administración Pública y que de acuerdo con el criterio externado en el voto N° 2008-3125 refiere a: “*La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.*” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2008).

Para HUERTA OCHOA la diversidad de medios para controlar el poder puede responder a diferentes circunstancias, las cuales orientarán ese control a un carácter político, jurídico o administrativo. A pesar de ello, resalta que todos ellos tienen una finalidad común, a saber, la verificación de la adecuación de las actuaciones de los órganos y entes (detentadores de poder) al ordenamiento jurídico (Huerta Ochoa, 2010, pp. 34, 48-49).

Respecto al control, este suele clasificarse siguiendo un amplio número de criterios, de los cuales, resultan de interés para el presente trabajo los siguientes:

Tipos de control de la actividad estatal						
Modos de ejercicio		Discrecional (Político)	Necesario (Jurídico)	Ambos (Administrativo)		
Objeto de control	Objetivo	Actos de Gobierno	Actos judiciales	Actos Legislativos	Conductas ⁶ de la Administración Pública	
	Subjetivo	Sujetos específicamente determinados				
Criterio temporal		Previo	Posterior	Concurrente o Concomitante ⁷		

Figura 1 Tipos de control clasificados por HUERTA OCHOA (2010, pp. 34-39) y ARAGÓN REYES (2002, p. 124) con ajustes al ordenamiento jurídico costarricense.

De acuerdo con la anterior tipología, pasamos entonces a delimitar las diferencias de los tipos de control por modo de ejercicio, esto con la finalidad de lograr ubicar la actividad

⁶ Se emplea el término “conducta” y no “acto” empleado por HUERTA OCHOA, para ajustar a la línea adoptada por el Código Procesal Contencioso Administrativo (art. 1.1, 2.e y Capítulo II del Título IV arts. 36 y ss.) (2008), en tanto se encuentran comprendidas conductas formales y materiales, actuaciones y omisiones, entre otros tipos de conducta sujetas al derecho administrativo. Concepto este de “conducta” que engloba “todas las formas jurídicas y no jurídicas de exteriorización de la Administración Pública” (Jiménez Meza, Jinesta Lobo, Milano Sánchez, & González Camacho, 2006, p. 197 y ss).

⁷ Se incluye la clasificación de control concomitante, esto respecto a la clasificación propuesta por la autora Huerta, entendido este tipo de control como aquel que se realiza de manera simultánea con el desarrollo de la conducta o función.

de control que corresponde al LanammeUCR y a la vez ubicarla en las otras clasificaciones que le son aplicables.

A. Control político

Como se ha indicado, la actividad de la Administración puede ser objeto de control en diferentes ámbitos, esto como manifestación del principio de división de funciones que caracteriza al Estado de Derecho, es dentro de dichos ámbitos de control que encontramos al control político.

Históricamente el control político ha sido ligado al órgano parlamentario, esto en tanto es en éste donde reside la máxima expresión de representatividad democrática de la Nación (Felipe Adolfo, Arguedas, 2015, p. 132; Huerta Ochoa, 2010, p. 93; Solís Fallas, 2000, p. 80); no obstante, frente al sistema de frenos y contrapesos, el control de orden político es ejercido con mayor o menor intensidad entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo⁸.

Ahora bien, dado que este tipo de control responde a motivaciones políticas, considerando la amplitud de estas, no se cuenta con una definición inequívoca de lo que

⁸ En Costa Rica se identifican diferentes mecanismos de control político entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo regulados en la Constitución Política, entre estos destaca en lo atinente al control político ejercido por el Ejecutivo frente al Legislativo: (1) la capacidad de veto de las leyes otorgada al Poder Ejecutivo (arts. 140 inciso 5 y 125 de la C.Pol) y (2) la convocatoria a sesiones extraordinarias e iniciativa en la formación de la ley (arts. 118 y 140 inciso 5 de la C.Pol). En lo que respecta al control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo el número de mecanismos es mucho más amplio (al respecto puede consultarse (Solís Fallas, 2000, pp. 129-131)), entre estos destaca: (1) Recepción y análisis del informe presidencial a presentarse el día primero de mayo de cada año (art. 139 inciso 4 de la C.Pol), (2) la interpelación a los Ministros de Gobierno (arts. 121 inciso 24 y 145 C.Pol), (3) la moción de censura a los Ministros de Gobierno (art. 121 inciso 24 de la C.Pol), (4) la posibilidad de conformar comisiones legislativas de investigación (art. 121 inciso 23 de la C.Pol) y (5) el control en materia presupuestaria, tanto en su aprobación como en su ejecución (arts. 121 inciso 11, 178 y 183 de la C.Pol).

debe considerarse control político (Córdoba Ortega & Mack S., 2000, pp. 580-581; Solís Fallas, 2000, p. 93). El autor SOLÍS FALLAS señala que, a efectos de contar con una definición amplia, de forma tal que abarque el espectro de posibilidades propias del control político, especialmente del llevado a cabo por la Asamblea Legislativa, y con la finalidad de evitar centrar la atención en las imprecisiones del término debería entenderse por éste aquella:

“[...] actividad formal e informal que lleva a cabo el Poder Legislativo, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo, órganos y entes públicos, así como la de sus titulares, se adecuan al ordenamiento jurídico, al respeto por la ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular.” (Solís Fallas, 2000, p. 94).

Por su parte el autor ARAGÓN REYES (1986) hace hincapié en la necesidad de identificar las características propias del control político a fin de aproximarse a una idea clara respecto a éste, esta idea recobra una especial relevancia a la hora de diferenciar al control político del control jurídico o de juridicidad, dado que existen ámbitos donde la línea divisoria de estos ámbitos competenciales parecen traslaparse, especialmente al aceptar que el control político busca – en última instancia – verificar la adecuación de la actuación de la Administración al ordenamiento jurídico (Solís Fallas, 2000, p. 94).

Para efectos del presente trabajo de investigación aplicada, resulta de especial interés la posibilidad de que los órganos encargados del control político cuenten con órganos auxiliares para ese efecto, esto en virtud de lo especializado de la materia respecto a la

cual refiere ese control, tal es el caso de la Contraloría General de la República, encargada de la vigilancia de la Hacienda Pública de acuerdo con los artículos 183 y 184 de la C.Pol⁹.

B. Control jurídico

El control jurídico refiere a la verificación de conformidad de las actuaciones de los poderes públicos con el ordenamiento jurídico. Si bien esta función es, y debe ser, llevada a cabo en mayor o menor medida por la Administración Pública en el marco del Estado de Derecho, su manifestación por excelencia la encontramos en la función jurisdiccional, que es propia del Poder Judicial. Dicha función la encontramos regulada en el art. 153 de la C.Pol, norma en la que se indica que la resolución definitiva de conflictos surgidos en materia civil, penal, comercial, laboral, contencioso administrativo, y otros que le señale la ley, corresponde al Poder Judicial, independientemente de la naturaleza de las personas intervinientes.

La función jurisdiccional¹⁰ confiada al Poder Judicial bajo el modelo constitucionalista, consiste en la potestad para dilucidar definitivamente el objeto de los procesos judiciales, y responde a la sustracción de la resolución de los conflictos de las manos de los

⁹ Respecto al rol de la Contraloría General de la República en el control de la correcta utilización de los fondos públicos puede consultarse la Resolución N° 2009-008920 en la que la Sala Constitucional indicó: *“Un órgano de fiscalización de esa índole es de esencia de los regímenes representativos donde prevalezca y se respete el principio de división de poderes, con la atribución parlamentaria de ejercer dentro de la mayor amplitud el control de la gestión de la Hacienda Pública. Y ante la imposibilidad práctica de que el Congreso ejerza de manera directa ese control, pues resulta conveniente delegarlo en un órgano auxiliar, tal es el caso de la Contraloría General de la República.”* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2009).

¹⁰ Respecto a las características de la función jurisdiccional, puede consultarse la resolución de la Sala Constitucional N° 1148-90, en la que, con ocasión del estudio de constitucionalidad de las competencias confiadas al Tribunal de Servicio Civil, indicó que esta función es exclusiva y universal, y confiada al Poder Judicial, con la salvedad de lo que corresponde al levantamiento de fueros de los miembros de los supremos poderes (art. 121 incisos 9 y 10 de la C.Pol) y lo atinente a la materia electoral (arts. 99, 102 y 103 de la C.Pol). (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1990).

particulares y la eliminación de la justicia por propia mano, lo cual se materializa a través del “monopolio de la fuerza” a cargo del Estado, orientado a procurar el cumplimiento de lo resuelto y la prevalencia del ordenamiento jurídico (Ortega Medina, 1990).

El autor JINESTA LOBO al referirse específicamente al control jurisdiccional sobre la Administración Pública, señala que el tema del control es inherente al Derecho de la Constitución, siendo que es precisamente a través del control, que puede garantizarse el respeto y efectivo disfrute de los derechos y garantías constitucionales. Para este autor, el control jurisdiccional puede ser conceptualizado como aquel que:

“[...] constituye el ejemplo típico del control jurídico dado su fuerte carácter objetivado (fundamentado en razones jurídicas, y de ejercicio necesario), esto es, el confiado a un órgano imparcial e independiente, dotado de singular competencia técnica para dirimir los conflictos jurídicos, y que fiscaliza la arbitrariedad y los excesos del poder.” (Jinesta Lobo, 1997, p. 99).

En igual sentido la autora HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señala que el control de la actividad administrativa ejercido por un juez independiente resulta ser uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, esto en tanto posibilita la verificación de la conformidad de la actividad administrativa con los parámetros de juridicidad o en otras palabras el “*ejercicio del poder conforme al derecho*” (Hernández Rodríguez, 2014, p. 12).

La diferenciación entre el control político y el jurídico resulta fundamental para determinar el ámbito competencial de cada uno de estos, especialmente considerando la

finalidad última de ambos ámbitos de control, sea esta la de velar por la adecuación de las actuaciones de los poderes públicos al ordenamiento jurídico.

Al respecto, el autor HERNÁNDEZ VALLE, al analizar la naturaleza del control del ejercicio del poder, señala que esto responde a la necesidad de limitar dicho ejercicio, teniendo en especial consideración la división de poderes definida por el constituyente. Dicho control deriva de la soberanía popular, manifestada a través de la voluntad del constituyente (Hernández Valle, 2009, p. 34). Este autor diferencia el control político del jurídico a partir de cuatro criterios que se detallan en la Figura N° 2.

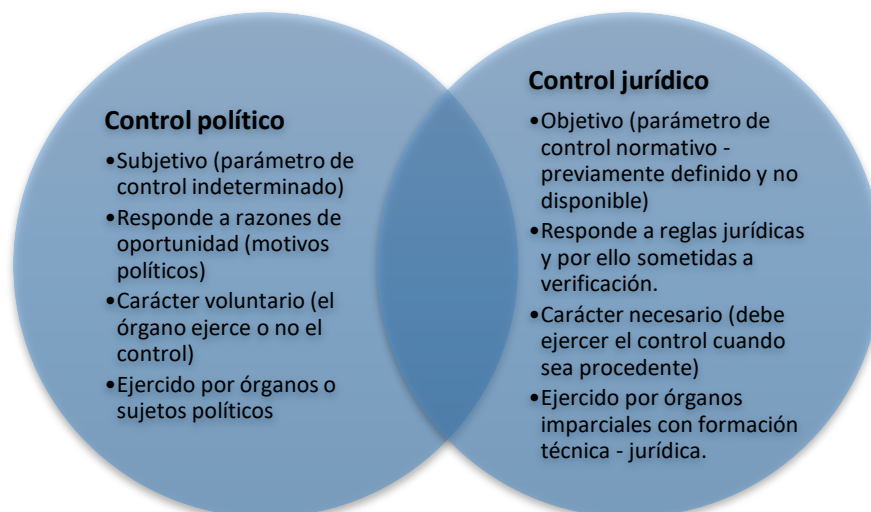


Figura 2 Muestra los criterios desarrollados por el autor HERNÁNDEZ VALLE para diferenciar el control político del jurídico. Preparado a partir de: (Hernández Valle, 2009, pp. 34-38).

El autor SOLÍS FALLAS, al analizar las características del control político ejercido por la Asamblea Legislativa frente al control jurisdiccional, identifica 5 criterios que se pasa a reseñar: **(1)** Naturaleza de la función: mientras la función jurisdiccional está determinada por el análisis de casos a la luz de presupuestos normativos preexistentes, que delimitan el ámbito de actuación del órgano encargado de su ejecución, el control político resulta

ser de oportunidad, subjetivo y disponible y además no está basado necesariamente en normas preexistentes. Lo anterior es conteste con lo señalado por ARAGON REYES (1986), , para quien lo característico del control político es precisamente el que se encuentra basado en criterios de oportunidad (política); **(2)** Agente titular de la función: La función jurisdiccional es competencia exclusiva del Poder Judicial y sus órganos, esto conforme con el artículo 153 de la C.Pol, mientras que el control político en su vertiente parlamentaria, es ejercido en Costa Rica por la Asamblea Legislativa; **(3)** Objeto de la función: Siguiendo a SOLÍS FALLAS (2000), el objeto de la función jurisdiccional es precisamente la aplicación del derecho a casos concretos, esto a través de los órganos y procedimientos establecidos de previo. El objeto del control político es por el contrario el control de los órganos de poder en una sociedad determinada. Según señala ARAGÓN REYES (1986), esto es cierto, pero únicamente desde una perspectiva simplista, en tanto este control sobre los órganos de poder puede realizarse de manera directa sobre el órgano, o indirectamente en relación con la actividad que éste realiza. Indica este autor que:

“El control político no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder (que es la finalidad del control jurídico), sino la de controlar a los órganos del poder mismo, pero ese control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega. De tal manera que el objeto inmediato del control político puede ser un acto político concreto, o una actuación política general e incluso una norma (como ahora veremos) pero al controlar

ese objeto lo que en realidad se está controlando, a través de esa mediación, es al órgano del que emana o al que es imputable.” (Aragón Reyes, 1986, p. 14);

(4) Necesidad de la función: en el control jurídico, la continuación y finalización resulta obligatoria para los tribunales que lo ejecutan en el marco de la normativa respectiva, mientras que el control político es disponible para el titular de dichas competencias, pudiendo por ello decidir continuar o desistir de las actividades de control y **(5)** Efectos de la función: los resultados del control jurisdiccional son forzosos, coactivos y vinculantes, en el tanto derivan de una norma que los dota de tal carácter. En lo atinente a los efectos del control político, dada su naturaleza, estos no resultan vinculantes, por el contrario, se considera que buscan ejercer presión política, crítica social y moral (Solís Fallas, 2000, pp. 147-157).

C. Control administrativo

El origen del Derecho Administrativo es ubicado precisamente en la necesidad de control frente al ejercicio del poder público esto en el marco del Estado de Derecho, control que gira en torno al principio de legalidad (Rodríguez Rodríguez, 2016, p. 293 y ss.).

A raíz de lo anterior, se han desarrollado mecanismos especiales para verificar la conformidad de las conductas de la Administración Pública a los parámetros de juridicidad, esto en el ámbito administrativo, lo cual se plantea como manifestación del Principio de Autotutela.

El autor PANTOJA BAUZÁ caracterizó a este tipo de control como aquel que consiste en:

“una labor de revisión, de una verificación de si lo actuado se corresponde con lo decidido, que se especifica en una tarea verificadora de lo efectivamente hecho para determinar si se corresponde a lo previamente determinado por la autoridad competente, y en qué medida, al control corresponde poner de relieve los aciertos, omisiones o desviaciones en que hubieren incurrido las unidades operativas encargadas de realizar esas determinaciones emanadas de los centros u órganos de decisión administrativa, reviviendo ese eterno proceso del pensar, hacer y revisar.”

(2005, p. 203)

El control administrativo ha sido asociado tanto a controles de tipo discrecional como necesarios, dependiendo de la materia específica que es objeto de control, piénsese, por ejemplo, para el primero de los casos, en aquellas relaciones interorgánicas sujetas a la relación de Dirección, cuyo alcance, de acuerdo con el artículo 100 de la LGAP, faculta al órgano con potestad de dirección a vigilar el cumplimiento de sus directrices. Por otro lado, tratándose de control necesario de tipo administrativo, nos encontramos al que corresponde al Sistema de Control de Fiscalización Superior dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley General de Control Interno, realizado por las auditorías internas y la Contraloría General de la República, el cual es desarrollo de los arts. 183 y 184 de la C.Pol.

Como se desprende de su denominación, el control de tipo administrativo es realizado por entidades que desempeñan función administrativa, las cuales, dependiendo de su

ubicación en el entramado organizativo de la Administración Pública (en sentido amplio), permitirán clasificar a ese control como interno o externo.

El autor argentino MARIENHOFF, realiza una clasificación de la actividad realizada por la administración, diferenciando la administración activa, la consultiva y la de control, es en esta última en la que podríamos enmarcar en un primer momento las funciones de fiscalización confiadas al LanammeUCR. Al respecto nos indica el autor de cita que:

“No toda la actividad de la Administración es de igual naturaleza, ni se expresa o traduce en igual forma. Ello da lugar a diversos tipos de administración, que permiten clasificar a ésta en mérito a la naturaleza de la función ejercida o en mérito a la estructura del respectivo órgano. Todo ello tiene trascendencia jurídica.

Las clasificaciones fundamentales son dos: en razón de la naturaleza de la función y en razón de la estructura del órgano. Además, por sus modalidades características, cuadra estudiar como tipos especiales de la actividad administrativa la interorgánica y la interadministrativa.

En razón de la naturaleza de las funciones. *En este orden de ideas, la Administración puede clasificarse en activa y jurisdiccional; interna y externa; consultiva; reglada y discrecional; de contralor. [...]”* (Marienhoff, 2000, pp. 93-117). El destacado no consta en el original.

En similar línea se muestra el ORTIZ ORTIZ, quien clasifica los centros de acción de la Administración Pública por su **función**, siendo que en virtud de ésta pueden ser (a)

internos o externos, según se realice el análisis respectivo respecto a un ente determinado, además pueden también ser (b) Auxiliares, los cuales caracteriza el autor como órganos internos, dentro de los que se encuentran los consultivos, los documentales, los secundarios y los de *Vigilancia o contralor*. Estos últimos los identifica como aquellos que:

“Inspeccionan la actividad administrativa de los agentes para verificar su conformidad con la ley y las reglas de la técnica o buena administración.

Estos órganos dictan actos llamados de contralor, que son simultáneamente manifestaciones de juicio declarativas de esa relación lógica entre norma y conducta y manifestaciones de voluntad encaminadas a suprimir el acto ilegal o inoportuno.” (Ortiz Ortiz, 2000, p. 34) El subrayado no consta en el original.

Ahora bien, el control de tipo administrativo puede presentarse en diferentes vertientes, que responde a criterios subjetivos, referidos al ente que lo ejecuta y su relación con el fiscalizado o controlado, pudiendo ser entonces de carácter interno o externo; o responder a un criterio objetivo, que refiere a la materia que es objeto de control, en estos casos tendríamos como ejemplo el control de legalidad a lo interno de la administración¹¹ y el de conformidad técnica.

¹¹ Como ejemplo se tiene el control realizado por la propia administración de acuerdo con el art. 173 de la LGAP, el que realiza el jerarca respecto a la actuación de su inferior (art. 102.b LGAP), el efectuado por los tribunales administrativos, etc.

De acuerdo con lo indicado, en Costa Rica encontramos dentro de la clasificación de control administrativo el de “control interno”, entendido este como aquel que es realizado por un órgano de la propia administración y cuyo ámbito competencial en el caso de nuestro país, está delimitado por la Ley General de Control Interno (N° 8292), que parte del concepto de “*Sistema de Control Interno*” (arts. 8 y 9) y cuyos componentes orgánicos son la propia administración activa y su auditoría interna.

Cabe recalcar que el ámbito de control confiado al sistema de control interno previsto en nuestro ordenamiento jurídico es amplio¹², así las cosas, el artículo 8 de la citada Ley General de Control Interno define como sus objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”* (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002).

Como se ha indicado, el sistema de control interno es parte integrante del sistema de fiscalización superior que deriva de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y los arts. 183 y 184 de la C.Pol.; sistema en el que encontramos la figura de la auditoría (interna o externa), que se erige como herramienta o instrumento metodológico

¹² Al respecto puede consultarse las “Normas de control interno para el sector público” (N-2-2009-CO-DFOE) de la Contraloría General de la República.

para la consecución de los objetivos perseguidos, que cuenta con principios y procedimientos propios que rigen su ejecución como procedimiento especializado. La Contraloría General de la República señala que la Auditoría:

“[...] es un proceso sistemático, independiente y profesional para obtener y evaluar objetivamente evidencia en relación con hechos y eventos de diversa naturaleza, comprobar su grado de correspondencia con un marco de referencia de criterios aplicables y comunicar los asuntos determinados, así como las conclusiones y disposiciones o recomendaciones a la respectiva Administración, con el fin de mejorar la gestión y la toma de decisiones y fortalecer el marco de responsabilidades.” (Contraloría General de la República, 2014).

La anterior aproximación al concepto de auditoría, resulta de interés para el presente trabajo, esto en tanto una de las herramientas de fiscalización asignadas al LanammeUCR es precisamente la auditoría de carácter técnico (incisos b y f del art. 6 de la ley N° 8114), siendo por ende de relevancia el control administrativo orientado a la determinación de la conformidad técnica de las conductas administrativas, la cual está relacionada con el control de la llamada discrecionalidad técnica, materia que se aborda en la sección siguiente.

D. Control de conformidad técnica de las conductas administrativas

Debemos partir por diferenciar el control de la discrecionalidad técnica frente al control de la conformidad técnica de las conductas administrativas, concepto éste último que se plantea como marco de referencia en este trabajo.

Como lo señala GORDILLO, bajo el halo del concepto de la discrecionalidad técnica solía ubicarse aquellas actuaciones de la Administración que por corresponder a materia técnica se consideraban “irreversibles” y que estaban exentas de cualquier tipo de control; sin embargo, esa concepción evolucionó al considerar que precisamente por tratarse de materia técnica, esas actuaciones debían ajustarse a las reglas científicas y técnicas existentes, tornándolas en objeto de control (Gordillo, 2017, pp. X-19).

Para el autor TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, el concepto mismo de discrecionalidad técnica implica, en cierta medida, una contradicción conceptual, ya que estima, no puede hablarse de “discrecionalidad” allí donde las reglas de la técnica y la ciencia deben prevalecer. Al respecto indica el autor referido:

“Como la mala hierba, que brota y rebrota año tras año y no hay modo de desarraigar definitivamente, así pervive en nuestra cultura jurídica el viejo y ominoso fantasma de la discrecionalidad técnica, un auténtico oximoron, que proclama en el sustantivo inicial una libertad de decisión que el adjetivo que lo acompaña niega, porque un técnico, sea cual sea su especialidad, es, en cuanto tal, esclavo de la técnica que maneja, que puede, ciertamente, no ser unívoca, pero que en absoluto le otorga la libertad de apartarse de ella porque, si llegara a hacerlo, dejaría de ser un técnico y se convertiría pura y

simplemente en un político” / El asunto es muy serio porque la apelación a ese falso concepto no es inocente, ni mucho menos, ya que pretende excluir a limine todo posible control jurisdiccional de las decisiones a las que se aplica, con la consiguiente indefensión de los destinatarios de las mismas.”

(Fernández, 2015, pp. 211-212).

Si bien no puede negarse la existencia de un ámbito de discrecionalidad en las conductas técnicas de la Administración, ello no puede considerarse en detrimento de la necesaria correspondencia entre dichas conductas técnicas y las reglas de la ciencia y la técnica, ya que allí donde estas sean determinables podrá haber control; máxime cuando dichas reglas son parámetro del control de legalidad a cargo del juez, como sucede en nuestro país según se desprende del art. 16 de la LGAP¹³.

Al respecto cabe destacar lo indicado por ORTIZ ORTIZ al referirse a este artículo 16 de la LGAP en la Comisión Legislativa que estaba estudiando el entonces proyecto de ley que fue aprobado y pasó a ser la que es hoy la Ley General de la Administración Pública (N° 6227). En el seno de la comisión aclaró que una vez adoptada una decisión técnica por la Administración, la ejecución de esa decisión, sea conducta técnica de la administración,

¹³ Como señala GONZÁLEZ CAMACHO, en el art. 16 de la LGAP se incorporaron parámetros metajurídicos para limitar la discrecionalidad administrativa, sujetando así a la Administración a las “*reglas unívocas de ciencia y la técnica, así como a los principios elementales de justicia, lógica y conveniencia*”, equiparando esos conceptos metajurídicos a aquellos jurídicos propios del control de legalidad (González Camacho, 2006, pp. 495-499). Para ORTIZ ORTIZ esta previsión legislativa permite sostener que en Costa Rica la “discrecionalidad técnica” es lógicamente imposible, ya que al emplear la norma criterios técnicos, la conducta administrativa quedará sujeta a la ciencia y la técnica, según se deriva de la relación de los artículos 16 y 160 de la LGAP. (Ortiz Ortiz, 2002, p. 92-93).

deberá necesariamente ser acorde con las reglas de la ciencia y técnica aplicable al efecto.

Al respecto indicó que:

“[...] en los casos en que la Administración actúe en materias técnicas que tengan un significado claro y preciso en el caso, las reglas técnicas van a ser, en ese caso, como leyes, la violación de los aspectos técnicos de un acto administrativo de un servicio público, naturalmente va a ser una ilegalidad exactamente como si se estuviera violando un precepto legal.” (Quirós Coronado, 1996, p. 99).

GORDILLO es consecuente con lo indicado, al preferir referirse a la “regulación técnica” por sobre la “discrecionalidad técnica” en el abordaje de esta materia, centrando su análisis en la certeza científica de lo actuado¹⁴, esto en tanto, allí donde haya certeza científica, la discrecionalidad se verá ampliamente limitada o prácticamente desaparecerá, en virtud de la necesaria adecuación de las conductas administrativas a las reglas de la ciencia y la técnica.

¹⁴ El autor señala que “[...] este antiguo concepto de discrecionalidad técnica dependía de un igualmente antiguo concepto de lo que constituye una técnica: si ésta es una mera cuestión opinable o discutible, un arte que puede ser ejercido de diversos modos y de acuerdo al criterio subjetivo de quien en el caso lo desempeña, es lógico afirmar que esa actividad no puede en tal aspecto ser controlada. En cambio, si una técnica es científica y por lo tanto, por definición, cierta, objetiva, universal, sujeta a reglas uniformes que no dependen de la apreciación personal de un sujeto individual, es obvio que no puede en este aspecto hablarse de completa “discrecionalidad” (no sumisión a normas) sino que corresponde por el contrario hablar de “regulación” (sujeción a normas, en el caso técnicas) (Gordillo, 2017, pp. X-19).

Ahora bien, como se indicó supra, debe distinguirse entre la “discrecionalidad técnica” y los elementos técnicos de las conductas administrativas; esto para su análisis desde la perspectiva del control.

La contradicción conceptual referida por el autor TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, se considera superada, en virtud de la prevalencia del principio de la interdicción de la arbitrariedad y del principio de motivación, de ahí que, a pesar de estar frente a una potestad (o conducta) con elementos discrecionales, estos cuando refieren a temáticas técnicas pueden ser objeto de control y revisión a luz de criterios de igual naturaleza. Labor que como sabemos, puede ser llevada a cabo en diferentes ámbitos, como lo son el judicial y el administrativo, que es el que para los efectos de esta investigación interesa.

El autor ORTIZ ORTIZ plantea con destacable claridad la distinción que acá se busca exponer, entre la “discrecionalidad técnica” y los elementos técnicos de los actos o conductas administrativas, cabe resaltar, lo hace utilizando ejemplos que son más que oportunos para la temática del presente trabajo. Al respecto, al referirse al uso de términos o criterios técnicos en la normativa, considera que estos responden a la regulación de fenómenos de causa – efecto, por lo que frente a la conducta administrativa podrán formularse de tres diferentes maneras; a saber: (i) fenómenos técnicos que son motivo de una conducta administrativa, por lo que al darse éste la conducta deberá realizarse sin margen de discrecionalidad, (ii) fenómenos técnicos que al ocurrir posibilitan que la Administración tenga una conducta, y de ser el caso, seleccione dentro del catálogo de medios legales el que mejor satisfaga la necesidad de orden público en cuestión, y (iii) fenómeno técnico que para la satisfacción de un fin determinado exige el

empleo de medios técnicos. Es respecto a este último supuesto que la exposición del autor ORTIZ ORTIZ permite acercarnos a la diferenciación que aquí se realiza, siendo que podría afirmarse existe un margen de discrecionalidad en la elección de los medios técnicos (cuando no estemos ante un caso hipotético de un único medio posible), pero una vez hecha la elección del medio técnico, la conducta administrativa desplegada deberá ajustarse a las reglas de la ciencia y la técnica aplicable. Al respecto el autor señala:

*“La elección de los aparatos o mecanismos es acto discrecional, en cuanto está determinado por una apreciación del funcionario, aunque la misma se de sobre bases técnicas. Así, el trazado de una carretera a construir, el estilo y estructura de un puente, el diseño de un plan de enseñanza, la selección de un contrato o contratista, etc., son materia de apreciación para el funcionario, que excepcionalmente se encuentra vinculado a una decisión única. **Ello no obstante, si la técnica indica que sólo una decisión es posible, resulta obligada su adopción y desaparece la discrecionalidad.** Pero cabe sentar el principio general de que la elección de medios técnicos es materia de apreciación discrecional, naturalmente dentro de límites racionales que impiden el empirismo indebido. / **Una vez escogido el medio, su empleo está y debe estar determinado exactamente por las reglas de la técnica correspondiente y no puede ser discrecional.** De este modo, si se elige un trazado para una carretera es necesario ajustarse a las reglas de la ingeniería para hacer que el mismo sea el más cómodo y seguro posible; si se opta por utilizar un sistema de señales de seguridad en la carretera, es necesario que*

*el mismo se ubique y haga funcionar con toda técnica, para que logre al máximo su propósito. La Administración, en otras palabras, no tiene potestad para construir malas carreteras, ni para destruir como ruinosas casas que no lo son, etc. / Se desprende de lo dicho que la técnica, entendida como conjunto de conocimientos exactos aplicables a procesos de acaecimiento necesarios según la ley de la causalidad, excluye la discrecionalidad siempre que sus reglas, no el criterio de la Administración, deban guiar la conducta administrativa en forma determinante. **La Administración, como se dijo, carece de la potestad de hacer empíricamente lo que debe hacer técnicamente.** / Esa técnica está incorporada a los mandatos de la ley y debe tenerse por cierto que a la misma remite esta última, siempre que la materia a decidir esté regida por la ciencia exacta o por las reglas de un arte determinado. La exactitud de la regla técnica y la naturaleza causal de los objetos a que se aplica, equivalen a una regulación legal minuciosa del caso administrativo, incompatible con la discrecionalidad. Cabe sostener el principio de que la llamada discrecionalidad técnica es lógicamente imposible.” (Ortiz Ortiz, 2002, pp. 91-92). **El destacado no corresponde al original.***

Asimismo, considerando que ha sido superada la idea de excluir de control la actuación técnica de la Administración, es posible identificar como el control en esta materia recaerá precisamente sobre los elementos técnicos de esas conductas, o si se quiere su contenido, o la manera en que la decisión técnica es ejecutada, el cual deberá

necesariamente ajustarse a las reglas de la técnica y la ciencia por ser dichas conductas de esa naturaleza.

El autor CAMPOLIETI sintetiza lo anterior al referirse al control judicial de los elementos técnicos de las conductas administrativas, respecto a lo cual señala que “[...] *los aspectos técnicos involucrados en una determinada decisión administrativa forman parte de los antecedentes del acto y, por lo tanto, no escapan al control del tribunal judicial por ser ajenos a la esfera de la discrecionalidad propiamente dicha.*” (2016, p. 119).

En sentencia N° 24 de las 15 horas del 29 de febrero de 2016, la Sección VIII del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, al referirse al control de la discrecionalidad administrativa en sede jurisdiccional, destacó la relevancia de los criterios técnicos y científicos frente al análisis de conductas administrativas de esa naturaleza, siendo que como se indicó, en Costa Rica el Legislador determinó que la conformidad de las conductas administrativas a los criterios técnicos y científicos puede ser objeto de control, en este caso a nivel jurisdiccional, correspondiendo a las partes aportar la prueba – técnica – que sustente sus alegatos. Indicó dicho Tribunal que:

“Cuando lo que se denomina como elemento discrecional radica en la consideración y apreciación de una norma técnica-científica –cualquiera que sea dicho elemento o de la manera en que se le quiera identificar-, esto es, mediante preceptos provenientes de disciplinas extrajurídicas, controlables intersubjetivamente y comprobables mediante el recurso del método científico, la misma Ley General de la Administración Pública zanjó la

discusión estableciendo diáfananamente en los artículos 16, 158, incisos 3 y 4 y 160, la ficción de que este tipo de normas tendrían carácter jurídico para efectos del control jurisdiccional, convirtiendo el tema de lo que se ha denominado en doctrina como “discrecionalidad técnica”, en un problema de discrecionalidad aparente o de falsa discrecionalidad, ya que el Juzgador debe resolver tal y como si ejerciera control de legalidad. Quizás la principal salvedad radicaría en que bajo esa línea de pensamiento no resultaría aplicable el principio de “iura novit curia”, o de que “el Juez conoce el Derecho”, pues por obvias razones, se trataría de conocimiento científico y por tanto, ajeno al ámbito judicial, de modo que el mismo necesariamente deberá ser traído por las partes al Juez, a efectos de que éste pueda rendir su fallo.” (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda - Sección VIII, 2016).

Igual criterio sostuvo la Sección III del Tribunal Contencioso Administrativo, ejerciendo como jerarca impropio en materia municipal, cuando con ocasión de la apelación de un acuerdo municipal carente de sustento técnico indicó que:

“[...] es preciso también advertir, que la discrecionalidad es parcial, aún en su núcleo central y puro, pues está afecta a ciertos parámetros de actuación que no puede infringirse sin caer en arbitrariedad, en virtud de que la discrecionalidad en modo alguno, conlleva arbitrariedad. Por lo anterior, “(...) La discrecionalidad se ha definido asimismo en relación con (mejor por oposición a) la no arbitrariedad. Se trata de separar la discrecionalidad de

aquello que el ordenamiento prohíbe y los tribunales sancionan (...) ya que (...) De nada serviría construir una teoría de la discrecionalidad administrativa sin incluir en ella, sus límites y el control judicial de su ejercicio (...)" (Miguel Beltrán, Felipe, Discrecionalidad Administrativa y Constitución. Editorial Tecnos S. A., 1995., pp. 49 y 50). Así tenemos, que la discrecionalidad está afecta a las reglas unívocas de la ciencia y de la técnica y a los principios elementales de justicia, lógica o conveniencia –artículo 16.1 de la Ley General de la Administración Pública-. Así las cosas, deben ponderarse no solo las reglas jurídicas que determinan ese ámbito de discrecionalidad sino también, aquellos parámetros metajurídicos dispuestos en el ordenamiento y que el mismo legislador, expresamente, equipara a los elementos de legalidad." (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda Sección III, 2012).

Ahora bien, es claro que nada obsta para que estos aspectos puedan ser también objeto de un control de carácter técnico, si se quiere preventivo respecto al judicial, orientado a que estos se ajusten a las reglas de la ciencia y la técnica aplicable.

El control de los de los elementos de carácter técnico puede ser de dos tipos, (1) *Formal* que tiene como fundamento los referidos principios de interdicción de la arbitrariedad y de motivación y (2) *Material*. Este último parte de la necesidad de verificar, más allá de la

formalidad¹⁵, si la conducta técnica adoptada por la Administración se ha ejecutado, o está siendo ejecutada de acuerdo con las reglas de la ciencia y la técnica.

Debido a la complejidad técnica asociada a cierto tipo de conductas administrativas, y tratándose de una materia respecto a la cual el legislador previó la necesidad de contar con un control de especial intensidad, es que se definen competencias de control de carácter técnico, que por su naturaleza podrán abarcar aquellos elementos que escapan al control político y jurídico por su especialidad; y que además se constituye en un insumo para esos otros tipos de control.

Un ejemplo de lo indicado lo encontramos precisamente las competencias en materia de fiscalización que fueron asignadas a la Universidad de Costa Rica para que las ejecute a través del LanammeUCR, dependencia que, como se detallará más adelante, tiene a su cargo labores de control en relación con un muy específico ámbito, como lo es la conformidad técnica de las conductas administrativas en procura de la eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial.

E. El control democrático frente al avance tecnológico.

Consecuente con el avance científico y tecnológico que experimenta la sociedad producto de la investigación en diferentes ámbitos, es el que las conductas de la Administración se tornen cada vez más especializadas, lo cual trae aparejada la complejidad para el control

¹⁵ A pesar de que el énfasis de este tipo de control recae en los aspectos materiales del ejercicio de la conducta, la motivación tendrá un papel preponderante cuando en ésta se plasmen las razones técnicas que llevan a la adopción de la conducta, por ejemplo, al valorarse las particulares propias de un proyecto de construcción de obra pública.

de su ejecución conforme a las reglas de la ciencia y la técnica que postula el artículo 16 de la LGAP.

En relación con lo anterior, cabe destacar que a partir del año 2000 se reconoce expresamente el rango constitucional del principio de rendición de cuentas y evaluación de resultados de la Administración Pública, esto en razón de la reforma parcial del art. 11 de la C.Pol, operada en el año 2000.

De acuerdo con este principio, la Administración Pública debe estar sometida a un constante escrutinio de sus conductas, tendiente a verificar que se alcancen los fines que le han sido confiados, esto de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia de la inversión de los fondos públicos.

Tratándose de conductas eminentemente técnicas, dicha evaluación de resultados tiende a tornarse compleja, desde la óptica del ciudadano, e incluso de los propios organismos de control cuya esfera competencial se circunscribe a temáticas de otra naturaleza, como lo son los controles bajo criterios de juridicidad o financieros.

En relación con este principio incorporado al texto constitucional, en la exposición de motivos de esta reforma constitucional, citada por el autor JINESTA (2006, pp. 50-51), se consideró que en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, la verificación del cumplimiento de los fines confiados a la Administración Pública resulta fundamental para la propia legitimación y la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad pública, para lo cual es requerida la debida fiscalización del cumplimiento de esos fines que le han sido fijados, se indicó en dicha exposición de motivos que: “[...] *la ineficiencia del Estado en*

muchos servicios ha llegado a un punto tal que obliga a una reforma constitucional, en la que se estatuya la obligación constitucional expresa del Estado de fiscalizar su eficiencia.”

(Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1998, p. 3).

Para el autor citado, el marco del Estado Social y Democrático de Derecho trae aparejado que la legitimidad de la Administración Pública se encuentre sustentada en los resultados que se derivan de su gestión (Jinesta Lobo, 2006, p. 50).

La reforma comentada previó que fuese a través de la legislación que se desarrollen los medios para el control de resultados y rendición de cuentas de la gestión de la Administración Pública, ante tal previsión genérica, JINESTA señaló como propuesta de desarrollo legislativo, el que se incluyese una evaluación externa de los resultados obtenidos con la gestión administrativa, donde predominase el criterio técnico (2006, pp. 56-59).

Es claro que la evaluación de resultados está estrechamente vinculada a los principios de eficacia y eficiencia, principios que como señala GONZÁLEZ BALLAR, están estrechamente vinculados al principio de *Justicia Material del Gasto Público*, de acuerdo con el cual *“la asignación del gasto público al desarrollo de obras de ese mismo carácter, está imbuida de un amplio carácter finalista que exige por ello eficacia, economía y racionalidad en la programación y ejecución del gasto [...]”* (2008, p. 241).

El Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo DE-32988, en su art. 2 define estos principios de la siguiente manera: **“Principio de eficacia:** *El logro de los resultados de manera oportuna, en directa*

*relación con los objetivos y metas. / **Principio de eficiencia:** La aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.”* (Poder Ejecutivo, 2006).

De acuerdo con estos principios de rango constitucional, la gestión de la Administración Pública debe estar orientada a alcanzar los resultados trazados, haciendo uso eficiente de los escasos recursos públicos disponibles para ello, esto en procura de satisfacer el interés público involucrado y el efectivo goce de los derechos de los administrados. Al respecto la jurisprudencia de la Sala Constitucional es basta, siendo que dentro de ésta se tiene como frecuente referencia el voto N° 2005-05600, en el que con ocasión de estos principios indicó nuestro tribunal constitucional:

“PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido

*desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La **eficacia** como principio supone que las (SIC) organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política). La **eficiencia**, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. [...] La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular.” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2005a). El destacado no consta en el original.*

Como se indicó supra, el control de la eficiencia de la gestión de la Administración se torna cada más complejo, esto en el tanto las conductas de ésta son cada vez más técnicas, lo que hace necesario recurrir a mecanismos de control de igual naturaleza, aprovechando al máximo los recursos tecnológicos disponibles para tal función.

En Costa Rica los principales avances tecnológicos se han concentrado en las universidades estatales, esto en razón de su vocación investigativa, por lo que es de sumo oportuno el que se empleen dichos recursos y capacidades instaladas para la mejora continua de la gestión de las entidades públicas, ello claro está, en un marco de respeto de la autonomía que es propia de los entes universitarios.

Los artículos 5 y 6 de la ley N° 8114, son una clara muestra de lo indicado, en el tanto en ellos se plasma la conveniencia de aprovechar el avance tecnológico radicado en los centros científicos de las universidades estatales, y en el caso particular del LanammeUCR, en procura de la fiscalización de la eficiencia de la gestión administrativa en materia técnica.

SECCIÓN II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

En el presente capítulo se aborda, desde la perspectiva jurídica, la relación entre el procedimiento administrativo, considerado en su acepción amplia como se verá, y el control de las conductas de la Administración Pública.

En virtud de la especial naturaleza de los procedimientos de control, se analizarán los principios que le son aplicables, esto en aras de incorporarlos en la propuesta de

“Protocolo de Auditoría Técnica para el LanammeUCR”, como producto final del presente trabajo de investigación aplicada.

Podemos partir afirmando que el procedimiento administrativo tiene dos acepciones en razón de su alcance. La más recurrente refiere a aquella actividad conformada por un conjunto de etapas y actuaciones tendientes a la emisión de un acto final cuyos efectos incidirán en la esfera jurídica de otra persona, sea ésta administrado u otra administración, y que tiene como fin principal la determinación de “la verdad real” de los hechos que sirven de motivo al acto final. Esta acepción general parte del supuesto de confrontación entre los intereses de las partes, es decir, de la existencia de un asunto de carácter litigioso; esta es además la acepción regulada por nuestra Ley General de la Administración Pública según se desprende de su Libro Segundo (artículos 214 y siguientes).

La otra acepción del procedimiento administrativo es, si se quiere más amplia, ya que abarca tanto al que podríamos llamar “procedimiento general” referido supra, como a aquellos procedimientos especiales en razón de la materia y que no necesariamente parten de la existencia de un asunto litigioso, sino que refiere al conjunto de acciones ejecutadas por una entidad pública para la consecución del fin público que le ha sido confiado y al cual están orientadas las competencias asignadas.

Respecto a la acepción amplia del procedimiento administrativo, el autor español PARADA señala que la actuación de la Administración a través de un procedimiento se ha convertido en un verdadero principio del Derecho Administrativo, recogido en la Constitución Política española (art. 105.c). Indica además que el procedimiento

administrativo no necesariamente refiere a un asunto donde exista un conflicto de partes, sino que también a la necesidad de prever *“un cauce necesario de la buena gestión de los intereses públicos [...]”* (Parada, 1997, pp. 228-230), lo que además responde al principio de legalidad que exige el cumplimiento de requisitos formales.

En la misma acepción amplia del procedimiento administrativo, el autor MORA ESPINOZA indica que éste puede ser conceptualizado como *“una sucesión de actos o actuaciones de la autoridad administrativa, que desean lograr un fin único, es decir el logro de una finalidad de la Administración Pública”* (2008, p. 397).

Dentro de esta acepción amplia, podemos ubicar un sin número de procedimientos administrativos en razón de la materia de la que tratan, entre ellos se encuentran precisamente los *“procedimientos de control”*, que como se verá, tiene a la auditoría como herramienta de fiscalización de la gestión en el sector público.

A. La auditoría como procedimiento de control

Como puede desprenderse de lo indicado supra, las actuaciones de la Administración pueden encausarse a través de canales procedimentales que las doten de seguridad jurídica, y por ende, brinden certeza al interesado (sea este un administrado u otra administración pública) respecto al curso normal de las actuaciones que se ejecutarán para la consecución un fin jurídicamente determinado, piénsese por ejemplo en las actividades de control de las conductas administrativas, que son propias de la auditoría en el sector público.

PARADA (siguiendo a GIANNINI) cataloga a los procedimientos para actividades de control como *“procedimientos organizativos”* (1997, p. 235), en el tanto regulan actividades relacionadas con el funcionamiento y cumplimiento de fines de la administración como organización.

La auditoría como tal es una materia que no suele abordarse desde la perspectiva jurídica, y es estudiada sobre todo desde las ciencias económicas, específicamente las referidas a la administración; a pesar de ello, es innegable la trascendencia jurídica de la actividad de auditoría, especialmente cuando se trata de la auditoría en el sector público, en el tanto es una herramienta determinante en relación con el control de las conductas administrativas, la cual como se verá, tiende a identificar aspectos de la gestión de ésta que son susceptibles de mejora en aras de alcanzar la mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, y cuando corresponde, resultan valiosas para la determinación de responsabilidades.

Un primer acercamiento al concepto de auditoría podemos encontrarlo en el art. 21 de la Ley General de Control Interno, el cual, si bien es cierto refiere específicamente a la auditoría interna, nos aproxima al concepto regulado en nuestra legislación, dicha norma establece:

“Artículo 21.-Concepto funcional de auditoría interna. 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 sistémico 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 y a las prácticas sanas.”

(Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002).

De manera más general, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) en el documento ISSAI 100 (Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público), define la auditoría en el sector público como:

“[...] un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos. La auditoría del sector público es esencial, ya que proporciona, a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales.” (INTOSAI, 2013, p. 4).

La auditoría en el sector público tiene por objeto el examen de la gestión de la Administración Activa, siendo su finalidad el advertir sobre las desviaciones en las que incurra, esto con respecto a los parámetros de control (o criterios establecidos), y se adopten las medidas correctivas correspondientes (Arroyo Chacón, 2013, p. 12).

Lo indicado es acorde con lo regulado en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República, que en lo que interesa definen de manera general a la Auditoría como un proceso sistemático, caracterizado por ser independiente y profesional, orientado a la recolección y análisis de evidencias con criterios objetivos respecto a hechos y/o eventos para determinar si estos se ajustan a los parámetros establecidos, para luego comunicarse los aspectos evidenciados, las conclusiones, disposiciones o recomendaciones a la Administración, y que tiene como fin *“mejorar la gestión y la toma de decisiones y fortalecer el marco de responsabilidades.”* (Contraloría General de la República, 2014).

De las anteriores definiciones es posible extraer elementos que permiten caracterizar a la auditoría, como lo son su carácter independiente, objetivo, sistemático y profesional, encontrándose referida a funciones de control que tienen un carácter teleológico, esto último en cuanto no responde al control por el control mismo, sino que sus resultados buscan mejorar la gestión de la Administración.

Al ser un procedimiento especializado, la auditoría cuenta con principios propios que se encuentran estrechamente vinculados con las características reseñadas, a pesar de ello, es claro que no le son ajenos algunos de los principios generales del procedimiento administrativo, que de más está decir, son de común aplicación a toda la actividad del Estado¹⁶. Como principios de la auditoría en el sector público se identifican los siguientes:

¹⁶ Nos referimos a principios como los de Celeridad, Economía, Eficiencia y Eficacia (arts. 4 y 269.1 LGAP).

- **Independencia:** Abordada desde dos vertientes; a saber: **(1)** por un lado refiere a la independencia de criterio y funcional de la que debe gozar la entidad encargada de la auditoría, esto respecto de la entidad fiscalizada o cualquier otra influencia externa, Art. 5.1 de la Declaración de Lima (INTOSAI, 1998), y **(2)** independencia de los auditores como profesionales encargados de desarrollar los procedimientos de auditoría, quienes no pueden estar sujetos a injerencias externas en el desarrollo de sus labores de control, Art. 6 de la Declaración de Lima (INTOSAI, 1998), (INTOSAI, 2013, p. 14), acápite 101 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (Contraloría General de la República, 2014). A estas dos vertientes se agrega también la independencia financiera, en tanto es esta la que permitirá contar con los recursos materiales necesarios para desarrollar las competencias de control sin sujeción a injerencias externas al órgano de control, Art. 7 de la Declaración de Lima (INTOSAI, 1998).
- **Objetividad:** Principio que refiere al criterio que orienta el actuar del personal de auditoría, esto en el tanto el desarrollo de las auditorías debe realizarse observando criterios técnicos y profesionales (Acápite 101 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público), los cuales posibiliten obtener resultados de auditoría lo más alejado posible de las que podrían considerarse como apreciaciones subjetivas. (Contraloría General de la República, 2014). Al respecto ARROYO CHACÓN señala que la auditoría como un examen, objetivo, sistemático, profesional, sujeto a normas técnicas que buscan resguardar la

calidad, objetividad e independencia con la que se ejecuta dicha función (2013, p. 12).

- **Imparcialidad:** El principio de imparcialidad implica que la auditoría sea desarrollada sin partir de criterios pre constituidos respecto al objeto de fiscalización, y que el auditor al recolectar evidencias lo haga procurando alejarse al máximo de un eventual sesgo hacia determinada conclusión(Contraloría General de la República, 2014 Acápites 101).
- **Profesionalismo:** Este principio está estrechamente relacionado con el de objetividad, y también es identificado como *“Juicio profesional, diligencia debida y escepticismo”* (INTOSAI, 2013, p. 11), refiere los criterios que debe aplicar la persona auditora al realizar su labor, los cuales, deberán necesariamente ajustarse a juicios profesionales y/o técnicos, realizando la labor con el cuidado profesional tendiente a obtener resultados válidos y sustentados en criterios del campo profesional de que se trate.

En lo atinente al Escepticismo profesional, este exige que el auditor mantenga *“[...] la distancia profesional y una actitud de alerta y de cuestionamiento al evaluar la suficiencia e idoneidad de la evidencia obtenida durante toda la auditoría.”* (INTOSAI, 2013, p. 11).

En relación con este principio, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en sus acápites 104 (Ética profesional), 105 (Competencia y pericia profesional) y 106 (Debido cuidado profesional) regula como normas personales del personal de auditoría, que éste debe observar las normas éticas que rigen su

profesión, así como contar con *“formación, conocimientos, destrezas, experiencia, credenciales, aptitudes y otras cualidades y competencias propias del tipo específico de auditoría a realizar [...]”* y que dichas labores deben ser realizadas procurando aplicar el cuidado, pericia y juicio profesional correspondiente a la materia respecto a la cual versa la auditoría (INTOSAI, 2013).

- **Confidencialidad:** Durante la ejecución de las auditorías, el acceso a los papeles de trabajo que respaldan el trabajo de los auditores es restringido, de ahí que la confidencialidad se erige como uno de los principios que orientan el quehacer de la auditoría (Normas Generales de Auditoría para el Sector Público en acápite 103). Para los efectos de las auditorías técnicas que realiza el LanammeUCR, resulta de aplicación analógica lo dispuesto en el art. 6 de la Ley de Control Interno, en el que se dispone:

“[...] La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y

las pruebas que obren en el expediente administrativo.” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2002).

En la misma línea de la norma transcrita se encuentra el art. 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que también establece la confidencialidad de la información recopilada por las entidades a cargo de la ejecución de labores de fiscalización, cuando de estas pueda originarse un procedimiento administrativo y hasta que se haya emitido el informe respectivo. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2004).

En relación con esta temática, cabe destacar que el carácter confidencial que se otorga en estas disposiciones de orden legal, lo es en relación con los papeles de trabajo, las evidencias, información y documentación recopilada, que sustenta el informe final respectivo.

La anterior acotación resulta especialmente valiosa en el caso del LanammeUCR, ya que por disposición legal contenida en el párrafo in fine del art. 6 de la ley N° 8114, este Laboratorio Nacional debe comunicar los informes finales a las entidades públicas que ahí se dispone¹⁷.

- **Documentación:** De acuerdo con las ISSAI 100, el respaldo documental resulta fundamental para las auditorías en el sector público, ya que la documentación preparada y recopilada como evidencia constituye el fundamento de los resultados de auditoría plasmados en el informe, al respecto se indica que:

¹⁷ Dicha norma dispone que los informes finales sean comunicados para lo que en derecho corresponda, a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes.

“La documentación debe elaborarse con suficiente detalle para permitir que un auditor experimentado, sin conocimiento previo de la auditoría, comprenda la naturaleza, los tiempos de ejecución, el alcance y los resultados de los procedimientos realizados, la evidencia obtenida en apoyo a las conclusiones y recomendaciones de auditoría, el razonamiento detrás de todos los asuntos significativos que requirieron del ejercicio del juicio profesional, y las conclusiones relacionadas.” (INTOSAI, 2013, p. 17).

- **Gestión de riesgo:** De acuerdo con las ISSAI 100, otro de los principios que rigen las auditorías en el sector público lo es el referido a la necesidad de que los auditores, gestionen adecuadamente los riesgos asociados a la ejecución de las auditorías, procurando delimitar de la manera más precisa el alcance de la auditoría y sus limitaciones, esto con la finalidad de orientar al destinatario del informe (o usuario) respecto al contenido y alcances de la labor realizada, las conclusiones y recomendaciones plasmadas en el informe respectivo, al respecto en el apartado 40 de las ISSAI 100 se indica:

“[...] El auditor lleva a cabo los procedimientos para reducir o administrar el riesgo de llegar a conclusiones inadecuadas, reconociendo que las limitaciones inherentes a todas las auditorías implican que una auditoría nunca podrá proporcionar una certeza absoluta sobre la condición de la materia o asunto en cuestión. [...]”
(INTOSAI, 2013, p. 16).

Los principios expuestos orientan el quehacer de auditoría, tanto desde la perspectiva funcional, como desde la del perfil profesional del auditor. Dado el carácter general de estos principios, resultan de aplicación sin importar el tipo de auditoría de que se trate, de ahí que inspiran el procedimiento de auditoría técnica para el LanammeUCR que se propone en el presente trabajo.

La tipología de las auditorías depende de los parámetros y el objeto de control, en el sector público costarricense las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público* desarrollan las líneas generales de al menos 3 tipos de auditoría; a saber: (1) Auditoría Financiera, (2) Auditoría Operativa (o de desempeño – enfocada en evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos relacionados con la gestión de la entidad fiscalizada) y (3) Auditoría Especial (o de cumplimiento). Esta última categoría, por amplia, puede ser considerada el cajón de sastre de las entidades con competencias de fiscalización, ya que bajo esa categoría se posibilita la auditoría de aquellas materias respecto a las cuales se haya identificado una necesidad de fiscalización respecto al cumplimiento de regulaciones o mandatos identificados como criterios de control (Contraloría General de la República, 2014).

Ahora bien, más allá de esa categorización genérica, podemos encontrar las auditorías de tecnologías de información, informática o de sistemas, Auditoría de Fraude (Barrantes Sánchez, 2014, pp. 59-77), Auditoría Legal y la Auditoría Técnica.

En relación con lo anterior, para el caso de las auditorías técnicas que ejecuta el LanammeUCR, por disposición de los ya referidos arts. 5 y 6 de la ley N° 8114, tienen por objeto el velar por la eficiencia y eficacia de la inversión pública en materia de

infraestructura vial, esto claro está, a través de la verificación de cumplimiento de los parámetros técnicos establecidos y la aplicación de las reglas unívocas de la ingeniería civil, ello en relación con la actividad estatal en esta materia.

Capítulo II. El rol del LanammeUCR en la fiscalización de la actividad de la Administración

SECCIÓN I. COMPETENCIAS DEL LANAMMEUCR EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN.

El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), es una dependencia¹⁸ de la Universidad de Costa Rica, a la cual le fueron asignadas competencias en materia de fiscalización de la inversión pública en materia de infraestructura vial, esto a través de la ley N° 8114 (Ley de Simplificación y Eficiencias Tributaria), aprobada en el año 2001.

Desde su concepción original en el proyecto de ley N° 14.189 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2000), los artículos 5 y 6 de la ley N° 8114, en lo referido a las competencias de fiscalización del LanammeUCR, estuvieron orientados a establecer el carácter permanente de estas funciones (destacado así en el criterio de la CGR respecto a este proyecto de ley (2000, p. 1478)), que con anterioridad fueron ejecutadas en el marco de un programa de vínculo externo remunerado denominado “Cero Huecos” .

¹⁸ Se emplea el término dependencia en la acepción desarrollada por el autor ORTIZ ORTIZ, entendida como centro de imputación de competencias, consistente en un órgano interno de la Administración, el cual carece de representación del ente (Ortiz Ortiz, 2000, pp. 10-11); a pesar de lo indicado, como se analizará en el presente trabajo, al LanammeUCR le asiste una especial naturaleza jurídica dada su catalogación como Laboratorio Nacional y las especiales competencias de fiscalización que le corresponden.

Dichas competencias están orientadas a la búsqueda de la eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial, eficiencia que como principio de rango constitucional debe permear todo el quehacer de la Administración Pública, y entendida de acuerdo con el desarrollo que de este principio ha hecho la propia Sala Constitucional, siendo que *“La **eficiencia**, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.”* (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2005a).

Como lo señala JINESTA, el principio de eficiencia está racionalmente vinculado con el de eficacia, esto en tanto este último está comprendido en el de eficiencia, el autor citando a BACIGALUPO SAGGESE reseña que la eficacia refiere a la idoneidad de los medios para alcanzar los fines fijados, esto mientras la eficiencia implica que ante medios eficaces en igual medida, se opte por aquel medio que implique el menor costo, *“[...] podría decirse, por lo tanto, que eficacia es igual a eficiencia al menor coste posible”* BACIGALUPO SAGGESE citado en (Jinesta Lobo, 2009a).

Como fue reseñado en el capítulo primero de este trabajo de investigación aplicada, el control, como herramienta orientada al resguardo del correcto empleo de los fondos públicos, orientado a la eficacia y eficiencia de dicho gasto, resulta consustancial al modelo de Estado de Derecho, esto fue así señalado por la Procuraduría General de la República, la cual, al referirse a las competencias confiadas a la Contraloría General de la República por disposición constitucional, en lo que interesa señaló que:

“[...] La integración al orden público deriva de que, hoy día, la fiscalización sobre la gestión económico-financiera de los entes públicos es

indispensable para la supervivencia y el buen funcionamiento del sistema democrático. La utilización correcta y racional de los fondos públicos constituye una condición para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones. Y ello no se puede lograr sin una función de control ejercida por organismos independientes. Así, el control es parte de la estructura racional que subyace en las Constituciones de los Estados Democráticos de Derecho.” (Procuraduría General de la República, 2003).

Siguiendo esa lógica, y considerando la especialidad de la materia de fiscalización en materia técnica, es que la Asamblea Legislativa, a través de la ley N° 8114 (artículos 5 y 6), asigna competencias de fiscalización de la inversión pública en materia de infraestructura vial a la Universidad de Costa Rica, para que ésta las ejecute a través del LanammeUCR; esto en un contexto en el que se le estaban creando rentas al MOPT – CONAVI para la construcción, reconstrucción, rehabilitación y conservación de la red vial del país, y en el que prevalecía la inquietud de las condiciones técnicas en las que se ejecutaban esos recursos, así como sospechas respecto a actos de corrupción en dicho sector (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2000, p. 2637), de ahí la necesidad de dotar a un órgano técnico de competencias de fiscalizador externo¹⁹ que velase por la calidad y la eficiencia de la inversión pública realizada en esa materia.

¹⁹ En el artículo 6 de la ley N° 8114 no solo se asignan competencias de fiscalización al LanammeUCR (evaluación y auditoría técnica), sino que se incluyen otras relacionadas con la capacitación y transferencia de tecnología, emisión de normativa técnica (sujeta a su oficialización por parte del Poder Ejecutivo), investigación y asesoría técnica; siendo que, respecto a este último ámbito, debe procurarse una postura

Entre las funciones de fiscalización que le fueron asignadas a este laboratorio nacional se encuentra la de realizar *“auditorías técnicas de proyectos en ejecución”* y *“auditorías técnicas a los laboratorios que trabajan para el sector vial”* (2001), de ahí que, dada la especial naturaleza jurídica del LanammeUCR y considerando las particularidades de las funciones de auditoría técnica que le fueron confiadas, surge el tema del presente trabajo, partiendo de la hipótesis de que resulta necesario definir un protocolo o procedimiento de auditoría técnica para el LanammeUCR.

Al analizar las competencias de fiscalización asignadas al LanammeUCR, debemos partir de la diferenciación entre la denominada Administración Activa, que para efectos del presente estudio corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus Consejos adscritos; y la Administración de Control, siendo esta última donde ubicamos al LanammeUCR en el ámbito de sus competencias detalladas en la citada ley N° 8114, con la particularidad de que este laboratorio es un órgano técnico, y dependencia de la Universidad de Costa Rica.

Los diferentes escenarios y etapas de esta particular relación interadministrativa, son precisamente el objeto que se pretende regular a través de un “protocolo” o “procedimiento”, las cuales además motivan el trabajo que se propone.

Como se indicó, al LanammeUCR le corresponde realizar labores de auditoría técnica externa, tanto a proyectos de obra vial en ejecución como a laboratorios que trabajan para el sector vial en el país (incisos b) y f) del art. 6 de la ley N° 8114).

“recatada” o de autolimitación en razón de resguardar la imparcialidad necesaria para el rol de fiscalización, y evitar el vicio de la “coadministración” entre la entidad fiscalizadora y la Administración Activa.

Dichas competencias se ubican en el ámbito del control administrativo de las conductas administrativas; las cuales, según fue reseñado en el capítulo primero de este trabajo, y siguiendo a ORTIZ ORTIZ, corresponden a entidades auxiliares de vigilancia o contralor que, si bien el autor ubica en el ámbito interno de la Administración, es claro que pueden (en razón de la relación que exista entre la administración fiscalizada y la fiscalizadora) darse también en el marco de “relaciones externas”. De acuerdo con el autor de cita, las competencias de fiscalización están orientadas a verificar la conformidad de las conductas de la administración con la ley, la buena administración o las reglas de la técnica, indica además que estos órganos “*dictan actos llamados de contralor, que son simultáneamente manifestaciones de juicio declarativas de esa relación lógica entre norma y conducta y manifestaciones de voluntad encaminadas a suprimir el acto ilegal o inoportuno.*” (Ortiz Ortiz, 2000, p. 34).

Sobre el particular, resulta de especial interés destacar que, si bien corresponden al LanammeUCR competencias de control, como lo es la Auditoría Técnica, ésta es de carácter externo, de alguna manera apartándose de la clasificación reseñada de ORTIZ ORTIZ, quien como se indicó, caracteriza estos órganos como “internos”.

Siguiendo a ORTIZ ORTIZ, quien al referirse a la función que desarrollan estos órganos de control, indica que ésta debe limitarse a “*paralizar la conducta indebida (según la ley, la técnica o las reglas de oportunidad), sin llegar a sustituirlas*” salvo habilitación legal en contrario (Ortiz Ortiz, 2000, p. 35).

En lo que respecta al **objeto** de las funciones de auditoría técnica que desarrolla el LanammeUCR, debe indicarse que éste es ubicado en dos elementos principales: **(1)** la

verificación de la conformidad técnica de las conductas administrativas en relación con la eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial (arts. 5 y 6 de la ley N° 8114), entendida esta verificación en los términos expuestos en el apartado D de la Sección I del Capítulo I de este trabajo; y **(2)** en relación con la “*Actividad Técnica de la Administración*” (o conductas técnicas), tal como la conceptualizó GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, y referida específicamente a la llevada a cabo por la Administración Activa en materia de inversión pública, relacionada con la construcción y calidad de las obras de infraestructura vial del país. En relación con dicha “Actividad Técnica” señala el autor de cita:

“[...] la Administración, como todos los sujetos de Derecho, no realiza sólo actos jurídicos; se manifiesta también en actos materiales y técnicos, que no implican ninguna modificación de situaciones jurídicas o la producción de efectos jurídicos específicos ligados a su sola emanación. Por ejemplo: la policía no sólo produce actos jurídicos, sino que (y quizá sobre todo) vigila, patrulla, inspecciona; la Administración construye carreteras, obras en general [...]; actividades que no consisten en producir actos jurídicos (sin perjuicio de que a las mismas puedan referirse algunos de ellos con normalidad), sino en gestionar, en actuar con arreglo a las reglas artis y no a los postulados jurídicos. La eficacia que como norma básica del actuar administrativo se impone a la Administración en el artículo 103.1 de la

*Constitución*²⁰ es referible normalmente a este tipo de actividad, aunque, naturalmente, la actividad jurídica la enmarque, la condicione y la haga posible.” (2001, pp. 804-805).

Considerando lo anterior, la fiscalización realizada por el LanammeUCR, que tiene por objeto verificar la conformidad técnica de las conductas de la Administración (conductas técnicas), específicamente en materia inversión pública en infraestructura vial, y orientada a garantizar la máxima eficiencia de dicha inversión; no debe confundirse con un eventual control respecto a los elementos discrecionales que pudiesen existir en la definición de los términos de la ejecución de una obra vial, es decir, el control no versa respecto al resultado del ejercicio de ponderación que tendría que haber realizado la Administración para adoptar la decisión respectiva²¹, sino que dicho control se cierne en torno a la verificación del efectivo cumplimiento de lo decidido en el ejercicio de esas potestades; y de acuerdo con el mandato legislativo, respecto a la verificación de que dichas actuaciones, ciertamente de carácter técnico, se ajustan a las reglas de la ciencia y la técnica, aspectos estos que, siguiendo la doctrina del artículo 16 de la LGAP, son parámetro para determinar la corrección de los actos administrativos, y por supuesto de las conductas de la Administración en general.

Una muestra de lo indicado puede observarse en el supuesto de la construcción de un puente, dicha decisión responde a la potestad que asignada en la ley N° 3155 al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, referida a que este Ente debe *“Planificar, construir y*

²⁰ Principio que es recogido en nuestro país en los artículos 4 y 16 de la Ley General de la Administración Pública.

²¹ De realizar tal conducta, la entidad fiscalizadora incurriría en un vicio de coadministración.

mejorar las carreteras y caminos [...]”, esto, claro está, responde al interés nacional implícito en el traslado de personas y mercaderías de un punto a otro que sin duda incide en la competitividad del país. En el ámbito de la discrecionalidad podrá ubicarse la ponderación que realizaría la Administración para decidir entre la construcción de un “puente atirantado” o un “puente en vigas”, por ejemplo, cuando esas opciones sean técnicamente equivalentes. Ahora bien, una vez adoptada esta decisión, en la ejecución de esa obra civil es donde encontraremos la fiscalización del LanammeUCR, respecto a los aspectos técnicos de la decisión adoptada. Como se indicó, este control procura que se ejecute el proyecto ajustándose a los parámetros técnicos que la Administración definió al promover la contratación respectiva, y además verificará que dicha ejecución se ajusta a la documentación contractual, esto claro está en el ámbito técnico de la ingeniería.

La fiscalización también procurará que la ejecución de esas actividades se realice acorde con los parámetros técnicos definidos en los manuales de especificaciones oficializados, como lo es el CR-2010 (DE-39429 y sus reformas), y que la ejecución de las actividades, en general se ajusta a las reglas de la técnica y la ciencia. Retomando el ejemplo propuesto de la construcción del puente, la fiscalización a través de la auditoría técnica, se realizará respecto a la ejecución de esta obra, teniendo como parámetro los criterios técnicos definidos en la normativa (técnica) aplicable en el país, así como aquellos otros parámetros definidos en los documentos de prevalencia que la Administración definió en el procedimiento de contratación, esto claro está, sin obviar las reglas de la ciencia y la técnica propias de la ingeniería.

Fiscalización a cargo del LanammeUCR	
Técnica	La fiscalización es de carácter técnico en virtud de la materia que tiene por objeto, por lo que el control tiene como parámetro criterios de esa naturaleza.
Externa	Es externa en razón de la ubicación organizacional de la UCR en relación con los sujetos fiscalizados (MOPT – CONAVI).
Objeto	Tiene como objeto el verificar la conformidad técnica de las conductas administrativas en el ámbito de sus competencias y por ende las conductas técnicas de la administración en relación con la inversión pública en infraestructura vial, ello orientado a garantizar la eficiencia de dicha inversión pública.
Enfoque	Su enfoque se centra en el aspecto material de las conductas administrativas.

Figura 3 . Resumen de principales características de la fiscalización a cargo del LanammeUCR de acuerdo con las competencias asignadas en los arts. 5 y 6 de la ley N° 8114.

En relación con las competencias de fiscalización que corresponden al LanammeUCR, resulta de especial interés el Dictamen de la Procuraduría General de la República número **C-087-2002** de fecha 04 de abril del año 2002, en el que al valorar la naturaleza de las funciones que corresponden al LanammeUCR de acuerdo con la ley N° 8114 indicó:

“Del texto constitucional se deriva que la independencia de las universidades es más amplia que la garantía que cubre a las instituciones autónomas. Especialidad y amplitud de la autonomía que las exime no sólo de la dirección del Poder Ejecutivo, sino también de la Asamblea Legislativa en orden a la regulación de su servicio. De esa forma, la autonomía permite a la universidad autodeterminarse, adoptando sus planes, programas, presupuestos, organización interna y darse su propio gobierno, definiendo además cómo se distribuyen sus competencias en el ámbito interno. [...] las universidades tienen que trascender (y, de hecho, han trascendido hace tiempo) el arcaico paradigma de entes meramente formadores de docentes, para desarrollar una intensa e incesante actividad de investigación y extensión (transferencia), que les permita actuar como motores del progreso nacional...Sala

Constitucional, resolución N. 6412-96 de 15:18 hrs. del 26 de noviembre de 1996. / La resolución de la Sala nos plantea el problema de las funciones de la universidad en el mundo moderno. A diferencia de la universidad napoleónica, dirigida fundamentalmente a la formación profesional (la docencia), es misión de la universidad de nuestros días el ser transmisora de cultura y conocimiento, propulsora de los más altos valores científicos y artísticos y ente investigativo por excelencia. Es comúnmente aceptado en la comunidad científica y académica, nacional e internacional, que la Universidad tiene funciones fundamentales: la docencia, la investigación y la acción social orientadas por la función de cambio social.” (Procuraduría General de la República, 2002).

En la línea citada, se muestra también la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que al analizar el alcance de la autonomía universitaria en la resolución N° 1313 del año 1993, indicó que:

“La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y

*racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, **sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen**, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior concepción no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido." (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1993).*

Dado que el LanammeUCR forma parte del complejo entramado organizativo de la Universidad de Costa Rica, a éste le es aplicable lo indicado supra, siendo que las

funciones que lleva a cabo, precisamente constituyen una manifestación de la transferencia y proyección externa de la Universidad en la sociedad.

Respecto a los nuevos roles que asume la Universidad como parte de la creciente proyección de ésta en la sociedad, indicó la Procuraduría General de la República que:

“No puede olvidarse que en nuestros países el adelanto de la ciencia y de la tecnología depende estrechamente de los entes universitarios: en ellos se concentra la mayor parte de la actividad científica del país; de allí que los avances adquiridos en esas instituciones no deben ser desaprovechados por los distintos componentes de la sociedad y en especial, por los organismos públicos. Por el contrario, es deseable que éstos, al igual que la sociedad, cuenten con la colaboración tecnológica de la universidad, la cual debe poner al servicio de unos y otros la tecnología de punta necesaria para el desarrollo, así como el conocimiento sobre el avance científico y la mayor idoneidad técnica y científica de su personal. Aspecto que no violenta la autonomía universitaria, tal como se analizó en la resolución N. 6412-96 antes citada.”

(Procuraduría General de la República, 2002).

Asimismo, específicamente en lo atinente a las competencias en materia de fiscalización y otras tendientes a garantizar la eficiencia de la inversión pública en infraestructura vial, que fueron asignadas a la Universidad de Costa Rica para que sean ejecutadas a través de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, mediante la ley N° 8114, agrega dicho órgano consultivo:

“[...] la fiscalización que realiza la Universidad a través del Laboratorio es una fiscalización externa, que trasciende los contratos de mérito y, por ende, obras específicas, para abarcar la totalidad de la red nacional pavimentada (por ende, proyectos ya finiquitados) y que incluso podría considerarse "superior", en el sentido en que debe fiscalizar también los laboratorios que realizan análisis de calidad, auditar proyectos en ejecución, entre otros aspectos, evaluar la capacidad estructural y determinar los problemas de vulnerabilidad y riesgos de esa red. Lo cual implica una fiscalización a quienes podrían estar fiscalizando proyectos concretos.” El subrayado no consta en el original. (Procuraduría General de la República, 2002).

Como se ha indicado, es a través del artículo 6 de la ley N° 8114 que se asigna a la Universidad de Costa Rica, a través del LanammeUCR, competencias en materia de fiscalización, tendientes a garantizar la eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial.

De lo expuesto se infiere, además, una distinción entre las competencias generales de fiscalización y las específicas de auditoría técnica, entre ambas existe una relación de género – especie; siendo que la Auditoría es un “procedimiento” mediante el cual se ejercen competencias de fiscalización.

Específicamente en el caso de la fiscalización de carácter técnico encargada al LanammeUCR, en lo atiente disponen los artículos 5 y 6 de la referida ley N° 8114:

“Artículo 5º-Destino de los recursos. [...]

e) Un uno por ciento (1%) a garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense, a favor de la Universidad de Costa Rica. Esta suma será girada directamente por la Tesorería Nacional a la Universidad de Costa Rica, que la administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), el cual velará por que estos recursos se apliquen para garantizar la calidad de la red vial costarricense, de conformidad con el artículo 6 de la presente ley. En virtud del destino específico que obligatoriamente se establece en esta ley para los recursos destinados al Lanamme, se establece que tales fondos no afectarán, de ninguna manera, a la Universidad de Costa Rica, en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, según las normas consagradas en el artículo 85 de la Constitución Política. [...]

"Artículo 6º-Fiscalización para garantizar la calidad de la red vial nacional. *Para lograr la eficiencia de la inversión pública, la Universidad de Costa Rica podrá celebrar convenios con el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) a fin de realizar, por intermedio de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, las siguientes tareas: a) Programas de formación y acreditación para técnicos de laboratorio. / b) Auditorías técnicas de proyectos en ejecución. / c) Evaluación bienal de toda la red nacional pavimentada. / d) Evaluación anual de las carreteras y puentes en concesión. / e) Actualización del manual de especificaciones y publicación de una nueva edición (revisada y actualizada) cada diez años. / f) Auditorías técnicas a los laboratorios que trabajan para el sector*

vial. / g) Asesoramiento técnico al jerarca superior de la Dirección de Vialidad del MOPT, así como al ministro y viceministro del sector. / h) Ejecución y auspicio de programas de cursos de actualización y actividades de transferencia de tecnología dirigidas a ingenieros e inspectores. / i) Programas de investigación sobre los problemas de la infraestructura vial pavimentada del país. / j) Con la finalidad de garantizar la calidad de la red vial cantonal y en lo que razonablemente sea aplicable, las municipalidades y la Universidad de Costa Rica, por intermedio del Lanamme, podrán celebrar convenios que les permitan realizar, en la circunscripción territorial municipal, tareas equivalentes a las establecidas en los incisos anteriores. / El laboratorio citado en este artículo informará, para lo que en derecho corresponda, a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al MOPT, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, el resultado final de las auditorías técnicas realizadas a proyectos en ejecución y de las evaluaciones efectuadas a la red nacional pavimentada, las carreteras y los puentes en concesión.” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2001).

Ahora bien, de acuerdo con la normativa citada, las competencias de fiscalización que corresponden al LanammeUCR se ejecutan a través de las actividades previstas en el artículo 6 de dicha ley, entre las que destacan la auditoría técnica a proyectos y laboratorios que trabajan para el sector vial, las evaluaciones bienales de la red vial nacional y anuales a las carreteras y puentes dados en concesión y la asesoría técnica al jerarca del MOPT y sus órganos adscritos.

Lo anterior es conteste con lo supra indicado, siendo que en el caso del LanammeUCR, la Auditoría Técnica se erige como un procedimiento, para la ejecución de las competencias de fiscalización en relación con la red vial costarricense que por ley le corresponden; procedimiento que es precisamente el objeto de estudio del presente trabajo, esto en el tanto se ha evidenciado la necesidad de contar con un instrumento normativo que lo regule.

SECCIÓN II. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS ALCANCES E IMPORTANCIA DE LAS COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN DEL LANAMMEUCR.

A. En el ámbito de las relaciones interadministrativas.

En el caso de las competencias de fiscalización del LanammeUCR, resulta evidente la importancia que reviste el régimen de las relaciones interadministrativas, esto en el tanto ante estas competencias estamos precisamente ante un supuesto de este tipo de relación, ya que la fiscalización a cargo de este Laboratorio Nacional tiene por objeto la verificación de la conformidad técnica de las conductas de la administración activa (Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus consejos adscritos²²), esto específicamente en relación con la inversión pública en infraestructura vial.

Estamos entonces frente a una relación interadministrativa (o intersubjetiva) de fiscalización o control de carácter técnico, relación interadministrativa entendida como

²² Cabe destacar que el inciso j) del artículo 6 de la ley N° 8114 (incorporado a través de una reforma parcial conforme con la ley N° 8603), también habilita que se realicen tareas equivalentes a las previstas para el caso de las relaciones LanammeUCR – MOPT y consejos adscritos, entre dicho laboratorio y las municipalidades del país, esto a través de la formalización de convenios.

aquella que se da entre dos entes, y que como tales su actividad se encuentra regida por el derecho público.

Respecto a la particular relación interadministrativa recogida en la ley N° 8114, que vincula la fiscalización técnica a cargo de la Universidad de Costa Rica, a través de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, actividad técnica desarrollada por el MOPT y sus consejos adscritos (inversión pública en infraestructura vial), debe indicar que su constitucionalidad fue analizada por la Sala Constitucional al conocer de la consulta facultativa formulada al tramitar el expediente legislativo N° 14.189 (Ley N° 8114). Al respecto consideró la Sala que la Autonomía reconocida a la Universidad de Costa Rica a través del artículo 84 de la Constitución Política, posibilita que ésta defina las áreas en las que, en armonía con su gestión universitaria, desarrollará las labores de fiscalización que le fueron confiadas. En resolución N° 2001-02642 estimó la Sala que:

“Tradicionalmente este Laboratorio ha entrado en convenios con el Estado y otras instituciones para ejercer funciones semejantes a las que se le ordenan en el artículo 6 cuestionado, lo cual resulta compatible con la autonomía universitaria, pero no por la vía de la imposición unilateral de tareas ajenas al quehacer educativo. El Estado puede entrar en convenios con el Laboratorio para que éste asuma las mismas funciones del artículo 6, pero será la Universidad de Costa Rica en ejercicio de su autonomía la que determinará las funciones que pueda asumir como parte de su gestión universitaria, y el Estado podrá cubrir los costos con los recursos establecidos

en el artículo 5 del proyecto consultado.” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2001)

Asimismo, cabe recalcar que la misma Sala Constitucional ha reconocido la posibilidad de que el Legislador asigne competencias de fiscalización tendientes a garantizar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos a órganos no constitucionales, al respecto en resolución N° 2003-5090, al referirse a las competencias asignadas a la entonces recién creada Procuraduría de la Ética Pública indicó:

“Debe tomarse en consideración que el combate frontal y directo de la corrupción y la búsqueda de un mayor grado de transparencia y publicidad en la gestión administrativa, requiere de una acción transversal, concertada y coordinada de todos los entes y órganos públicos que componen el universo administrativo de un ordenamiento jurídico determinado, por lo que debe propiciarse la constitución de un sistema y de una organización que procure esos fines. [...] / Este órgano colegiado estima que el combate de la corrupción en el sector público y la búsqueda de altos niveles de transparencia no riñen con el principio aducido, puesto que, el mismo fue concebido para garantizar una eficiente y eficaz gestión pública a través de la especialización de las funciones y, desde luego, contener la arbitrariedad de los poderes públicos tan propensos a quebrantar los Derechos Fundamentales de los administrados. El sistema de garantía de la transparencia y de la ética en la función pública debe establecerse a partir de la acción transversal, concertada y coordinada de todos los entes y

órganos públicos, la circunstancia legal y coyuntural de asignárselo a uno o varios en específico, aunque no se trate de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, no atenta contra el principio de separación de poderes.” (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2003a)

Considerando lo anterior, el desarrollo de las competencias de fiscalización del LanammeUCR frente a la actividad técnica de los órganos fiscalizados enfrenta retos, entre los que se puede citar el acceso a la información relevante para la fiscalización, la atención efectiva de las recomendaciones giradas y la concepción, por algún sector, de que dicha relación interadministrativa, por ser de fiscalización, enfrenta intereses de las entidades involucradas, y no visualizarla como una labor tendiente a la consecución de un fin que es común para ambas entidades, como lo es el eficiente uso de los recursos públicos a partir de criterios técnicos y respecto a la infraestructura vial del país.

Respecto al carácter recomendativo de los resultados de las labores de fiscalización del LanammeUCR se ha discutido, llegando incluso a la corriente legislativa proyectos de ley como el N° 17.735, que precisamente buscaba dotar de carácter vinculante a los resultados de las auditorías técnicas del LanammeUCR. Dicho proyecto de ley fue archivado el 15 de octubre del año 2014.

A pesar de lo anterior, y aún en ausencia del carácter vinculante de los criterios técnicos del LanammeUCR se han dado avances significativos respecto a la atención oportuna de estos por parte de la administración activa, especialmente de la mano de la Contraloría General de la República, que ha insistido en la necesidad de que el MOPT, el CONAVI y

otros órganos adscritos a este Ministerio, atiendan las recomendaciones de orden técnico presentadas por el LanammeUCR.

Una muestra de lo indicado, lo encontramos en el informe de la Contraloría General de la República (CGR) N° **DFOE-IFR-IF-09-2013** de fecha 16 de octubre de 2013, en el que el ente contralor emitió una disposición al CONAVI, para que dicho órgano diera seguimiento a las recomendaciones emitidas por el LanammeUCR, especialmente en sus informes de auditoría técnica. En dicho informe la CGR dispuso:

“AL DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD / 4.3 Establecer formalmente los procedimientos a seguir por los funcionarios encargados de valorar e implementar las recomendaciones o disposiciones (Tomando en consideración el Proyecto de Ley “REFORMA DEL ARTICULO 6 DE LA LEY N.º 8114, LEY DE SIMPLIFICACION Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, Y SUS REFORMAS. EXPEDIENTE N°17735 [...]) contenidas en los informes de auditoría técnica emitidos por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). [...] / 4.4 Establecer un sistema de información de acceso público que permita registrar los datos relevantes y acreditar que se procedió con la respectiva valoración e implementación de las recomendaciones o disposiciones contenidas en los informes de auditoría técnica del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR). [...]”.(Contraloría General de la República, 2013, pp. 20-21).

Al respecto cabe destacar también lo acordado por el Consejo de Administración de CONAVI en el artículo XV de la sesión 963-12 del 29 de noviembre del año 2012, comunicado mediante oficio **ACA 01-12-0957**, que dispuso la obligatoriedad para el personal de ese Consejo de asistir a las presentaciones de los informes preliminares de auditoría técnica preparados por el LanammeUCR.

Además de lo anterior, se encuentra el oficio **DIE-08-14-1303** de fecha 10 de abril de 2014, mediante el cual la Dirección Ejecutiva de CONAVI definió su protocolo interno para el seguimiento de los informes del LanammeUCR.

De acuerdo con lo anterior, si bien la labor de fiscalización del LanammeUCR no tiene fuerza vinculante, sus recomendaciones tienen especial importancia desde el punto de vista técnico, siendo que deben ser valoradas por la administración activa, con la finalidad de que ésta adopte las medidas pertinentes para la satisfacción del interés público perseguido con el servicio que presta la red vial costarricense, lo indicado es especialmente importante cuando se está frente al régimen de responsabilidad objetiva propio de la Administración Pública de acuerdo con los preceptos del Título Séptimo del Libro I de la Ley General de la Administración Pública, lo cual se pasa a reseñar.

B. Frente al régimen de responsabilidad objetiva de la Administración.

Si bien los informes del LanammeUCR no tienen carácter vinculante, ello no se encuentra en demérito de su relevancia técnica y jurídica, ya que la Administración Pública, en tanto debe sujetar su actuación a los criterios de la ciencia y la técnica (artículo 16 Ley General de la Administración Pública); al recibir recomendaciones técnicamente fundamentadas,

de la entidad a la que el Legislador le encargó labores de fiscalización técnica, tendrá al menos que valorarlas a efectos de tomar las medidas técnicamente procedentes, ello en aras de la adecuada prestación del servicio público en cuestión y en resguardo de la inversión pública en materia vial.

Una muestra de lo indicado se encuentra en la resolución de la Sala Primera N° 1039-F-S1-2013 en la cual se determinó la responsabilidad de la Administración en virtud de existir un informe del LanammeUCR, en el que advertía y emitía recomendaciones respecto a los riesgos identificados en la Ruta Nacional N° 02, debido a la inexistencia de barreras de contención y la presencia de obstáculos en los márgenes de la vía, como lo son los postes de alumbrado público.

La existencia de dichas recomendaciones, plasmadas en un informe de auditoría técnica, fueron determinantes a efectos de establecer la responsabilidad contra la Administración por el fallecimiento derivado de un accidente de tránsito ocurrido en dicha carretera. La Sala llegó a la conclusión de que, independientemente de la concurrencia de causas, la Administración al hacer caso omiso de las recomendaciones vertidas en el informe del LanammeUCR, habría incurrido en una omisión ilegítima (funcionamiento anormal por ineficiencia del servicio), violentando con ello el principio de legalidad en su vertiente positiva, ya que se apartó de manera injustificada de las recomendaciones de un órgano técnico especializado. Al respecto señaló la Sala Primera:

“Esto debido a que la necesidad de una barrera de contención, no surge únicamente de un percance concreto, sino también de un informe técnico de un Laboratorio reconocido del país. Si bien es cierto, el deber se materializa

con la pretensión de la actora, debe recordarse que la recomendación existía desde el año 2003, después de que Lanamme realizó un estudio de riesgo o auditoría de la carretera Florencio del Castillo. Una cosa es la responsabilidad por las consecuencias del accidente donde el Tribunal sí debía valorar la velocidad del automotor, y otra muy distinta es el deber que surge ante una omisión de la Administración, máxime que de por medio existía un dictamen técnico que indicaba la peligrosidad de los postes con bases rígidas a la orilla de la carretera Florencio del Castillo en el sector cuatro Pasoca - Terramall.

Son dos cuestiones diferentes que se encuentran debidamente analizadas por el Tribunal, una es la omisión del Consejo y la otra el grado de culpa de la Administración que en cierta forma fue atenuado, debido al exceso de velocidad con la que viajaba el vehículo siniestrado.

XIX.- Ahora bien, la condena por el daño material y moral causado a la familia del occiso, deben entender los recurrentes, no se hace únicamente por la colocación de los postes, sino principalmente, por la falta de aplicación de las recomendaciones dadas por Lanamme en Marzo de 2003 en el "Informe de Auditoría Técnica de Seguridad Vial Carretera Florencio del Castillo", ya que la sección cuatro de esa vía (entre Pasoca y Terramall), presentaba un nivel urgente de atención por el riesgo que generaban los obstáculos presentes en ella, concretamente los postes de alumbrado público con bases rígidas. Aspecto que el propio perito y autor del informe, don Germán Valverde refirió suficientemente durante el debate. Si bien es

cierto, hasta el día de hoy estas recomendaciones tampoco son de acatamiento obligatorio según se desprende del análisis de los artículos 5 y 6 la Ley 8114, sí constituyen un criterio técnico válido y veraz, respaldado por un laboratorio de la Universidad de Costa Rica (exactamente una unidad académica de investigación adscrita a la Escuela de Ingeniería Civil de esa institución universitaria). De conformidad con el cardinal 16 de la LGAP para el caso concreto, sí son reglas unívocas de la técnica que en sus actuaciones, el Conavi debió implementar o al menos analizar, para decidir qué tipo de medidas mitigarían el riesgo ahí descrito. [...] **Considera esta Cámara, que no en vano la Ley 8114 establece en el último párrafo del cardinal 5, que el Laboratorio informará para lo “que en derecho corresponda”, a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes, el resultado final de las auditorias técnicas realizadas. Al informarse al MOPT, el Consejo automáticamente se daba por comunicado del informe, por ende, debió tomar las acciones necesarias para atender la advertencia y no simplemente archivar o hacer caso omiso del escrito, bajo el pretexto de que no es vinculante.**” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 2013).

El subrayado y destacado no corresponde al original. El caso en cuestión se resume en el mapa conceptual identificado como Figura N° 04.

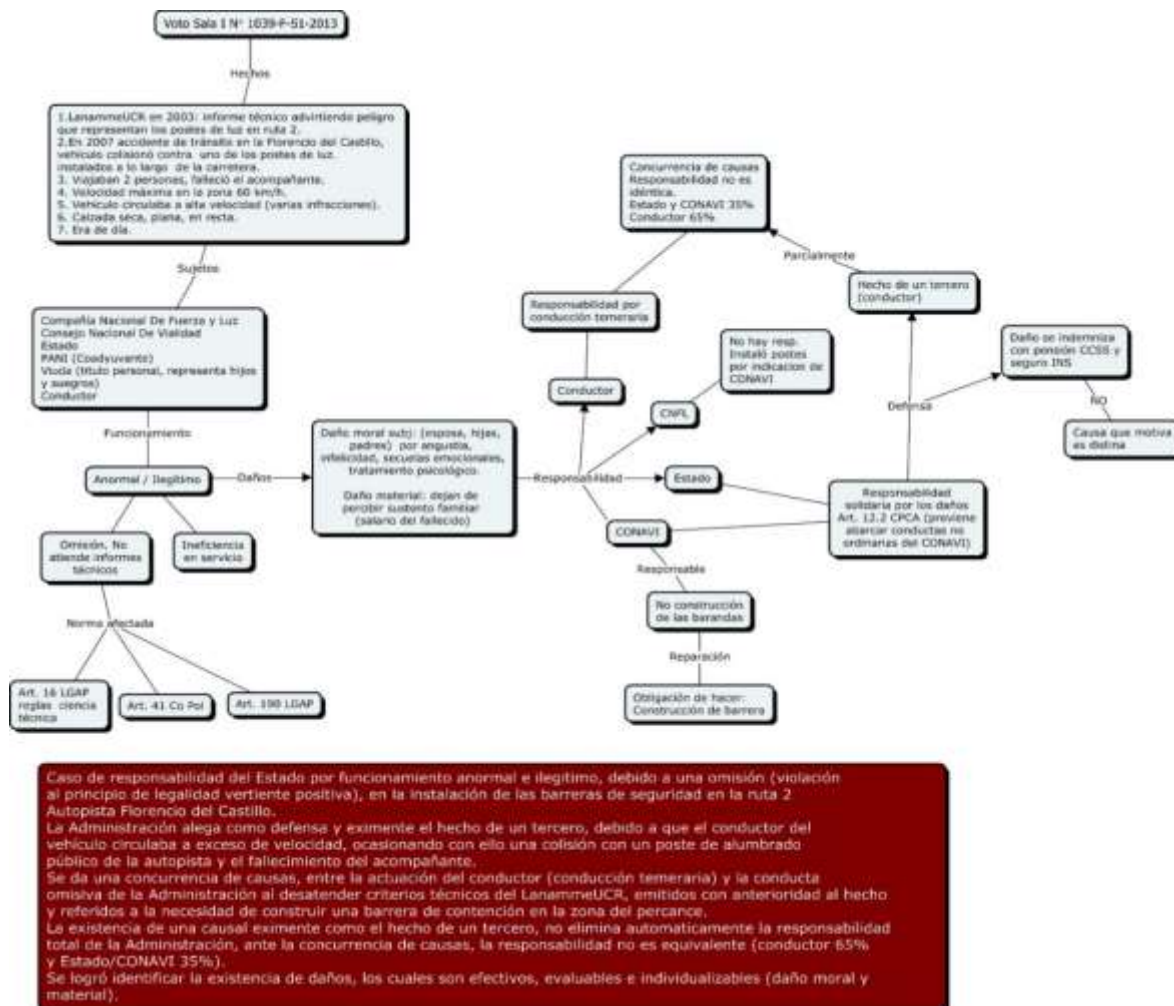


Figura 4 Mapa Conceptual: Resolución N° 1039-F-51-2013 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

En relación con esta materia, referida a la responsabilidad extracontractual de la Administración por accidentes de tráfico, señala el autor español SERRANO GALLARDO que:

“Dicha responsabilidad extracontractual también se predica respecto a las Administraciones Públicas cuando actúan sometidas al Derecho Público siéndoles imputada en los accidentes de tráfico por cualquiera de los siguientes títulos: por acción, omisión, pasividad, o culpa in vigilando o in eligendo respecto a sus funcionarios.” (2008, p. 420).

Como se evidencia en el caso expuesto, los productos de las auditorías técnicas desarrolladas en el LanammeUCR tienen repercusiones en la esfera jurídica de la Administración, siendo que incluso pueden ser utilizados como elemento para determinar supuestos de responsabilidad de ésta, derivada de accidentes de tránsito.

Otro caso judicial en el que los criterios técnicos del LanammeUCR tuvieron repercusiones judiciales para la administración, esta vez en respaldo de sus argumentos, lo encontramos en la resolución N° 46-2017 del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda²³, Sección VIII, en la que se discutió respecto a la eventual responsabilidad del Estado derivada de las acciones adoptadas por el MOPT en relación con la instalación de pantallas de tecnología led en las cercanías de la red vial nacional, consideras un riesgo para la seguridad vial de los usuarios. En este caso, el Tribunal consideró que la Administración actuó amparada en un criterio técnico, el cual no pudo ser desvirtuado por la empresa actora, y conforme con ello declaró sin lugar los reclamos por daños planteados contra el Estado (Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda Sección VIII, 2017)²⁴.

De lo anterior se evidencia como los criterios técnicos del LanammeUCR pueden llegar a tener incidencia a nivel judicial, sea a favor o en contra de la Administración, esto en el tanto constituyen criterios técnicos cuya relevancia radica en lo preceptuado en el

²³ A la fecha dicha resolución se encuentra recurrida ante la Sala Primera, expediente judicial N° 14-006186-1027-CA, su estado puede ser consultado en: <https://pjenlinea.poder-judicial.go.cr/SistemaGestionEnLineaPJ/Publica/wfpDetExped.aspx?c=UXFJNU9sWnBUWHBpbkZOWWZvR05helRKQ2Zoa1JOQUdPYmM1bFVOTEZSaVNwOFpKNFFWN0IWZ2RGSVBGR3BPa0lrRWFoYXYxb0NgZ0JuR UxBdXBUWC8vWHdub0VLL25YSkdybTRLczJneHc3MIQvRCswT3d1UT090>

²⁴ En igual sentido puede consultarse la resolución de la Sala Constitucional N° 2014-004259 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2014).

artículo 16 de la LGAP, en cuanto supedita la conducta de la Administración Pública a las reglas de ciencia y la técnica.

SECCIÓN III. AUDITORÍA TÉCNICA DEL LANAMMEUCR COMO MECANISMO DE FISCALIZACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL.

Como se ha indicado, mediante el artículo 6 de la ley N° 8114 se asignaron competencias de fiscalización LanammeUCR, esto en relación con la inversión pública referida a la infraestructura vial.

Entre dichas competencias de fiscalización se encuentra la potestad de realizar auditorías técnicas, tanto a proyectos en ejecución como a los laboratorios que trabajan para el sector vial.

Conforme con lo indicado, la auditoría técnica constituye un procedimiento especial de fiscalización, regido por los principios que le son propios a estos procedimientos y que tiene como fin el verificar el cumplimiento de los mecanismos de control definidos por el fiscalizado (administración activa).

Resulta oportuno retomar el concepto de auditoría recogido en las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, emitidas por la Contraloría General de la República, en las que se indica que la auditoría es un proceso de carácter sistemático, independiente y profesional, orientado a la evaluación de evidencia recopilada con la finalidad de determinar su correspondencia con los criterios de control aplicables, esto para comunicar los resultados a la administración y sean tomados en cuenta en aras de mejorar la gestión de ésta, y en el sector público, entre otros fines, tiene el de verificar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2014).

Las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (CGR) definen “Criterios de Auditoría” como:

“Criterios de auditoría. Los criterios de auditoría son niveles razonables y alcanzables de gestión en comparación con los cuales pueden evaluarse la economía, la eficiencia y la eficacia de las actividades. Reflejan un modelo normativo jurídico y/o técnico con respecto a la materia que es objeto de revisión. Representan "lo que debería ser". Cuando los criterios se comparan con lo realmente existente, surgen los resultados de la auditoría.”

Como procedimiento de auditoría que es, la desarrollada por el LanammeUCR se encuentra regida por los principios expuestos en la sección II del capítulo I de este trabajo, se trata de los principios de Independencia, Objetividad, Imparcialidad, Profesionalismo, Confidencialidad, Documentación y Gestión de riesgo.

La auditoría técnica que desarrolla el LanammeUCR tiene la particularidad de tener por objeto la conformidad técnica de las conductas administrativas en materia de infraestructura vial y en aras del resguardo de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Si bien la ejecución de estas auditorías requiere muchas veces de un enfoque interdisciplinario, prima la aplicación de criterios de ingeniería civil, en el tanto se trata de una auditoría respecto a las condiciones técnicas en las que son ejecutadas las obras civiles a cargo de la administración, la cual tiene como principal parámetro de control, o

criterios de auditoría, las especificaciones técnicas (generales o especiales) para la ejecución de ese tipo de obras.

En el informe **LM-PI-AT-022-2018** *15 años de fiscalización del sector vial en Costa Rica: la experiencia de la auditoría técnica del LanammeUCR 2002-2017*, se recoge un concepto de la auditoría técnica que ejecuta el LanammeUCR, siendo esta una labor que consiste en:

“[...] revisiones sistemáticas, independientes y objetivas de los aspectos técnicos-administrativos de proyectos viales públicos, con la finalidad de procurar adecuadas prácticas constructivas (con materiales de adecuada calidad) que permitan eficiencia y eficacia en la inversión de fondos públicos. A su vez, se pretende informar a la Administración a cargo de los proyectos las deficiencias encontradas para que ésta pueda tomar las medidas del caso y corregir apropiadamente las falencias determinadas.” (2018, p. 10)

Con un criterio más general se encuentra lo indicado por el Ingeniero Civil Jorge Arturo Castro Herrera, quien define la auditoría técnica de obra pública como aquel:

“Examen profesional, objetivo y sistemático de las operaciones de una entidad pública, grupo de entidades similares o un sector de la administración pública que respaldan la planificación, organización, dirección y control de proyectos de obras públicas, a fin de efectuar una evaluación posterior e independiente que permita determinar el grado de

eficacia, eficiencia y transparencia de la utilización de los recursos asignados.” (Castro Herrera, 2017, p. 4).

Cabe destacar que en el caso de las auditorías del LanammeUCR, estas pueden ejecutarse en cualquier momento en relación con la ejecución del proyecto auditado, sea en su etapa de planificación, durante su ejecución o posterior a esta. A pesar de ello, por lo general las auditorías desarrolladas por este Laboratorio Nacional suelen ser concomitantes en relación con la ejecución del proyecto, ya que es en esta etapa donde las prácticas constructivas y materiales empleados, pueden ser evaluados de la mejor manera frente a los criterios de auditoría; asimismo, dicha ejecución concomitante y la oportuna comunicación de resultados, constituyen factores determinantes en aras de alcanzar el objetivo encomendado por la referida ley N° 8114; a saber, garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial.

Considerando lo anterior, desde la perspectiva propiamente jurídica, la auditoría técnica del LanammeUCR puede conceptualizarse como aquel procedimiento especializado de fiscalización externa, compuesto por una serie concatenada de actuaciones administrativas, todas ellas preparatorias, encaminadas no al dictado de un acto final, sino al dictado de un acto que es en sí mismo preparatorio (pero que no por ello está exento de efectos propios), el cual se plasma en la versión final del informe de auditoría respectivo, siendo que la propia ley N° 8114, en el párrafo final de su artículo 6 dispone que el LanammeUCR deberá remitir a las entidades que ahí se indican, los informes que emita en sus actividades de fiscalización, esto para lo que en derecho corresponda. Dicho procedimiento tiene como finalidad el verificar la conformidad técnica de las conductas

de la administración en relación con la inversión pública en infraestructura vial, y en última instancia, velar por la eficiencia de dicha inversión.

Nos encontramos entonces ante un supuesto de acto complejo, esto en tanto el procedimiento de auditoría técnica está orientado a la obtención de un producto de carácter técnico, que podrá ser empleado por la Administración activa para la toma de decisiones, todo ello con la finalidad de garantizar la eficiente inversión del erario en materia de infraestructura vial. De acuerdo con lo anterior, como tal el informe emitido por el LanammeUCR no surte efectos directamente frente a la administración activa (como sucedería con los informes de las auditorías internas bajos los supuestos de la Ley general de control interno, o con los informes de la Contraloría General de la República, caracterizados por los efectos vinculantes de sus disposiciones); todo ello a pesar del rango e importancia que la propia Contraloría General de la República ha dado a los resultados de estos informes y de su relevancia a nivel judicial, sino que estos informes constituyen un elemento para la evaluación y mejora continua de la gestión de la administración encargada del proyecto, así como una herramienta para el ejercicio del control por las entidades correspondientes, control que considera el cumplimiento de los parámetros técnicos definidos para la ejecución de este tipo de actividades.

Respecto a los informes de auditoría técnica que emite el LanammeUCR, debe tenerse en consideración la especial naturaleza recomendativa que los caracteriza, esa circunstancia evidencia aún más el carácter preparatorio de dichos informes, que podrán ser empleados como insumo para la toma de decisiones por parte de la administración activa.

Asimismo, son un insumo para el ejercicio del control ejercido por la Asamblea Legislativa,

el Ministerio de la Presidencia, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República, y eventualmente constituyen insumo para el control jurisdiccional de legalidad, especialmente al amparo de lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública.

Respecto al régimen jurídico de los informes, el autor español PARADA señala que estos suelen estar encargados a órganos especializados y están orientados a servir de insumo para el órgano decisor. Indica el autor que:

“Se trata, sustancialmente, de manifestaciones de juicio, de juicios jurídicos o técnicos, pero nunca de voluntad, y, por ello, no se consideran actos administrativos. Consecuentemente, los informes como tales no son judicialmente impugnables; únicamente podrán ser valorados como uno más de los presupuestos de la resolución final del procedimiento, que es la manifestación de voluntad del órgano administrativo y el verdadero y único objeto del proceso contencioso. [...] En principio la autoridad titular de la competencia decide libremente sin tener que atenerse a los términos del dictamen. Pero el informe tiene, sin embargo, una configuración diversa cuando es vinculante, pues entonces la voluntad del órgano decisor resultada hipotecada por la del emisor del informe, produciéndose entonces un supuesto de competencia compartida, pero sin que el informe adquiera, ni siquiera en ese caso, la virtualidad propia de los actos administrativos, es decir, la presunción de validez y la ejecutoriedad.” (Parada, 1997, pp. 253-254).

Cabe destacar que la tesis apuntada por el autor reseñado, respecto a la eventual impugnación de un informe en el proceso contencioso administrativo, es una tesis que en nuestro país debe tenerse como superada, esto en el tanto con la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, el criterio determinante para considerar si un acto administrativo puede ser objeto de este tipo de procesos es que éste produzca efectos jurídicos directos e inmediatos, independientemente de que dicho acto sea final o preparatorio (de trámite con efecto propio), esto de acuerdo con el artículo 36 inciso c) del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA).

De acuerdo con lo anterior, a pesar de la especial naturaleza de los informes del LanammeUCR, queda claro que ello no es un obstáculo para que se dé una eventual impugnación de estos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, esto en el tanto se le atribuya a dichos informes efectos propios (art. 163.2 Ley General de la Administración Pública y art. 36 inciso c) CPCA, supuesto que tendría un carácter excepcional dado su carácter recomendativo que llevaría a que un eventual vicio del informe técnico del LanammeUCR, tenga que ser impugnado conjuntamente con el acto final que es el destinado a surtir efectos jurídicos directos e inmediatos²⁵.

²⁵ La Procuraduría General de la República, al referirse a la impugnabilidad de sus dictámenes emitió un criterio que es trasladable al caso de los informes de carácter recomendativo del LanammeUCR, al indicar que: *“Ahora bien, según refiere en forma unánime la doctrina, en un procedimiento sustancialmente escrito como el administrativo, los dictámenes e informes tienen por fin facilitar ciertos elementos de opinión o juicio, emitidos por órganos especialmente cualificados en materias determinadas, para la formación de la voluntad administrativa que emanará del órgano decisor. Indudablemente el informe o el dictamen forman parte de los actos previos o preparatorios a la emisión de aquella voluntad, y por ende, se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo en el procedimiento administrativo de su conformación. / Como en la generalidad de los casos -según explicamos-, los actos consultivos o*

Esto es conteste con el criterio sostenido por la Sala Primera, que al referirse a la impugnabilidad de los actos de trámite ha indicado que:

“Según se encuentra regulado en los ordinales 163.2 de la Ley General de Administración Pública y el inciso c) del artículo 36 del Código Procesal Contencioso Administrativo, son revisables en sede jurisdiccional, los actos finales o definitivos y aquellos preparatorios que tengan efecto propio. Los primeros son los que resuelven, con plenos efectos jurídicos, la cuestión específica que se encuentra en conocimiento de la Administración. En otras palabras, es aquel que manifiesta su voluntad. Asimismo, y en forma excepcional, el particular puede solicitar la nulidad, en forma directa, de los actos de trámite con efectos propios, es decir, aquellos cuyo contenido decidan directa o indirectamente el fondo de la cuestión, impidan la continuación en vía administrativa, o bien, crean, modifican o suprimen situaciones jurídicas activas o pasivas. Se caracterizan por incidir, en forma autónoma, en la esfera jurídica de los justiciables, esto es, que no requieren de otra actuación posterior para producir efectos. Es decir, la impugnabilidad de los actos preparatorios es una consecuencia de que los efectos que

informes son meramente preparatorios de la voluntad administrativa, y por ende, no constituyen un acto administrativo en sentido estricto, en tanto no producen un efecto jurídico propio, directo e inmediato, sino que posiblemente tendrán un efecto jurídico a través del acto administrativo que se dicte posteriormente con base en ellos, en principio, no son impugnables directamente por recursos administrativos ni judiciales, aunque adolezcan de algún vicio. Pero nada obsta que se puedan impugnar conjuntamente con el acto administrativo que se fundamentó en aquél (artículo 163.2 de la citada Ley General).” (Procuraduría General de la República, 2005).

producen son asimilables a los que se derivan de un acto final, o bien, por cuanto inciden desfavorablemente en la esfera jurídica sustancial del administrado, quien frente a ello no podría verse imposibilitado de acudir ante los tribunales a impugnar la conducta lesiva de trámite. Lo anterior responde al concepto mismo de acto administrativo, el cual se caracteriza, de conformidad con el canon 130 de la Ley General de la Administración Pública, de ser una declaración unilateral dirigida a producir efectos jurídicos.” (Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sala Primera), 2009). El subrayado no consta en el original. **En igual sentido pueden consultarse las resoluciones N° 00304-2011 (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, 2011) y N° 014-2012 (Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sala Primera), 2012).**

De acuerdo con lo anterior, es dable afirmar que los informes de auditoría técnica del LanammeUCR en principio no son impugnables de forma independiente de algún acto administrativo que los adopte como insumo para la formación de la voluntad administrativa; sin embargo, podrían llegar a ser impugnados (a nivel administrativo o judicial) ante la eventualidad de que llegue a atribuírseles efectos propios.

Ahora bien, es menester referirnos al procedimiento de auditoría técnica frente al debido proceso, esto en aras de tener claridad al respecto para formular la propuesta de procedimiento de auditoría técnica para el LanammeUCR. Respecto a este tema ya la Sala Constitucional ha emitido pronunciamientos, concluyendo que en los procedimientos de

auditoría no procede la aplicación del debido proceso, por cuanto la auditoría no está conceptualizada como un procedimiento tendiente a la imposición de una sanción o afectar derechos en relación con una persona determinada, sino que busca verificar que la actuación de la administración sea llevada a cabo en atención a los parámetros de control definidos, siendo que su eventual inobservancia podría dar pie a la apertura de un procedimiento que busque establecer las responsabilidades del caso.

En línea como con lo indicado se encuentran las resoluciones 4027-1996 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1996), 7881-1998 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1998), 427-2004 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2004), 637-2005 (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2005b).

En relación con lo anterior cabe destacar el carácter asesor de las auditorías internas, esto considerando su definición funcional prevista en el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, que la define como *“una actividad independiente, objetiva y asesora [...]”*, característica que es aplicable a la auditoría técnica que ejecuta el LanammeUCR, esto en el tanto está orientada a la emisión de recomendaciones que sirvan a la administración activa para mejorar su gestión (técnica) en aras de la eficiencia de la inversión pública en infraestructura vial.

Al respecto puede destacarse lo contemplado en el objetivo general de las auditorías técnicas que ejecuta el LanammeUCR, en el que se indica:

“El propósito de las auditorías técnicas que realiza el LanammeUCR en cumplimiento de las tareas asignadas en la Ley de Simplificación y Eficiencia

Tributaria”, Ley N° 8114, es el de emitir informes que permitan a las autoridades del país, indicadas en dicha ley, conocer la situación técnica, administrativa y financiera de los proyectos viales durante todas o cada una de las etapas de ejecución: planificación, diseño y especificaciones; cartel y proceso licitatorio; ejecución y finiquito. Asimismo, la finalidad de estas auditorías consiste en que la Administración, de manera oportuna tome decisiones correctivas y ejerza una adecuada comprobación, monitoreo y control de los contratos de obra, mediante un análisis comprensivo desde la fase de planificación hasta el finiquito del contrato.” (2017b, p. 17).

A lo anterior cabe adicionar lo indicado respecto al objeto de las labores de fiscalización del LanammeUCR en el apartado D de la Sección I del Capítulo I del presente trabajo, respecto al control de la conformidad técnica de las conductas de la administración pública, esto en el tanto se trata de un procedimiento tendiente a verificar que las conductas técnicas de la administración activa, referidas a la inversión en materia de infraestructura vial, se ajusten o correspondan con los criterios de la auditoría técnica, que para el caso del LanammeUCR serán aquellos criterios propios de la ciencia y la técnica definidos como especificaciones generales y especiales, así como aquella otra normativa técnica aplicable a los proyectos de obra pública vial (conservación, construcción, rehabilitación o reconstrucción) y otros “documentos de prevalencia” aplicables al proyecto. Por disposición del inciso f) del artículo 6 de la ley N° 8114, dicha auditoría técnica también puede realizarse a los laboratorios que prestan sus servicios a la administración en proyectos de esta naturaleza.

Considerando lo anterior, la fiscalización realizada por el LanammeUCR, que tiene por objeto verificar la conformidad técnica de las conductas de la Administración (conductas técnicas), específicamente en materia inversión pública en infraestructura vial, y orientada a garantizar la máxima eficiencia de dicha inversión.

Dada la importancia que reviste la labor confiada a este Laboratorio Nacional, y en ausencia de un instrumento normativo que regule de forma detallada el procedimiento de auditoría técnica que ejecuta, se plantea en el presente trabajo una propuesta de protocolo (o procedimiento), la cual se desarrolla en el capítulo siguiente, en dicha propuesta se retoma lo expuesto en los apartados anteriores en lo que resultan aplicables.

Capítulo III. Propuesta de protocolo de Auditoría Técnica para el LanammeUCR.

SECCIÓN I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS).

Si bien es cierto, las auditorías técnicas que ejecuta el LanammeUCR en el marco del art. 6 de la ley N° 8114 responden a una materia eminentemente técnica, dichas actividades tienen repercusiones en el plano jurídico, de ahí que surja la necesidad de contar con un instrumento normativo interno de la Universidad de Costa Rica, el cual regule el procedimiento de auditoría técnica seguido por la Unidad de Auditoría Técnica (UAT) del LanammeUCR, el cual respete el mínimo de contenidos jurídicos necesarios para esta materia, considerando los elementos que la caracterizan.

La propuesta de protocolo o procedimiento encuentra su justificación en el resguardo de la seguridad jurídica que se esperaría de un procedimiento bien definido, y consecuentemente, procurando evitar supuestos de responsabilidad de los funcionarios a cargo de las auditorías técnicas.

Actualmente la UAT del LanammeUCR ejecuta sus auditorías aplicando documentos como el *“Manual General de Auditoría Técnica”* emitido por el LanammeUCR en el año 2009, documento que tiene un alcance más técnico y operativo que jurídico, el cual, a la fecha y desde su emisión, ha presentado dificultades en su implementación, de ahí que, en aras de dotar al LanammeUCR de un protocolo para la auditoría técnica bien delimitado, se propone el presente trabajo.

Lo anterior, también se ve reflejado en el informe del Trabajo Final de Graduación de las estudiantes de la Escuela de Administración de Negocios Chavarría M., Fernanda; Fallas M., Adriana; Morales A, Jaqueline, en el que se aborda de manera más operativa la temática propuesta para este trabajo. Al respecto, las autoras indican que el manual de auditoría técnica que proponen deriva de la necesidad identificada de la Unidad de Auditoría Técnica de contar con *“un patrón único en sus procedimientos relacionados, papeles de trabajo y lineamientos para la planificación, ejecución y elaboración de los informes emitidos por Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales”*(2014, p. IV). Al respecto, debe reiterarse que el enfoque dado por las autoras es de carácter operativo, abarcando un importante número de temáticas relacionadas con las auditorías técnicas, pero que a la fecha no ha podido ser aplicado por la UAT del LanammeUCR, por lo que se identifica la necesidad de generar un producto en los términos que aquí se proponen.

Si bien la auditoría técnica está caracterizada por perseguir fines y resultados de orden técnico, se considera que la misma debe ser ejecutada siguiendo un procedimiento claro, acorde con dichas finalidades y la naturaleza de esa actividad de fiscalización.

Considerando lo indicado, la propuesta pretende dar respuesta al problema planteado, referido a la necesidad de definir un procedimiento de auditoría técnica para el LanammeUCR, entendido éste como un procedimiento de vinculación interadministrativa; en el cual se plasmen las consideraciones teóricas abordadas en el presente trabajo, y con el cual se brinde certeza en el desarrollo de estos procedimientos,

máxime considerando las repercusiones que tienen los productos de los informes del LanammeUCR.

En relación con lo anterior, debe destacarse que el art. 6 de la ley N° 8114 asignó competencias a la Universidad de Costa Rica para ser ejecutadas por su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), tendientes a garantizar la eficiente inversión de los fondos públicos en materia infraestructura vial.

Entre las competencias previstas en el art. 6 de la referida ley N° 8114 se encuentran: la evaluación bienal de la red vial nacional pavimentada, asesoría técnica al ministro y consejos adscritos al MOPT, investigación, capacitación y transferencia de tecnología, emisión de manuales de especificaciones técnicas y la ejecución de auditorías técnicas.

Dado que las competencias definidas en la norma de cita fueron asignadas al LanammeUCR, pero están estrechamente vinculadas con el quehacer del MOPT y sus consejos adscritos, en el año 2012 (11 años después de la promulgación de la ley N° 8114), el MOPT emite el decreto ejecutivo N° 37016-MOPT, con el cual se regula en lo pertinente la actuación del MOPT en relación con las competencias confiadas al LanammeUCR en la norma referida, materia que estuvo sujeta a la necesaria coordinación interinstitucional.

No obstante, en dicho decreto se excluyó expresamente lo relativo a las auditorías técnicas que realiza el LanammeUCR, esto en virtud de la naturaleza de esta actividad, y considerando que, por ser materia de control externo, no podría el “controlado” participar en la definición de los procedimientos de auditoría técnica, ya que de hacerlo

se incurriría en un conflicto de intereses evidente. De acuerdo con lo antes dicho, se indicó en el art. 68 del DE-37016-MOPT lo siguiente:

“Artículo 68.- De las Auditorías Técnicas. En ejercicio de la autonomía que confiere el artículo 84 de la Constitución Política a la Universidad de Costa Rica, esta entidad de educación superior, emitirá las disposiciones que el LanammeUCR está obligada a seguir en los procesos de Auditoría Técnica que se realicen al amparo del artículo 6 incisos b) y j) de la Ley 8114.” (Poder Ejecutivo, 2012).

A la fecha, no se han desarrollado dichas disposiciones que el LanammeUCR, en el ámbito de su autonomía (como unidad académica de investigación de la UCR) debería definir para la ejecución de procedimientos de auditoría técnica.

La carencia de esa definición de disposiciones genera conflictos entre los auditores y los auditados, quienes muchas veces no saben a qué procedimiento atenerse al no contar en una norma previamente establecida, esto a pesar de que en la práctica se ha ido delimitando dicho accionar.

Lo anterior genera también alta inseguridad jurídica, tanto para el LanammeUCR como para los auditados, quienes no conocen de previo el procedimiento al que se sujetará la actividad de auditoría técnica que desarrolla este Laboratorio Nacional.

Al respecto, cabe reiterar lo que ha sido indicado en el presente trabajo, respecto a que la jurisprudencia de los tribunales de justicia y criterios de la propia Contraloría General de República, han venido a delimitar el alcance que tienen los hallazgos y observaciones

contenidos en los informes del LanammeUCR, así como la relevancia de las recomendaciones asociadas a estos, llegando incluso a ser un elemento determinante en casos en los que se reclama responsabilidad contra el Estado.

Por las razones expuestas, el producto del presente trabajo de investigación aplicada (en el marco del trabajo final de graduación de la maestría profesional en derecho público) es un protocolo o procedimiento que define los pasos del procedimiento de auditoría técnica que realiza el LanammeUCR, con el que se pretende, sobre todo, dotar seguridad jurídica en la ejecución de dicha actividad de fiscalización.

CIRCULAR**XX-19**

PARA: Todo el personal, LanammeUCR

DE: Dirección, LanammeUCR

ASUNTO: Procedimiento (protocolo) de auditoría técnica del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LanammeUCR) en el marco de lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N° 8114.

FECHA: xx de xxxx del 2019

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución Política y los incisos b) y f) del artículo 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114 y sus reformas, y;

CONSIDERANDO:

- I. Que la Universidad de Costa Rica es una institución de educación superior, dedicada a la docencia, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística y la difusión de conocimiento, la cual de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y el artículo 2 de su Estatuto Orgánico, goza de independencia para

el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derecho y contraer obligaciones, así como para darse su gobierno y organización propia.

- II.** Mediante los artículos 5 y 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Nº 8114, le fue asignada a la Universidad de Costa Rica la facultad de velar por la calidad y la eficiencia de la inversión pública destinada a conservar y desarrollar la red vial nacional, esto a través de su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos estructurales (en adelante LanammeUCR), que realiza tareas de fiscalización, evaluación, investigación y transferencia de tecnología.
- III.** Que entre las labores de fiscalización que competen al LanammeUCR, se encuentra la de ejecutar auditorías técnicas a proyectos de obra vial y a los laboratorios que prestan sus servicios al Estado, de manera directa o indirecta, en relación con la ejecución de dichas obras.
- IV.** Que el procedimiento de auditoría técnica que ejecuta el LanammeUCR es un procedimiento de carácter interinstitucional, en el cual participan instancias externas a la Universidad de Costa Rica en condición de auditados, razón por la cual resulta necesario dotar a dicha actividad de un marco normativo que brinde seguridad en la ejecución de los procedimientos de auditoría técnica externa.
- V.** El Reglamento específico del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Resolución R-1389-2012 del 12 de marzo de 2012), dispone en su artículo 7 que es potestad de la Dirección de dicho laboratorio nacional,

como primer nivel jerárquico de éste, el velar por la eficiente y efectiva ejecución de las operaciones del laboratorio.

- VI.** Que de acuerdo con el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública, de aplicación supletoria, corresponde al superior jerárquico el dictado de órdenes, instrucciones y circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente.
- VII.** Que de conformidad con el artículo 68 del decreto ejecutivo DE-37016-MOPT, las auditorías técnicas previstas en el artículo 6 de la ley N° 8114 y que están a cargo del LanammeUCR, se regirán por el procedimiento que la Universidad de Costa Rica defina en el marco de su autonomía, y por ende las entidades auditadas estarán sujetas a dicho procedimiento.

Por ende, esta Dirección emite la presente circular que regula el procedimiento (protocolo) de auditoría técnica del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LanammeUCR) en el marco de lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N° 8114.

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

En esta circular se regula lo concerniente al procedimiento de auditoría técnica externa que ejecuta el LanammeUCR en el marco de las competencias que le corresponden de

acuerdo con los incisos b) y f) del artículo 6 de la ley N° 8114, específicamente lo que refiere a la ejecución de estas actividades por parte de la Unidad de Auditoría Técnica del LanammeUCR.

Artículo 2. Definiciones.

En la aplicación del presente cuerpo normativo, los siguientes términos y siglas se entenderán de la manera que a continuación se indica:

- 1) Administración:** Refiere a aquellos entes u órganos del sector público cuya gestión está relacionada con la inversión de fondos públicos en materia de infraestructura vial.
- 2) Asesoría técnica:** Actividad ejecutada por la Unidad de Auditoría Técnica del LanammeUCR, que puede ser llevada a cabo como parte de un procedimiento de auditoría técnica o fuera de él, orientada a brindar insumos de carácter técnico en relación con la infraestructura vial, para la buena marcha de la gestión de la Administración en esta materia.

La asesoría técnica que brinda la Unidad de Auditoría Técnica no podrá sustituir la toma de decisiones por parte de la Administración en las materias de su competencia, por lo que deberá referir a aspectos técnicos de carácter general, relacionados con la ejecución de actividades de inversión pública en infraestructura vial. Dicho asesoramiento será brindado por la Unidad de Auditoría Técnica cuando en el desarrollo de sus competencias evidencie algún aspecto en el que considere técnicamente oportuno remitir recomendaciones a la Administración.

Dicho asesoramiento no se encuentra en perjuicio de aquel que puede ser requerido por el MOPT y sus consejos adscritos en el marco de lo establecido en el inciso g) del artículo 6 de la ley N° 8114.

- 3) Auditor líder:** Profesional encargado en primera instancia de la supervisión del trabajo del equipo auditor que tiene a su cargo el desarrollo del procedimiento de auditoría técnica. Realiza sus labores en constante comunicación con la coordinación de la UAT. Le corresponde orientar la labor del grupo auditor del que forma parte para garantizar la calidad de éstas, atendiendo criterios de eficacia y eficiencia.
- 4) Auditoría técnica:** Procedimiento especializado de fiscalización externa, tendiente al resguardo de la eficiencia de la inversión pública en materia de infraestructura vial, consistente en una serie concatenada de actuaciones administrativas orientadas a la revisión sistemática, independiente y objetiva de los aspectos técnicos de proyectos viales públicos y la gestión de calidad a cargo de los laboratorios que trabajan para el sector vial, todo ello en procura de **verificar la conformidad técnica de las conductas de la administración** y de los laboratorios que le prestan servicios (materiales y prácticas constructivas adecuadas) en relación con la inversión pública en infraestructura vial. Dicho procedimiento culmina con la emisión de un informe final de auditoría técnica, mediante el cual se comunica a la Administración las observaciones y hallazgos evidenciados para que ésta adopte las medidas correctivas correspondientes. El informe final está dirigido a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de

Obras Públicas y Transportes, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes para lo que en derecho corresponda, esto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N° 8114.

La auditoría técnica no supe las labores de autocontrol de la calidad ejecutadas por los contratistas de la Administración, ni las de verificación de la calidad que conciernen a la Administración, y corresponde a un procedimiento de control de tercera parte de carácter selectivo.

- 5) **Criterio de auditoría técnica:** Son los niveles razonables y alcanzables de gestión técnica frente a los que pueden evaluarse la economía, eficiencia y eficacia de las actividades objeto de auditoría técnica. Constituyen el “modelo” técnico o jurídico que debe atenderse en relación con la conducta que es objeto de auditoría.
- 6) **Declaración de confidencialidad, independencia y objetividad:** Documento que deberá suscribir el coordinador de la UAT y cada uno de los miembros del equipo auditor que participará en un procedimiento de auditoría técnica. En dicho documento se deja constancia del conocimiento de las responsabilidades que alcanzan a los auditores técnicos, mediante el cual informan que no les alcanza ninguna de las causales de abstención reguladas en esta circular.
- 7) **Descargo:** Documento emitido por el sujeto de auditoría, mediante el cual expone, de manera formal y técnicamente fundada, sus criterios respecto a los contenidos de la versión preliminar del informe de auditoría técnica con la finalidad de que sean considerados por la UAT de cara a la emisión de la versión final del informe.

- 8) Eficacia:** Principio de rango constitucional que orienta las conductas de la Administración Pública hacia el logro de resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas definidos.
- 9) Eficiencia:** Principio de rango constitucional al que deben ajustarse las conductas de la Administración Pública, y que busca que el uso de los recursos públicos destinados a un fin determinado se optimice frente a los resultados obtenidos o esperados, esto de cara a un estándar predeterminado.
- 10) Expediente de la auditoría técnica:** Compilación documental del procedimiento de auditoría técnica en el que deberán constar las evidencias recopiladas, y todos los papeles de trabajo, tanto los generados por la UAT como aquellos emitidos por instancias externas que hayan sido recopilados durante el procedimiento de auditoría técnica. El expediente podrá ser físico, electrónico o mixto, este último cuando se amerite debido a la naturaleza de los documentos que deban incorporarse. Podrá estar organizado por legajos preparados con criterios referidos a las etapas del procedimiento, a la información que en los documentos consta y al tipo de soporte documental.
- 11) Fiscalización técnica:** Labor de control ejecutada en el ámbito administrativo, y que tiene por objeto la revisión sistemática de las conductas administrativas frente a los criterios técnicos aplicables, y que para el caso del LanammeUCR, refieren a las conductas administrativas en relación con la inversión pública en infraestructura vial.

12) Hallazgo de auditoría técnica: Aquella situación o hecho evidenciado que refiere a alguna disposición normativa, al contenido de informes anteriores de auditoría técnica, o bien hace alusión a otros documentos técnicos y/o legales, principios, disposiciones y buenas prácticas de ingeniería de orden contractual, ya sea por su cumplimiento o incumplimiento. El hallazgo deberá cumplir con su estructura básica; a saber, **a. condición** (situación evidenciada por el auditor), **b. criterio** (norma o parámetro técnico con que se evalúa la condición), **c. efecto** (resultado o consecuencia efectiva o potencial que se obtiene al confrontar la condición y el criterio que debe ser aplicado), y **d. causa** (razón o razones por las cuales se presentó la condición).

13) Informe en versión preliminar: Documento de carácter formal, mediante el cual se pone en conocimiento del sujeto de auditoría los resultados preliminares de las actividades realizadas hasta la fecha de su emisión, esto con la finalidad de que puedan ser valoradas y, de resultar procedente, aportar los elementos de descargo que pueden ser considerados por la UAT para mejorar o aclarar los contenidos preliminares expuestos en el informe.

14) Informe de auditoría técnica (final): Documento formal mediante el cual se exponen los hallazgos, observaciones y recomendaciones de la auditoría técnica ejecutada, y que es comprensivo del descargo en lo que éste haya resultado técnicamente atendible, de acuerdo con el criterio profesional de la UAT. El informe final es un insumo (de carácter preparatorio) para la adopción de las conductas correctivas respectivas y para el ejercicio del control por parte de las

entidades a las que dichos informes están dirigidos por disposición del artículo 6 de la ley N° 8114.

15) LanammeUCR: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica.

16) Constancias de gira: Documentos que forman parte de los papeles de trabajo, que pueden consistir en formularios pre impresos, mediante los cuales los auditores dejan constancia de hechos o condiciones evidenciadas en las giras de campo, con espacio para observaciones y comentarios. Deben ser firmadas por el auditor que consigna la información y podrán serlo por personal de los sujetos de auditoría.

17) Nota informe (o informe parcial): Documento formal (oficio) mediante el cual el LanammeUCR, en el marco de la ejecución de una auditoría técnica, informa de manera célere respecto a alguna condición evidenciada en un proyecto de infraestructura vial que está siendo auditado, y que a criterio de la UAT resulta oportuno y conveniente informar al sujeto auditado para la adopción de medidas correctivas inmediatas, todo ello en resguardo de la calidad de las labores ejecutadas y la eficiencia de inversión pública relacionada.

El contenido de la nota informe no inhibe la eventual inclusión de sus contenidos en el informe de auditoría técnica, así como su consideración para la formulación de los hallazgos y observaciones.

18) Observación de auditoría técnica: Situación o hecho evidenciado que se fundamenta en normativas o especificaciones que no son de carácter contractual, pero que obedecen a las buenas prácticas de la ingeniería, a principios generales

aplicables a la materia y a medidas basadas en la experiencia internacional o nacional. Tienen la misma relevancia técnica de un hallazgo. En la medida en que resulte aplicable, para su formulación se seguirá la estructura básica de los hallazgos.

19) Papeles de trabajo: Documentos (físicos o electrónicos) que respaldan la labor de la persona auditora, los juicios profesionales y las conclusiones a las que arriban en la ejecución del procedimiento de auditoría técnica. Como tales, forman parte del expediente de auditoría técnica respectivo, en el tanto constituyen el fundamento de las conclusiones, hallazgos y observaciones expuestas en el informe correspondiente. Durante la ejecución del procedimiento de auditoría técnica tendrán carácter confidencial, y una vez emitido el informe final podrán ser solicitados por los sujetos de auditoría, o por las entidades destinatarias de los informes definidas en el artículo 6 de la ley N° 8114, así como por cualquier persona que demuestre, a criterio de la Dirección del LanammeUCR, un interés legítimo o derecho subjetivo relacionado con dicha información, al efecto se aplicará de manera analógica lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno (N° 8292) y en los artículos 7 y 8 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N° 8422).

20) PITRA: Programa de infraestructura del transporte del LanammeUCR.

21) Prevalencia de documentos: Descripción detallada de los instrumentos, normativos o contractuales, que rigen la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, como tales forman parte de los criterios de auditoría técnica.

22) Recomendaciones: Juicio profesional y técnico que refiere a los hallazgos o recomendaciones de auditoría técnica, que busca ser un insumo para la adopción de medidas correctivas por parte de los sujetos auditados. Están orientadas a la atención de las causas de los hallazgos y el contenido de las observaciones en aras de la calidad, la eficiencia y eficacia de la inversión pública en infraestructura vial.

23) Sujeto de auditoría: Entidad, proyecto, proceso, actividad u operación relacionada con la ejecución de recursos públicos en materia de infraestructura vial y que es objeto de auditoría técnica.

24) UAT: Unidad de auditoría técnica del PITRA-LanammeUCR.

Artículo 3. Ejes de auditoría técnica.

Los ejes de desarrollo de las auditorías técnicas del LanammeUCR son:

- a) Proyectos de Conservación Vial:** incluyen la red vial asfaltada, red vial con superficie en tierra y lastre y conservación de puentes.
- b) Proyectos de Construcción Vial:** comprende la gestión administrativa y técnica de los proyectos, procesos de calidad en la fase constructiva, medición de desempeño.
- c) Laboratorios de Ensayo y Procesos de Calidad:** consiste en la fiscalización de laboratorios de control o verificación de calidad y de los procesos de calidad aplicados en proyectos viales.

La UAT podrá definir otros alcances para los procedimientos de auditoría técnica de conformidad en el marco de las competencias del LanammeUCR, definidas en los artículos 5 y 6 de la ley N° 8114.

Artículo 4. Principios de la auditoría técnica.

La auditoría técnica a cargo del LanammeUCR se rige por los siguientes principios:

a. Independencia: En su vertiente orgánica refiere a la no sujeción de la entidad encargada de la auditoría a cualquier influencia externa que pueda incidir en su criterio y funcionamiento.

En su vertiente subjetiva, refiere a la independencia de las personas auditoras como profesionales que tienen a cargo el desarrollo de los procedimientos de auditoría, y que no pueden estar sujetos a injerencias externas en el desarrollo de sus labores de control.

Además de las dos vertientes referidas, se encuentra la independencia financiera, en tanto es ésta la que permitirá contar con los recursos materiales necesarios para desarrollar las competencias de control sin sujeción a injerencias externas al órgano de control.

b. Objetividad: Principio que refiere al criterio que orienta el actuar del personal de auditoría, esto en el tanto el desarrollo de las auditorías debe realizarse observando criterios técnicos y profesionales los cuales posibiliten obtener resultados de auditoría lo más alejados posible de las que podrían considerarse como consideraciones subjetivas.

c. Imparcialidad: El principio de imparcialidad implica que la auditoría sea desarrollada sin partir de criterios pre constituidos respecto al objeto de fiscalización, y que el auditor al recolectar evidencias lo haga procurando alejarse al máximo de un eventual sesgo hacia determinada conclusión.

- d. **Profesionalismo:** Este principio está estrechamente relacionado con el de objetividad y refiere a los criterios que debe aplicar la persona auditora al realizar su labor, los cuales, deberán necesariamente ajustarse a juicios profesionales y técnicos, realizando la labor con el cuidado profesional tendiente a obtener resultados válidos y sustentados en criterios del campo de que se trate.
- e. **Confidencialidad:** Principio que prevalece durante la ejecución de las auditorías, y de acuerdo con el cual el acceso a los papeles de trabajo, las evidencias, información y documentación recopilada, que sustenta el informe final respectivo es restringido.
- f. **Documentación:** De acuerdo con este principio, las gestiones realizadas y evidencias recopiladas en el procedimiento de auditoría técnica deben contar con un respaldo documental debido a que estas constituyen el fundamento de los resultados de auditoría plasmados en el informe respectivo.
- g. **Gestión de riesgo:** Refiere a la necesidad de que las personas auditoras gestionen adecuadamente los riesgos asociados a la ejecución de las auditorías, procurando delimitar de manera precisa el alcance de la auditoría y sus limitaciones, esto con la finalidad de orientar al destinatario del informe (o usuario) respecto al contenido y alcances de la labor realizada, las conclusiones y recomendaciones plasmadas en el informe respectivo.

Artículo 5. Perfil de la persona auditora técnica.

El LanammeUCR velará porque su personal de auditoría técnica ejecute sus labores bajo criterios de profesionalismo, confidencialidad y discreción, independencia y objetividad,

ética profesional y formación continua. De acuerdo con lo anterior, las personas auditoras deberán ejecutar sus labores en apego a los criterios antedichos. Al respecto resultarán aplicables las normas personales de las personas auditoras reguladas en las Normas generales de auditoría para el sector público emitidas por la Contraloría General de la República.

Artículo 6. Resguardo del perfil de la persona auditora.

En resguardo de los criterios del perfil de la persona auditora, ésta deberá abstenerse de participar en un procedimiento de auditoría técnica determinado, cuando estime que existe alguna situación que pueda resultar en un cuestionamiento de su perfil como persona auditora, su objetividad e independencia. La abstención deberá presentarse ante la coordinación de la UAT que la valorará tomando en consideración criterios de riesgo para el adecuado desarrollo del procedimiento de auditoría conforme con los principios que la rigen.

La coordinación de la UAT podrá disponer que una persona auditora se separe del trámite de un procedimiento de auditoría técnica cuando medie un supuesto en el que proceda la abstención, o cuando a su criterio, exista un riesgo que comprometa el perfil de la persona auditora, y en resguardo de la vigencia de los principios que rigen la ejecución de la auditoría técnica.

Cuando las circunstancias que motivan la abstención, o la separación de la persona auditora del procedimiento, sobrevengan al inicio del procedimiento de auditoría técnica,

la coordinación de la UAT deberá adoptar las medidas que estime necesarias a efectos de resguardar la vigencia de los principios de la auditoría y el perfil de la persona auditora.

Artículo 7. Causales de abstención.

Procederá la abstención de la persona auditora en los siguientes supuestos:

- a) cuando tenga un vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta de tercer grado con alguna persona que ocupe puestos gerenciales o de toma de decisión (administrativa o técnica) en la empresa contratista que presta sus servicios de manera directa o indirecta para la ejecución del proyecto o la actividad auditada, sea que se trate de una relación laboral, de servicios profesionales o técnicos, o sea miembro de junta directiva, socio, asociado o figura equivalente de dicho contratista,
- b) cuando tenga un vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta de tercer grado con algún funcionario de la Administración vinculado directamente con alguna de las etapas de planificación y ejecución del proyecto,
- c) cuando en los últimos dos años computados desde la fecha de inicio del procedimiento de auditoría técnica, haya tenido un vínculo laboral o profesional, de manera directa o indirecta, con la empresa contratista,
- d) cuando haya realizado labores relacionadas de manera directa o indirecta, con el proyecto o actividad auditada. Se exceptúan las labores realizadas en el marco de las competencias de fiscalización que corresponden al LanammeUCR de conformidad con la ley N° 8114.

En virtud de las competencias de fiscalización que corresponden al LanammeUCR y sus políticas internas de prevención de conflicto de intereses, la persona auditora no podrá ser miembro de junta directiva, socio, asociado o figura equivalente, de empresas contratistas que trabajen en proyectos o actividades fiscalizadas por LanammeUCR.

Las causales de abstención serán aplicables a los colaboradores de otras unidades o programas del LanammeUCR o de la Universidad de Costa Rica, así como a los expertos externos que se requiera contratar para la ejecución del procedimiento de auditoría técnica.

Artículo 8. Declaración de confidencialidad, independencia y objetividad.

El resguardo del perfil del auditor se realizará preventivamente, a través de la formalización de las “declaraciones de confidencialidad, independencia y objetividad” que deberán ser suscritas por la persona coordinadora de la UAT y los integrantes del equipo auditor. En dichas declaraciones deberán consignar que no les alcanza ninguna de las causales de abstención reguladas en esta resolución o cualquier otra que en su criterio pueda comprometer la confidencialidad de su labor, así como su objetividad e independencia en la ejecución de sus labores de auditoría respecto al proyecto o actividad objeto de auditoría.

En caso de que las condiciones existentes al momento de firmar la declaración varíen una vez iniciado el procedimiento de auditoría técnica, la persona auditora deberá informar tal circunstancia a la coordinación de la UAT para que se proceda según corresponda.

Artículo 9. Unidad de auditoría técnica del LanammeUCR.

La ejecución de los procedimientos de auditoría técnica estará a cargo de la Unidad de Auditoría Técnica (UAT), que forma parte del PITRA, esto sin perjuicio de que para la ejecución de las actividades requiera la colaboración del personal de otras unidades o programas del LanammeUCR o de la Universidad de Costa Rica.

La UAT estará a cargo de una coordinación que tendrá independencia de criterio en la ejecución de las actividades de auditoría técnica, para lo cual únicamente estará sujeta a las órdenes, instrucciones o circulares emanadas de la Coordinación General de PITRA y la Dirección del LanammeUCR.

Artículo 10. Funciones de la coordinación de la UAT.

Corresponde a la persona que ocupe la coordinación de la UAT:

- a. Velar por la ejecución de las actividades de auditoría técnica se realicen en atención a los principios que rigen este procedimiento.
- b. Conocer y resolver las solicitudes de abstención que le presenten las personas auditoras a su cargo y someter a consideración de la coordinación del PITRA y la Dirección del LanammeUCR las que estime convenientes.
- c. Preparar el plan anual de trabajo de la UAT conjuntamente con la coordinación del PITRA para someterla a aprobación por parte de la Dirección del LanammeUCR.
- d. Asignar al personal de auditoría técnica a cargo de cada uno de los procedimientos de auditoría que se ejecuten, y designar de entre dicho personal a una persona auditora líder para el procedimiento respectivo.

- e. Remitir las solicitudes de información a los sujetos auditados.
- f. Requerir de manera directa, o por medio de la Dirección del LanammeUCR, la colaboración de otras unidades o programas del LanammeUCR para la ejecución de las actividades de auditoría técnica.

La solicitud de colaboración dirigida a otras unidades de la Universidad de Costa Rica deberá canalizarse a través de la Dirección del LanammeUCR; asimismo, en caso de ser necesaria la contratación de personal especializado en algún área requerida para la ejecución del procedimiento de auditoría técnica, deberá plantearse la solicitud ante la Dirección del LanammeUCR.

- g. Revisar los informes preliminares y finales y someterlos a la revisión de la asesoría legal y aprobación por parte de la coordinación del PITRA.
- h. Velar por cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo.
- i. Cualquier otra actividad que sea necesaria para la efectiva y eficiente ejecución de las auditorías técnicas a cargo de la UAT.

Artículo 11. Equipo auditor.

Para cada procedimiento de auditoría técnica la coordinación de la UAT conformará un equipo auditor, conformado por los auditores técnicos encargados de la ejecución del procedimiento. El equipo será dirigido por la persona designada como auditor líder.

Cuando por la especialidad de la materia resulte necesario, el equipo auditor podrá contar con la participación de colaboradores expertos de otras unidades o programas del LanammeUCR o la Universidad de Costa Rica.

Capítulo II

Procedimiento de auditoría técnica

Sección I

Etapa de planificación e inicio del procedimiento

Artículo 12. Planificación de auditoría.

La UAT preparará anualmente un plan de trabajo de auditoría técnica el cual deberá ser aprobado por la coordinación general del PITRA e informado a la Dirección del LanammeUCR. Dicho plan será definido siguiendo los parámetros de valoración de riesgo determinados internamente; entre otros podrán considerarse:

- a. monto de la inversión en el proyecto o actividad a auditar,
- b. importancia del proyecto frente en relación con el servicio que se brindará a los usuarios,
- c. relevancia de la ruta en la que se realiza la inversión de cara a la movilidad nacional,
- d. complejidad técnica y de gestión de la obra
- e. disponibilidad presupuestaria del LanammeUCR

La UAT podrá realizar modificaciones a su plan anual de trabajo cuando surjan circunstancias que por su trascendencia ameriten la fiscalización del LanammeUCR a través de la UAT, debiendo verificarse la disponibilidad presupuestaria al efecto.

Por su carácter confidencial, la programación anual de trabajo no será informada a los sujetos de auditoría, sino hasta la emisión de cada uno de los oficios de apertura de auditoría.

Artículo 13. Cédula de planificación específica.

Para cada procedimiento de auditoría técnica previsto en la planificación de la UAT se preparará una “cédula de planificación específica” que contendrá al menos la siguiente información:

- a. **Detalle de la información del proyecto o actividad a auditar:** Refiere a la información del proyecto disponible para el LanammeUCR a la fecha de la elaboración de la cédula.
- b. **Lista de verificación de controles de la administración sobre el proyecto:** Refiere a la verificación de la previsión a nivel legal – contractual de controles administrativos en la ejecución del proyecto, como la supervisión y la verificación de calidad y definición de responsabilidades de la Administración y Contratistas.
- c. **Previsión de muestreo de materiales:** Detallará las razones que justifican o no la ejecución de muestreos de materiales, y de ser el caso el tipo de muestreo requerido para la ejecución del procedimiento de auditoría técnica.
- d. **Definición del tipo de auditoría técnica a ejecutar:** Se trata de una selección del tipo de auditoría que se realizará y las fases del proyecto o actividad que abarcará. Es una definición preliminar, sujeta a modificaciones en razón de las particularidades del proyecto o actividad a auditar, o en virtud de elementos

externos al proyecto o actividad que requieran la modificación del plan de trabajo de la UAT.

Si al preparar la “cédula de planificación específica”, a juicio profesional del equipo auditor, se determina que los criterios de riesgo corroborados no justifican llevar a cabo la auditoría técnica, lo comunicarán de esa manera a la Coordinación de la UAT para que resuelva lo que corresponda. Cuando no proceda continuar con el procedimiento de auditoría técnica, la coordinación de la UAT lo comunicará formalmente a la Coordinación General de PITRA y a la Dirección del LanammeUCR.

Artículo 14. Trámite para la atención de denuncias.

Los procedimientos de auditoría técnica podrán ser programados en atención a denuncias que a criterio de la UAT estén sustentadas en evidencias, dichas denuncias podrán ser presentadas por cualquier persona interesada, sea que se identifique o la presente de forma anónima.

Para su atención por parte de la UAT, las denuncias deberán ser presentadas por escrito de forma clara y ser acompañadas de la evidencia que respalde los hechos o condiciones denunciadas. Las denuncias presentadas que no cumplan con estos requisitos no podrán ser analizadas de lo cual se informará al denunciante.

La denuncia presentada que cumpla con los requisitos definidos en este artículo será analizada por la UAT, si se determina con criterio técnico su pertinencia, la UAT podrá valorar la incorporación de un procedimiento de auditoría técnica a su plan de trabajo. El resultado del análisis de la denuncia será comunicado a la persona denunciante cuando

se haya identificado y señalado un medio para ser informada al respecto; asimismo, se le informará respecto al informe final una vez pueda ser divulgado de acuerdo con lo regulado en esta circular.

La identidad de las personas denunciantes será confidencial durante todo el procedimiento de auditoría técnica y una vez finalizado éste, solo podrá ser revelada su identidad cuando medie una orden judicial al respecto.

Artículo 15. Elaboración del programa de auditoría.

En cada procedimiento de auditoría el equipo auditor asignado deberá preparar una propuesta de programa de auditoría (programa de trabajo), en el cual se definirán los objetivos del procedimiento de auditoría, incluyendo un detalle de los aspectos que serán evaluados, se incluirán los criterios de auditoría (o parámetros de control) que resulten aplicables, distribución de responsabilidades de los miembros del equipo auditor, se deberá indicar si será requerida la colaboración de otras unidades o programas del LanammeUCR, o la participación de expertos externos a la Universidad de Costa Rica, deberá además detallarse un cronograma para la ejecución de las actividades.

El programa de auditoría deberá ser aprobado por la coordinación de la UAT y podrá ser modificado cuando las circunstancias del proyecto o actividad auditada lo justifiquen; o cuando las particulares condiciones de ejecución del procedimiento de auditoría lo ameriten.

Artículo 16. Oficio apertura de auditoría

El procedimiento de auditoría técnica se iniciará formalmente con la comunicación del LanammeUCR al sujeto de auditoría respecto al proyecto o actividad que será auditada. En dicho oficio se informará respecto a la conformación del equipo auditor. Además, se informará respecto al objetivo y alcance de la auditoría que será ejecutada, así como los criterios de auditoría aplicables, esto sin perjuicio de que surjan otros que se evidencien de la documentación que sea remitida por los sujetos de auditoría a la UAT.

En el oficio de apertura se solicitará una reunión para la presentación del inicio de la auditoría técnica, para su desarrollo la UAT coordinará con los sujetos de auditoría, en esta sesión de trabajo se presentarán los objetivos generales y específicos del procedimiento de auditoría técnica y se requerirá la colaboración de la Administración para su desarrollo.

Sección II

Etapas examen o ejecución

Artículo 17. Ejecución orientada a los objetivos de auditoría.

La ejecución de la auditoría técnica estará orientada a la consecución de los objetivos definidos en el programa de auditoría; sin embargo, el programa y sus objetivos podrán ser ajustados cuando las particulares condiciones evidenciadas en el proyecto o actividad lo ameriten. Asimismo, cuando el equipo auditor considere que la ampliación de los objetivos es significativa, podrá plantear ante la coordinación de la UAT la necesidad de incluir esos nuevos objetivos en un futuro procedimiento de auditoría.

Artículo 18. Instrumentos para la ejecución de la auditoría.

En la ejecución de la auditoría podrán utilizarse aquellos instrumentos de examen del proyecto o actividad que permitan alcanzar los objetivos y fundamentar los hallazgos y observaciones. El equipo auditor tendrá la libertad de definir los instrumentos de examen que resulten idóneos para tal fin, teniendo en consideración que deben ser adecuados para obtener evidencia:

- a. **Competente** o idónea para sustentar los resultados de auditoría.
- b. **Pertinente (o relevante)** frente a los propósitos de la auditoría.
- c. **Suficiente** de forma tal que sirva para sustentar los hallazgos y observaciones resultantes de la auditoría.
- d. **Representativa** respecto a la condición del hallazgo que fundamenta, por lo que no podrá responder a un hecho aislado.
- e. **Consistente** para que las conclusiones que se obtienen de la evidencia puedan ser confirmadas ante un eventual cuestionamiento.
- f. **Oficial** al provenir de fuentes autorizadas y con conocimiento de las prácticas y procedimientos de los sujetos de auditoría.
- g. **Confiable** al provenir de fuentes que a criterio profesional del equipo auditor se les atribuya esa característica, en su defecto deberá recurrirse a evidencias adicionales que corroboren la información recopilada.
- h. **Objetiva** por lo que estará sustentada en los hechos o condiciones identificadas, así como en criterios profesionales o técnicos.

- i. **Oportuna** de cara a la fundamentación de los hallazgos y observaciones al momento de emitir el informe respectivo.
- j. **Congruente** en el tanto no debe contradecir las conclusiones resultado del procedimiento de auditoría técnica, supuesto en el que deberá corroborarse la información disponible o recopilar información adicional que posibilite aclarar las inconsistencias identificadas y realizar el ajuste respectivo a las conclusiones.

El equipo auditor podrá utilizar aquellos instrumentos que considere adecuados para la recopilación de evidencia que sustente su labor de auditoría, entre estos se encuentran las giras de campo, recolección de muestras, entrevistas en campo a los encargados del proyecto o actividad, solicitud formal de información y el análisis de información recopilada.

Artículo 19. Giras de campo.

Las giras de campo consisten en una actividad profesional, a través de la cual se visitan los diferentes frentes de obra de los proyectos en ejecución o laboratorios que prestan servicios a dichos proyectos, con la finalidad de recolectar evidencias de forma inmediata y directa por parte del equipo auditor.

Por su naturaleza, las giras podrán realizarse sin previo aviso a los sujetos de auditoría, y se serán programadas de acuerdo con el plan de trabajo de la UAT.

En las giras de campo las personas auditoras podrán usar constancias de gira, en las que se consignen los hechos o condiciones evidenciadas que resulten competentes y pertinentes para los objetivos de la auditoría, las cuales podrán ser firmadas por las

personas que prestan sus servicios a los sujetos de auditoría o encargados del proyecto y deberán ser firmadas por el auditor o auditores encargados.

Después de cada gira el equipo auditor preparará un “Reporte de gira”, el cual contendrá al menos una descripción detallada de la fecha y zona que abarcó la gira, equipo auditor y personal del sujeto de auditoría a cargo del proyecto o actividad, además se deberá consignar si se realizaron muestreos de materiales, podrá incluirse toda la evidencia documental y fotográfica recopilada y cualquier otra información relacionada que resulte relevante para el procedimiento de auditoría técnica a criterio del equipo auditor.

Artículo 20. Recolección de muestras.

La recolección de muestras se realizará de conformidad con los parámetros establecidos en las normas de calidad aplicables a los laboratorios del LanammeUCR, según la acreditación correspondiente.

Para la recolección de muestras la UAT deberá coordinar la programación correspondiente con los laboratorios del LanammeUCR atendiendo los procedimientos definidos al efecto.

El equipo auditor deberá procurar que el número de muestras tomado sea representativo a efectos de sustentar las conclusiones que se expongan en el informe. Cuando las condiciones del proyecto o actividad imposibiliten obtener un número representativo de muestras, se deberá consignar dicha circunstancia en el informe respectivo.

Cuando resulte necesario para garantizar la efectiva ejecución de los muestreos programados, la UAT podrá coordinarlos de previo con los sujetos de auditoría, para tal efecto se deberá seguir el procedimiento definido por la UAT.

Artículo 21. Entrevistas y consultas en campo.

Podrán efectuarse consultas, o entrevistas a las personas encargadas del proyecto o actividad auditada, y a aquellas que laboren para las empresas relacionadas con el proyecto o actividad auditada. De las consultas o entrevistas aplicadas deberá dejarse registro en las constancias de gira.

Artículo 22. Solicitud de información.

La UAT, a través de su coordinación o los miembros del equipo auditor encargado, podrán requerir de los sujetos de auditoría toda aquella información que se considere necesaria para el adecuado desarrollo de las actividades de auditoría y dotar de sustento a las conclusiones a las que se arribe en el procedimiento.

En toda solicitud se fijará un plazo de 10 días hábiles para que la información requerida sea remitida a la UAT, el cual, previa solicitud, podrá ser prorrogado hasta por 10 días hábiles adicionales. La UAT podrá fijar un plazo inicial más amplio considerando aspectos como la complejidad de la información requerida, su cantidad y disponibilidad.

Transcurrido el plazo anterior, y su eventual prórroga, sin que la UAT haya recibido la información requerida, se podrá continuar con el procedimiento de auditoría técnica prescindiendo de la información que no fue aportada; esto sin perjuicio de que la información sea recibida extemporáneamente, y a criterio de la UAT pueda ser valorada

para preparar el informe final. Una vez emitido el informe final no procederá su modificación por la recepción de información enviada fuera del plazo regulado en este artículo.

Cuando la información requerida no haya sido enviada, y a juicio del equipo auditor ésta sea esencial para el desarrollo del procedimiento de auditoría técnica, la UAT podrá requerir dicha información a través del jerarca de la entidad a la que se solicitó la información, o a través de la Contraloría General de la República, o la Defensoría de los Habitantes, lo anterior sin perjuicio de que se definan otros medios alternativos para procurar el acceso a la información requerida.

Artículo 23. Análisis de la evidencia recopilada.

Cuando sea requerido, el análisis de las evidencias recopiladas deberá constar en un soporte documental (físico o electrónico) elaborado por los auditores encargados, dicho análisis formará parte de los papeles de trabajo y como tal, en ellos deberá constar el respaldo de las conclusiones y juicios profesionales de los auditores y los hallazgos y observaciones de auditoría.

Sección III

Versión preliminar del informe de auditoría

Artículo 24. Versión preliminar del informe de auditoría técnica.

Los resultados preliminares del procedimiento se detallarán en la versión preliminar del informe de auditoría técnica, en dicho documento se expondrá el análisis de las

evidencias recopiladas a la fecha de su emisión y las conclusiones del equipo auditor sustentadas en dicho análisis y los papeles de trabajo respectivos.

La versión preliminar del informe de auditoría técnica tiene como finalidad el informar a los sujetos de auditoría respecto a los resultados preliminares, para que puedan valorarlos y aportar sus alegatos de descargo, las cuales podrán ser considerados por la UAT para mejorar o aclarar los contenidos preliminares.

Por su naturaleza preliminar, esta versión del informe será de carácter confidencial y solo será comunicada a los sujetos de auditoría para su análisis previo a la emisión del informe final.

Artículo 25. Revisión de la versión preliminar del informe de auditoría técnica.

Previo a la comunicación a los sujetos de auditoría, la versión preliminar del informe será revisada, por la Coordinación de la UAT; además, deberá contar con la aprobación de la coordinación general del PITRA-LanammeUCR.

La versión preliminar del informe deberá ser revisada por aquellos especialistas que hayan colaborado en la redacción del informe; asimismo, deberá contar con una revisión y visto bueno a cargo de la asesoría legal respectiva.

Artículo 26. Examen de la revisión de la versión preliminar del informe.

Las personas que participen de la revisión del informe deberán exponer sus apreciaciones, técnicas o jurídicas a la UAT de la forma que al efecto se disponga.

El equipo auditor deberá valorar las observaciones o comentarios a la versión preliminar del informe, en caso de discrepar respecto a las observaciones o comentarios originadas

en el proceso de revisión, lo informarán a la persona revisora. De mantenerse la discrepancia de criterio, la UAT elevará la situación para valoración por parte de la Dirección del LanammeUCR, la cual resolverá de forma definitiva.

Sección IV

Comunicación de resultados

Artículo 27. Comunicación anticipada de resultados.

En la ejecución de los procedimientos de auditoría técnica externa, la UAT podrá informar a los sujetos de auditoría respecto a hechos o condiciones evidenciadas que ameriten su atención inmediata para el efectivo resguardo de la eficiencia de la inversión pública, dicha posibilidad se encuentra amparada en el inciso g) del artículo 6 de la ley N° 8114, referido a la asesoría técnica.

La comunicación anticipada se realizará previo a la emisión de la versión preliminar del informe a través de informes parciales (o “Nota informe”) que deberán ser remitidos a través de la Dirección del LanammeUCR.

Los hechos o condiciones incluidas en la comunicación anticipada de resultados podrán ser incluidos en el informe de auditoría técnica como hallazgos u observaciones, esto según corresponda, para lo cual deberá referirse dicha comunicación en el informe respectivo, indicando si los sujetos de auditoría atendieron lo informado de acuerdo con la evidencia recopilada.

Artículo 28. Comunicación preliminar de resultados de auditoría.

Los resultados del procedimiento de auditoría técnica serán comunicados de forma inicial a través de la versión preliminar del informe. En dicha versión se comunicará al sujeto de auditoría los resultados de las actividades realizadas hasta la fecha de su emisión.

Por su naturaleza, la versión preliminar del informe será de carácter confidencial, y únicamente será comunicada a los sujetos de auditoría para que realicen las valoraciones correspondientes y eventual descargo.

Artículo 29. Comunicación de versión preliminar del informe.

El informe preliminar será remitido a los sujetos de auditoría a través de un oficio de la Coordinación de la UAT. Dicha comunicación será remitida directamente y con copia a todas las instancias del sujeto auditado que se estime conveniente por su relación con los contenidos del informe.

En el oficio de remisión del informe preliminar se fijará un plazo de 20 días hábiles para la presentación del descargo por parte de los sujetos de auditoría; asimismo, se indicará una fecha comprendida en ese lapso para la presentación del informe por parte de la UAT.

Artículo 30. Presentación de la versión preliminar del informe.

La versión preliminar del informe será presentada formalmente ante el sujeto de auditoría, esta presentación tiene la finalidad de posibilitar la comunicación directa entre el equipo auditor y los sujetos de auditoría, aclarar los aspectos del informe que a criterio de los sujetos de auditoría requieran aclaraciones o adiciones y posibilitar que se aporten elementos de juicio que permitan valorar los contenidos preliminares expuestos.

En el oficio de remisión de la versión preliminar del informe se fijará la fecha para la presentación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, y se requerirá la confirmación de asistencia por parte de los sujetos de auditoría. Si no se obtiene respuesta a la convocatoria se continuará con el procedimiento hasta la emisión del informe final.

Sección V

Descargo

Artículo 31. Recepción del Descargo.

La UAT recibirá para análisis el Descargo presentado en el plazo fijado en el oficio de remisión de la versión preliminar del informe de auditoría técnica, dicho plazo podrá ser prorrogado a criterio de la UAT hasta por diez días hábiles adicionales, previa solicitud del sujeto de auditoría.

Artículo 32. Requisitos del descargo.

Para que la UAT pueda proceder al análisis del descargo, éste deberá exponer de manera formal y técnicamente fundada, los criterios respecto a los contenidos de la versión preliminar del informe de auditoría técnica.

No serán analizados aquellos elementos del descargo que carezcan de fundamentación técnica, para ello bastará con la sola mención de ese hecho por impertinentes o improcedentes.

La información contenida en el descargo y su sustento deberá ser clara y suficiente, para que, de ser procedente, pueda ser considerada por la UAT para mejorar o aclarar los contenidos preliminares expuestos para la emisión de la versión final del informe.

Artículo 33. Análisis de pertinencia técnica del descargo.

Una vez recibido el descargo en tiempo y forma, se procederá con el análisis de sus contenidos por parte del equipo auditor.

El análisis de los comentarios y criterios expuestos en el descargo deberá realizarse en los papeles de trabajo preparados al efecto.

En la versión final del informe se incluirán los elementos del descargo que resulten técnicamente admisibles, caso contrario se incluirá una razón lacónica del análisis del descargo, en la que al menos deberá indicarse las razones por las que no resultan de recibo los criterios técnicos expuestos por el sujeto de auditoría, esto sin perjuicio de que el descargo pueda ser incluido como anexo a la versión final del informe.

Artículo 34. Revisión de la versión final si presenta cambios respecto a la preliminar.

Cuando se incorporen cambios en el informe final respecto a la versión preliminar, se deberá proceder con la revisión interna de dichas modificaciones de acuerdo con lo estipulado en esta circular.

Artículo 35. Efectos del descargo extemporáneo.

Los descargos extemporáneos que hayan sido recibidos por la UAT posterior a la emisión del informe final no podrán ser considerados para su modificación; sin embargo, si a criterio de la UAT contienen elementos de mérito que justifiquen una aclaración de sus

contenidos, se podrá consignar dicha circunstancia en un oficio, sin que ello implique una modificación del informe final basado en la documentación y hechos recopilados por el equipo de auditoría al momento de su emisión.

Los descargos recibidos de manera extemporánea serán incorporados al expediente del procedimiento de auditoría técnica, sin que ello implique una modificación de los hallazgos y observaciones que constan en la versión final del informe.

Una vez emitida la versión final del informe de auditoría técnica, ante cualquier aclaración o gestión posterior promovida por los sujetos de auditoría, se acusará formalmente su recepción y se recomendará su remisión a las entidades a las que está dirigido el informe de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N° 8114 para lo que corresponda.

Sección VI.

Etapas finales del procedimiento

Artículo 36. Comunicación del informe final.

El informe final será remitido por la Dirección del LanammeUCR a las entidades que define el artículo 6 de la ley N° 8114; a saber, a la Asamblea Legislativa (incluyendo las jefaturas de fracción), al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus consejos adscritos, relacionados con el proyecto o actividad auditada, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes. Asimismo, a criterio de la UAT, podrá enviarse una copia de los informes a la Dirección Ejecutiva del CONAVI, al Ingeniero del proyecto y a la auditoría interna de la administración que figure como sujeto de auditoría.

También será comunicado a toda instancia a la que se encuentre dirigida algunas de sus recomendaciones.

Artículo 37. Recomendaciones del informe final.

En el informe final se incluirán las recomendaciones que resulten técnicamente procedentes y que a criterio de la UAT atiendan las causas y efectos de los hallazgos y observaciones incluidos en el informe.

Artículo 38. Audiencia respecto a las recomendaciones de auditoría técnica.

En la remisión del informe final de auditoría técnica se otorgará un plazo improrrogable de 30 días hábiles a las entidades a las que estén dirigidas las recomendaciones, para que manifiesten cualquier discrepancia específicamente respecto a las recomendaciones, en cuyo caso podrán indicar las medidas alternativas, técnicamente fundamentadas, que implementarán para la atención de los hallazgos y observaciones.

Las soluciones alternativas serán valoradas técnicamente por la UAT, y de su análisis se informará a los sujetos de auditoría a los que refieran las recomendaciones.

Solamente serán analizados los criterios que refieran a las recomendaciones, por lo que no habrá pronunciamiento respecto a criterios o comentarios que refieran a otros contenidos del informe que debieron ser indicados en el descargo.

Artículo 39. Divulgación de informes finales.

La nota informe, la versión preliminar del informe de auditoría técnica y la evidencia que respalda estos documentos y el informe final, son de carácter confidencial. Una vez comunicado el informe final de auditoría técnica, podrá facilitarse esta información previa

solicitud formal de los sujetos de auditoría o de las entidades destinatarias de los informes definidas en el artículo 6 de la ley N° 8114, o de personas que demuestren, a criterio de la Dirección del LanammeUCR, que sus contenidos pueden afectar derechos subjetivos o intereses legítimos de la persona solicitante. La información solicitada será remitida formalmente, en dicho oficio se consignará una razón de descargo de responsabilidad, aclarando que es responsabilidad del solicitante dar un uso adecuado a la información suministrada, esto en virtud del carácter preparatorio de los informes de auditoría técnica del LanammeUCR.

Cuando en el procedimiento de auditoría técnica exista una denuncia, la identidad del denunciante permanecerá en todo momento con carácter confidencial, salvo que medie una orden judicial al respecto.

Una vez transcurrido el plazo de 30 días hábiles otorgado para que los sujetos de auditoría se manifiesten con respecto a las recomendaciones, el informe final podrá ser divulgado por la UAT, para lo cual podrá utilizar el portal electrónico del LanammeUCR, y cuando lo estime conveniente, realizar presentaciones públicas de los resultados alcanzados. Sin perjuicio de la divulgación del informe final, la información contenida en el expediente administrativo de auditoría seguirá siendo confidencial, con las excepciones previstas en este artículo. El incumplimiento de lo anterior por parte del personal del LanammeUCR que por su condición tuviere acceso a la información, generará responsabilidad administrativa que deberá ser determinada según la normativa disciplinaria correspondiente, esto sin perjuicio de otras responsabilidades que se determinen y resulten aplicables.

Artículo 40. Informe respecto a responsabilidad

Si en la ejecución del procedimiento de auditoría técnica, a criterio de la UAT, se detectan condiciones que puedan referir a responsabilidades de tipo administrativo o penal, se procederá a elaborar un informe al efecto, el cual deberá ser claro en la exposición de los hechos identificados y su correspondencia con las evidencias que los respaldan. Este informe será remitido por la Dirección del LanammeUCR a la Contraloría General de la República para lo que corresponda.

Sección VII**Seguimiento****Artículo 41. Seguimiento a las medidas correctivas.**

Transcurrido el plazo prudencial que defina la UAT, ésta podrá requerir vía oficio a los sujetos de auditoría a los que se dirigieron recomendaciones, que informen respecto a la implementación de las medidas correctivas en relación con los hallazgos y observaciones de auditoría técnica, esto a efectos de incorporar al expediente la información respecto a las medidas correctivas adoptadas.

De la información recibida por la UAT, de considerarse procedente para velar por la eficiencia de inversión pública en materia de infraestructura vial, podrá prepararse un oficio dirigido a la Contraloría General de la República y a la Auditoría Interna de la entidad auditada para lo que en derecho corresponda.

Artículo 42. Comunicación a la Unidad de Gestión y Evaluación de la Red Vial Nacional del PITRA-LanammeUCR.

Una vez finalizado el procedimiento de auditoría técnica, la UAT podrá informar a la Unidad de Gestión y Evaluación de la Red Vial Nacional del PITRA-LanammeUCR para que incluya en sus actividades de evaluación de la red vial nacional a los proyectos que fueron auditados.

Capítulo III.

Disposiciones finales

Artículo 43. Acatamiento obligatorio.

Las disposiciones de esta circular son de acatamiento obligatorio para todo el personal del LanammeUCR en la ejecución de las actividades de auditoría técnica que disponen los incisos b) y f) del artículo 6 de la ley n° 8114. La desatención de las disposiciones contenidas en esta circular por parte del personal del LanammeUCR, generará responsabilidad administrativa que deberá ser determinada según la normativa disciplinaria correspondiente, esto sin perjuicio de otras responsabilidades que se determinen y resulten aplicables.

Artículo 44. Normas supletorias.

En lo no dispuesto expresamente en esta circular se aplicará supletoriamente, en lo que resulten compatibles, la Ley General de Control Interno N° 8292, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-064-2014 o su versión más reciente) y la Ley General de la Administración Pública.

Artículo 45. Vigencia. Esta circular rige a partir de la fecha de su emisión.

Artículo 46. Transitorio. El procedimiento previsto en el presente cuerpo normativo será aplicable a todas las auditorías técnicas que se encuentren en etapa de planificación. Las auditorías en ejecución podrán ajustarse a sus disposiciones en lo que resulte aplicable, siempre y cuando no se cause con ello afectación en la gestión del LanammeUCR o de las entidades auditadas.

Ciudad de la Investigación, Universidad de Costa Rica, xx de xxx del año 2019.

Ing. ----
Director, LanammeUCR

Conclusiones

Dado el carácter práctico del presente trabajo de investigación aplicada, las conclusiones que se exponen precisamente refieren a la propuesta de protocolo o procedimiento de auditoría técnica para el LanammeUCR. Al respecto, debe en primer término indicarse que la ausencia de un instrumento normativo que regule lo concerniente al procedimiento de auditoría técnica que de acuerdo con los incisos b) y f) del artículo 6 de la ley N° 8114 le corresponde realizar al LanammeUCR, constituye una carencia que incide en la certidumbre necesaria en la ejecución de este tipo de actividades.

El producto que se propone le permitirá a la Unidad de Auditoría Técnica del LanammeUCR, dotar de seguridad jurídica al desarrollo de sus actividades ordinarias, y posibilitará contar con un marco de acción claro frente a eventuales cuestionamientos de los sujetos de auditoría, razón por la cual, la circular propuesta constituye una importante herramienta para la ejecución de las actividades de fiscalización que fueron asignadas a la Universidad de Costa Rica para ser ejecutadas a través del LanammeUCR.

Respecto al contenido teórico general del presente trabajo, cabe destacar lo referido a la identificación del objeto de estos procedimientos de auditoría técnica (considerado desde el plano jurídico), como lo es el control de la conformidad técnica de las conductas administrativas (conductas técnicas), específicamente las referidas a la inversión pública en infraestructura vial y su adecuación a los criterios de auditoría técnica, cuyo norte es el garantizar la máxima eficiencia de dicha inversión.

Si bien la construcción del producto (circular) que se propone parte de la aplicación de criterios inductivos, para lo cual se revisaron informes de auditoría técnica que han sido emitidos por el LanammeUCR, también se incluyen en la propuesta contenidos novedosos de cara a estos informes y la práctica instaurada en la ejecución de estas actividades, al respecto se encuentra lo relativo a la divulgación de los informes, lo atinente al seguimiento de recomendaciones, causales de abstención en resguardo del perfil (objetividad e imparcialidad) del auditor técnico y parámetros generales para la actuación de la UAT en la ejecución de estos procedimientos, especialmente frente a la naturaleza interadministrativa de este procedimiento y la necesidad de contar con la colaboración de los sujetos de auditoría para su efectiva ejecución (solicitud de información, análisis del descargo, entre otros).

El producto consiste en una circular con carácter normativo interno²⁶, carácter que responde a su generalidad y a la previsión de su aplicación persistente en el tiempo al regular situaciones jurídicas objetivas. Cabe indicar que, debido al alcance interno de la norma propuesta, su redacción pretende orientar sus disposiciones a la actuación de la UAT y los funcionarios que la conforman.

La circular fue estructurada en tres capítulos y un total de 46 artículos²⁷, en el primero de dichos capítulos se exponen algunos aspectos generales aplicables al procedimiento de auditoría técnica del LanammeUCR, como lo son el objeto de estos procedimientos, las

²⁶ Se ha reconocido el carácter normativo de las circulares, al respecto puede consultarse (Jinesta Lobo, 2009b)

²⁷ De acuerdo con el Diccionario de Español Jurídico de la Real Academia Española, la primera acepción del término artículo es "*Cada una de las disposiciones homogéneas numeradas en que se divide una norma*" (Real Academia Española, 2016).

definiciones para la aplicación de la norma, ejes y principios de auditoría, perfil del auditor caracterizado por la objetividad e imparcialidad en sus actuaciones, y los mecanismos para su resguardo, una descripción de la Unidad de Auditoría Técnica del LanammeUCR y las funciones de la persona que funge como coordinadora de ésta.

El capítulo II refiere específicamente al procedimiento de auditoría técnica a cargo del LanammeUCR, y se encuentra estructurado en siete secciones. La sección I refiere a la etapa de planificación, la sección II a la etapa de examen o ejecución del procedimiento, la tercera sección regula lo concerniente a la versión preliminar del informe de auditoría técnica, la comunicación de los resultados del procedimiento se regula en la sección IV, mientras que en la sección V se detalla lo concerniente a las actuaciones de la UAT en torno al descargo presentado por parte de los sujetos de auditoría, en el que se refieren a la versión preliminar del informe. La sección VI regula la etapa final del procedimiento y la sección VII lo concerniente al seguimiento de los resultados.

El capítulo III de la circular contiene algunas disposiciones finales referentes a la obligatoriedad de su aplicación como norma interna, la referencia a normas que resultan de aplicación supletoria, su fecha de vigencia y una disposición transitoria que armoniza la aplicabilidad de la norma de cara a los procedimientos ya iniciados.

El protocolo o procedimiento se propone sea oficializado a través de la emisión de una circular, esto en procura brindar aplicabilidad célere a sus disposiciones, y considerando que tienen carácter interno al estar dirigidas al personal del LanammeUCR, específicamente al personal de la UAT.

Al respecto debe considerarse lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento específico del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Resolución R-1389-2012 del 12 de marzo de 2012), que regula la potestad de la Dirección de dicho Laboratorio Nacional, como primer nivel jerárquico de éste, de velar por la eficiente y efectiva ejecución de las operaciones del laboratorio; norma que al ser concordada con el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública, que resulta de aplicación supletoria, posibilita que el superior jerárquico del LanammeUCR dicte órdenes, instrucciones y circulares referidas al modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 9 del citado reglamento, resulta recomendable que la propuesta de protocolo o procedimiento contenida en este trabajo de investigación aplicada, sea aprobada por el Consejo Técnico del LanammeUCR, en el tanto le corresponde a ese órgano colegiado asesorar a la Dirección en los aspectos que sean requeridos para la buena marcha de este Laboratorio Nacional.

Como una alternativa a futuro, y con la finalidad de dotar de mayor potencia normativa a este instrumento, podrá valorarse la pertinencia de que sus contenidos sean sometidos a aprobación por parte del Consejo Universitario o la Rectoría, esto especialmente considerando la posibilidad de aclarar temas referidos a la relación de las actividades con otras unidades de la Institución o su proyección externa; sin embargo, como se indicó supra, con la finalidad de posibilitar la aplicación célere del instrumento, se plantea la propuesta como una norma de aplicación interna para el LanammeUCR, posibilidad que se encuentra habilitada de acuerdo con la normativa institucional (Reglamento específico del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales) y la LGAP, en lo referente

a la potestad de emitir circulares para ordenar y dirigir la conducta del inferior (art. 102.a, 105, 107, 124 y 125).

Por lo anterior, se espera que la propuesta de normativa tenga incidencia práctica en el quehacer de las actividades de fiscalización del LanammeUCR, y por lo tanto contribuya a brindar seguridad jurídica en la ejecución de estas actividades, lo cual resulta necesario no solo desde la perspectiva de las responsabilidades del LanammeUCR como unidad encargada, sino que constituye también un importante instrumento para los profesionales que tienen a su cargo estas actividades, quienes contarán con un marco normativo básico para la ejecución de sus labores cotidianas, y además, se erige como una herramienta de resguardo de los intereses institucionales de la Universidad de Costa Rica, ya que brinda mayor claridad respecto a los contenidos y alcances de estas competencias que fueron asumidas de acuerdo con la previsión de los artículos 5 y 6 de la ley N° 8114.

Bibliografía

Doctrina

Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control* (1a ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Aragón Reyes, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, (23), 9-39.

Arroyo Chacón, J. I. (2013). La potestad de realizar auditorías como pilar fundamental de la labor que realiza la Contraloría General de la República en su deber de fiscalizar la Hacienda Pública. *Revista de Derecho de la Hacienda Pública. Contraloría General de la República*, 1.

Barrantes Sánchez, I. (2014). *El ABC de la Auditoría Interna en el Sector Público Costarricense* (1.ª ed.). San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A.

Campolieti, F. (2016). El Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa. En *El control de la Actividad Estatal I Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial* (Primera, pp. 107-120). Buenos Aires, Argentina: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Córdoba Ortega, J., & Mack S., A. H. (2000). La función parlamentaria de control, en especial las comisiones de investigación en el derecho español. *Revista Parlamentaria*, 8.

- Felipe Adolfo, Arguedas, C. (2015). El ejercicio del Control Político, desde la perspectiva de las Constituciones Políticas de América Latina. Un análisis comparativo. *Revista Judicial*, 115, 131-147.
- Fernández, T.-R. (2015). LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA : UN VIEJO FANTASMA QUE SE DESVANECE. *Revista de Administración Pública*, N° 116, 211-228.
- Fuentes, C. (2011). Montesquieu: teoría de la distribución social del poder. *Revista de Ciencia Política*, 31, 47-61.
- García de Enterría, Eduardo; Fernández, T.-R. (2001). *Curso de Derecho Administrativo I* (Décima. Re). Madrid: Civitas Ediciones.
- González Ballar, R. (2008). Responsabilidad Administrativa. En *Apuntes de Derecho Administrativo* (Primera). San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- González Camacho, Ó. (2006). Capítulo XIII. Sentencia. En *El nuevo proceso contencioso administrativo* (pp. 409-504). San José, Costa Rica: Escuela Judicial del Poder Judicial de Costa Rica.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : Parte general* (1a ed.). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández Rodríguez, M. (2014). *Bases Constitucionales del Régimen Administrativo en Costa Rica: La Constitución como control de la actividad administrativa* (1a ed.). San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Hernández Valle, R. (2009). *Derecho Procesal Constitucional* (3a ed.). San José, Costa

Rica: Editorial Juricentro.

Huerta Ochoa, C. (2010). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*

(3a ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez Meza, M., Jinesta Lobo, E., Milano Sánchez, A., & González Camacho, Ó. (2006).

El nuevo proceso contencioso administrativo. San José, Costa Rica: Escuela Judicial del Poder Judicial de Costa Rica.

Jinesta Lobo, E. (1997). El control jurisdiccional de la administración pública. *Revista*

Judicial, XX, No.63, 97-115.

Jinesta Lobo, E. (2006). *Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la*

información administrativa (1a ed.). San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Jinesta Lobo, E. (2009a). Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición

de cuentas de las Administraciones Públicas. En *Constitución y Justicia*

Constitucional. San José, Costa Rica: Colegio de Abogados, Poder Judicial de Costa Rica –Escuela Judicial y Sala Constitucional.

Jinesta Lobo, E. (2009b). Reglamento, circulares e instrucciones: Como fuente de

Derecho Administrativo en Costa Rica. En M. Á. Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime;

Benavides Pinilla, Víctor Leonel; Sheffer Tuñón, Javier Ernesto; Sendín García (Ed.),

El acto administrativo como fuente del derecho administrativo en iberoamérica.

Panama.

Letelier Wartenberg, R. (2015). Contraloría General de la República. En C. Bassa

- Mercado, Jaime; Ferrada Bórquez, Juan Carlos; Viera Álvarez (Ed.), *La Constitución Chilena. Una revisión crítica a su práctica política* (Primera). Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Marienhoff, M. S. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo I* (Quinta). Buenos Aires, Argentina: ABELEDO-PERROT.
- Mora Espinoza, A. (2008). El procedimiento administrativo. En *Apuntes de Derecho Administrativo* (Primera). San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Negretto, G. L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina (Constitutional Design and Separation of Powers in Latin America). *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 41-76. <https://doi.org/10.2307/3541515>
- Ortega Medina, C. L. (1990). La función jurisdiccional del Estado. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 172-173-17, 127-165.
- Ortiz Ortiz, E. (2000). *Tesis de Derecho Administrativo II* (Primera). San José, Costa Rica: Stradtman.
- Ortiz Ortiz, E. (2002). *Tesis de Derecho Administrativo I*. San José, Costa Rica: Editorial Stradtman / DIKE.
- Pantoja Bauzá, R. (2005). EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHILE. DESDE UN CONTROL CAUSAL DE OBJETO FORMALIZADO A UN CONTROL PLURAL DE OBJETO SUSTANTIVO. En M. A. CIENFUEGOS SALGADO, DAVID; LÓPEZ OLVERA (Ed.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo* (1a ed.,

pp. 199-241). México: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Parada, R. (1997). *Derecho Administrativo I Parte General* (Novena). Madrid: Marcial Pons.

Quirós Coronado, R. (1996). *Ley General de la Administración Pública, Concordada y Anotada con el Debate Legislativo y la Jurisprudencia Constitucional* (1a ed.). San José, Costa Rica: ASELEX.

Rodríguez Rodríguez, L. (2016). LA EXPLICACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Serrano Gallardo, F. F. (2008). La responsabilidad patrimonial de la Administración en los accidentes de tráfico. En A. (Coordinadores) Vidales Rodríguez, Caty; Mera Redondo (Ed.), *Seguridad Vial* (pp. 415-434). Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Solís Fallas, A. (2000). *Control político y jurisprudencia constitucional*. San José, Costa Rica: CONAMAJ.

Normativa y expedientes legislativos

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1998). Texto base del Proyecto de ley N° 13338. San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2000). Expediente legislativo N° 14.189 (Ley N° 8114).

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114 (2001). San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley General de Control Interno (2002). Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (2004). Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Código Procesal Contencioso Administrativo (2008).

Contraloría General de la República. Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, Pub. L. No. R-DC-064-2014 (2014).

Organization of American States. (2003). *Carta Democrática Interamericana Documentos e interpretaciones.*

Poder Ejecutivo. Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Pub. L. No. Decreto Ejecutivo N° 32988 (2006). Costa Rica.

Poder Ejecutivo. Reglamento al artículo 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria N° 8114 (DE-37016-MOPT), Pub. L. No. DE-37016-MOPT (2012). Costa Rica.

Tesis

Chavarría Molina, Fernanda; Fallas Mejías, Adriana; Morales Araya, J. (2014). *Diseño de un manual de auditoría para la Unidad de Auditoría Técnica del Programa de*

Infraestructura del Transporte del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales. Universidad de Costa Rica.

Informes

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe país: Democracia y Derechos Humanos en Venezuela (2009).

Contraloría General de la República. (2013). *INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN POR PARTE DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI) DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL LABORATORIO NACIONAL DE MATERIALES Y MODELOS ESTRUCTURALES (LANAMMEUCR)*. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2012a). LM-PI-AT-088-12 / EVALUACIÓN DE LA MEZCLA ASFÁLTICA Y DE LA PLANTA DE PRODUCCIÓN DE MEZCLA ASFÁLTICA DE LA CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS EN RÍO CLARO, PUNTARENAS. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2012b). Proyecto: LM-PI-AT-042-12 /EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA CONDICIÓN SUPERFICIAL DE PROYECTOS DE RECONSTRUCCIÓN VIAL. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2012c). Proyecto: LM-PI-AT-046-12 / EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL MATERIAL DE BASE ESTABILIZADA Y RESISTENCIA A LA COMPRESIÓN. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2012d). Proyecto: LM-PI-AT-122-12 / EVALUACIÓN DE

LA MEZCLA ASFÁLTICA Y DE LA PLANTA DE PRODUCCIÓN DE MEZCLA ASFÁLTICA DE LA CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS EN GUÁPILES. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2013a). LM-PI-AT-012-13 / Estudio de la planificación de los proyectos de rehabilitación a cargo de la licitación pública 2009LN-000003-CV Dentro del marco de la planificación estratégica del Consejo Nacional de Vialidad. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2013b). LM-PI-AT-026-13 / EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE CONSERVACIÓN VIAL RED VIAL NACIONAL PAVIMENTADA LICITACIÓN PÚBLICA N°2009LN-000003-CV. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2013c). LM-PI-AT-045-13 / EVALUACIÓN ESTADÍSTICA DE LOS ENSAYOS DE CALIDAD DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN EL PROYECTO DE REHABILITACIÓN DE LA RUTA NACIONAL N°1, CARRETERA BERNARDO SOTO, TRAMO AEROPUERTO–MANOLOS. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2013d). LM-PI-AT-083-13 / DETERIOROS OBSERVADOS EN TRAMOS INTERVENIDOS BAJO EL CONTRATO DE CONSERVACIÓN VIAL DE LA RED VIAL NACIONAL PAVIMENTADA LICITACIÓN PÚBLICA N°2009LN-000003-CV. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2013e). Proyecto: LM-PI-AT-047-13 / ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL MATERIAL DE PRÉSTAMO, SUBBASE Y BASE ESTABILIZADA. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2014a). LM-PI-AT-103-13 / Recomendaciones para el

mejoramiento de la gestión de la red vial nacional a cargo del Consejo Nacional de Vialidad. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2014b). Proyecto: LM-PI-AT-021-14 / EVALUACIÓN DE LA MEZCLA ASFÁLTICA PRODUCIDA EN COSTA RICA PARA LOS PROYECTOS VIALES DE CONSERVACION VIAL. PERIODO 2013. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2015a). LM-PI-AT-072-14 / Valoración general de la licitación pública N° 2009-LN-000003-CV Recomendaciones sobre prácticas constructivas en proyectos de conservación vial. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2015b). Proyecto: LM-PI-AT-021-15 PARTE 1 DE 3 / EVALUACIÓN DE LOS PARÁMETROS DESEMPEÑO (IRI, FWD Y GRIP). San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2015c). Proyecto: LM-PI-AT-061-14 / ANÁLISIS GENERAL DE PROCESOS CONSTRUCTIVOS Y CALIDAD DE LOS MATERIALES. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2015d). Proyecto: LM-PI-AT-062-14 / EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES Y PROCESOS CONSTRUCTIVOS. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2015e). Proyecto: LM-PI-AT-080-14 / EVALUACIÓN DE LA INFLUENCIA DE LA GRAVEDAD ESPECIFICA DE LOS AGREGADOS EN LOS PARAMETROS DE LA MEZCLA ASFÁLTICA PRODUCIDA EN COSTA RICA. PERIODO 2014. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2015f). Proyecto LM-PI-AT-015-15 / EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES, LA CAPACIDAD ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LA LOSA DE RODAMIENTO Y ASPECTOS CONSTRUCTIVOS. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016a). Informe de Auditoría Técnica: LM-PI-AT-109-2016 / PRÁCTICAS CONSTRUCTIVAS EN OBRAS DE CONSERVACIÓN VIAL DE LA RED VIAL NACIONAL PAVIMENTADA. AMPLIACIÓN A CONTRATACION DIRECTA 2014CD-000140-OCV00. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016b). Informe de Auditoría Técnica: LM-PI-AT-72-2016 / ANÁLISIS DEL CARTEL DE LA LICITACIÓN PÚBLICA 2012LN-00003-OCV00 «CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSULTORAS COMO ADMINISTRADORES VIALES PARA LA CONSERVACIÓN EN LA RED VIAL NACIONAL DE TODO EL PAÍS» Y SU CUMPLIMIE. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016c). LM-PI-AT-132-15 / EVALUACIÓN DE PROCESOS CONSTRUCTIVOS DENTRO DE LA ACTIVIDAD DE CONSERVACIÓN VIAL DE LA RED VIAL NACIONAL CONTEMPLADOS EN CONTRATACION DIRECTA 2014CD-000140-OCV00. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016d). LM-PI-AT-140-15 / DESEMPEÑO Y CONDICIÓN DE ALGUNAS OBRAS DE CONSERVACIÓN VIAL. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016e). Proyecto: LM-PI-AT-008-15 / EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES Y ASPECTOS CONSTRUCTIVOS. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016f). Proyecto: LM-PI-AT-011-16 / EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES, PROCESOS CONSTRUCTIVOS Y GESTIÓN. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016g). Proyecto: LM-PI-AT-014-15 PARTE 1 DE 3 / EVALUACIÓN DE LOS PARÁMETROS DESEMPEÑO (IRI, FWD, GRIP, APA Y FATIGA). San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2016h). Proyecto: LM-PI-AT-36-16 / AUDITORÍA TÉCNICA AL LABORATORIO DE CACISA UBICADO EN LA PLANTA DE HERNAN SOLÍS EN GUAPILES. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2017a). Informe: LM-PI-AT-92-2017 / PRÁCTICAS CONSTRUCTIVAS EN OBRAS DE CONSERVACIÓN VIAL DE LA RED VIAL NACIONAL PAVIMENTADA. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2017b). LM-PI-AT-015-17 / Fiscalización contratos de la Red Vial Nacional de Lastre: Ruta Nacional 920(2015LA-000001-ODI00), Ruta Nacional 935 (2015LA-000039-OGCTT). San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2017c). Proyecto: LM-PI-AT-0170-16 / EVALUACIÓN DE LA CAL PROYECTO: RUTA NACIONAL NO.35 SECCIÓN: "SIFÓN INFORME Unidad d Documento generado con base en el Art. 6, inciso b) de la Ley 8114 y lo señalado en el Capít.7, Art. 68 Reglamento al Art. 6 de la precitada 0. San José, Costa Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2017d). Proyecto: LM-PI-AT-033-16 / EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS MATERIALES Y PROCESOS CONSTRUCTIVOS. San José, Costa

Rica.

Unidad de Auditoría Técnica, L. (2018). Informe LM-PI-AT-022-2018 (15 años de fiscalización del sector vial en Costa Rica: La experiencia de la Auditoría Técnica del LanammeUCR 2002-2017). San José, Costa Rica.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador (2013).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Argüelles y otros vs. Argentina (2014).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (2015).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1148-90 (1990).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1313-93 (1993).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 04027-1996 (1996).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 07881-1998 (1998).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2001-2642 (2001).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2003-5090 (2003).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2003-5090 (2003).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 00427-2004 (2004).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2005-05600 (2005).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 00637-2005 (2005).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2006-13323 (2006).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2006-13708 (2006).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2006-7965 (2006).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2008-3125 (2008).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 2009-008920 (2009).

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 4259-2014 (2014).

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 00304 - 2011 (2011).

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N° 1039-F-S1-2013 (2013).

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda - Sección VIII. Sentencia N°
00024 (2016).

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda Sección III. Sentencia N° 118-
2012 (2012).

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda Sección VIII. Resolución N° 46-
2017-VIII (2017).

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sala
Primera). Resolución 000159-F-TC-2009 (2009).

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (Sala Primera). Resolución N° 00014-2012 (2012).

Pronunciamientos PGR

Procuraduría General de la República. (2002). Dictamen C-087-2002. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República. (2003). Dictamen C-269-2003. San José, Costa Rica.

Procuraduría General de la República. (2005). Dictamen C-334-2005. San José, Costa Rica.

Páginas web

Real Academia Española. (2016). Diccionario de español jurídico. Recuperado 15 de abril de 2019, a partir de <https://dej.rae.es/lema/articulo>

Otros

Castro Herrera, J. A. (2017). Auditoría Técnica de obra Pública. San José, Costa Rica.

INTOSAI. (1998). La Declaración de Lima. Viena, Austria.

INTOSAI. (2013). ISSAI 100 – Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público. Viena, Austria.