



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

**CORRUPCIÓN Y PROBIDAD: MECANISMOS DE CONTROL Y MAPEO DE
EXPEDIENTES ANTE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE COSTA RICA, 2004-
2010**

Informe final

Investigadora:

Montserrat Solano Carboni

Agosto, 2011

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen	2
Descriptores	3
Introducción	4
I. Mecanismos de Control de la Corrupción en Costa Rica	5
1. Prevención	7
2. Acciones Sancionatorias	9
II. Mapeo de actores e instituciones respecto de los cuales se han abierto expedientes por corrupción o actuaciones indebidas entre los años 2004 y 2010	12
1. Expedientes por tipo de institución involucrada.....	15
2. Expedientes por Nivel del Involucrado	18
Observaciones Finales	19
Bibliografía.....	21
Anexo 1	24
Anexo 2.....	26
Anexo 3.....	28
Anexo 4.....	28
Anexo 5.....	29

Resumen

El presente informe analiza las debilidades de los mecanismos establecidos en Costa Rica para el combate a la corrupción y actuaciones indebidas. Busca además trazar algunos patrones y alertas a partir de un mapeo de información básica sobre los expedientes tramitados en los órganos principales de control de la función pública en Costa Rica: la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría de la Ética Pública, el Ministerio Público (MP) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Se evalúan además algunos retos de la Jurisdicción Penal de Hacienda, a la que le corresponde conocer los delitos contra los deberes de la función pública.

La ratificación por parte de Costa Rica de la Convención Interamericana contra la Corrupción generó una serie de propuestas para el combate de la corrupción entre las que destaca la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, que fue aprobada en el año 2004, cuyos fines son “prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública”. La ley establece un régimen de prohibiciones, incompatibilidades y abstenciones. La Ley de la Corrupción los requisitos para la presentación de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, cuyo control recae en la CGR. Establece también una serie de tipos penales, y modificaciones al Código Penal.

Previo a esta ley, se aprobó la creación de una Jurisdicción Penal de Hacienda, la cual actualmente asumió por recargo el Tribunal Penal de Juicio del Segundo Circuito Judicial de San José (Goicoechea), por disposición de la Corte Plena en el año 2003. También se creó, en el año 2004, la Procuraduría de la Ética Pública, que debe “prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública”.

Por su parte, en el año 2011 inició funciones la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción en el Ministerio Público, la cual asume la investigación y persecución penal de aquellos casos de mayor gravedad y complejidad de acuerdo con la forma en que se dio el crimen, el cargo del funcionario y los efectos en la colectividad y la institucionalidad.

El modelo costarricense de control de la corrupción tiene un perfil esencialmente sancionatorio que depende profundamente de las denuncias de corrupción que se le hagan. Las medidas preventivas tienen deficiencias, particularmente para asegurar una mayor transparencia y participación ciudadana y detectar necesidades de reforma en las instituciones afectadas.

El régimen costarricense opta por una reserva absoluta de las declaraciones de bienes, existiendo experiencias en otros países que buscan un cierto nivel de transparencia que no transgreda el derecho a la privacidad. Asimismo, si bien el contenido de la totalidad de estas declaraciones se cruza con otras bases de datos del Estado (como Registro de la Propiedad, CCSS, INS, etc), no las irregularidades son analizadas. La Procuraduría tampoco cuenta con mecanismos para asegurar, de manera activa, que el régimen de abstenciones e incompatibilidades se respete. No existen tampoco

mecanismos para detectar fallas en los controles de las instituciones ni mecanismos para asistirlos para fortalecer la probidad a lo interno.

Pero aún en el régimen sancionatorio existen debilidades. La Procuraduría de la Ética Pública no cuenta con capacidad sancionatoria. La Jurisdicción Penal de Hacienda no es especializada lo que plantea retos para la coherencia de la jurisprudencia y de la valoración de la prueba. La centralización de la jurisdicción en Goicoechea, sin embargo, también plantea problemas logísticos para la investigación y juzgamiento de hechos que se cometen en otras partes del país. Los recursos, tanto del Tribunal de Juicio y de la Fiscalía Adjunta, también son insuficientes. Por otra parte, la aplicación de los tipos penales de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito tienen problemas de aplicación por su amplitud.

Para el presente estudio se analizó la información general de 716 expedientes, 519 de la CGR, 115 sobre investigaciones en curso en la Fiscalía Adjunta, 78 de la PGR y 4 del TSE. La información revela que las municipalidades son las principales clientes de los órganos de control de la corrupción (42% de los expedientes son sobre hechos ocurridos en las municipalidades), seguidas por los entes autónomos (31%). El régimen municipal lanza por lo tanto una señal de alerta que requiere atención.

La mayor parte de los expedientes en los que se detalló el nivel o cargo del funcionario, se refieren a aquellos con algún nivel de autoridad. En el caso de las municipalidades, se trata de aquellos elegidos popularmente.

El abordaje que se da al tema de la corrupción y de las actuaciones indebidas en el país es casuístico. Es necesario un mecanismo de evaluación global de la corrupción, que permita detectar sus causas, las necesidades de reforma, resolver las falencias del sistema y de esa forma priorizar en la prevención.

Descriptores

Corrupción, expedientes, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones, Ministerio Público, probidad, enriquecimiento ilícito.

Introducción

La presente ponencia contiene un estudio realizado para el Estado de la Nación para determinar patrones en los expedientes sobre corrupción tramitados por los órganos de control del país entre los años 2004 y 2010. El formato de presentación de la información sufrió una serie de cambios, con el fin de buscar aquella información que fuese más reveladora sobre el fenómeno de la corrupción en el país y los mecanismos para combatirla.

Se parte de una definición clásica de corrupción como el uso indebido de una función pública para obtener un beneficio privado¹. Un acto corrupto, es por lo tanto un acto que niega el principio republicano del gobierno de, por y para el pueblo, para generar un beneficio individual.

Para Susan Rose-Ackerman, la corrupción también puede ser vista como la búsqueda de beneficios provenientes del Estado, omitiendo algún costo correspondiente. El beneficio puede ir desde la obtención de una licencia de conducir hasta un contrato millonario². El costo que se desee evadir, no será solamente monetario pues puede ser el tiempo en una fila, una sentencia de prisión, el pago de algún impuesto, el cumplimiento de algún trámite o el costo de no tener ventaja alguna en un concurso en el que se aseguren principios de igualdad.

La corrupción tiene profundas consecuencias sociales, pues genera ineficiencia e inequidad en la distribución de los beneficios y servicios del Estado, limita la consecución de fines sociales, favorece la creación de nuevas oportunidades de actos indebidos y es una estocada a la legitimidad de las instituciones públicas.

En Costa Rica, el debate sobre los mecanismos anticorrupción cobró fuerza luego del año 2004, año que marcó una pérdida de inocencia en la conciencia política del país, cuando sendos escándalos de corrupción llevaron a la investigación de dos Expresidentes de la República. Como consecuencia, esfuerzos anteriores, como la creación de la Procuraduría de la Ética Pública y la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción se consolidaron y captaron la atención pública

Como la corrupción es una actividad que busca y necesita cubrirse de silencio, su análisis y estudio plantea múltiples retos. Una buena parte de los análisis de corrupción se refieren a percepciones ciudadanas sobre el nivel de corrupción, más que sobre actos de corrupción concretos³. El presente informe no busca ni uno ni otro, sino evaluar las debilidades de los mecanismos de corrupción existentes, y establecer patrones a partir de los expedientes tramitados hasta la fecha por órganos superiores de control de actuaciones indebidas en la función pública.

Se pueden citar cinco órganos superiores no políticos de control de la función pública: en el ámbito administrativo, la Procuraduría de la Ética Pública de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR). En el ámbito judicial, la labor de investigación y persecución penal recae en el Ministerio

Público (MP), más específicamente en la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción, y el juzgamiento en la Jurisdicción Penal de Hacienda en el Poder Judicial. Se suma a estos el Tribunal Supremo de Elecciones.

Con excepción de la Jurisdicción Penal de Hacienda, por razones que se destacan infra, el resto de órganos suministraron información general de los expedientes que han tramitado entre los años 2004 y 2010, con el fin de realizar un mapeo del tipo de funcionarios e instituciones sujetos a investigación por parte de los órganos de control.

I. Mecanismos de Control de la Corrupción en Costa Rica

Un programa de control de la corrupción por lo general se da en cuatro direcciones: incrementando los incentivos de una gestión honesta (incluido un servicio civil sólido y con salarios competitivos), aumentar las posibilidades de detectar los actos indebidos y el posible castigo, reducir las oportunidades de los funcionarios públicos de cometer actos de corrupción (reduciendo los niveles de discrecionalidad sin incrementar el costo que implicaría una regulación excesiva), y aumentar la rendición de cuentas a los ciudadanos⁴.

En torno a los actos indebidos de la función pública suele tejerse una cadena de silencios que vuelve difícil su detección y análisis. Cada eslabón de esa cadena tiene un costo, no solo monetario, sino social. La corrupción se suele descubrir cuando se rompe alguno de esos eslabones y el acto corrupto sale a la luz pública. De ahí la importancia de mecanismos que aseguren la transparencia y de las medidas para proteger al denunciante⁵.

Costa Rica, fiel a su tradición legalista, ha aprobado distintas normas para el combate a la corrupción, buena parte de ella para la persecución de las actuaciones indebidas en la función pública.

En Costa Rica, por mandato constitucional, los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad, y de ello emanan obligaciones de probidad y rendición de cuentas.⁶ Dicho mandato abraza a todas las instituciones públicas.

La mayor parte del marco legal costarricense actual en materia de combate a la corrupción comenzó a discutirse y adoptarse tras la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción ratificada por Costa Rica el 5 de setiembre de 1997. Costa Rica fue signataria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 10 de diciembre de 2003, pero no la ratificó sino hasta el 21 de Marzo de 2007⁷.

La adopción de la Convención Interamericana exigió la adopción de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (en adelante, Ley contra la Corrupción), que entró en vigencia el 29 de octubre de 2004, y que sustituyó a su antecesora Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos de 1983.

Según el Artículo 1 de la Ley contra la Corrupción, sus fines son “prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública”. El régimen preventivo que establece se refiere a una serie de prohibiciones a los funcionarios públicos para ejercer profesiones liberales y otras actividades remuneradas, recibir donaciones y obsequios, así como un régimen de incompatibilidades. La ley todo un capítulo a las declaraciones juradas patrimoniales. Finalmente, una buena se dedica a establecer un régimen sancionatorio, administrativo y penal. La ley incluye una serie de reformas al Código Penal, en relación con los delitos de la función pública.

La Ley contra la Corrupción ya ha sufrido varias reformas: en el año 2005 se amplió el artículo 17 sobre el desempeño simultáneo de funciones públicas para permitir a funcionarios públicos devengar dietas en juntas directivas u órganos colegiados si no existía superposición horaria. La participación en más de tres de estos órganos está prohibida a menos de que se cuente con autorización de la Contraloría General de la República. Se excluyó además a regidores, síndicos y miembros de concejos de distrito de todas las prohibiciones de ese artículo.

En el año 2008 esta ley sufrió una serie de modificaciones que vinieron a esclarecer los tipos de penalidad del corruptor, soborno internacional. Se incluyó además un párrafo para asegurar que quienes denuncien “de buena fe” actos de corrupción, podrían contar con protección policial.⁸ La reforma incluyó además un artículo de sanciones administrativas a las personas jurídicas.

El 29 de abril de 2005, se publicó el reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito.

Anterior a la adopción de la Ley contra la Corrupción se constituyeron la Procuraduría de la Ética Pública, cuya ley de creación entró en vigencia el 2 de agosto de 2002⁹, la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública cuya ley entró a regir el 17 de mayo de 2003¹⁰. Asimismo, la Ley contra la Corrupción señala nuevas funciones para la CGR.

La creación de la Procuraduría de la Ética Pública debió superar un profundo debate por recursos¹¹ y la constitucionalidad de su creación, zanjada por un voto de la Sala Constitucional del 11 de junio de 2003¹². Finalmente logró comenzar funciones en el año 2004.

Sobre la Procuraduría recae la función de realizar acciones administrativas para “prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública”, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y a los privados por actos de corrupción¹³.

La Sala Constitucional, al resolver respecto de la creación de la Procuraduría, señaló que su competencia “se circunscribe al ámbito de la función pública, por lo que no incluye acciones o actuaciones con ese mismo propósito en tratándose de fondos públicos o del manejo de la hacienda pública”.¹⁴ Este último control corresponde a la

Contraloría General de la República, sobre la cual también recae el régimen de declaraciones juradas sobre situación patrimonial que regula la Ley contra la Corrupción.

La Jurisdicción Penal de Hacienda también vio la luz luego de múltiples negociaciones, dictámenes negativos de la Corte Suprema de Justicia que se negaba a la creación de una nueva jurisdicción especializada, y de un dictamen negativo de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa.¹⁵ La Corte en su momento consideró que antes de crear tribunales y fiscalías especializadas, se podría especializar a jueces en las estructuras existentes.¹⁶

A la Jurisdicción Penal de Hacienda le corresponde conocer y resolver sobre los delitos contra la función pública y los delitos tributarios, incluidos aquellos de la Ley General de Aduanas. También corresponde a esta jurisdicción conocer aquellos delitos contenidos en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, y los de la Ley sobre el enriquecimiento ilícito.¹⁷

En noviembre de 2010, se creó la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción, por circular del Fiscal General de la República,¹⁸ que inició funciones en enero de 2011. Anteriormente correspondía a la Fiscalía de Delitos Económicos, Corrupción y Tributario asumir todo aquello que correspondiera a la Jurisdicción Penal de Hacienda.

Esta Fiscalía Adjunta asume aquellos asuntos de todo el país que pasan un filtro de tres criterios: por la forma en que se dio el crimen (objetivo), el cargo del funcionario (subjetivo) y los efectos del hecho en la colectividad, cause alarma o ponga en peligro la institucionalidad del país. Le corresponden además, aquellos casos en los que figure como imputado un funcionario del Poder Judicial.

La CGR, la PGR, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el MP firmaron el 15 de junio de 2010 una carta de intención para establecer una alianza estratégica para la investigación, análisis, control y fiscalización en el combate a la corrupción.

1. Prevención

La Convención llama al establecimiento de normas de conducta y mecanismos de denuncia internos, un mecanismo de publicidad para las declaraciones, sistemas de contratación de personal que aseguren publicidad, equidad y eficiencia y mecanismos para promover la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción.¹⁹

En Costa Rica hay deficiencias para implementar estas medidas preventivas, como lo revelan las evaluaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesisic) y las tareas por realizar en el Plan de Acción del Año 2011²⁰. Por ejemplo, aún no existe un código de ética para la función pública en general. La Procuraduría de la Ética Pública está elaborando uno.

Si bien existe jurisprudencia de la Sala Constitucional sumamente garantista en temas de acceso a la información, la legislación costarricense no impone a las instituciones del estado obligaciones positivas de transparencia activa. No existe normativa que obligue a las instituciones a publicar información de oficio, como son los salarios de los funcionarios, los concursos de contratación administrativa y de personal - así como sus resultados -, los convenios, los organigramas, los presupuestos y sus ejecuciones, las auditorías presupuestarias o los informes de labores. La Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes es un esfuerzo importante, pero voluntario, no todas las instituciones se encuentra en la Red, no todas ofrecen la misma información y en general es limitada si se le compara con las obligaciones de publicidad que establecen las leyes de transparencia de otros países.²¹

La Ley contra la Corrupción es clara en declarar la confidencialidad de todo el contenido de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos, excepto para investigaciones de la Asamblea Legislativa, la CGR, el Ministerio Público o los tribunales²². El Mesisic ha planteado la necesidad de dar atención a esta circunstancia. Costa Rica sin embargo señala que no se pueden cumplir las recomendaciones de dar mayor publicidad a las declaraciones por razones de índole constitucional²³.

En efecto, es indiscutible que deben protegerse los derechos de privacidad de las personas. Sin embargo, existen mecanismos que pueden asegurar un cierto nivel de publicidad, como realizar una declaración jurada en dos partes: una confidencial y otra pública, de manera que en esta segunda se difundan datos básicos que de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y a la luz del derecho comparado, estén amparados por el derecho de acceso a la información, como serían los salarios del funcionario público y otros beneficios pagados con fondos públicos. También pueden establecerse mecanismos voluntarios de publicación de declaraciones de bienes e intereses (como participación en asociaciones civiles y juntas directivas de empresas). La Ley contra la Corrupción, y la interpretación que se ha hecho de ella, exige sin embargo, una confidencialidad tajante, existiendo experiencias en otros países que demuestran la posibilidad de establecer mecanismos de transparencia sin transgredir el derecho a la privacidad del funcionario²⁴.

En el marco del régimen de incompatibilidades y abstenciones, que constituyen la médula del régimen preventivo de la Ley contra la Corrupción, la normativa es más bien de índole prohibitiva y la vigilancia de su cumplimiento es difícil de asegurar. Desde la Procuraduría de la Ética Pública no existen mecanismos de seguimiento y control para asegurar que las abstenciones se cumplen y las incompatibilidades se respetan, más allá de lo que se le denuncie.

La Dirección General del Servicio Civil mantiene actualizado un registro de funcionarios públicos sancionados que se envía a las jefaturas de recursos humanos del Poder Ejecutivo. La Contraloría General de la República La CGR estableció un proyecto, en el año 2009, para detectar hechos que podrían configurar causales de responsabilidades administrativa por violación al régimen de incompatibilidades y prohibiciones en materia de contratación. Además, ofrece acceso a través de Internet del Sistema de Registro de Sanciones de la Hacienda Pública (SIRSA), en el que se publican los nombres de

personas sancionadas.²⁵ De alguna manera esto permite algún control cruzado de las oficinas de recursos humanos a tener en cuenta prohibiciones. No obstante, no hay normativa que asegure una plena y efectiva transparencia de los concursos de contratación de personal.²⁶

Finalmente, si bien la Convención Interamericana llama a una mayor participación de la Sociedad Civil, en Costa Rica existen pocas organizaciones no gubernamentales que trabajen temas relacionados con el combate a la corrupción. En este sentido, las instituciones del Estado y los órganos de control carecen de un ojo vigilante y un interlocutor permanente que contribuya a mejorar y a vigilar el cumplimiento de la normativa y de las políticas de combate a la corrupción. Aún si lo fuera, sin verdaderos mecanismos que aseguren transparencia, su actuación será siempre limitada.

2. Acciones Sancionatorias

La Procuraduría de la Ética Pública ha construido una base de credibilidad, que constituye su principal músculo de acción pues no tiene, per sé, capacidad de imponer una sanción administrativa. Una vez conocida una denuncia, y si se encuentra una posible acción indebida, se traslada el caso al órgano respectivo de ejercer la sanción administrativa, que suele ser, aparte de la CGR o la propia institución donde se cometió el acto. Su otro músculo se encuentra en su posibilidad de plantear una denuncia penal, pero en este caso, la actividad investigativa corresponde al Ministerio Público; o remitir un caso ante el TSE para una eventual cancelación de credenciales.

La Contraloría General de la República ha realizado un esfuerzo importante para someter la totalidad de las declaraciones juradas a un cruce con bases de datos externas para detectar inconsistencias, omisiones y errores. Se evalúa además el incremento patrimonial anual del declarante. Esos cruces generan un reporte de inconsistencias a partir del cual se selecciona una muestra de funcionarios. La elaboración de esta muestra toma en cuenta un análisis de riesgo, el perfil del cargo, el riesgo institucional, la relevancia de las inconsistencias, y las denuncias que se reciban.²⁷ Si bien se realiza un barrido inicial sobre todas las declaraciones, las investigaciones se dan únicamente sobre una muestra de las declaraciones que revelan inconsistencias. La información suministrada por la CGR señala que a partir de estos análisis, se han realizado 18 denuncias penales por falsedad en las declaraciones juradas.²⁸

La Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda facultó a la Corte Suprema de Justicia para que especializara una sección en un tribunal ya creado para que conociera los asuntos de corrupción. Eso fue lo que resolvieron hacer los magistrados, en sesión de Corte Plena el 12 de mayo de 2003, cuando señaló que sería el Tribunal de Juicio del Segundo Circuito Judicial de San José, el que asumiría por recargo el conocimiento de los asuntos correspondientes a esa materia.

El Tribunal de Juicio del Segundo Circuito Judicial de San José tiene por lo tanto, además de los temas de la jurisdicción penal de Hacienda, todos los demás asuntos de mayor relevancia de materia penal de su competencia. No existe, dentro del mismo

Tribunal, una sección especializada para asuntos de corrupción. Ni siquiera se manejan estadísticas separadas sobre los asuntos que corresponden a la Jurisdicción Penal de Hacienda que permitan determinar el peso del circulante de casos de esa jurisdicción.

El Tribunal de Juicio está compuesto por jueces experimentados. Pero en un tribunal donde además de ver casos complejos de corrupción, se conocen casos complejos del resto de asuntos penales, las quejas por falta de recursos y falta de apoyo de las autoridades del Poder Judicial, si quiera en capacitación específica en la materia, no se hacen esperar. El tribunal cuenta con 15 jueces que pueden conocer de la materia de Penal de Hacienda, y 14 personas como personal auxiliar que deben asistir en todos los procesos, incluso aquellos no relacionados con actuaciones indebidas de funcionarios públicos. No obstante, sí se han dado apoyo para casos extremadamente complejos como los de los expresidentes.

El Plan de Acción del Año 2011 para dar cumplimiento a las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesisic), señala como parte de las acciones a seguir la promoción del establecimiento de tribunales especializados que no tengan recargo de otras materias.

La idea de la especialización de un tribunal encuentra resistencia dentro del Poder Judicial aún cuando para algunos operadores del derecho esto aseguraría mayor consistencia jurisprudencial y conocimientos especiales para la valoración de la prueba. Pero la carencia de estadísticas desagregadas dificulta determinar si el volumen de casos amerita la separación de esta materia.

Por otro lado, los retos de investigación, logística, seguridad, y capacitación que plantean casos sumamente complejos de corrupción podrían ser coincidentes con los que plantean otros casos complejos en materia penal –como crimen organizado y legitimación de capitales- lo que justificaría mantener la materia en el mismo tribunal. No obstante, en este último caso, se podría plantear la necesidad de una especialización no por materia, sino en virtud de la complejidad y gravedad de los asuntos. Experiencias como la de la Audiencia Nacional de España, salvando las distancias, pueden ser consideradas. En parte, el filtro establecido para que la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción asuma los casos con un criterio de gravedad constituye un paso en esa dirección.

En la misma sesión de Corte Plena en la que se decidió el recargo de la Jurisdicción Penal de Hacienda al Segundo Circuito Judicial de San José, se resolvió que la Fiscalía de Delitos Económicos, Corrupción y Tributario del Ministerio Público asumiera como recargo los asuntos correspondientes a esa jurisdicción.²⁹ La Corte Plena, en aquél momento, señaló que, aún cuando el recargo correspondía a la Fiscalía de Delitos Económicos, la recepción de la denuncia y la investigación preparatoria correspondería al Fiscal del lugar, y desde allí tendría que solicitar autorización al Segundo Circuito Judicial de San José para realizar cualquier acto que requiriera la aprobación de un juez.

La Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción asumió este recargo parcialmente, como se explicó supra, debido a una directriz de la Fiscalía General. La creación de dicha Fiscalía, sin embargo, no está establecida por ley, y su permanencia es sujeta a posibles decisiones de reorganización a lo interno del Ministerio Público.

Los recursos siempre son exiguos. La Fiscalía cuenta con seis fiscales tramitando casos, dos fiscales coordinadores y dos que litigan los casos que ya se encuentran en tribunales.³⁰ Las investigaciones preparatorias, sin embargo, siempre se realizan en el lugar donde se cometieron los hechos, donde no necesariamente existen fiscales capacitados en la investigación de casos de corrupción.

De acuerdo con la circular que creó esta Fiscalía Adjunta, el fiscal del lugar donde se cometieron los hechos mantiene la competencia para los temas de la Jurisdicción Penal de Hacienda.³¹ Esto también plantea problemas, pues si bien él puede desarrollar la investigación, el resto del proceso se debe litigar en el Segundo Circuito Judicial de Goicoechea, lo cual implica traslado no solo de funcionarios, sino también de testigos. Aún cuando la Corte Plena ha establecido un mecanismo para el pago de viáticos, la logística del traslado no deja de ser un desincentivo para quienes deban rendir testimonio.

Las acciones sancionatorias también encuentran limitaciones en la Ley. La mayor parte de los casos e investigaciones se siguen según los tipos tradicionales del Código Penal, debido a que los tipos específicos de la Ley Contra la Corrupción son sumamente amplios y de difícil aplicación, particularmente en relación con el tráfico de influencias. De acuerdo con información general sobre 115 investigaciones de la Fiscalía Adjunta, el 96 por ciento de los mismos se investiga por tipos tradicionales, mientras que en un 30 por ciento se analiza la posible comisión de delitos de la Ley contra la Corrupción. La mayor parte de expedientes de la Fiscalía Adjunta se siguen por el presunto delito de peculado.³²

En tema de investigación de casos de corrupción, la asistencia o cooperación judicial internacional expedita y eficiente es crucial para lograr dar seguimiento a los fondos y recuperarlos para asegurar la reparación al Estado costarricense. No se trata únicamente de obtener la información, sino de obtener las pruebas según los procedimientos del país donde se recabe, pero a la vez que sean admisibles ante un tribunal nacional, de acuerdo con los requisitos del país donde se juzga, y con respeto a los principios del debido proceso.

En tema de cooperación judicial internacional, existe un tratado centroamericano de asistencia legal en asuntos penales³³ que establece autoridades centrales entre las que se tramitan las solicitudes de cooperación. Según este tratado, la Procuraduría General de la República es la autoridad encargada en Costa Rica de tramitar dicha cooperación. No obstante, por parte de los jueces la valoración y aceptación de la prueba obtenida a través de la aplicación de este tratado ha sido desigual.³⁴

El sistema establecido por la Ley contra la Corrupción y las normas de creación de los órganos de control depende profundamente de la denuncia y de los casos concretos. La capacidad de los órganos para establecer patrones, detectar debilidades en el control y la gestión internos de instituciones concretas y actuar de manera preventiva es limitada. En este momento, no se elaboran análisis para detectar las fallas institucionales que favorecen la comisión de hechos corrupción. El abordaje al tema de la corrupción es casuístico.

Desde la Procuraduría de la Ética Pública se invoca por la creación de un Observatorio de la Corrupción y buscar mecanismos para una visión y una intervención más global, que permitan resolver estas falencias. En efecto, es necesario una evaluación del tema de la corrupción que apunte a detectar sus causas. Esto requiere un abordaje que considere los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la estabilidad política y la seguridad jurídica, la eficiencia en la gestión pública de las instituciones, el costo de las regulaciones excesivas y la capacidad y eficiencia del sistema de justicia para hacer cumplir la ley, no solo en el tema de corrupción, sino también en materia de contratación.³⁵

Como señala Kaufman, uno de los mitos del combate a la corrupción es centrarse en el tema sancionatorio, como lo ha hecho Costa Rica. “Un énfasis desproporcionado en la persecución (...) a expensas de un enfoque preventivo y de incentivos de integridad ha reducido la efectividad de los esfuerzos anticorrupción. Una tendencia instintiva de regular en exceso, que puede darse al calor de escándalos de corrupción, es frecuente y puede ser contraproducente. Regulaciones excesivas no solo no abordan las causas más fundamentales de la corrupción sino que crean más oportunidades para ella. En general, estas iniciativas anti-corrupción parecen tener poco impacto y suele ser una respuesta política ante la presión de hacer algo. Esto lleva a desatender reformas más sistemáticas y fundamentales”.³⁶

II. Mapeo de actores e instituciones respecto de los cuales se han abierto expedientes por corrupción o actuaciones indebidas entre los años 2004 y 2010

A continuación se presentan los resultados de un mapeo a partir de datos generales de los expedientes que se tramitan o han tramitado en cuatro órganos de control del país entre los años 2004 y 2010 relacionados con delitos contra la función pública, corrupción o actuaciones indebidas en la función pública.

Los cuatro órganos de control contemplados incluyen el Ministerio Público (MP), la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). A cada órgano se le solicitó información sobre los casos tramitados desde el año 2004 y hasta el 2010. Se solicitó además una descripción sobre el rango del funcionario, la institución en cuestión, el hecho en cuestión, y la fecha de inicio y conclusión de la investigación.

En el caso del Ministerio Público, fue la recién creada Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción, la que suministró la información. La información suministrada por esta Fiscalía se refiere a aquellos casos que esta asume, procedentes

de todo el país, y que debido al rango del funcionario, su complejidad y los efectos para la colectividad su investigación es asumida por este equipo especializado.

La información de la PGR se refiere a aquellos expedientes que finalizaron con un “informe con recomendación” o “resolución con recomendación”, que corresponden al trámite de una investigación donde se detectaron aparentes conductas contrarias a la ética y transparencia. El resultado de estas resoluciones es comunicarlas a las instancias correspondientes (MP, CGR o TSE), o a la institución respectiva para que se proceda a sentar responsabilidades.

La Contraloría General de la República suministró datos elaborados para sus memorias internas sobre faltas a la Hacienda Pública. Cincuenta y nueve de los 519 expedientes referidos llevaron a una denuncia penal, el resto, a una solicitud de acción administrativa (relación de hechos). Por su parte, el TSE suministró cuatro resoluciones dictadas entre los años 2004 y 2010.

En total se recabó información general sobre 716 expedientes

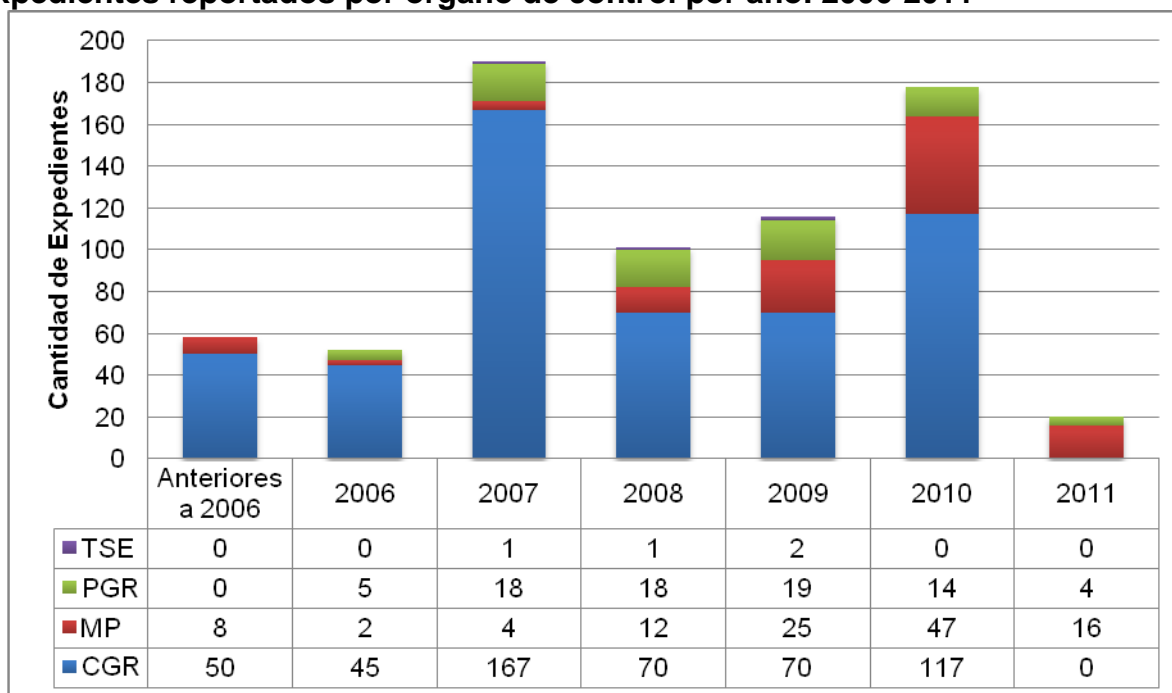
Cuadro 1
Número de expedientes sobre los que se cuenta con información por fuente

Fuente de la Información	Número de expedientes
CGR	519
MP	115
PGR	78
TSE	4
Total	716

Fuente: Contraloría General de la República, Ministerio Público, Procuraduría General de la República y Tribunal Supremo de Elecciones

Existe una tendencia creciente en el número de expedientes tramitados por órgano de Control, según muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 1
Expedientes reportados por órgano de control por año. 2006-2011



Fuente: información suministrada por los órganos de control

La información presenta limitaciones específicas según el órgano de control que la suministró. En el caso del Ministerio Público, debido a su obligación de asegurar la presunción de inocencia y la integridad de la investigación, no suministró datos que pudieran llevar a la identificación del investigado, pero sí su rango y el tipo de institución para la que servía al momento de darse los hechos que generaron la investigación, sin detallar el nombre de la institución concernida. Por su parte, los datos de la CGR no incluían el rango del investigado. Ningún órgano de control consultado pudo suministrar información sobre la filiación política de los involucrados en los casos.

Cabe advertir que el número de investigaciones no necesariamente se relaciona con un mayor nivel de corrupción. El hecho de que el caso llegara a los órganos externos de control sí podría reflejar un problema en los mecanismos de sanción y prevención internos de la institución respectiva, incluida la falta de confianza del denunciante en esos procesos.

Si bien se procuró privilegiar aquella información que suponía mayores indicios de actuaciones indebidas, no se puede perder de vista que muchos de estos expedientes, no reflejan una conclusión definitiva sobre la comisión de un hecho indebido y menos aún de un delito

Por otra parte, los distintos órganos de control pueden investigar aspectos distintos de una misma conducta, por lo que los expedientes no son excluyentes y pueden traslaparse. Por ejemplo, muchos de los expedientes de la Contraloría pasaron a constituir una denuncia penal en el Ministerio Público. Lamentablemente, por las limitaciones de la información suministrada, es imposible realizar un cruce de datos para evitar ese traslape.

Cuadro 2
Situación Actual o Final de los Expedientes

CGR	519
Denuncia Penal	59
Relación de Hechos	460
MP	115
Ausencia	3
En fase de entrevista a Testigos	1
En Investigación	22
En Trámite	69
Entrevistas	1
Indagatorias	1
Para Resolución Fiscal	1
Para Resolver	14
Rebeldía	2
Valorando Prejudicialidad	1
PGR	78
Informe con Recomendación	58
Resolución con Recomendación	20
TSE	4
Archivo	3
Pendiente resolución CGR y PGR	1

Fuente: información suministrada por la PGR, CGR, el MP y el TSE.

1. Expedientes por tipo de institución involucrada

Se cuenta con información sobre el tipo de institución con la que se relaciona cada uno de los 716 expedientes referidos por los distintos órganos de control. No obstante, el Ministerio Público no ofreció información sobre el nombre de la institución debido a su obligación de asegurar la integridad de las investigaciones preliminares que realiza.

El cuadro 3 presenta el tipo de institución a que se refieren las investigaciones emprendidas por los distintos órganos de control entre los años 2004 y 2010, mientras el gráfico presenta el peso de cada tipo de institución en el universo de expedientes tramitados.

Cuadro 3

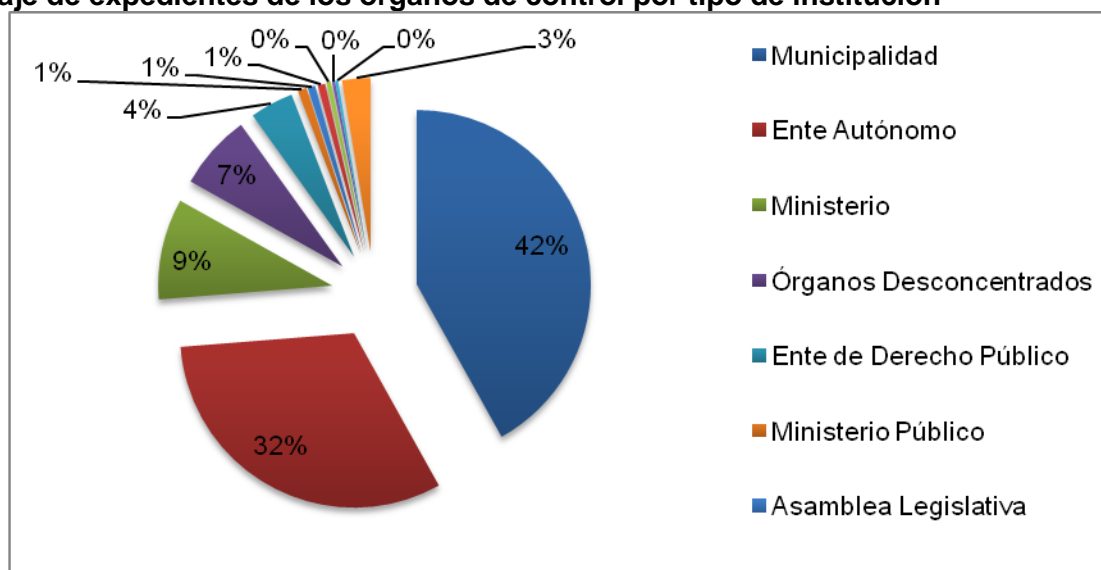
Tipo de Institución referida en la investigación, por órgano de control que investiga entre los años 2010 y 2011

Tipo de Institución	CGR	MP	PGR	TSE	TOTAL
Municipalidad	247	15	34	4	300
Ente Autónomo	173	29	25		228
Ministerio	33	22	12		67
Órganos Desconcentrados	32	13	5		50
Ente de Derecho Público	25	3	1		29
Ministerio Público		6			6
Asamblea Legislativa	3	1	1		5
Poder Judicial	2	3			5
Poder Ejecutivo		3			3
Tribunal Supremo de Elecciones	2				2
Otros	1	1			2
ND		19			19
TOTAL	519	115	78	4	716

Fuente: Información suministrada por la PGR, CGR, MP Y TSE

Gráfico 2

Porcentaje de expedientes de los órganos de control por tipo de institución



Fuente: información suministrada por MP, PGR, CGR y TSE

En los años en cuestión, las municipalidades han sido las principales “clientes” de los órganos de control de la probidad y corrupción, pues sobre ellas se ha referido un 42% de los expedientes (300 expedientes en total). En el caso de la Contraloría, de los 247 expedientes relacionados con la actividad municipal, 31 llevaron a una denuncia penal.

De la información suministrada salta a la vista que la Municipalidad de Tibás ha sido objeto de un mayor número de investigaciones con 22 expedientes: ocho en la CGR, doce en la PGR y dos en el TSE. Ocho de estos expedientes han tenido como objeto de investigación actuaciones por algún regidor o síndico, cuatro a un alcalde. En el resto no se menciona el nivel del funcionario. El TSE archivó los dos expedientes, la CGR procedió a hacer la denuncia penal en uno y relaciones de hecho en los otros siete, la PGR encontró en los 12 expedientes presuntas actuaciones indebidas que fueron comunicadas a las autoridades correspondientes de imponer la sanción.

El tipo de conducta investigada en Tibás no muestra patrones específicos: la PGR reporta negociaciones incompatibles con una misma empresa como causa de dos expedientes; otro expediente se refiere al presunto trámite de patentes a cambio de dinero y tráfico de influencias; un tercer caso se relacionó con la presunta participación de un regidor en un trámite para una remodelación y un supuesto pago; otro caso se refiere a nombramientos irregulares. A estos se suma otro caso por el otorgamiento de permisos y licencias municipales sin que se contara con los permisos legales necesarios; otro caso se refería al supuesto incumplimiento de deberes en el ejercicio del cargo, seguido por otro por presuntas irregularidades en las funciones propias de miembros del Concejo. Se dio otro caso, en el año 2009, en el que presuntamente se trató, de manera ilícita, resoluciones enviadas por el Tribunal Supremo de Elecciones al Concejo Municipal. En el año 2010, se dio otro caso por presuntas irregularidades en una sesión ordinaria del Concejo municipal.

A la Municipalidad de Tibás le sigue Aguirre en número de expedientes: 12 en total, diez en la CGR, cuatro de ellos llevaron a una denuncia penal, otros seis a relaciones de hecho y los otros dos resultaron en informes de la PGR en los que se halló una probable conducta indebida. Les sigue la Municipalidad de Carrillo y el Concejo Municipal del Distrito de Lepanto (Puntarenas), ambas con diez expedientes en la CGR. A ellas les sigue Nicoya, con nueve expedientes, cinco en la CGR y cuatro en la PGR (Ver anexo 1).

Los órganos de control, particularmente la Procuraduría de la Ética Pública, sin embargo, no cuentan con sistemas, mecanismos o procesos para analizar el por qué se da este número de expedientes en una municipalidad específica, ni existen mecanismos de apoyo o de intervención. No se hace un análisis de las falencias de los mecanismos internos de control, o de las posibles deficiencias en capacitación que llevan a que, de manera recurrente, se planteen casos ante una Municipalidad.

Los entes autónomos (que incluye a bancos y universidades estatales, además de instituciones autónomas y empresas del Estado) representan casi una tercera parte de las investigaciones (31%, 228 expedientes). De esos casos, 25 fueron parte de la información suministrada por el Ministerio Público en los cuales no se detalla en cuál ente se realizó una actividad indebida por la obligación de la Fiscalía de asegurar las pesquisas.

De aquellos expedientes para los que sí se identificó la Institución, la mayor se refieren al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) (30 expedientes en total, 25 de la CGR y otros 5

de la PGR) la CCSS (24 en total, 22 en la CGR y otros dos en la PGR), al ICE (17 expedientes, 13 de la CGR y cuatro en la Procuraduría) y al Banco Nacional de Costa Rica (11 expedientes, todos de la CGR) (Ver anexo 2)

Los hechos relacionados con ministerios representan un 9% (67 expedientes), 19 de los cuales corresponden al Ministerio Público el cual no identificó el Ministerio para asegurar la investigación. Del resto, encabezan la lista el Ministerio de Agricultura y Ganadería (ocho expedientes), seguido por los ministerios de Educación, Salud (siete cada uno) y Hacienda (seis expedientes). (Ver anexo 3)

Cincuenta y un expedientes se referían a actuaciones en órganos desconcentrados adscritos a algún Ministerio, otros 30 a entes de derecho público como asociaciones, fundaciones y colegios profesionales, seis casos se referían a funcionarios del Ministerio Público, cinco a hechos presuntamente cometidos por funcionarios de la Asamblea Legislativa, y cinco se relacionan con actuaciones cometidas en el Poder Judicial y dos referentes a actuaciones en el Tribunal Supremo de Elecciones. Finalmente, existen tres investigaciones relacionadas con actuaciones del Presidente o de vicepresidentes.

En el caso de los órganos desconcentrados, encabezan la lista el Consejo Nacional de Vialidad (5), el Registro Público de la Propiedad, el Consejo Superior de Trabajo, la Dirección General de Tributación Directa y el Teatro Nacional con tres expedientes cada uno.

2. Expedientes por Nivel del Involucrado

De los 716 expedientes, en 519 la CGR no ofrece el detalle del nivel del funcionario, en 20 la PGR no señaló esa información y 15 la investigación del MP no ha llevado a su identificación.

De los restantes 163 expedientes, 50 se refieren a funcionarios de menor rango, 22 de ellos laboraba para algún ministerio o para algún órgano adscrito a algún ministerio 19 para entes autónomos, seis para alguna para alguna municipalidad, dos para el Poder Judicial y uno para un colegio profesional.

La mayor parte de las investigaciones reportadas para las que se detalla el nivel, se refieren a funcionarios en alguna posición de autoridad. Aún cuando aquellas del Ministerio Público que se analizaron son asumidas por la Fiscalía precisamente por el rango y el impacto del funcionario, las investigaciones de la PGR también confirman este hecho.

En tres expedientes de la Fiscalía se analizan presuntas actuaciones de Presidentes o Expresidentes de la República (iniciados en 2008, 2009 y 2010) y dos relacionados con miembros del Congreso. En el caso de los ministros investigados, el Ministerio Público no detalló en cuál Ministerio trabajaban cinco de ellos. El resto se refieren a casos

contra exministros de Relaciones Exteriores, Presidencia y Vivienda. El MP no detalló el hecho concreto investigado.

La información suministrada incluye 38 expedientes en los que se estudian posibles actuaciones de jercas municipales ya sean alcaldes o vicealcaldes (18 casos), o un regidor o síndico (20 casos contra concejales).

Les siguen integrantes de juntas o consejos directivos, particularmente de entes autónomos (20 expedientes). No obstante la información no revela ningún patrón, por cuanto para la mitad de ellos, el Ministerio Público no reveló la institución a la que pertenecen o pertenecían, y del resto, todos pertenecen a instituciones distintas, excepto por dos directivos del ICE.

Los gerentes o directores institucionales investigados en ocho expedientes trabajan o trabajaban en algún ministerio (3 expedientes) u órgano adscrito a un ministerio (5 expedientes), o un ente autónomo (6 casos).

De las jefaturas que han sido investigadas por algún acto indebido, cuatro laboraban en entes autónomos, dos en un ministerio, uno en un órgano desconcentrado y otro en la Municipalidad de Nicoya.

En el ámbito judicial, seis fiscales y un juez están siendo investigados por presuntas actuaciones indebidas.

Observaciones Finales

La información, tal como se procesa en la actualidad, limita la posibilidad de establecer la existencia de relaciones que puedan constituir verdaderas estructuras criminales, con división de funciones para la ejecución de un delito contra la función pública. La información se maneja de manera casuística.

En el caso de las declaraciones juradas de funcionarios, la Contraloría señaló en el curso de esta investigación que los datos se cruzan con datos de CCSS, Cosevi, INS, Registro Público de la Propiedad, con el fin de establecer inconsistencias y prevenir al declarante. Pero de nuevo, la evaluación se da con un visión en el caso concreto. Además, por ley, ni las evaluaciones ni los resultados de dicho cruce de datos se hacen de conocimiento público.

Los expedientes, al ser actuaciones que llegaron a investigación ante entes de control, se refieren a aquellas situaciones en los que los mecanismos internos institucionales de prevención no funcionaron. La recurrencia de casos de algunas municipalidades (Tibás y Aguirre) e instituciones autónomas (IDA, CCSS e ICE) ante los órganos de control debería lanzar una alerta y el Estado debería de poder generar mecanismos de apoyo, detectar las causas que favorecen la comisión de actuaciones indebidas y promover la transparencia.

En virtud del peso de los casos provenientes de municipalidades, este régimen requiere atención especial, máxime cuando estos procesos se dan principalmente en relación con funcionarios elegidos popularmente.

El peso que tienen las investigaciones contra funcionarios en alguna posición de autoridad es un motivo de preocupación respecto de la independencia que mecanismos internos de control puedan tener respecto de la jerarquía institucional.

Las estadísticas muestran los esfuerzos del país por establecer procesos sancionatorios reales, tanto administrativos como penales, que se han ganado, con exiguos recursos, la credibilidad del país. Sin embargo, ya cuando esos procesos llegan, el daño del acto corrupto e indebido a comenzado a cercenar la confianza en las instituciones, afectado la eficiencia en la gestión y abre la posibilidad para otros actos corruptos. Costa Rica debe emprender mayores esfuerzos para establecer planes globales de abordaje del tema de la corrupción.

Las sanciones y la regulación de los procesos no agotan una estrategia de combate a la corrupción. Costa Rica tiene lamentablemente una tendencia de regulación extrema, pero la regulación per sé no asegura una menor corrupción y en ocasiones, puede llevar a tener el efecto contrario. Sanciones y regulación deben ser complementados con un abordaje de mayor eficiencia, promoción de un servicio civil sólido, y procurar reformas en aquellas instituciones que enfrentan serios retos de corrupción y asegurar verdaderos mecanismos de transparencia activa y eficiente.

Se suma a este que no existan parámetros adecuados de exigencia de transparencia a las instituciones públicas. No existe en el país una exigencia de información básica que debe ser difundida. Si la corrupción es un conjunto de relaciones que se tejen en silencio, el manejo de información en la actualidad favorece ese silencio.

Bibliografía

Alexander Rodríguez, Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de Mesic en Costa Rica.

D'Souza, Anna y Kaufmann Daniel, "Who Bribes in Public Contracting and Why: Worldwide Evidence from Firms", Worldbank Working Paper Series, Junio 2010

Datos de relaciones de hechos y denuncias penales de las memorias de la Contraloría General de la República de los años 2004 a 2010.

Dye, Kenneth M. "Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions" (2007) En Shah, Anwar (ed.) Performance Accountability and Combating Corruption, Washington, D.C.: The World Bank.

Entrevistas a funcionarios de la Procuraduría de la Ética Pública; Fiscalía Adjunta de Transparencia, Probidad y Corrupción; del Tribunal Penal de Juicio del Segundo Circuito Judicial de San José y de la Corte Suprema de Justicia.

Información estadística y de datos generales de expedientes en investigación suministrada por la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción el 15 de abril de 2011

Información suministrada por la Procuraduría de la Ética Pública entre el 13 de mayo y el 7 de junio de 2011

Información y decisiones suministradas por el Tribunal Supremo de Elecciones el 29 de marzo de 2011.

Kaufmann, Daniel, "Myths and realities of Governance and Corruption", Banco Mundial (2005)

La Nación, Falla de Fiscalía anula prueba clave en caso ICE-Alcatel, 26 abril 2011

La Nación, Objeción a planes anticorrupción, 27 de agosto de 2001.

La Nación, Procuraduría Reclama Dinero, 7 de junio de 2002.

La Nación, Replantean Ley Anticorrupción, 13 de marzo de 1999.

OEA, Informe Final sobre Costa Rica de la XV Reunión del Comité de Expertos, 18 de setiembre de 2009

Respuestas electrónicas a consultas de la Contraloría General de la República.

Rose-Ackerman, "Corruption", en: The Encyclopedia of Public Choice, (2003)

Treisman, Daniel, "The Causes of Corruption- A cross natural Study", UCLA, (1998)

Normas, jurisprudencia y circulares

Carta de Intención entre la Contraloría General de la República, el Instituto Costarricense sobre Drogas, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público para conformar una alianza estratégica para la lucha contra la corrupción, 30 de junio de 2010.

Constitución Política de la República de Costa Rica

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción

Convención Interamericana contra la Corrupción

Corte Suprema de Justicia, Reglas prácticas para la aplicación de la Ley de Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública. Circular No. 36-2003

Fiscalía General de la República, circular 03-PPP-2010, Noviembre 2010

Fiscalía General de la República, circular 22 ADM, Diciembre 2010.

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley 8422 del 6 de octubre de 2004) y sus reformas

Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda (Ley 8275 del 6 de mayo de 2003)

Ley de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública (Ley 8242 el 9 de abril de 2002)

Ley No. 4573 del 17 de enero de 2008.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Ley 6815 del 27 de setiembre de 1982) y sus reformas

Sala Constitucional, Res. 2003-05090

Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Tribunal Penal de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José, SENTENCIA PENAL N° 370-2009, Expediente: 04-005356-0042-PE Delito : Peculado y otros Acusado : Rafael Ángel Calderón y otros Ofendida : C.C.S.S. (5 de octubre de 2009)

Sitios de Internet

Basel Institute on Governance, Governance and Anti-Corruption,
<http://www.baselgovernance.org/>

Organización de Estados Americanos, Portal Anti-Corrupción de las Américas
<http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html>

Organización de Estados Americanos, Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición,
<http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/index.html>

Transparencia Internacional, www.transparency.org

United Nations Office on Drugs and Crime, Corruption,
<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>

United Nations Treaty Collection Database <http://treaties.un.org>

Worldbank Institute, Governance and Anti-Corruption,
www.worldbank.org/wbi/governance

Anexo 1

Expedientes por presuntos actos de corrupción o actuaciones indebidas tramitados o en trámite según Municipalidad por el Órgano de control que lo tramitó, Años 2004-2011.

Municipalidad	CGR	MP	PGR	TSE	Total
Tibás	8		12	2	22
Aguirre	10		2		12
Carrillo	10				10
Concejo Municipal del Distrito de Lepanto-Puntarenas	10				10
Nicoya	5		4		9
Garabito	8				8
Golfito	7				7
Osa	5		2		7
Pococí	7				7
Curridabat	3		2	1	6
Dota	6				6
Limón	6				6
Moravia	6				6
Oreamuno	6				6
Buenos Aires	5				5
Guatuso	5				5
Paraíso	5				5
Santa Bárbara	4		1		5
Sarapiquí	5				5
Acosta	3		1		4
Alvarado	4				4
Aserrí	3		1		4
Flores	4				4
Jiménez	4				4
Matina	4				4
San José	1		3		4
San Mateo	3		1		4
Santa Cruz	3		1		4
Tarrazú	4				4
San José	3				3
Abangares	3				3
Alajuela	3				3
Atenas	3				3
Cañas	3				3
Coronado	3				3
El Guarco	3				3
Escazú	2		1		3

Corrupción y Probidad: Mecanismos de Control y Mapeo de Expedientes ante los Órganos de Control de Costa Rica, 2004-2010

La Cruz	3				3
León Cortés	3				3
Liberia	2			1	3
Nandayure	3				3
Santa Ana	3				3
Tilarán	3				3
Upala	3				3
Goicoechea	2				2
San Mateo	2				2
Alfaro Ruiz	2				2
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano- Puntarenas	2				2
Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	2				2
Concejo Municipal de Distrito de Paquera	2				2
Goicoechea	2				2
Guácimo	2				2
La Unión	2				2
Los Chiles	2				2
Montes de Oca	1		1		2
Naranjo	2				2
Palmares	2				2
Parrita	2				2
Pérez Zeledón	1		1		2
Puntarenas	2				2
San Ramón	1		1		2
Santo Domingo	2				2
Alajuelita	1				1
La Cruz	1				1
Barva	1				1
Belén	1				1
Colorado	1				1
Concejo Municipal del Distrito de Colorado de Abangares	1				1
Corredores	1				1
Coto Brus	1				1
Desamparados	1				1
Esparza	1				1
Hojancha	1				1
Mora	1				1
Poás	1				1
San Pablo	1				1
Talamanca	1				1
Turrubares	1				1

Valverde Vega	1				1
(blank)		15			15
TOTAL	247	15	33	4	300

Fuente: Información sobre expedientes suministrada por la PGR, el Ministerio Público, la CGR y el TSE.

Anexo 2

Institución	CGR	MP	PG R	TSE	TOTAL
IDA	25		5		30
Institución Autónoma		25			25
CCSS	22		2		24
ICE	13		4		17
Banco Nacional de Costa Rica	11				11
INS	8		1		9
Judesur	7				7
AYA	4		2		6
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6				6
CNE	6				6
Unión Nacional de Gobiernos Locales	6				6
IMAS	2		2		4
INVU	2		2		4
Concejo Nacional de Producción (CNP)	3				3
Correos de Costa Rica S.A.	3				3
Junta de Protección Social de San José	2		1		3
Banco Crédito Agrícola de Cartago	2				2
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2				2
CNFL	1		1		2
Colegio Universitario de Cartago	1		1		2
Consejo Nacional de Producción (CNP)	2				2
Fondo Nacional de Becas	2				2
ICT	2				2
Infocoop	2				2
JAPDEVA	2				2
PANI	1		1		2
RECOPE	2				2
Secretaría Técnica Nacional	2				2
SENARA	1		1		2
TEC	2				2
Universidad Pública		2			2
Aresep			1		1
Banco Central de Costa Rica	1				1
Banco de Costa Rica	2				2

Corrupción y Probidad: Mecanismos de Control y Mapeo de Expedientes ante los Órganos de Control de Costa Rica, 2004-2010

Banco Estatal		1			1
Banco Hipotecario de la Vivienda	1				1
Banco Nacional de Costa Rica	1				1
Colegio Universitario de Limón	1				1
Colegio Universitario de Puntarenas	1				1
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas		1			1
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	1				1
Comité Olímpico de Costa Rica	1				1
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	1				1
Concejo de Distrito de Peñas Blancas	1				1
Corporación Ganadera	1				1
CUC	1				1
CUNLIMÓN	1				1
Funcionarios del Hospital Tomás Casas	1				1
Hospital San Juan de Dios	1				1
IAFA	1				1
ICD	1				1
INAMU	1				1
Inciensa	1				1
Incopesca	1				1
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	1				1
JASEC	1				1
Operadora de Pensiones Banco Nacional	1				1
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	1				1
Popular Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	1				1
Secretaría Técnica Nacional	1				1
UNA	1				1
Universidad de Costa Rica	1				1
ND	1	1			2
Total	173	29	25	0	228

Fuente: Información suministrada por la CGR, PGR, MP y TSE

Anexo 3

Expedientes tramitados o en trámite por hechos de corrupción o actuaciones indebidas por Ministerio según órgano de control, 2004-2010

Ministerio	CGR	MP	PGR	TOTAL
MAG	7		1	8
MEP	5		2	7
Salud	6		1	7
Hacienda	5		1	6
Seguridad, Gobernación y Policía	2	1	1	4
Minaet	1	1	1	3
MTSS	2		1	3
Vivienda y Asentamientos Urbanos	2		1	3
MOPT	1		1	2
Presidencia	1		1	2
Cultura, Juventud y Deportes	1			1
Justicia			1	1
Relaciones Exteriores		1		1
ND		19		19
TOTAL	33	22	12	67

Fuente: Información suministrada por la CGR, PGR, MP y TSE

Anexo 4

Expedientes tramitados o en trámite por hechos de corrupción o actuaciones indebidas por órgano desconcentrado según órgano de control. 2004-2010

Órgano desconcentrado	CGR	MP	PGR	TSE	TOTAL
Consejo Nacional de Vialidad	4		1		5
Consejo Superior de Trabajo	3				3
Dirección General de Tributación Directa	3				3
Registro Nacional	2		1		3
Teatro Nacional	3				3
Consejo de Seguridad Vial	1		1		2
Consejo Técnico de Aviación Civil	2				2
Migración y Extranjería		2			2
Registro Público de la Propiedad		2			2
Consejo Nacional de Concesiones	1				1
Comisión de Energía Atómica de Costa Rica	1				1
Consejo Nacional de Producción (CNP)	1				1
Consejo de Transporte Público			1		1
Consejo Nacional de Cinematografía	1				1
Consejo Nacional de Concesiones	1				1
Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	1				1

Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven	1				1
Cosejo Superior de Educación	1				1
Dirección General de Aviación Civil	1				1
Dirección General de Migración			1		1
Laboratorio Costarricense de Metrología	1				1
Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	1				1
Museo Rafael Angel Calderon Guardia	1				1
Sistema Nacional de Areas de Conservación	1				1
Tribunal del Servicio Civil	1				1
ND			8		8
Total					49

Fuente: Información suministrada por la CGR, PGR, MP y TSE

Anexo 5

Expedientes tramitados o en trámite por hechos de corrupción o actuaciones indebidas por nivel del funcionario según órgano de control. 2004-2010

Nivel del Funcionario	CGR	MP	PGR	TSE	TOTAL
Funcionario		42	8		50
Directivo		12	8		20
Concejal		3	15	2	20
Alcalde o vicealcalde		8	8	2	18
Director o Gerente		9	5		14
Ministro		6	2		8
Jefatura			8		8
Fiscal		6			6
Particular		5			5
Presidente		3			3
Asesor			3		3
Diputado		1	1		2
Asociados		2			2
Viceministro		1			1
Rector		1			1
Juez		1			1
Ignorado		15			15
Sin Especificar	51		20		71
Total	51	115	78	4	248

Fuente: Información suministrada por la CGR, PGR, MP y TSE

Notas

¹ Treisman, Daniel, "The Causes of Corruption- A cross natural Study", UCLA, (1998) Rose-Ackerman, "Corruption", en: *The Encyclopedia of Public Choice*, (2003) p.67

² Rose-Ackerman, Supra 1, p. 68.

³ Latinobarómetro, Transparencia Internacional, por ejemplo, evalúan la percepción ciudadana sobre corrupción.

⁴ Rose-Ackerman, Supra 1, p. 70

⁵ Kaufman, Daniel, "Myths and realities of Governance and Corruption", Banco Mundial (2005), p. 82.

⁶ Constitución Política, Art. 11.

⁷ United Nations Treaty Collection.

⁸ Ley No. 4573 del 17 de enero de 2008.

⁹ Ley 8242 del 9 de abril de 2002.

¹⁰ Ley 8275 del 6 de mayo de 2003.

¹¹ Ver: La Nación, *Procuraduría Reclama Dinero*, 7 de junio de 2002.

¹² Sala Constitucional, Res. 2003-05090.

¹³ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Artículo 3, inciso h, reformada por la ley 8242 del 9 de abril de 2002.

¹⁴ Sala Constitucional, Res. 2003-05090.

¹⁵ Ver: La Nación, *Replantan Ley Anticorrupción*, 13 de marzo de 1999.

¹⁶ Ver: La Nación, *Objeción a planes anticorrupción*, 27 de agosto de 2001.

¹⁷ Ley de Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, Art. 1.

¹⁸ Fiscalía General de la República, circular 03-PPP-2010, Noviembre 2010.

¹⁹ Convención Interamericana contra la Corrupción, Art. III

²⁰ Ver: Informe Final sobre Costa Rica, en la XV Reunión del Comité de Expertos, 18 de setiembre de 2009 y Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de Mesisic en Costa Rica.

²¹ Ver: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 7, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la República de Honduras, artículo 13, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ecuador, artículo 7, Ley No. 6 de la República de Panamá, artículo 9, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Perú, artículo 5, Ley General de Libre Acceso a la Información Pública de República Dominicana, artículo 3, Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala, artículo 19, Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua, artículo 20, Ley de Acceso a la Información del Uruguay, artículo 5 y Ley de Acceso a la Información Pública de Chile, artículo 7.

²² Ley contra la Corrupción, Artículo 24.

²³ Ver Plan de Acción, supra 20, p. 35

²⁴ En Argentina, según la Ley 25188, los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo deben presentar declaraciones juradas en dos partes, una de ellas es pública. En Inglaterra, los integrantes de la antigua Cámara de los Lores (hoy Corte Suprema) presentan declaraciones voluntarias de intereses para el control público de futuros conflictos.

²⁵ Ver Plan de Acción, supra 20.

²⁶ Las publicaciones en La Gaceta, si bien pueden cumplir un requisito procedimental, lo cierto es que es un mecanismo que ha perdido su capacidad de garantizar una verdadera publicidad a la población.

²⁷ Respuestas de la Contraloría General de la República, del 9 y 10 de junio de 2011.

²⁸ Información suministrada por la Contraloría General de la República.

²⁹ Corte Suprema de Justicia, *Reglas prácticas para la aplicación de la Ley de Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública*. Circular No. 36-2003.

³⁰ Información de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción.

³¹ Fiscalía General de la República, circular 22 ADM, Diciembre 2010.

³² Información suministrada por la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción.

³³ Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

³⁴ Las pruebas obtenidas en Panamá fueron valoradas de manera distinta en los caoss ICE-Alcatel, y Caja-Fischel. En ambos casos, la tramitación de la prueba se dio entre autoridades centrales. En el primero, los jueces no aceptaron la prueba obtenida en Panamá, pues señalaron que no se solicitó a un juez costarricense que certificara el proceso y garantizara el derecho a la privacidad de las personas. En el llamado caso CCSS-Fischel sí se aceptó la prueba.

³⁵ Supra n.5 p. 82.

³⁶ Supra n.5 p. 88.