



INFORME N° **DFOE-EC-IF-00021-2019**  
26 de noviembre, 2019

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA  
ADMINISTRACIÓN Y USO DEL SISTEMA DIGITAL TRÁMITES COSTA  
RICA DESARROLLADO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA,  
INDUSTRIA Y COMERCIO

**2019**

## CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVO DE LA AUDITORIA .....	5
ALCANCE .....	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
METODOLOGÍA APLICADA .....	6
DEFINICIONES.....	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	8
SIGLAS.....	8
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>8</b>
ADMINISTRACIÓN Y USO DEL SISTEMA DIGITAL TRÁMITES COSTA RICA DESARROLLADO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO .....	8
DEBILIDADES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS AL MEIC COMO RECTOR DEL SISTEMA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES Y MEJORA REGULATORIA.....	8
BAJO NIVEL DE USO DEL SISTEMA DIGITAL TRÁMITES COSTA RICA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS .....	11
DEFICIENCIAS EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LOS MÓDULOS DEL SISTEMA DIGITAL DE TRÁMITES COSTA RICA.....	12
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>13</b>
<b>4. DISPOSICIONES .....</b>	<b>13</b>
A LA LICENCIADA VICTORIA HERNÁNDEZ MORA EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	13
A LA LICENCIADA WENDY FLORES GUTIÉRREZ DIRECTORA DE MEJORA REGULATORIA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	14
 <b>CUADROS</b>	
CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA.....	7
CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS .....	8
 <b>GRÁFICOS</b>	
GRÁFICO N° 1 INSTITUCIONES PÚBLICAS CON OFICIAL DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES AL 31 DE MAYO DE 2019.....	10
GRÁFICO N° 2 INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE USAN EL CATÁLOGO NACIONAL DE TRÁMITES Y PLANES DE MEJORA REGULATORIA AL 31 DE MAYO DE 2019.....	11

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

*La auditoría tuvo como propósito verificar la administración y uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica, desarrollado por el Ministerio de Economía Industria y Comercio y compuesto por las herramientas tecnológicas denominadas: Catálogo Nacional de Trámites, Planes de Mejora Regulatoria y Sistema de Control Previo. El periodo evaluado comprendió del 1 de enero de 2015 al 31 de mayo de 2019.*

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

*El proceso de simplificación de trámites y mejora regulatoria en el país ha consistido en la promulgación de normativa y la ejecución de acciones administrativas que les permitan a las instituciones públicas racionalizar los trámites de los servicios brindados a la ciudadanía, mejorar la eficiencia, eficacia, pertinencia y utilidad de los servicios que ofrecen, así como reducir los gastos operativos asociados.*

*Como parte de esas acciones, el Ministerio de Economía Industria y Comercio desarrollo y administra el Sistema Digital Trámites Costa Rica, compuesto por el Catálogo Nacional de Trámites como un instrumento constituido por todos los trámites, requisitos y procedimientos, ofrecidos por cada ente u órgano de la Administración Pública; los Planes de Mejora Regulatoria, instrumento que incluye los objetivos, metas, indicadores, actividades, tiempos de ejecución, responsables y acciones de evaluación y seguimiento de los trámites a mejorar; y, el Sistema de Control Previo como herramienta que comprende la posibilidad de incorporar la opinión ciudadana al proceso de mejora continua de los trámites, servicios y procedimientos que realizan en las instituciones públicas.*

*Así las cosas, la verificación de la administración y uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica de conformidad con el marco regulatorio aplicable es relevante, máxime considerando que las herramientas digitales que lo componen fueron creadas con el fin de implementar las disposiciones incluidas en la legislación para la protección a la ciudadanía del exceso de requisitos y trámites administrativos, así como para promover la transparencia, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.*

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*En la auditoría realizada se determinó que existen debilidades relacionadas con las funciones asignadas al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, como rector del Sistema de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, tales como la ausencia de un plan estratégico institucional que le permita determinar y dar seguimiento al cumplimiento de sus políticas, objetivos y proyectos, incluidos los vinculados a la rectoría ejercida sobre este tema.*

*Asimismo, la Dirección de Mejora Regulatoria de ese Ministerio, ha emitido criterios jurídicos que otorgan la excepción de aplicar la regulación para la mejora regulatoria y simplificación de trámites a instituciones que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Ley N° 8220; además, los mecanismos utilizados para verificar el cumplimiento de la normativa respectiva y el uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica, se aplican únicamente a las instituciones que hacen uso de ese sistema; es decir, aquellas que no han incorporado información, quedan al descubierto de esa verificación.*

*Respecto al uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica, se encontró que, de 321 instituciones del sector público, únicamente 56 utilizan el Catálogo Nacional de Trámites y*

---

38 el módulo de Planes de Mejora Regulatoria; en el caso del Sistema de Control Previo, no se logró determinar el cumplimiento de los plazos de resolución de las gestiones respectivas por parte de ese Ministerio, ya que los datos de ese módulo sobre fechas de recepción y resolución muestran valores inconsistentes.

Aunado a lo anterior, se identificaron deficiencias en la calidad de la información que albergan las tablas de datos de los módulos que componen el Sistema digital Trámites Costa Rica, referentes a la ausencia de una estructura definida de los campos e inconsistencias en los datos; además, el diccionario de datos no se encuentra actualizado ni completo, lo que se convierte en una limitante para el análisis de información, toma de decisiones y rendición de cuentas.

### **¿QUÉ SIGUE?**

Con fundamento en los resultados obtenidos se giran disposiciones a la Ministra de Economía, Industria y Comercio y a la Directora de Mejora Regulatoria para que se implementen las acciones que permitan mejorar la función rectora de ese Ministerio en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria, así como en la administración y uso efectivos del Sistema Digital Trámites Costa Rica en cumplimiento de sus fines de creación.

## INFORME N° DFOE-EC-IF-00021-2019

# DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS INFORME AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y USO DEL SISTEMA DIGITAL TRÁMITES COSTA RICA DESARROLLADO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO

## 1. Introducción

### ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El proceso de simplificación de trámites y mejora regulatoria en el país ha consistido en la promulgación de normativa y la ejecución de acciones administrativas que les permitan a las instituciones públicas racionalizar los trámites que realiza la ciudadanía, mejorar la eficiencia, eficacia, pertinencia y utilidad de los servicios que ofrecen, así como reducir los gastos operativos asociados.
- 1.2. Como parte de esas acciones, se creó el Sistema Digital Trámites Costa Rica, compuesto por el Catálogo Nacional de Trámites como un instrumento constituido por todos los trámites, requisitos y procedimientos, ofrecidos por cada ente u órgano de la Administración Pública; los Planes de Mejora Regulatoria, instrumento que incluye los objetivos, metas, indicadores, actividades, tiempos de ejecución, responsables y acciones de evaluación y seguimiento de los trámites a mejorar; y, el Sistema de Control Previo como herramienta que comprende la posibilidad de incorporar la opinión ciudadana al proceso de mejora continua de los trámites, servicios y procedimientos que realizan en las instituciones públicas.
- 1.3. Así las cosas, la verificación de la administración y uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica de conformidad con el marco regulatorio aplicable es relevante, máxime considerando que las herramientas digitales que lo componen fueron creadas con el fin de implementar las disposiciones incluidas en la legislación para la protección a la ciudadanía del exceso de requisitos y trámites administrativos, así como para promover la transparencia, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.
- 1.4. La auditoría se ejecutó en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la DFOE con fundamento en las competencias que le son conferidas a la Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; y, 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N° 7428.

### OBJETIVO DE LA AUDITORIA

- 1.5. El propósito de la auditoría fue verificar la administración y uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica, desarrollado por el Ministerio de Economía Industria y Comercio, de conformidad con el marco regulatorio aplicable.

### ALCANCE

- 1.6. El período de análisis comprendió la administración y uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, contemplando las herramientas tecnológicas que componen dicho Sistema:
  - a) **CATÁLOGO NACIONAL DE TRÁMITES:** constituido por los trámites, requisitos y procedimientos, ofrecidos por cada ente u órgano de la Administración Pública, que deba realizar la ciudadanía.

- b) **PLANES DE MEJORA REGULATORIA:** instrumento priorizado y calendarizado en las fechas establecidas por el MEIC, que incluye los objetivos, metas, indicadores, actividades, tiempos de ejecución, responsables y acciones de evaluación y seguimiento de los trámites a mejorar.
  - c) **SISTEMA DE CONTROL PREVIO:** posibilidad de incorporar la opinión ciudadana al proceso de mejora continua de los trámites, servicios y procedimientos que realiza la ciudadanía en las instituciones públicas, mediante la incorporación de las propuestas de regulación, el costo beneficio de esa regulación, entre otra información.
- 1.7. Asimismo, se realizó una verificación de la función rectora del MEIC relacionada con la simplificación de trámites y mejora regulatoria mediante el Sistema Digital Trámites Costa Rica, considerando el análisis de los siguientes aspectos:
- a) **ESTRATEGIA:** establecimiento de una perspectiva estratégica integrada para asegurar la cohesión y continuidad de las acciones propuestas.
  - b) **COORDINACIÓN:** acciones para asegurar la cooperación entre las entidades públicas en procura del desarrollo de las políticas, en consonancia con prioridades integradas.
  - c) **SUPERVISIÓN:** seguimiento y análisis del desempeño de las acciones implementadas, comunicación con las partes interesadas y respuestas acerca de los resultados obtenidos.
  - d) **TRANSPARENCIA:** acciones para promocionar la comunicación abierta, voluntaria y transparente de las actividades y resultados ejecutados.

#### **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

- 1.8. Los criterios de auditoría respectivos fueron comunicados formalmente a la Ministra de Economía, Industria y Comercio, mediante el oficio DFOE-EC-0534 del 13 de agosto de 2019. A continuación, se detallan dichos criterios:
- a) Ley General de la Administración Pública, N° 6227, artículo 27, inciso 1.
  - b) Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, N° 8220 (reformada por Ley N° 8990), artículos 1, 4, 5 y 11.
  - c) Decreto 37045-MP-MEIC Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, artículos 5, 7, 9, 10, 12, 12 bis, 13, 13 bis, 19 al 21 y 24.
  - d) Decreto 37457-MEIC Reglamento a la Ley Orgánica del MEIC, artículos 2, 28 d) y 30 c).
  - e) Decreto N° 37735-PLAN Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación, artículos 3, 13 y 21.
  - f) Decreto 38898-MP-MEIC Reforma Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, artículo 19.
  - g) Decreto 39917-MEIC. Reforma Reglamento a la Ley N° 6054 "Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio", artículos 28 a), b) y c) y 30 c), d) y e).
  - h) Decreto 40910-MPMEIC Marco General de la Política Regulatoria, artículos 1, 4, 5, 7 y 9.
  - i) Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información (N-2-2007-CO-DFOE), normas 3.1 y 3.2.

#### **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente establecido por la DFOE. La metodología utilizada contempló entrevistas a funcionarios del MEIC, consultas escritas, procedimientos analíticos de revisión de documentación y de las bases de datos del Catálogo Nacional de Trámites y de Planes de Mejora Regulatoria.



## DEFINICIONES

- 1.10. De conformidad con la normativa que rige el proceso de mejora regulatoria y simplificación de trámites, se detallan los principales conceptos utilizados en la auditoría:

**CUADRO N° 1 CONCEPTOS UTILIZADOS EN LA AUDITORÍA**

CONCEPTO	DEFINICIÓN
ADMINISTRADO	Persona física o jurídica que, en el ejercicio de su derecho de petición, información y acceso a la justicia administrativa, se dirija a la Administración Pública.
PLAN DE MEJORA REGULATORIA	Conjunto de acciones que realiza una entidad pública para racionalizar los trámites, mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, lograr mayor celeridad y funcionalidad, reducir los gastos operativos, cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones con la ciudadanía.
PROCEDIMIENTOS	Actuaciones o diligencias relacionadas entre sí, comprendidas o tramitadas según el orden y la forma prescritos para concretar o alcanzar un efecto jurídico final.
REQUISITOS	Corresponde a los requerimientos establecidos en la normativa que debe cumplir el administrado para realizar un trámite en una entidad pública.
TRÁMITES	Gestión que realiza el administrado con el fin de obtener un derecho, eliminar una restricción, consolidar una situación jurídica u obtener un permiso o subsidio.

Fuente: CGR, con base en el marco regulatorio aplicable al proceso de mejora regulatoria y simplificación de trámites

## GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. En el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N° 8220 se define el Sistema de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, como los componentes orgánicos y funcionales que ejercen funciones de gestión institucional, seguimiento y sanción por incumplimientos de los procesos de trámites que realiza la ciudadanía ante la Administración Pública; y, tiene como propósito racionalizar esos trámites y mejorar su eficacia, pertinencia y utilidad, con el fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad, reducir los gastos operativos y mejorar las relaciones con la ciudadanía.
- 1.12. Dicho Sistema se compone por el MEIC, como órgano rector, así como por los órganos y entidades públicas, quienes contarán con un oficial de simplificación de trámites; la potestad de rectoría de ese Ministerio, se concentra en dirigir, coordinar, orientar y planificar el accionar y desempeño de la Administración Pública en relación con la simplificación de trámites y la mejora regulatoria, así como en la posibilidad de ejercer fiscalización sobre el aparato estatal, para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 8220.
- 1.13. Así las cosas, en cumplimiento de su función rectora y de la obligación de disponer de sistemas digitales para facilitar el proceso de simplificación de trámites y mejora regulatoria, el MEIC diseñó, desarrolló y administra el Sistema Digital Trámites Costa Rica, compuesto por las siguientes herramientas tecnológicas:
- SISTEMA DE CONTROL PREVIO<sup>1</sup>**: permite la inclusión de procedimientos diferenciados para la aprobación de nuevos trámites o ajustes a los existentes por parte de la administración centralizada o descentralizada, según sea el caso; por lo que su funcionamiento conlleva una responsabilidad compartida entre funcionarios del MEIC y de la institución que realiza la inclusión de la información.
  - CATÁLOGO NACIONAL DE TRÁMITES<sup>2</sup>**: módulo en el cual todas las entidades y órganos públicos del ámbito de aplicación de la Ley N° 8220 deben incluir los trámites que la ciudadanía gestione para la obtención de un permiso, licencia o autorización.
  - PLANES DE MEJORA REGULATORIA<sup>3</sup>**: permite administrar los planes de mejora regulatoria. El insumo fundamental para elaborar esos planes es el inventario de trámites que deberá ser analizado para determinar los que deberán ser eliminados o modificados.

<sup>1</sup> Artículos 12 y 13 del Decreto N° 38898-MP-MEIC.

<sup>2</sup> Artículo 19 del Decreto N° 38898-MP-MEIC.

- 1.14. Cabe indicar, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 8220, el ámbito de aplicación de la regulación para la simplificación de trámites y mejora regulatoria considera a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas.

### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría que alude el presente informe se realizó formalmente mediante el oficio DFOE-EC-808 del 8 de noviembre de 2019. La Administración, en oficio DM-OF-532-19 del 19 de noviembre de 2019, remitió las observaciones sobre el citado borrador de informe, las cuales fueron analizadas por la Contraloría General, lo resuelto al respecto se comunicó en oficio DFOE-EC-865 del 26 de noviembre de 2019.

### SIGLAS

- 1.16. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

CUADRO N° 2 LISTADO DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio

Fuente: CGR.

## 2. Resultados

### ADMINISTRACIÓN Y USO DEL SISTEMA DIGITAL TRÁMITES COSTA RICA DESARROLLADO POR EL MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO

#### DEBILIDADES EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS AL MEIC COMO RECTOR DEL SISTEMA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES Y MEJORA REGULATORIA

- 2.1. En la auditoría realizada se determinó que existen debilidades en el cumplimiento de las funciones y deberes asignados al MEIC en la normativa aplicable al Sistema de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, que afectan la efectividad de las acciones vinculadas al Sistema Digital Trámites Costa Rica, según se detalla a continuación:
- a) Si bien en el año 2018 la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC definió la Estrategia de Mejora Regulatoria 2019-2022<sup>4</sup> y existe una meta<sup>5</sup> relativa a esa temática en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, ese Ministerio no dispone de un plan estratégico institucional que le permita determinar y dar seguimiento al cumplimiento de sus políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales<sup>6</sup>, incluida la rectoría de simplificación de trámites y mejora regulatoria. Cabe indicar, que las acciones antes citadas presentan un alcance de mediano plazo, no habiendo evidencia de una planificación de largo plazo en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria.

<sup>3</sup> Decreto N° 37045- MP-MEIC.

<sup>4</sup> Fortalecer la competitividad del sector productivo nacional, mediante la mejora regulatoria y la simplificación de trámites críticos, promover un marco regulatorio claro y eficiente que brinde seguridad jurídica al administrado y propicie servicios eficientes.

<sup>5</sup> Simplificar tres trámites por año durante el periodo 2019-2022, para que a partir de una línea base de 22 se alcancen un total de 34 trámites simplificados al finalizar ese periodo.

<sup>6</sup> Artículos 3, 13 y 21 del Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación.



b) El MEIC, mediante su Dirección de Mejora Regulatoria, ha emitido criterios jurídicos sobre la aplicabilidad de lo dispuesto en la Ley N° 8220, que generan su incumplimiento por parte de algunas instituciones, siendo que les otorga una excepción de aplicación de esa Ley y su reglamento, aun y cuando en el artículo 1 de ese cuerpo normativo, se dispone que “... es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas. Se exceptúan de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional. A continuación, se detallan las situaciones identificadas:

- En el oficio DMR-DAR-OF-002-17 del 25 de enero de 2017, en atención a una denuncia sobre servicios bancarios, la Dirección de Mejora Regulatoria indicó al denunciante, y de esa forma hizo extensivo su criterio a los Bancos Públicos, que “... realizar estas formalidades, le estaría restando competitividad con respecto a la banca privada, que al ser sujetos de derecho privado, por definición no les aplica las exigencias de la Ley N°8220 y su reforma... Cada entidad bancaria decide cómo regula sus servicios y los requisitos que debe solicitar: si establece requisitos engorrosos, poco eficientes o sumamente burocráticos, los usuarios de dichos servicios tienen toda la libertad para buscar un banco público o privado que les ofrezca un servicio de mayor calidad y eficiencia”.
- En los casos del Instituto Costarricense de Electricidad, Radiográfica Costarricense, S.A. e Instituto Nacional de Seguros, la Dirección de Mejora Regulatoria indicó en sus criterios que, debido a que los servicios brindados por esas instituciones se rigen por la competencia, el derecho privado o son regulados por alguna superintendencia, no entran en el ámbito de aplicación de la Ley N° 8220, su reforma y su reglamento, considerando que son instituciones que realizan una actividad regulada por el derecho privado y bajo el amparo de la Ley General de Contratación Administrativa, N° 7494.
- La Dirección de Mejora Regulatoria, habilitó que la Operadora de Pensiones Complementarias de la Caja Costarricense de Seguro Social, omitiera cumplir la Ley N° 8220, entidad que antes del criterio emitido por el Rector acataba lo establecido en dicho cuerpo normativo. Al respecto, en el oficio DMRRT-DAR-OF-434-14 del 3 de septiembre de 2014, la Dirección de Mejora Regulatoria indicó: “... La OPC no tiene la obligación de cumplir con lo dispuesto en los artículos 4, 12 y 13 de la Ley 8220 y su reforma”.

Los criterios emitidos por la Dirección de Mejora Regulatoria se han extendido de oficio a otras instituciones<sup>7</sup>, sin que exista evidencia de que esos actos administrativos se lleven al amparo de un procedimiento formal.

c) Con base en la lista de oficiales de simplificación de trámites de las instituciones del sector público, utilizada por el MEIC como control de sus nombramientos, se determinó que 140 instituciones públicas, no cuentan con ese funcionario<sup>8</sup>. Es importante indicar, que el registro de los oficiales se actualiza conforme a la información que cada entidad incluye de manera voluntaria, sin que exista un control para su actualización periódica, lo cual impide dar certeza que la información disponible refleje la cantidad exacta de oficiales nombrados a una fecha. A continuación, se detalla la cantidad de instituciones que disponen de esos oficiales:

<sup>7</sup> Banco de Costa Rica y sus subsidiarias; Banco Hipotecario de la Vivienda, Banco Nacional de Costa Rica y sus subsidiarias; Caja Costarricense de Seguro Social; Instituto Nacional de Seguros y sus subsidiarias; Instituto Costarricense de Electricidad; Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, S.A.; y, Radiográfica Costarricense, S.A.

<sup>8</sup> Artículos 11 de la Ley N° 8220; 28 a) del Decreto N° 39917; y, 14 del Decreto N° 37045 MP-MEIC.

**GRÁFICO N° 1 INSTITUCIONES PÚBLICAS CON OFICIAL DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES AL 31 DE MAYO DE 2019**



Nota: En otros se incluye al Poder Judicial, Poder Legislativo y el Tribunal Supremo de Elecciones. En el caso de los Ministerios y sus adscritas se cuenta con un oficial de simplificación de trámites que cubre a sus adscritas.

Fuente: CGR, con base en información suministrada por el MEIC mediante oficio N° DMR-OF-78-2019.

- d) Los mecanismos utilizados por el MEIC para guiar a quienes hacen uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica, así como para verificar el cumplimiento de la normativa respectiva, se aplican solamente a las instituciones que actualmente hacen uso de los módulos de ese sistema<sup>9</sup>; es decir, aquellas que no los utilizan y no han incorporado información, quedan al descubierto de esa verificación por parte del MEIC. Lo anterior a pesar de que ese Ministerio ha implementado acciones para incorporar a la institucionalidad en ese proceso ocurriendo que en algunos casos las instituciones no han procedido como se solicita.
- e) No existe algún procedimiento o control por parte de la Dirección de Mejora Regulatoria para verificar que las instituciones cuenten con los mecanismos que permitan la rastreabilidad del estado de los trámites iniciados, el control de los documentos presentados por la ciudadanía para cumplir un trámite, así como que dispongan del fundamento legal y estudios técnicos que justifiquen los requisitos de cada uno de sus trámites<sup>10</sup>.
- 2.2. Las debilidades descritas se originan en la ausencia de una planificación de largo plazo, que le permita al MEIC, la implementación de acciones de mejora regulatoria con un horizonte de tiempo más amplio que le facilite la consecución de objetivos nacionales de largo plazo en cuanto a la cobertura de las instituciones del ámbito de aplicación de la Ley N° 8220.
- 2.3. Así como en la ausencia de mecanismos de control y supervisión que permitan al MEIC alcanzar una mayor cobertura en su labor de rectoría, específicamente en lo que se refiere a ejercer el seguimiento y fiscalización sobre el aparato estatal respecto al cumplimiento de las disposiciones en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites, ya que en la actualidad la labor de la Dirección de Mejora Regulatoria se concentra en las instituciones que han ingresado de manera voluntaria sus datos en los sistemas digitales.
- 2.4. La emisión de criterios jurídicos sobre la aplicabilidad de la mencionada Ley, que tienden a excluir a diversas instituciones, reduce no solo el ámbito de acción para el ejercicio de la función de rectoría por parte del MEIC, sino que restringen las acciones en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites.
- 2.5. Por su parte, la ausencia de nombramientos de los oficiales de simplificación de trámites en las instituciones del ámbito de aplicación de la Ley N° 8220 contribuye a limitar el alcance de las acciones de la rectoría del MEIC en dicha materia y el funcionamiento de la simplificación de trámites como un sistema de gestión con componentes funcionales y orgánicos determinados.

<sup>9</sup> Artículo 4 de la Ley N° 8220.

<sup>10</sup> Artículo 5 del Decreto N° 37045.

- 2.6. Cabe indicar, que de acuerdo con el bloque de legalidad vigente es responsabilidad de cada ente público actualizar la normativa propia que regula los trámites y sus respectivos requisitos y procedimiento, al no cumplirse lo anterior se produce un desfase que ha implicado que el Catálogo Nacional de Trámites no se encuentre actualizado.
- 2.7. Adicionalmente, las situaciones expuestas limitan la implementación de acciones dirigidas a proteger a la ciudadanía del exceso de requisitos y trámites, y la promoción de la transparencia, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

**BAJO NIVEL DE USO DEL SISTEMA DIGITAL TRÁMITES COSTA RICA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

- 2.8. Con base en los análisis realizados, se determinó un bajo nivel en el uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica por parte de las instituciones públicas, siendo que de 321 instituciones del sector público que deben incorporar información en el Sistema, únicamente 56 de ellas utilizan el Catálogo Nacional de Trámites y 38 el módulo de Planes de Mejora Regulatoria. A continuación, el detalle de instituciones según naturaleza jurídica que han incluido información en los citados módulos:

**GRÁFICO N° 2 INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE USAN EL CATÁLOGO NACIONAL DE TRÁMITES Y PLANES DE MEJORA REGULATORIA AL 31 DE MAYO DE 2019**



Nota: En otros se incluye al Poder Judicial, Poder Legislativo y el Tribunal Supremo de Elecciones.  
Fuente: CGR, con base en información suministrada por el MEIC mediante oficio N° DMR-OF-082-2019.

- 2.9. Respecto al uso del Sistema de Control Previo, no se logró determinar el cumplimiento de los plazos de resolución por parte del MEIC de las gestiones tramitadas en ese sistema<sup>11</sup>, por cuanto los datos que alberga ese módulo sobre fechas de recepción de gestiones y de su resolución por parte del Dirección de Mejora Regulatoria, muestran valores negativos o nulos.
- 2.10. En ese sentido, los campos negativos o nulos identificados contabilizan el 26% de los datos; y, el plazo promedio de resolución determinado con base en el 74% de los datos restantes es de 15,7 días, en contraposición al plazo máximo de 15 días establecido en la normativa vigente para que el MEIC emita su criterio. Cabe indicar, que el campo donde se registra la fecha de resolución de la gestión por parte del MEIC se incluye de forma manual según cálculos realizados por los funcionarios que resuelven, aspecto que impide concluir objetivamente sobre ese cumplimiento.
- 2.11. El bajo nivel en el uso del Sistema Digital de Trámites, se origina en situaciones tales como que la Dirección de Mejora Regulatoria ejerce sus funciones de supervisión y control de acuerdo con el flujo de instituciones que ingresan información en el Sistema Digital Trámites Costa Rica; es decir, esa función se realiza por demanda de los usuarios y no con base en una estrategia o plan de cobertura preestablecido; además, solo el 24% de las instituciones públicas han sido capacitadas durante los años 2016 a 2018 en el uso de ese Sistema y, los esfuerzos realizados para sensibilizar a las instituciones sobre el tema no se han traducido en incrementos sustanciales en el uso de los módulos.

<sup>11</sup> Artículos 12, 12 bis, 13 y 13 bis del Decreto N°-37045.

- 2.12. Por su parte, la Dirección de Mejora Regulatoria argumenta que existe una alta rotación de los oficiales de simplificación de trámites en las instituciones, situación que incide en la efectividad de las capacitaciones brindadas; y, que, en el sector municipal, existe una errónea interpretación de su autonomía lo que limita no solo los alcances de la normativa estipulada en la Ley N° 8220, sino la consecución de compromisos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, relativas a la cobertura de los municipios en cuanto al funcionamiento de las ventanillas únicas municipales y la elaboración de planes de mejora regulatoria<sup>12</sup>.
- 2.13. Dichas situaciones inciden de forma negativa en el cumplimiento de los objetivos propuestos para el Sistema Digital de Trámites Costa Rica, siendo que los módulos que lo componen fueron creados con el fin de implementar las disposiciones incluidas en la legislación para la protección a la ciudadanía del exceso de requisitos y trámites administrativos, así como para promover la transparencia, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

### DEFICIENCIAS EN LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LOS MÓDULOS DEL SISTEMA DIGITAL DE TRÁMITES COSTA RICA

- 2.14. Con base en el análisis de los datos de los módulos del Sistema Digital Trámites Costa Rica, se determinaron debilidades en la calidad de la información que albergan las tablas de esos sistemas, referentes a:
- Ausencia de una estructura definida de los campos en tipos tales como correo, fecha, datos de contacto.
  - Los campos revisados presentan inconsistencias, como datos “vacíos”, “nulos”, o bien que no corresponden con la información que debe guardarse en los mismos.
  - La documentación oficial de las tablas y campos del Sistema (diccionario de datos), no se encuentra actualizada y completa, lo que se convierte en una limitante no sólo para el MEIC en el cumplimiento de sus funciones, sino para el análisis de datos, ya que no se cuenta con la información que permita la correcta comprensión de esas tablas.
- 2.15. Esa situación se produce debido a que la versión original del Sistema tenía pendiente funcionalidades como el ingreso con firma digital y documentación que nunca se actualizó, lo que hizo necesario ajustes e incorporación del módulo de “Control Previo”, lo que generó la migración de la información del sistema anterior hacia el sistema contratado.
- 2.16. Así las cosas, si bien los datos podrían presentar deficiencias desde las tablas iniciales debido a la ausencia de controles para la entrada de datos en los sistemas anteriores, existe la posibilidad de que la citada migración no logrará un entendimiento de la lógica del sistema, de manera que las inconsistencias en los registros sean consecuencia de una migración incorrecta de la información que se albergaba en la herramienta en desuso, debido a la ausencia de una estrategia de los parámetros a incluir en aquellos campos nuevos que se crearon en la nueva herramienta.
- 2.17. Las debilidades descritas inciden de forma negativa en la calidad, confiabilidad e integridad de la información que generan los módulos del Sistema Digital de Trámites Costa Rica, en el cual se incorporan todos los trámites ofrecidos por cada ente u órgano de la Administración Pública; los cuales se convierten en datos esenciales para la toma de decisiones a nivel nacional sobre la gestión y avances en simplificación de trámites y mejora regulatoria.

<sup>12</sup> La Dirección de Mejora Regulatoria tiene a cargo una intervención estratégica sobre “Simplificación de trámites para mejorar la competitividad del sector empresarial y el bienestar de la ciudadanía”, con el objetivo de “Simplificar trámites por medio de la estrategia nacional de simplificación de trámites (planes de mejora, ventanillas únicas municipales) que respondan a las necesidades del sector empresarial que impacten su competitividad y el bienestar de la ciudadanía, tomando como base la información actualizada del Catálogo Nacional de Trámites”. Las metas respectivas corresponden a un acumulado de 23 ventanillas únicas municipales implementadas y 34 trámites simplificados en el período 2019-2022.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que, si bien el MEIC ha cumplido con la implementación y operación del Sistema Digital de Trámites Costa Rica, existen debilidades significativas relacionadas con el ejercicio de la función de ese Ministerio como rector del Sistema de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, un bajo nivel en el uso del Sistema por parte de las instituciones públicas; y deficiencias en la calidad de la información contenida en sus módulos, las cuales limitan el logro de los objetivos para los cuales fueron creados los módulos del Sistema Digital de Trámites Costa Rica, entre ellos, implementar las disposiciones incluidas en la legislación para proteger a la ciudadanía del exceso de requisitos y trámites administrativos, así como para promover la transparencia, eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

## 4. Disposiciones

---

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo o en el término conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los *“Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”*, Resolución N° R-DC-144-2015, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015 y que entraron en vigencia a partir del 4 de enero de 2016.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **A LA LICENCIADA VICTORIA HERNÁNDEZ MORA EN SU CALIDAD DE MINISTRA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Definir, oficializar y divulgar el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de manera que considere, entre otros, los objetivos y metas estratégicas en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria, incluidos los incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 30 de noviembre de 2020 una certificación donde se acredite la definición, oficialización y divulgación de dicho plan estratégico. (Ver párrafos 2.1 a 2.7).
- 4.5. Realizar un análisis de los criterios emitidos por la Dirección de Mejora Regulatoria en el cual se otorgan excepciones de la aplicación de la Ley N° 8220 a instituciones que se encuentran cubiertas por su ámbito de aplicación según lo dispuesto en el artículo 1 de esa Ley, con el propósito de que se realicen los actos administrativos respectivos a efectos de velar por el cumplimiento de los objetivos de mejora regulatoria y simplificación de trámites en estricto apego a la citada Ley. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de marzo de 2020 una certificación donde conste el resultado del análisis solicitado y el detalle de las acciones para proceder con los actos administrativos respectivos; y, a más tardar el 30 de septiembre de 2020, una certificación donde se evidencie la implementación de dichos actos administrativos. (Ver párrafos 2.1 a 2.7).



---

**A LA LICENCIADA WENDY FLORES GUTIÉRREZ DIRECTORA DE MEJORA REGULATORIA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA INDUSTRIA Y COMERCIO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.6. Definir, oficializar e implementar los mecanismos de control que permitan ejecutar eficiente y eficazmente la función de supervisión y control en materia de simplificación de trámites y mejora regulatoria, considerando para ello las funciones asignadas en la Ley N° 8220 y la regulación respectiva referentes a velar por el cumplimiento de la Ley N° 8220, considerando entre otros aspectos, el nombramiento de los oficiales de simplificación de trámites, el uso del Sistema Digital Trámites Costa Rica, el cumplimiento de las metas del Plan Estratégico Institucional y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, así como la respectiva rendición de cuentas sobre el cumplimiento de su función. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 29 de mayo de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de dichos mecanismos y otra certificación a más tardar el 30 de noviembre de 2020 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.8 a 2.13).
- 4.7. Definir, oficializar e implementar los mecanismos de control que permitan subsanar las situaciones referentes a la calidad de la información contenida en los módulos del Sistema Digital Trámites Costa Rica, relacionadas con la estructura y documentación oficial de las tablas y campos del Sistema (diccionario de datos), implementación de controles de entrada de datos, depuración de datos inconsistentes. Remitir al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de octubre de 2020 una certificación donde se acredite la definición y oficialización de los mecanismos de control solicitados; y, otra certificación a más tardar a más tardar el 31 de julio de 2021 donde conste su implementación. (Ver párrafos 2.14 a 2.17).

---

Licda. Jessica Víquez Alvarado  
**Gerente de Área**

---

Lic. Juan Carlos Barboza Sánchez, M.Sc  
**Asistente Técnico**

---

Lic. Carlos Guerrero Bazo  
**Fiscalizador**

---

Licda. Marcela Ramírez Rojas  
**Fiscalizadora**

ddv

G: 2019000123-1