



**ESTADO
DE LA JUSTICIA**

Informe Estado de la Justicia

Investigación de Base

Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial

Investigadores:

Jesús Sáenz Solís
Evelyn Villarreal Fernández

San José | 2020

Investigación finalizada en el año 2019, se reserva su publicación al año 2020 por embargo de la información contenida.



353.4
S127e

Sáenz Solís, Jesús

Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial / Jesús Sáenz Solís, Evelyn Villarreal Fernández. -- Datos electrónicos (1 archivo : 560 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2020.

ISBN 978-9930-540-39-8

Formato PDF, 43 páginas.

Investigación de Base para el Tercer Informe del Estado de la Justicia.

1. ÉTICA. 2. CORRUPCIÓN. 3. NORMATIVA. 4. TRANSPARENCIA. 5. CONTROL INTERNO. 6. PODER JUDICIAL. 7. COSTA RICA. I. Villarreal Fernández, Evelyn. II. Título.

EBV



Tabla de Contenido

Presentación	2
Introducción	3
Aspectos metodológicos	4
<i>Técnicas de recolección de la información</i>	5
Contexto nacional: Pérdida de confianza en el Poder Judicial a nivel nacional e internacional	6
<i>Aumenta la percepción de corrupción en el Poder Judicial</i>	8
Delimitaciones conceptuales	13
<i>Del concepto de corrupción dentro del Poder Judicial</i>	13
<i>Del concepto de mecanismos preventivos</i>	16
Mecanismos actuales dentro del Poder Judicial	17
<i>Antecedentes y objetivos de la creación de estos mecanismos</i>	17
<i>Influencias internacionales</i>	19
Capacidades de los órganos de control interno	20
<i>Existen diferentes niveles de normativa interna para los mecanismos preventivos</i>	20
<i>Traslape de funciones en la constante en la organización de los mecanismos preventivos</i>	22
<i>Existen limitados recursos humanos y financieros</i>	24
Funcionamiento de las iniciativas por temas	26
<i>Creación de marco de integridad y autorregulación</i>	26
<i>Fortalecimiento de Órganos de Control Interno</i>	31
<i>Rendición de Cuentas</i>	35
<i>Acceso a la Información y Transparencia</i>	36
Conclusiones	39
Referencias bibliográficas	41
Anexos	43
<i>Anexo 1</i>	43
<i>Entrevistas realizadas</i>	43

Presentación

Nota: Las cifras de esta investigación pueden no coincidir con las consignadas en el Tercer Informe Estado de la Justicia, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

Uno de los grandes retos de las instituciones en la actualidad es la lucha contra la corrupción. Es un fenómeno crecientemente complejo, que debilita, afecta la credibilidad y la eficiencia de las entidades que brindan servicios públicos. Una importante literatura demuestra que la corrupción está asociada con crisis democráticas, pues fortalece el populismo, nepotismo y la penetración de las instituciones públicas (Transparency International, 2019; Selligson, 2002; PNUD, 2004; Heidenheimer and Johnston, 2002; Rose-Ackerman, 1999). En el ámbito económico ralentiza el crecimiento económico, acentúa la inequidad de ingresos, disminuye la recaudación fiscal y fomenta la informalidad, entre otros (D`agostino and Luca, 2016; World Bank 1998, Lambsdorf, 2003).

Debido a sus efectos negativos en el desarrollo de los países y el bienestar de las personas, los Estados han desarrollado diversos esfuerzos para reducir la corrupción. En el caso de este estudio, interesa centrarse en la preparación que ha tenido el Poder Judicial para combatir este flagelo a lo interno del conglomerado judicial.

Como se señaló en el Primer Estado de la Justicia, dentro de la tercera ola de modernización judicial, es decir aproximadamente desde el 2007 hacia adelante, la institución promovió una serie de iniciativas enfocadas en una mayor transparencia, apertura, participación ciudadana y rendición de cuentas (pág. 136). Si bien, desde entonces, se pueden identificar una variedad de acciones relacionadas indirectamente con la lucha anticorrupción, su desarrollo no había sido dirigido centralmente hacia el combate de esta problemática, han tenido impulsos dispares y, sobretodo, hasta ahora no se ha realizado una sistematización y valoración de sus resultados.

Esta investigación pretende completar la información sobre estos esfuerzos realizados por el Poder Judicial, y dar cuenta del nivel de ejecución, la cobertura y los resultados encontrados para cada uno de ellos. De esta forma se busca describir cuál es la agenda anticorrupción y el nivel de preparación actual del conglomerado judicial.

Las estrategias institucionales de lucha contra la corrupción se pueden clasificar en cuatro momentos fundamentales: prevención, detección, investigación y sanción. En el presente documento se dará énfasis a las dos primeras etapas. Mientras que una ponencia adicional se estudiarán las otras dos etapas por medio de un análisis al régimen disciplinario del Poder Judicial. Ambos trabajos forman parte de un capítulo más amplio relacionado con la Lucha contra la corrupción desde y en el Poder Judicial, que será parte del Tercer Informe Estado de la Justicia.

Aspectos metodológicos

La pregunta generadora de esta investigación es:

- ¿Cuál ha sido la evolución del marco normativo e institucional del Poder Judicial desde el año 2000, con el fin de prevenir la corrupción interna?

Preguntas Secundarias:

- ¿Qué medidas se han implementado dentro del Poder Judicial para atender el creciente número de denuncias y cuáles han sido sus resultados?
- ¿Cuáles reformas institucionales se han impulsado directamente relacionadas con el proceso de abordaje de faltas contra la ética pública y al deber de probidad?
- ¿Cómo funcionan los mecanismos preventivos y correctivos con los que cuenta el Poder Judicial para combatir la corrupción interna?
- ¿Cuáles son las áreas más vulnerables para la corrupción de funcionarios (lugares y tipos de corrupción) y cuáles controles se aplican en éstas?

La presente investigación se desarrolló en el periodo de octubre de 2018 a febrero de 2019. Para su elaboración se toma en cuenta los mecanismos de prevención y atención de los casos de corrupción y su impacto dentro del marco institucional y normativo en el lapso del 2000 hasta el presente.

El criterio de selección del período seleccionado para el estudio, es que este toma como punto de partida el periodo que da inicio a la segunda ola de reformas al Poder Judicial en el cual según el Primer Informe Estado de la Justicia (2015) este periodo que abarcó del 2000 al 2008 se desarrolló una serie de reformas que incluyeron el fortalecimiento de los órganos auxiliares, implementación de la reforma penal que incluye nuevos delitos contra la función pública y se promovió el acceso a la justicia de los grupos excluidos, además de un énfasis de fortalecer la gestión tecnológica, a nivel institucional.

El estudio toma en consideración las condiciones que dieron surgimiento a los mecanismos del Poder Judicial destinados para la prevención de las faltas a la ética pública y al deber de probidad. Estos deben estudiarse en términos de sus antecedentes, funcionamiento e impacto dentro de la institucionalidad judicial para el abordaje de las posibles áreas de riesgo. Es decir, el proceso de investigación se desarrolla en dos niveles, el primero abarca los entes institucionales cuya gestión tiene alguna relación con el tema, por ejemplo, el Tribunal de Inspección Judicial, Dirección de Planificación, Consejo Superior, Dirección de Gestión Humana, Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público, Auditoría Interna y Oficina de Control Interno y Transparencia.

En un segundo nivel de análisis están los entes creados con un cierto nivel de especialidad en el tema: Comisión investigadora de la penetración del crimen organizado y narcotráfico en el Poder

Judicial, Comisión de Transparencia, Comisión de Justicia Abierta, Secretaría Técnica de Ética y Valores y otras que se logren identificar con los actores del Poder Judicial.

Técnicas de recolección de la información

La investigación contempla una serie de técnicas cualitativas conforme a los objetivos de la investigación para poderlos abordar en un sentido amplio el funcionamiento de los entes analizados.

Las dos principales técnicas de recolección de información fueron la entrevista a profundidad (véase anexo de personas entrevistadas) y la revisión documental (cuadro 1). Se revisaron una serie de normas e informes proporcionados por el Poder Judicial sobre el funcionamiento de los mecanismos institucionales y normativos desarrollados para poder validar y contrastar con las percepciones de las personas operadoras de la administración judicial. Entre los insumos recibidos se encuentran:

- Normativa de diversos niveles
- Informes de labores con respecto a las comisiones encargadas del abordaje de las faltas a la función pública y al deber de probidad.
- Procedimientos de nombramientos
- Informes de Auditoría Interna
- Actas de corte plena y Consejo Superior
- Auditorías externas

Cuadro 1

Técnicas para la recolección de evidencia empírica por objetivo.

Objetivo	Técnicas	Categorías de análisis
Conocer cuáles han sido las principales reformas institucionales del Poder Judicial para el abordaje de las faltas contra la ética pública y el deber de probidad.	-Entrevistas profundidad - Revisión	a -Antecedentes -Origen de los mecanismos - Objetivo con el que fueron creados
Analizar el impacto y funcionamiento de los mecanismos preventivos para las faltas contra la ética pública y el deber de probidad que ha implementado el Poder Judicial a nivel institucional.	-Entrevistas profundidad - Revisión	a -Personal destinado a su cumplimiento - Mecanismos de acción - Principales resultados
Identificar las principales áreas de riesgo para el cometimiento de faltas contra la ética pública y el deber de probidad a lo interno del Poder Judicial.	-Entrevistas profundidad - Revisión	a -Oportunidades de mejora - Áreas donde existe poca capacidad de control -Transparencia Institucional

Fuente: Elaboración propia.

Posterior a la recolección de la información por parte de los investigadores, es necesario desarrollar una serie de técnicas que permitan su análisis de forma que puedan reflejarse en un informe final de investigación que pueda ser socializado.

A partir de las categorías ya previamente mostradas en el Cuadro n°1 se sistematizó el contenido de las entrevistas a través de una matriz de entrevistas. Esto significa ordenar los principales elementos de las respuestas dadas por los participantes de forma sintética según las categorías ya previamente establecidas. Una vez consignados la totalidad de los insumos se pueden elaborar un análisis agregado de las respuestas totales con respecto a los elementos generales del funcionamiento de los mecanismos preventivos y áreas de riesgo, donde se pueda conocer las perspectivas generales de los entrevistados y los elementos específicos de cada instancia.

Con respecto al análisis documental, posterior a recabar todos los insumos documentales solicitados al Poder Judicial, se elaboraron pequeñas reseñas de cada una de las instancias. Las medidas fueron enlistadas en un cuadro de Excel con el fin de que sean ordenadas y analizadas en un nivel más desagregado.

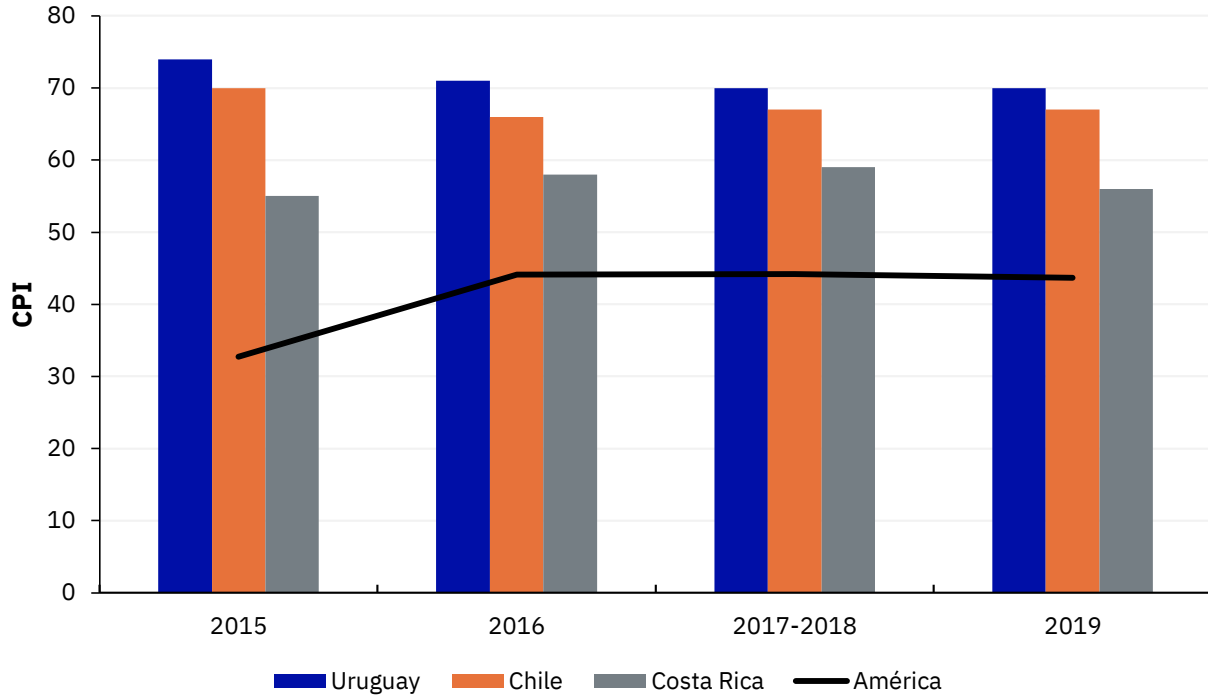
Contexto nacional: Perdida de confianza en el Poder Judicial a nivel nacional e internacional

La corrupción en la función pública es un fenómeno global. Por su naturaleza ilícita, existen pocos indicadores o evidencia de cuán extendido y grave es este problema. Uno de los principales índices para medir la corrupción es el Índice de percepción de la Corrupción (IPC), de la organización Transparencia Internacional. Según los datos publicados en 2019, para el año 2018 dos tercios de los países a nivel mundial tenían una puntuación inferior a 50 (sobre 100) en el índice de percepción de la Corrupción. La tendencia general es a empeorar en este indicador.

Para la más reciente medición, Costa Rica acumulaba una puntuación de 56, que significó un retroceso de 3 puntos en la nota y 10 posiciones más abajo en el ranking mundial. Se ubica de número 3 a nivel de América Latina, después de Uruguay (70) y Chile (67); y corresponde al país mejor ubicado de Centroamérica. En comparación con otros países, esto posiciona al país entre los mejores de la región¹, sin embargo debe apuntarse que está lejos de las mejores prácticas y además en una situación de estancamiento desde 2012, que no le permiten cerrar esta brecha.

¹ Sobre la evolución de los mecanismos de control de la corrupción en Costa Rica véase Wilson y Villarreal, 2018.

Gráfico 1
Índice de Percepción de Corrupción Uruguay, Chile, Costa Rica. 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con base en Transparency International, 2019.

Tomando como fuentes estudios de opinión nacionales, la corrupción ha estado usualmente entre los cinco problemas que más afectan a los costarricense, en noviembre de 2018 se situaba en el tercer lugar, incluso por encima de la situación fiscal (CIEP, noviembre 2018). Los ciudadanos, en su mayoría, además consideran que la corrupción ha aumentado (66%), y que el gobierno hace poco o nada para combatirla (80%) (Barómetro 2017 y Latinobarómetro, 2018).

Cuadro 2
Principales problemas del país. Noviembre 2017-2018

nov-17	ene-18	mar-18	ago-18	nov-18
Desempleo	Desempleo	Inseguridad	Inseguridad	Costo de la vida y situación económica
Corrupción	Inseguridad	Desempleo	Desempleo	Desempleo
Costo de la vida y situación económica	Corrupción	Corrupción	Situación fiscal	Situación fiscal/Corrupción

Fuente: CIEP, 2018.

En cuanto a niveles de victimización o de pago de sobornos, en la región latinoamericana, el país se destaca entre los tres mejores junto con Chile y Uruguay. Las diferencias de Costa Rica con los países peor calificados son muy amplias. Por ejemplo, en México, un 50% de las personas les

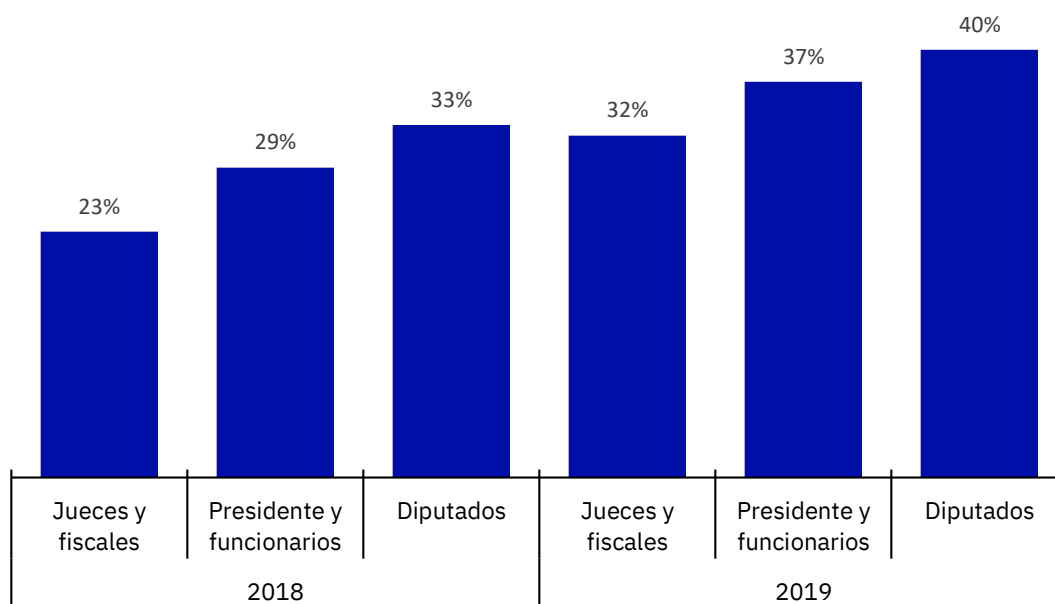
habían solicitado un soborno para acceder algún servicio público, mientras en Costa Rica fue 26% (Latinobarómetro, 2018).

Aumenta la percepción de corrupción en el Poder Judicial

En todos los países hay una percepción generalizada de que la corrupción ha permeado en todas las instituciones públicas, y el Poder Judicial no es la excepción, pero aún se mantiene mejor posicionado que los otros poderes del Estado. En el caso de Costa Rica más de un 40% de las personas manifiestan que todos o casi todos los funcionarios del Poder Ejecutivo y los gobiernos locales son corruptos, y un 26% lo cree para jueces y magistrados para el año 2018 y que ha tenido un aumento para el 2019 (Latinobarómetro, 2016).

Gráfico 2

Porcentaje de la población que opina que todos o casi todos los miembros están involucrados en actos de corrupción por grupo. 2018-2019

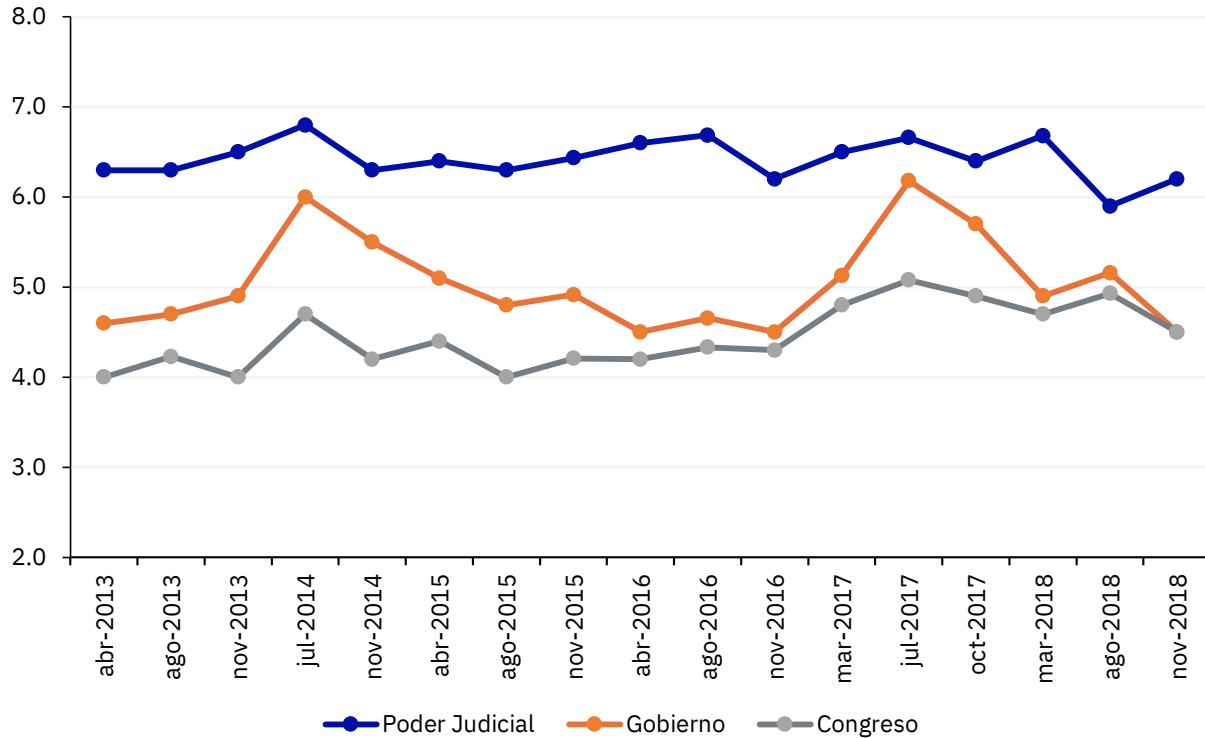


Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro, 2018.

El Poder Judicial que históricamente había tenido altos porcentajes de confianza, ha venido reduciendo paulatinamente en los últimos diez años. Particularmente disminuyó desde el año 2017, asociado con dos eventos importantes: el prolongado escándalo conocido como “El cementazo” y el movimiento de huelga de trabajadores judiciales por la reforma al régimen de pensiones (PEN, 2018). Esto se ve reflejado en datos recientes del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP), el cual, para setiembre del año 2018, mostraba como el nivel de confianza por parte de la ciudadanía era en promedio de 5,9, muy por debajo de otros momentos en los que se ubicaba como una de las instituciones de mayor

credibilidad y confianza de la sociedad costarricense. En la última medición del CIEP, de noviembre de 2018, se había logrado recuperar alcanzando un 6,2.

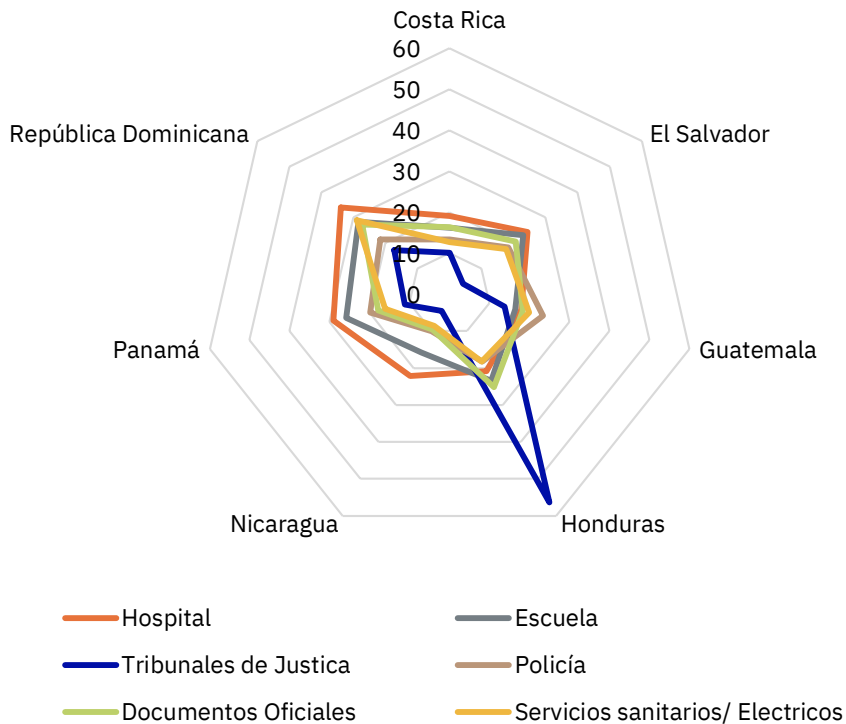
Gráfico 3
Confianza ciudadana en la institucionalidad democrática, por institución. 2013-2018
(escala de 0 a 10)



Fuente: CIEP-UCR, 2018.

En el 2018, el Latinobarómetro incluyó una sección especial de preguntas relacionadas con corrupción, en la cual la labor judicial tiene una medición un poco más favorable que otros servicios públicos (estas preguntas no están disponibles para otros años para comparar). Para Costa Rica, en la pregunta si es posible sobornar un juez, un 50% afirma que no, mientras que para los policías esta certeza baja al 36%. En la pregunta de si se le ha solicitado pagar un soborno, un 10% dijo que sí le habían solicitado en los tribunales, en contraste con un 19% en los hospitales o el 16% en trámites de documentos (gráfico 5) (Latinobarómetro). Si bien los datos no son alarmantes, tampoco se debe minimizar la existencia del fenómeno del soborno o mordida, que, aunque sea en porcentajes pequeños sí parece estar presente en la institución.

Gráfico 4
Porcentaje de personas que se les ha solicitado pagar sobornos por institución. 2016

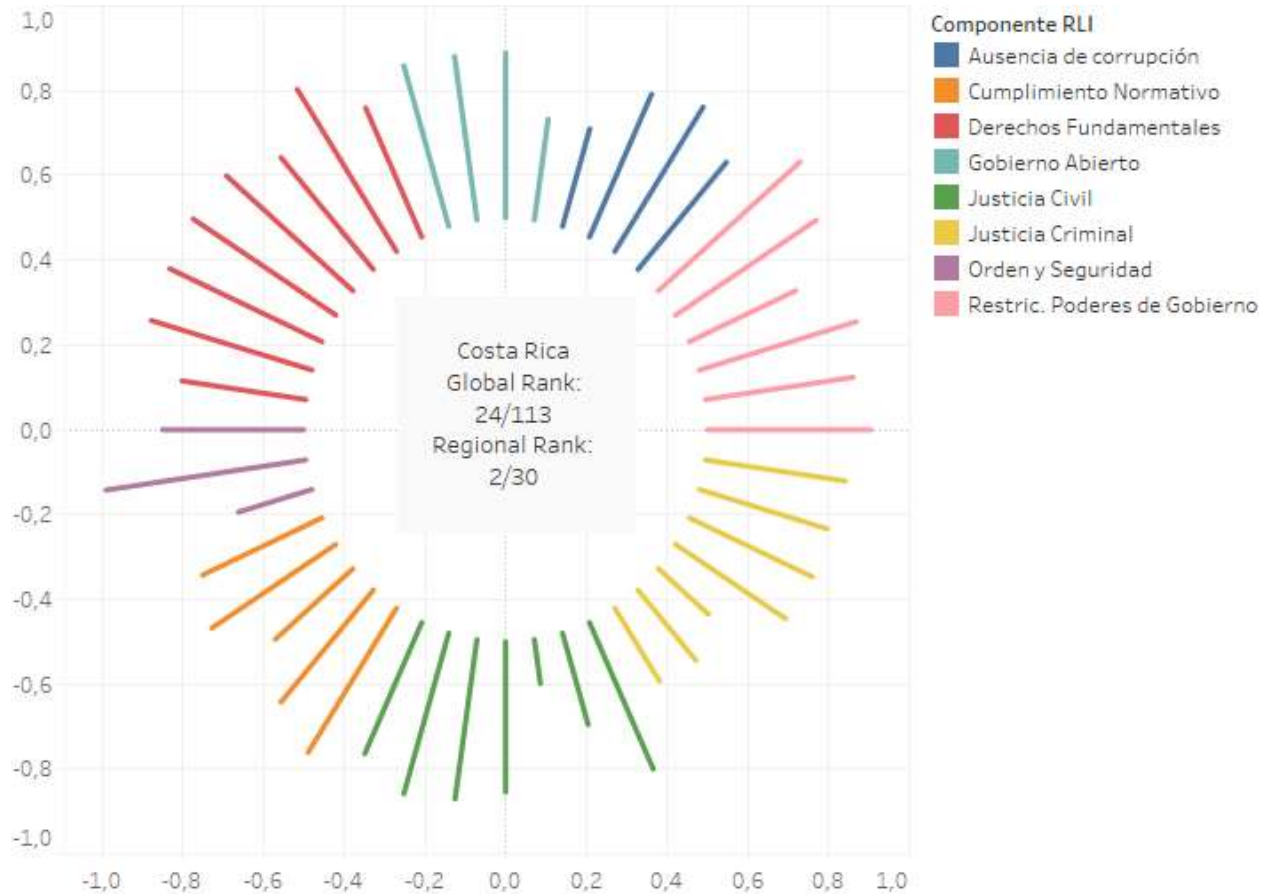


Fuente: Latinobarómetro en Solórzano, 2018.

En este contexto, los apartados siguientes se enfocan en visibilizar cuales han sido los mecanismos que ha implementado el Poder Judicial en los últimos años para evitar los casos de corrupción, y revertir el declive de algunos de estos indicadores. Esta investigación pretende realizar un acercamiento a la evolución del marco jurídico e institucional del Poder Judicial para el combate y prevención de la corrupción.

Otros indicadores relacionados con la fortaleza del Poder Judicial, indirectamente tienen datos sobre corrupción, muestran una tendencia estable y sitúan al país entre los mejores de la región, e incluso en el contexto global. Costa Rica ocupa el puesto 24 de una lista de 113 poderes judiciales, en el Rule of Law Index, el tercero en América Latina y el mejor en el grupo de países ingresos medios (World Justice Project, 2018).

Gráfico 5
Costa Rica: Índice de Estado de Derecho. 2017-2018



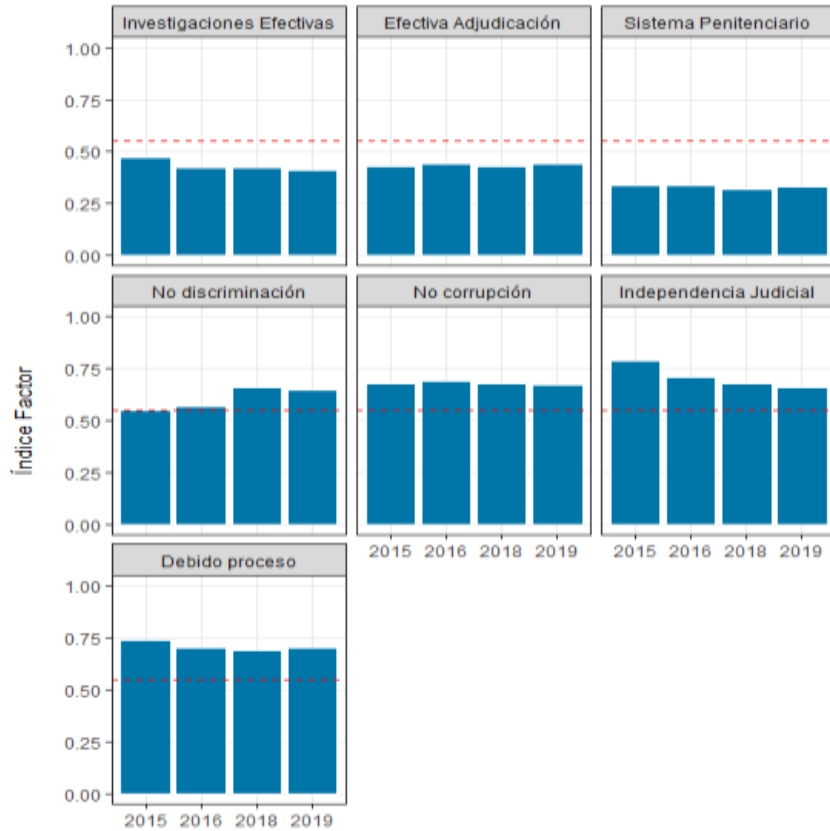
Nota: Este índice muestra datos de 0 a 1, en donde 0 corresponde a peor situación y 1 la mejor. Cada una de las barras representa cada uno de los indicadores observados para la construcción del índice, los cuales se dividen en las categorías mostrada por los colores ubicados en la leyenda.

Fuente: Elaboración propia con datos del World Justice Project, 2018.

Una mirada más en profundidad a los componentes de este índice presenta los peores datos en relación con la efectividad del sistema judicial y la duración de su respuesta. En el apartado de justicia criminal tal como muestra el gráfico 6 muestra debilidades en la efectividad de las investigaciones, el sistema penitenciario, las cuales se encuentran por debajo del promedio del índice. Por otra parte, se observa una desmejora en la independencia judicial, lo cual permite visualizar problemáticas en cuanto al funcionamiento del Poder Judicial que repercuten en la percepción que tienen sus usuarios del mismo.

Gráfico 6

Índice de Estado de Derecho en Costa Rica en el área de justicia penal, según indicadores utilizados. 2015- 2019



Nota: Este índice muestra datos de 0 a 1, en donde 0 corresponde a peor situación y 1 la mejor. Cada una de las barras representa cada uno de los indicadores observados para la construcción del índice en la categoría de justicia penal. La línea punteada color rojo representa el promedio del índice en la variable de justicia penal que forma parte del Índice de Estado de Derecho.

Fuente: Elaboración propia con datos del World Justice Project (2018).

El índice de accesibilidad a la información judicial en Internet, calculado por CEJA, en la última medición en 2017 otorgó al país un 72% (de 100 puntos posibles), solo por debajo de Chile (75%) y Perú (74%), muy por encima de la mediana latinoamericana que es de 45% (CEJA, 2017). En las últimas tres mediciones de este índice (2012, 2014 y 2017), el país ha disminuido, con lo cual la tendencia es negativa, en concordancia con el resto de los países evaluados.

Por su parte, el índice de Transparencia del Sector Público que calcula anualmente la Defensoría de los Habitantes, ha otorgado a las instituciones del conglomerado judicial las mejores calificaciones.

Delimitaciones conceptuales

Del concepto de corrupción dentro del Poder Judicial

El debate teórico sobre el concepto de corrupción presenta una amplia gama de posibilidades². En un extremo se utiliza la noción más extendida en la comunidad de activistas, popularizada por Transparencia Internacional, que se refiere a la corrupción como el abuso de poder para fines privados. En el otro extremo se puede encontrar un concepto puramente legal en el cual únicamente se incorporarían los delitos debidamente tipificados en las leyes como crímenes de corrupción (véase propuesta de abordaje metodológico del capítulo para más detalle).

Se tomará como concepto de corrupción para este trabajo la definición de Philp: “la corrupción pública incluye un servidor público, que actúa en contra las normas establecidas para su posición, y en contra del interés público; para beneficiar a sí mismo o a una tercera parte; y que con dicha acción recibe o permite el acceso a bienes, servicios o información para él o esa tercera parte” (traducción propia) (Philp, 2002. p. 1.).

Con esta definición se espera superar la visión estrictamente normativa de la corrupción como sinónimos de ciertas figuras penales y se puede utilizar también a nivel interno de la institución.

A nivel interno del Poder Judicial, se encontró que en el lenguaje de los órganos de control de la institución se equipara la corrupción interna con dos comportamientos, por un lado, los delitos penales que cometan las personas funcionarias, relacionados con corrupción; y, en segundo lugar, las faltas disciplinarias internas que se agrupan en la categoría de Faltas al deber de probidad. Es decir, aquellas faltas disciplinarias que no son tipos penales, pero que sí involucran un abuso del puesto, según la definición de Philp anteriormente señalada.

Cuadro 3

El deber de probidad.

En la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se establece el deber de probidad en el artículo 3o (...). El funcionario público no solo debe actuar con objetividad, neutralidad e imparcialidad, sino que toda su actuación debe estar dirigida a mantener la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares. La apreciación de ese interés general puede sufrir alteraciones cuando el funcionario tiene un interés particular sobre el asunto que se discute y respecto del cual debe decidir. (...).

² El debate es amplio, incluye discusiones sobre las causas y consecuencias de la corrupción. Esto ha sido tratado por antropólogos, economistas, psicólogos, historiadores, politólogos, y desde múltiples perspectivas (Heidenheimer, 1978; Heidenheimer and Johnston, 2002; Tavits, 2005; Klitgaard, 1988; Kurer, 2005; Nye, 1967; Peters and Welch, 1978; Philp, 2002, 2003).

En la reglamentación de esta ley, se desarrolló aún más este deber de probidad, textualmente dice:

Artículo 1o—Definiciones. Para la aplicación del presente Reglamento, los términos siguientes tienen el significado que a continuación se indican:

14) Deber de probidad: Obligación del funcionario público de orientar su gestión a la satisfacción del interés público, el cual se expresa, fundamentalmente, en las siguientes acciones:

- a) Identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igual para los habitantes de la República;
- b) Demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley;
- c) Asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña;
- d) Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente;
- e) Rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de éstas, en el país o fuera de él; salvo los casos que admita la Ley.
- f) Abstenerse de conocer y resolver un asunto cuando existan las mismas causas de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica de Poder Judicial, en el Código Procesal Civil, y en otras leyes.
- g) Orientar su actividad administrativa a satisfacer primordialmente el interés público. (Asamblea Legislativa, 2004)

Seguidamente, el legislador creó un numeral especial en donde se tipifica la infracción a dicho deber como una forma de destacar la importancia del mismo, ello se encuentra en el artículo 4 de la Ley N° 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y que en lo que interesa dice:

Artículo 4o—Violación al deber de probidad. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que procedan, la infracción del deber de probidad, debidamente comprobada y previa defensa, constituirá justa causa para la separación del cargo público sin responsabilidad patronal. (Asamblea Legislativa, 2004) (Tomado de Arroyo, J, 2011)

La Sala Constitucional, la Contraloría General y la Procuraduría General de la República han desarrollado mucho más este concepto y le han dado contenido en términos de investigación y sanción (Sala Constitucional voto 4476-2010, CGR, 2005, PGR, 2007).

Fuentes: Arroyo, 2011; PGR Dictamen n.º C-008-2008 del 14 de enero del 2008 y n.º C-118-2013 del 1 de julio del 2013; y Sala Constitucional.

En el Tribunal de la Inspección Judicial se han identificado una serie de faltas potencialmente afectan el deber de probidad, y se han señalado con el código Contra la ética pública (C.E.P.), dentro del sistema estadístico. Son 18 conductas que tienen el potencial para relacionadas contra del deber de probidad en la función pública. Estas son:

- Abandono injustificado de labores
- Aceleración o retraso de trámite para favorecer una de las partes
- Aceptación y/o entrega de dádivas
- Actividades indebidas durante incapacidad
- Alteración de estadísticas y/o controles del despacho
- Alteración del trámite normal a favor de una de las partes
- Aprovechamiento de la información confidencial
- Conflicto de intereses de índole patrimonial
- Incumplimiento en el resguardo y protección de los recursos públicos
- Incumplimiento de obligaciones patrimoniales
- Incumplimiento de horario de trabajo
- Interés indebido
- Omisión de denuncia de actos de corrupción
- Participación en actividades ilícitas
- Relaciones interpersonales que rocen las funciones del cargo
- Retardo injustificado de labores
- Uso indebido de activos o servicios
- Uso y/o entrega de documentos alterados

La definición de faltas anteriores no significa que el resto de faltas disciplinarias son menos relevantes, o no deberían ser parte de las actividades preventivas de un sistema de riesgo e integridad. Sin embargo, en opinión del Tribunal de Inspección, en esta selección se encuentran las conductas que se han detectado como asociadas típicamente a actos de corrupción, en el marco de la definición utilizada en esta ponencia. Se asume que se puede perder alguna información al eliminar las restantes faltas, pero es necesario delimitar algún grupo para poder realizar análisis a profundidad.

Al momento de preparación de esta investigación, un grupo de trabajo del Poder Judicial está realizando una revisión y propuesta de una nueva nomenclatura de faltas disciplinarias, con su respectiva definición y una clasificación temática que permitirá distinguir mejor cuáles conductas pueden estar asociadas a corrupción³. Esto será de mucha importancia para solventar la falta de homogeneidad en la nomenclatura de las faltas del régimen disciplinario, y la inseguridad asociada a este vacío, que fue señalada en una de las investigaciones del Segundo Informe Estado de la Justicia.

Es importante tener claro esta delimitación conceptual, puesto que las medidas preparatorias que tome el conglomerado judicial para evitar la penetración de la corrupción deben incluir el tratamiento tanto de las actividades ilícitas tipificadas en el derecho penal, como de lo que se denomina corrupción interna o falta al deber de probidad. Es decir, las iniciativas anticorrupción del Poder Judicial se desarrollan en las esferas jurisdiccionales y administrativas. No obstante, como se ha indicado anteriormente, el énfasis de esta ponencia es preventivo y de detección

³ Los insumos de trabajo de este grupo se pueden ver en www.poder-judicial.go.cr

temprana de la corrupción, por lo que el ámbito más natural para ello es el administrativo. Ello sin perjuicio de que alguna medida tomada en la Fiscalía o los tribunales pueda ser considerada dentro de este inventario de acciones preventivas.

Del concepto de mecanismos preventivos

Siguiendo a Overa (2003), las acciones preventivas son aquellas que tienen propósitos disuasivos, educativos y sistémicos que se orientan a prevenir las conductas contrarias a la integridad pública. Mientras que las acciones correctivas son de control concurrente, de control posterior y punitivas de los comportamientos incurridos.

Siguiendo la literatura de accountability (O`Donnell, 1998; Mainwaring and Welna, 2003; Peruzotti y Smulovitz, 2002), la prevención está a cargo de los controles ex ante, o simultáneos, es decir aquellos que operan antes o durante la realización de un acto, y por lo tanto previene que la corrupción ocurra. La prevención típicamente se encuentra a lo interno de las entidades, por medio de los sistemas de planificación, evaluación, control interno y presupuestario. En ese sentido, en Costa Rica reforzó la legislación con la aprobación de la Ley de Control Interno 8292 (2002), que fue complementada con las Normas de Control Interno para el Sector Público (2009) y las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema de Valoración de Riesgo (SEVRI) (2005), entre otras normas aplicables a este ámbito.

Diversos dictámenes de la Procuraduría General⁴ han resaltado que debe prevenirse todo riesgo de corrupción.

“(...) suma importancia recalcar que (...) la transparencia y la ética en el ejercicio de la función pública no puede apostar simplemente por mecanismos sancionatorios o coercitivos, (...) sino que debe seguir el camino de la prevención, que exige limpiar el ejercicio de la función pública justamente de todo riesgo o situación que pueda generar algún tipo de duda sobre el integro, transparente e imparcial manejo de los asuntos del Estado. (...)”.

Además de la legislación de alcance nacional sobre control interno, cada institución generalmente desarrolla sus propios instrumentos preventivos tales como manuales o códigos de éticas, manuales de buenas prácticas, sistemas de alerta temprana, mediciones de riesgo y monitoreo de desempeño, capacitación, y otros proyectos generados por coyunturas específicas. La prevención también puede estar a cargo de órganos especializados, por ejemplo, la Contraloría General de la República realiza control ex ante. La Asamblea Legislativa podría potencialmente realizar controles ex ante durante la aprobación presupuestaria y controles simultáneos por medio de la herramienta de control político. Una ciudadanía activa que acompañe la gestión

⁴ Procuraduría General de la República. Dictámenes n.º C-181-2009 del 29 de junio del 2009, n.º C-93-2011 del 25 de abril del 2011, n.º C-133-2011 del 22 de junio del 2011, y n.º C-222-2012 del 20 de septiembre del 2012.

pública y un periodismo investigativo puede constituir también controles preventivos ex ante o durante la ejecución de una política.

Para aproximar este tipo de acciones en el Poder Judicial se estará concentrando el estudio en los siguientes entes: la Corte, acuerdos del Consejo Superior, Comisión de Transparencia, Comisión de Lucha contra el Crimen Organizado, Secretaría de Ética y Valores y Auditoría Interna.

Mecanismos actuales dentro del Poder Judicial

Antecedentes y objetivos de la creación de estos mecanismos.

A nivel nacional, a partir de los ochenta, el desarrollo de mecanismos de accountability empieza a crear y reforzar una nueva área de instituciones y herramientas de control. Algunas ya existentes se vieron fortalecidas, como la Contraloría General de la República; y otras nuevas entidades fueron creadas como la Defensoría de los Habitantes, y el órgano de control constitucional: la Sala Constitucional. Esta ola de controles sobre la gestión pública, tuvo un hito histórico alrededor del 2004, con los casos de los expresidentes y varios altos funcionarios que fueron enviados a prisión por actos de corrupción. A partir de ahí, se pueden identificar un reforzamiento normativo e institucional, que estuvo acompañado por el surgimiento de una prensa más investigativa y una naciente sociedad civil organizada que empezó a vigilar más de cerca de las instituciones (Wilson, y Villarreal, 2018).

En este marco, el Poder Judicial no ha sido la excepción dentro del Estado costarricense. En el capítulo “A veinte años de la modernización judicial”, del Segundo Informe Estado de la Justicia, se dio cuenta de que en la llamada tercera ola de modernización (2007-2015), unos de los temas que ocupó la atención de la institución fueron la rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

El dinamismo se expresó en la creación de distintos entes internos de control, o fortalecimiento de los existentes. Por lo menos catorce instancias fueron creadas o modificadas sustantivamente desde que inició la reforma judicial. A esto se adiciona un conjunto de herramientas que se relacionan con la promoción de la integridad dentro de Poder Judicial (manuales, políticas, códigos de ética) (gráfico 6).

Gráfico 7

Año de creación de entes y principales instrumentos de control interno, según olas de modernización judicial



Nota: En cursiva los instrumentos o documentos, para diferenciarlos de los entes.

Fuente: Elaboración propia.

Influencias internacionales

Costa Rica como signatario de las Convenciones contra la Corrupción de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, está sujeta a cumplir los mandatos de estos instrumentos de derecho internacional. El Poder Judicial es uno de los entes públicos que debe rendir cuentas periódicamente frente a los mecanismos de seguimiento y verificación que tienen ambas convenciones. El ente a cargo de redactar estos informes de cumplimiento es la Procuraduría de la Ética Pública, con base en los datos que presenta cada institución, incluyendo los informes de cumplimiento del Poder Judicial.

El artículo 11.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción dispone:

“Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial”.

Para el 2018 el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), durante la cuarta ronda de verificación, solicitó: “Realizar un estudio para determinar si existe mora judicial injustificada en el juzgamiento de los delitos de corrupción, y de haberla, que se estudien sus causas y se tomen las medidas necesarias para remediarla.” La institución realizó una recopilación de datos estadísticos sobre posibles debilidades estructurales en el trámite de las causas penales en materia de corrupción (Oficio N° 86-OCITRA-2017), donde se propone la conformación de un equipo de trabajo interdisciplinario integrado por el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público, la Judicatura, la Dirección de Planificación, la Auditoría Judicial, y la Comisión de Transparencia-Oficina de Control Interno, para que analicen los datos existentes, la trazabilidad de estos casos y realizar las propuestas de mejora que se estimen convenientes (Comisión de Transparencia y Anticorrupción, 2018).

Adicionalmente, el Poder Judicial participa en varias plataformas internacionales con sus homólogos de otros países, de las cuales se ha nutrido y compartido iniciativas relacionadas con la integridad y la lucha contra la corrupción. Estas relaciones externas influyen en los temas de interés por medio de dos mecanismos fundamentalmente: 1) encuentros internacionales, que pueden ser conferencias, cursos o capacitaciones (incluso virtuales), y 2) cooperación técnica, tales como intercambios de información para la persecución de redes internacionales, visitas de expertos, herramientas, investigación, etc. No obstante, a diferencia de otros países de la región latinoamericana, en este caso la cooperación internacional financiera no es un factor determinante para la implementación de los temas, sino que más bien interviene en procesos que ya han sido decididos y tiene apoyo del Poder Judicial.

La plataforma con más trayectoria se refiere a la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial, creada en el marco de las Cumbres Judiciales Iberoamericanas, que en el 2006 aprobó un Código de Ética Judicial modelo para todos los países.

A partir del 2012, la institución también participa de la Alianza para un Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), de la cual fue signatario desde que el país decidió adherirse a este mecanismo, asumiendo el compromiso de elaborar una política de justicia abierta. Junto con los otros poderes del Estado costarricense, firmaron en 2016 la Acuerdo para un Estado Abierto. Es el único poder judicial de los participantes en OGP que ha desarrollado un proceso de co-creación de esta política, que la Corte Plena recién aprobó en el 2018 y se encuentra en fase de ejecución.

Recientemente, la Comisión de Ética y Valores, la Dirección de Auditoría Interna, la Comisión de Transparencia y la Oficina de Control Interno, Transparencia y Anticorrupción iniciaron un proyecto denominado “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema de detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción”, es financiado por el gobierno de los Estados Unidos de América y ejecutado por la empresa National Center for State Courts (NCSC). Su objetivo es establecer alianzas estratégicas para diseñar y ejecutar un programa de formación del personal del Poder Judicial que incluye la obtención de conocimientos actualizados requeridos para la gestión de los riesgos vinculados al fraude y actos de corrupción, con énfasis en medidas preventivas y de mitigación de este tipo de eventos (véase adelante sobre su ejecución).

Capacidades de los órganos de control interno

Existen diferentes niveles de normativa interna para los mecanismos preventivos

El Poder Judicial para el desarrollo y avance institucional en cuanto a los mecanismos preventivos de la corrupción, ha tenido que desarrollar una serie de reformas normativas que son las que han permitido la aplicación de estas herramientas. Dentro de este complejo entramado existen diferentes niveles de sostenimiento a nivel jurídico, que de alguna forma brindan una mayor o menor estabilidad, legitimidad institucional y capacidades para su sostenimiento a través del tiempo.

En el cuadro 4, se nos indica de las diferentes instancias y comisiones que han sido creadas para la prevención de la corrupción, la normativa que le da origen y el órgano superior del cual son dependencia. Es fundamental aclarar que no todas estas instancias al momento de la redacción del informe se encuentran activas, sin embargo, se parte de la premisa de visibilizar el avance institucional en dicha materia dentro del plazo estudiado.

Cuadro 4

Documento de creación y dependencia superior de los órganos asociados a mecanismos preventivos de la corrupción

Instancia	Documento de Creación	Dependencia
OCITRA	Acta Consejo Superior N° 34-17	Consejo Superior
Secretaría Técnica de Ética y valores	Acta Corte Plena N°- 16-2007	Comisión de Ética y Valores
Auditoría Judicial	Ley n°6152	Consejo Superior
Unidad de Investigación Sociolaboral y de antecedentes	Acta Corte Plena N°- 55-2014	Dirección Humana Gestión
Inspección Judicial	Ley N° 5495	Corte Plena
Comisión de Transparencia y Anticorrupción	Acta de Corte Plena N°55-014	Corte Plena
Comisión de Régimen Disciplinario		Corte Plena
Comisión Justicia Abierta	Acta de Corte Plena N° 50-17	Corte Plena
Comisión Evaluación de Desempeño		Corte Plena
Contraloría de Servicios	Acta Corte Plena N° 33-2000	Consejo Superior

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo observado, es posible determinar que muchas de estas instancias creadas fueron creadas principalmente por acuerdos de Corte Plena y las más antiguas a través de legislación a nivel nacional, a estas últimas al mismo tiempo dicha condición puede facilitar que sean los entes con mayor acceso a recursos y con una estructura organizativa mucho más robusta que las otras.

Asimismo, las creadas por Corte Plena, tendrán diferencias dentro del marco normativo del Poder Judicial a partir del ente superior que poseen, ya que por ejemplo la Secretaría Técnica de Ética y Valores, es dependiente de otra comisión y no estrictamente de la Corte, lo que implica una desventaja organizativa en términos de sus recursos y marco de acción dentro de la institución y que como veremos más adelante es de las que posee presupuestos más limitados. Por otra parte, las que no se encuentran reguladas por medio de leyes, tienen más posibilidades de eventualmente verse comprometidas financieramente según las necesidades institucionales, a diferencia de las que son protegidas por marcos normativos más amplios.

Traslape de funciones en la constante en la organización de los mecanismos preventivos

La función de control interno se encuentra transversalmente en la estructura organizacional del Poder Judicial, dado que atañe a las jefaturas, y distintos puestos en los despachos judiciales y órganos auxiliares. En esta sección se limita a órganos internos especializados, que, si bien no son los únicos, sí son una pieza crucial. Se excluyen también los órganos de gobierno judicial (Corte Plena, Consejo Superior, otros consejos, y las direcciones), los cuales cumplen una función de control muy importante, pero no son exclusiva o primordialmente para esto, sino que la combinan con muchas otras competencias. Los diez grupos de trabajo de reformas urgentes para la mejora del Poder Judicial tampoco se están analizando, debido a que son de carácter puntual para generar ciertos productos y no tienen estructura ni permanencia en el tiempo.

Dejando de lado esas exclusiones, en la estructura de control interno participan al menos cinco comisiones relacionadas directamente con estos temas, cada una de ellas dirigida por una persona distinta, usualmente magistrado o magistrada:

- Comisión de Ética y Valores: magistrado Luis Porfirio Sánchez.
- Comisión de Transparencia y Anticorrupción: magistrada Patricia Solano Castro.
- Comisión de Evaluación de Desempeño: magistrado Jorge Olaso.
- Comisión de Gestión Integral y Acreditación (GICA): magistrada Julia Varela
- Comisión de Régimen Disciplinario: magistrado Luis Porfirio Sánchez.
- Comisión de Justicia Abierta: magistrado Román Solís.

Además de las comisiones, se cuenta con la estructura que por ley establece compuesta por una Auditoría Interna, con diferentes secciones, y un Tribunal de Inspección Judicial a la cabeza de los órganos del régimen disciplinario. A estos órganos “clásicos”, se le unen en el Poder Judicial la Contraloría de servicios, la Oficina de control interno, transparencia y anticorrupción (OCITRA) y la Secretaría de Ética y Valores.

En su conjunto, el control interno refleja las características de la estructura del conglomerado judicial:

- Se ha desarrollado de manera importante en las últimas dos décadas, como se refleja en el gráfico, tanto a nivel normativo como de recursos disponibles (véase adelante). Ha estado presente en todas las olas modernizadoras, aunque con diferentes enfoques y niveles de presencia;
- Conserva la estructura vertical, en cuya cúspide se encuentra la Corte Suprema de Justicia, encargada de aprobar la creación de los entes, comisiones, políticas e instrumentos relacionados con este tema, pero que también debería velar por su adecuado funcionamiento;
- Está fragmentada, no solo por el carácter del conglomerado judicial, en donde cada órgano auxiliar tiene su propia estructura de control interno, sino también porque dentro de la llamada administración superior, o gobierno judicial, se identifican al menos cinco órganos

especializados y cinco comisiones relacionadas con el tema, que se interrelacionan bilateralmente con los otros órganos de gobierno, pero no de manera coordinada (véase también NCSC, 2018, pág. 43);

- Carece de metodologías de evaluación para determinar cuál es su impacto en el combate de la corrupción interna. En la recopilación de información y entrevistas para este estudio, fue difícil establecer con datos el alcance, costos, y resultados de las iniciativas, incluso de las más recientes. Esto concuerda con el informe de NCSC, en donde extrañan datos que den cuenta de distintas fases del combate a la corrupción (ver sección semifinal de este documento).

Cuadro 5
Funciones de control que competen a órganos especializados

Órgano	Funciones
Oficina de control interno, transparencia y anticorrupción (OCITRA)	Autoevaluación Gestión de riesgos Investigación y análisis Transparencia Capacitación en control interno
Auditoría	Fiscalización Advertencia y asesoría constructiva y de protección a la administración Información, análisis, evaluación, comentarios y recomendaciones en forma previa, concomitante y posterior
Tribunal de la Inspección Judicial	Ejerce control regulador constante Resuelve quejas Aplica sanciones Asegurar asistencia y servicio Visita oficinas judiciales
Contraloría de servicios (sede central)	Velar por la calidad del servicio Resuelve quejas Identificar conflictos potenciales PJ-usuario Contribuir a solucionar problemas funcionales
Secretaría de Ética y Valores	Orientar, asesorar, recomendar y dictar políticas Implementar Sistema de Gestión de la Ética Brindar soporte técnico y ejecutar acuerdos de la Comisión de Ética Generar proyectos de promoción de valores Formación Axiológica

Fuente: Elaboración propia con base en normativa de cada órgano.

Existen limitados recursos humanos y financieros

Si se suma el presupuesto de los cinco órganos especializados en control interno para el 2017, representa cerca del 2% del presupuesto total ejecutado de la institución (Oficina de control interno, Auditoría, Inspección Judicial, Contraloría de servicios (sede central), Secretaría de Ética y Valores). Al igual que los recursos judiciales en general, la disponibilidad financiera para estos órganos ha ido en aumento en la última década (gráfico 9).

En el informe “Brechas de Riesgo y Buenas Prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción” señaló en varias ocasiones las limitaciones de recursos que se tienen para esta función. Por ejemplo, resaltó la importancia de la labor preventiva que realiza la Secretaría de la Ética y Valores, en contraste con el escaso presupuesto con el que cuenta para realizar eventos y dar cobertura a toda la población judicial (NCSC, 2018, pág. 28). En el Tribunal de la Inspección Judicial, la existencia de únicamente cinco investigadores y la escasez de recursos, hace difícil recabar suficiente prueba y establecer con certeza si se trata de faltas leves, graves o gravísimas (pág. 55). Las visitas in situ que hace la Inspección, claramente un mecanismo preventivo y disuasivo, cuentan con cuatro personas para todo el país (Carmona, S., Comunicación personal, 2018).

Durante el proceso de entrevistas, hubo una queja generalizada por la escasez de recursos. Cuando se presentaba esta queja, se les consultó qué era exactamente lo que más necesitaban, dado el contexto de crisis fiscal y escasa posibilidad de crecimiento presupuestario. Las respuestas se concentraron en la necesidad de recurso humano (cuadro 6).

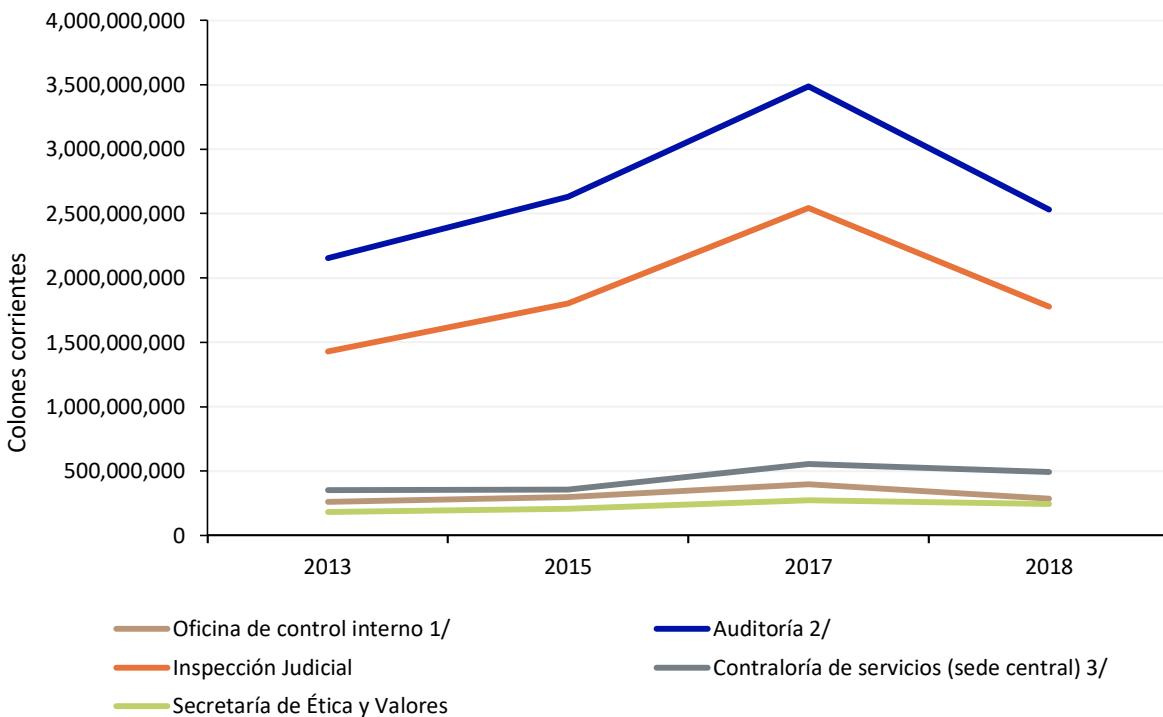
El pago de profesionales (la planilla) dentro de cada órgano de control concentra la mayor parte de sus partidas presupuestarias. Por ejemplo, la Auditoría Interna consignó en su Informe de Labores de 2017 que solamente se le habían asignado 5 millones de colones para actividades de capacitación, con lo cual tuvo que complementarse con recursos de la Dirección de Gestión Humana. Aun así, sus actividades de formación y preventivas representan un porcentaje pequeño de su labor, debido a las restricciones de personal (Informe de Labores, Auditoría Interna). La Secretaría de Ética y Valores mencionó que solo contaba con diez millones de colones al año para actividades de formación (Sebiani, Comunicación Personal, 2018).

Cuadro 6
Recursos humanos por órgano de control y comisiones. 2018

Ente	Personal asignado	Solicitud de recursos
Oficina de control interno (OCITRA) 1/	5 profesionales y 1 asistente administrativo	NI
Auditoría 2/	60 auditores	15 plazas más de auditores (2 por sección)
Inspección Judicial	46 personas, 5 investigadores	Más funcionarios para visita in situ
Contraloría de servicios (sede central) 3/	NI	Funcionarios y automóviles
Secretaría de Ética y Valores	4 profesionales y 1 secretaria	Experto en metodología
Comisión de Transparencia y anticorrupción	3 profesionales con recargo	NI
Comisión de Justicia Abierta	Conamaj	NI
Comisión de Gestión Integral y Acreditación (GICA)	4 profesionales y 1 secretaria	NI

Fuente Elaboración propia con base en informes de cada ente, y entrevistas.

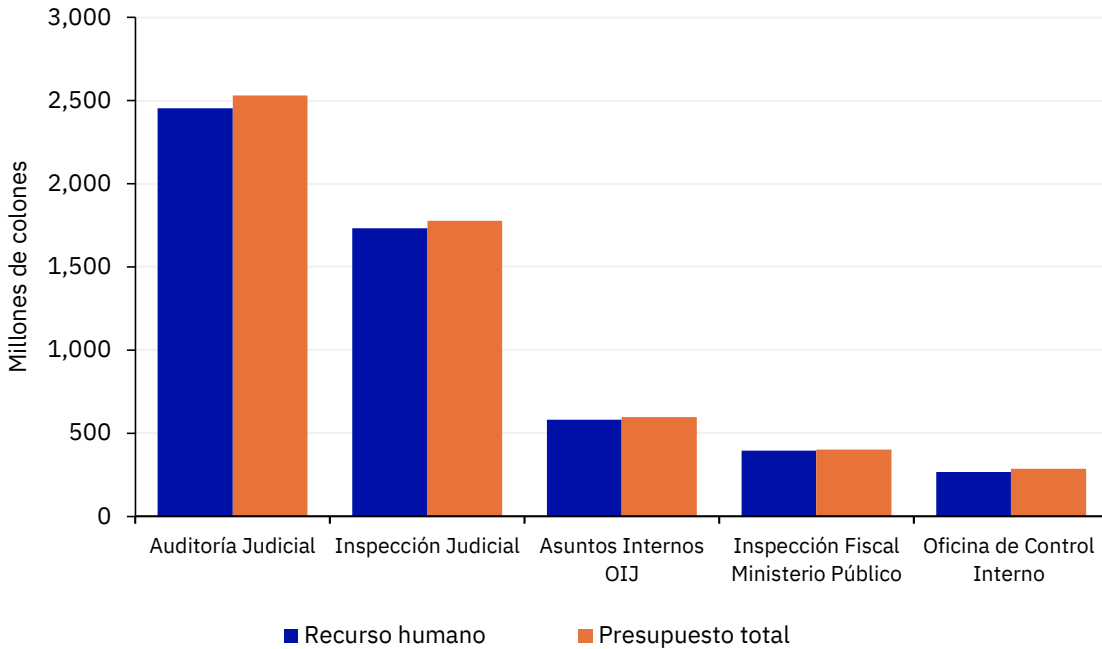
Gráfico 8
Presupuestos totales de algunos órganos de control interno. 2013-2018



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, varios años.

Gráfico 9

Presupuesto total y para el pago de recursos humanos, por órgano de control interno. 2018 (millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, 2018.

Funcionamiento de las iniciativas por temas

Habiendo repasado el marco institucional y con una breve indicación de las capacidades que poseen, en este apartado se consignan distintas iniciativas que se están llevando a cabo por estos órganos de control del Poder Judicial.

Cabe mencionar que este recuento procuró ser lo más exhaustivo posible en cuanto a la inclusión de iniciativas, sin embargo, no se trata de describir con demasiado detalle cada una, pues este no será una memoria institucional. En cambio, se presentarán estas acciones agrupadas en cuatro grandes ejes que son parte indispensable de un sistema de control ex ante, o preventivo.

Creación de marco de integridad y autorregulación

Dentro de este primer apartado se incluyen algunos de los principales esfuerzos destinados a promover instrumentos que hagan operativa la ética pública en el día a día del personal. Por ejemplo, códigos éticos y su correspondiente divulgación; cursos sobre ética e integridad y anticorrupción, sistema de valores, comités de valores o de probidad, regulaciones para el control de la corrupción, sobre conflictos de interés y otras faltas, promoción de la cultura de legalidad, evaluación de riesgos, índices de medición, etc.

En el caso concreto del Poder Judicial encontraremos una serie de mecanismos institucionales producto de reformas normativas, procesos formativos, elaboración de diagnósticos y diferentes actividades realizadas por los entes pertinentes. En ese sentido, cobra una especial relevancia los proyectos realizados Corte Plena, la Comisión de Transparencia, la Secretaría Técnica de Ética y Valores, la Oficina de Control Interno y el Tribunal de la Inspección Judicial.

En primer lugar, es fundamental detallar en la iniciativa de “Fortalecimiento de la Capacidad humana institucional en el tema detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción”. Esta iniciativa corresponde a uno de los proyectos desarrollados por el Poder Judicial en materia preventiva de las faltas contra la ética, esto por medio de la cooperación internacional con la Embajada de los Estados Unidos y que fue asignado a la empresa National Center for State Courts. Asimismo, ha contado como enlaces políticos institucionales la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, Comisión de Ética y Valores, y como enlaces técnicos la Auditoría Judicial, Oficina de Control Interno Transparencia y Anticorrupción y la Secretaría Técnica de Ética y Valores. Todas ellas lo mencionan como uno de los logros en sus informes de 2018.

En el marco del proyecto a nivel general su objetivo central y que pretende abordar a toda la institución es:

“fortalecer la capacidad del Poder Judicial costarricense (la definición de Poder Judicial incluye: los tribunales, juzgados, fiscalías, Defensa Pública y Organismo de Investigación Judicial (OIJ) para identificar, prevenir, controlar y monitorear los riesgos de fraude y corrupción en la institución, e implementar estrategias y capacitaciones para detectar y evitar la subversión y la penetración de grupos delictivos organizados.” (NCSC, 2018, p.1).

El primer producto como parte de este proyecto es el “*Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción, el fraude y las faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial de Costa Rica*”. El cual pretende posterior a un trabajo exhaustivo mostrar las áreas de riesgo para la corrupción y faltas a la ética en el Poder Judicial y fue finalizado en el mes de febrero de 2018.

A partir de este diagnóstico se logró aglutinar en grandes ejes de áreas sensibles en las cuales se realizaron recomendaciones específicas donde se lograron identificar oportunidades de mejora concretas. Para el caso del área preventiva se señalaron como elementos principales:

- Ingreso y postulación del personal.
- Canales de denuncia operativos
- Capacitaciones de buen nivel

Asimismo, otro hito en esta área es la aprobación al documento denominado “Política Axiológica, el día 12 de setiembre de 2011 la Corte Suprema de Justicia, el cual pretende “*orientar y educar en valores desde los contenidos de una ética social, laica y dialógica a quienes laboran en el PJ*” (Acta de Corte Plena 030-11, 2011). Esta normativa fue asignada para su desarrollo y ejecución como ente encargado a la Secretaría Técnica de Ética y Valores.

La STEV, como ente encargado desde la fecha de aprobación de la política se le ha designado para darle seguimiento, para el año 2017 rindió un informe al Consejo Superior (Oficio 41-STE-2018), donde se detalla el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos con los que cuenta esta política. Es importante señalar que está proyectada para el año 2026, por ende, su avance no es final en una importante cantidad de elementos.

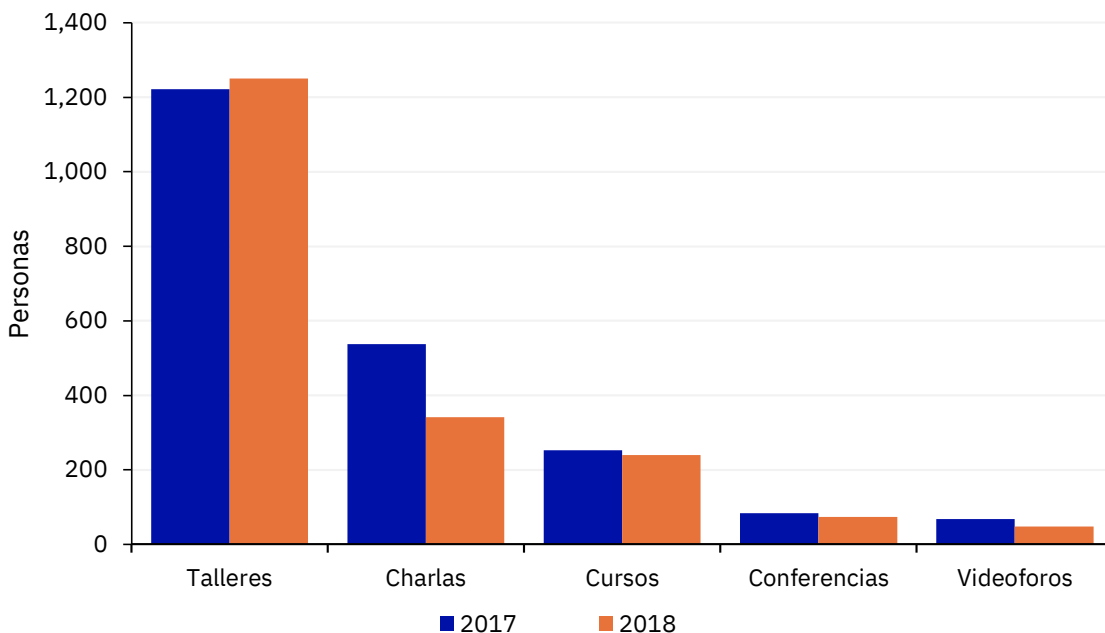
Hasta el momento la política axiológica ha logrado generar avances importantes en cuanto a la capacitación de personal, generación de un manual de valores compartidos, campañas, generación de mecanismos de participación ciudadana, mejoramiento en los procesos de selección, entre otros.

Asimismo, en esta primera área deben consignar las actividades formativas de la Secretaría Técnica de Ética y Valores, que se extiende a nivel nacional. Dentro de las actividades desarrolladas por este ente, se encuentra una serie de charlas, cursos, videoforos y talleres, para diferentes instancias del Poder Judicial.

Dentro de los contenidos abordados dentro de cada una de estas actividades contempla aspectos diversos asociados a la formación ética de las personas funcionarias del Poder Judicial. Esto abarca desde elementos básicos de lo que se entiende por ética, de la ética en el trabajo, formación moral, inclusión de la ética en el PAO, la ética como valor, la ética en lo cotidiano, entre otros. Según detalla los informes de labores de la Secretaría Técnica de Ética y Valores, para los años, tuvo un alcance que distribuido entre todas sus actividades se dio de la siguiente forma:

Gráfico 10

Cantidad de funcionarios del Poder Judicial participantes según tipo. 2017-2018



Fuente: Elaboración Propia según datos de la Secretaría Técnica de Ética y Valores, 2018.

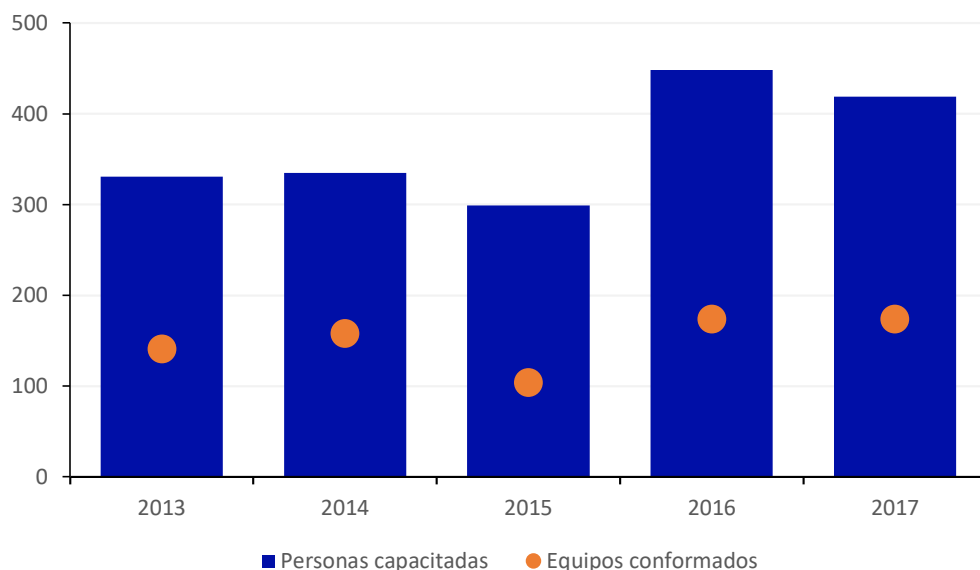
Se han procurado realizar estos procesos de capacitación de forma sistemática y se han diseñado planes para su ejecución basados en necesidades propias de cada una de las zonas del país. Es por esto, que se ha priorizado entre algunas zonas y despachos del país para su aplicación, considerando sus dificultades particulares y posibles riesgos (Sebiani, comunicación personal, 2018). Asimismo, se ha procurado realizar intervenciones de tipo más intensiva en una sola unidad donde se aborde de forma progresiva el tema ético, esto ante la poca efectividad de realizarlo de forma dispersa.

Debido a las importantes limitaciones presupuestarias y operativas ya mencionadas, no se logra que todo el personal judicial sea capacitado al menos una vez al año. (Sebiani, comunicación personal, 2018). En ese sentido la información mostrada sobre participación en actividades de la Secretaría (gráfico 8) señala lo distante que se encuentra esta instancia de poder abarcar a los casi catorce mil funcionarios judiciales.

Por otro lado, la Unidad de Control Interno ha desarrollado un importante proceso de capacitación en áreas diversas como la selección y control de riesgos. En este sentido, es relevante el proyecto de capacitación en conjunto con la Dirección de Gestión Humana, donde realizó una oferta de capacitación dirigida a la toda la población judicial, especialmente a los encargados de dar apoyo en despachos y juzgados.

Esta Unidad le ha correspondido así mismo llevar adelante el proceso de capacitación sobre el Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional, el cual consiste en un programa de gestión de riesgo el cual comprende a toda la estructura organizacional del Poder Judicial, y nace acorde a los elementos contenidos en la Ley de Control Interno. El proceso de dar a conocer y capacitar a la población este sistema se ha desarrollado de forma progresiva en diferentes años, buscando priorizar la capacitación en lugares donde se ha identificado un mayor riesgo (gráfico 12).

Gráfico 11
Cantidad de Personas Capacitadas y equipos fortalecidos o conformados por la Unidad de Control Interno en el programa SEVRI- PJ. 2013-2017



Fuente: Oficina de Control Interno del Poder Judicial, 2018.

Partiendo de los elementos que contiene la política axiológica, las mayores limitaciones están en función de las dificultades operativas existentes para tramitar y ejecutar todos los ejes que la componen. Asimismo, para el manejo de los procesos de capacitación la rotación de personal interna de la institución puede ser una dificultad en el tanto, rápidamente surge población sin capacitación y su actualización se ve limitada por la reducida cantidad de funcionarios destinados a estas instancias.

A partir limitaciones operativas y de cuando la gestión se ha realizado por entes del Poder Judicial, es posible validar el contenido del diagnóstico de brechas de riesgo, donde sugiere posibles duplicidades de funciones entre entes que manejan los aspectos preventivos de la corrupción. En ese sentido, dos instancias realizan labores que se traslapan, ambos con pocos recursos financieros y de personal, lo que necesariamente conlleva a que sea necesario valorar la pertinencia de su descentralización, tal como indica la NCSC, donde indica que en el Poder Judicial la capacitación en temas de corrupción “no se encuentra centralizada en una sola entidad como ente ejecutor y tampoco en un solo organismo, cuando menos, como coordinador.” (NCSC, 2018, p.25).

Pasando a las iniciativas de autorregulación, en el año 2014 se crea en la Corte Plena la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado en el Poder Judicial, posterior a que a nivel institucional se presentarán una serie de hechos delictivos asociados a funcionarios judiciales con organizaciones de este tipo. Esta comisión tenía como objetivo realizar un diagnóstico dentro todo el Poder Judicial y brindar una serie de recomendaciones a nivel institucional que pudieran prevenir y combatir la corrupción y las faltas contra la ética.

Al presentar su informe de labores final, en el acta 55-14 de la Corte Plena esta comisión brindó elementos de aplicación para todo el Poder Judicial, que significarán para después cambios a nivel institucional y normativo. Dentro de las recomendaciones para ser implementadas, se encuentra “*Crear un régimen de incompatibilidades a través de una reforma legislativa.*” (Acta 55-14, 2014, p.14) la cual fue presentada por la Comisión de Transparencia y actualmente se encuentra en la Corte Plena donde se espera su respectiva aprobación. Dentro del proceso de entrevistas realizado por investigadores del Estado de la Nación a funcionarios del Poder Judicial, se ubican posibles razones para que aún no se dé su aprobación, que van desde la falta de celeridad dentro de los procesos de discusión o incluso voluntad de alguno de los actores involucrados en su aprobación.

Asimismo, el Poder Judicial ha desarrollado otras iniciativas de cambios dentro de la normativa y códigos a nivel institucional que complementan la propuesta ya mencionada anteriormente. Esto abacá al mismo tiempo la exigencia de generar insumos institucionales que vayan acorde a los cambios normativos a nivel nacional, como por ejemplo la implementación de la Ley 84422 “*Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la función pública*” y la Ley 8292 “*Ley General de Control Interno.*”

En ese sentido es fundamental hacer mención del “*Guía de conducta para empresas proveedoras de bienes y servicios al Poder Judicial*” desarrollado por la Secretaría Técnica de Ética y Valores y la Auditoría Judicial.

Por otra parte, como uno de elementos en construcción producto del proyecto con National Center for State Courts, se encuentra dentro de sus objetivos la construcción de un nuevo Código de Ética para el Poder Judicial, en un proceso participativo y validado en talleres con funcionarios, expertos y sociedad civil.

A nivel disciplinario, con el fin de un abordaje más efectivo de las faltas contra la ética y el deber de probidad se realizó un trabajo integrado entre la Inspección Judicial y la Oficina de Control Interno, Transparencia y Anticorrupción, con el fin de tipificar de forma adecuada y adaptado a los desafíos de la normativa nacional las faltas contra la ética pública. Esto ha permitido contar una clasificación más unificada, que facilite el cumplimiento de la normativa institucional y nacional, de forma más efectiva.

Por último, en este marco de generación de iniciativas que generen marcos de integridad y autorregulación, se han dado espacios de intercambio y mejora dentro de los diferentes entes encargados de los mecanismos preventivos de las faltas contra la ética en el Poder Judicial. En ese sentido la Oficina de Control Interno, la Inspección Judicial, la Secretaría Técnica de Ética y Valores han participado activamente como miembros de las comisiones institucionales y subcomisiones asociadas a temas de corrupción y faltas contra la ética.

Fortalecimiento de Órganos de Control Interno

En esta área se clasificaron los temas relacionados con el control interno, los órganos como la auditoría interna, la contraloría ciudadana, oficinas de fiscalización y estadísticas, planificación, régimen disciplinario, canales de denuncia, y cualquiera que administre prácticas de

transparencia y rendición de cuentas de la gestión judicial. Esto implica cada una de las medidas que pretenda dar insumos a las instancias preventivas y sancionatorias para dar una mayor efectividad a sus labores.

Dentro de este conjunto de medidas se presenta el “*Sistema de Alerta Temprana*” desarrollado por la Comisión de Transparencia-Oficina de Control Interno Transparencia y Anticorrupción y la Dirección de Tecnología de Información, que consiste en una herramienta automatizada para obtener información constante sobre indicadores de riesgo y que podrían mostrar cambios relevantes en las actividades de las personas que laboran para el Poder Judicial que tienen algún grado de vulnerabilidad ante el riesgo de corrupción, con el fin de que la administración pueda considerar las medidas adecuadas. Por ende, para su detección no parte de conductas irregulares sino más bien de posibilidades de contexto que podrían generar condiciones de riesgo. Esto permite generar insumos para la toma de decisiones y la orientación de los recursos institucionales, además de generar previsiones a razón de las realidades en diferentes despachos según su contexto y ubicación geográfica.

Con el fin de comenzar la ejecución de esta iniciativa se logró generar un plan piloto de prueba y demostraciones del sistema, con lo que se pretende finalizar su proceso de elaboración y poder entrar en producción con la aprobación de la administración superior. De momento no se conocen los resultados del informe del plan piloto por parte del Estado de la Justicia, sin embargo, a nivel institucional ya se encuentra preparado para su conocimiento en Corte Plena y para la aprobación final del proyecto.

Por otra parte, atendido los vacíos institucionales para la prevención en materia de reclutamiento y selección de personal se creó la “*Unidad de Investigación Sociolaboral y de antecedentes*”. Es una Unidad generada dentro del Poder Judicial en la Dirección de Gestión Humana, que pretende elaborar un diagnóstico efectivo de las personas que ingresarán a laborar dentro de la institución, como un filtro a nivel moral y ético. Nace como una instancia especializada y que debe realizar sus funciones en la totalidad de concursos de puestos de nuevo ingreso a ocupar algún cargo.

La Unidad nace a partir de las recomendaciones de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado en el Poder Judicial en el año 2014 y que en el Acta 55-14 de Corte Plena dentro de las recomendaciones de este ente, se recomienda y solicita su creación. Se da con el fin de crear una instancia que pueda endurecer y dar profundidad a los criterios de selección del Poder Judicial, sin embargo, no se establece el otorgamiento de recursos permanentes para ejecutar su funcionamiento.

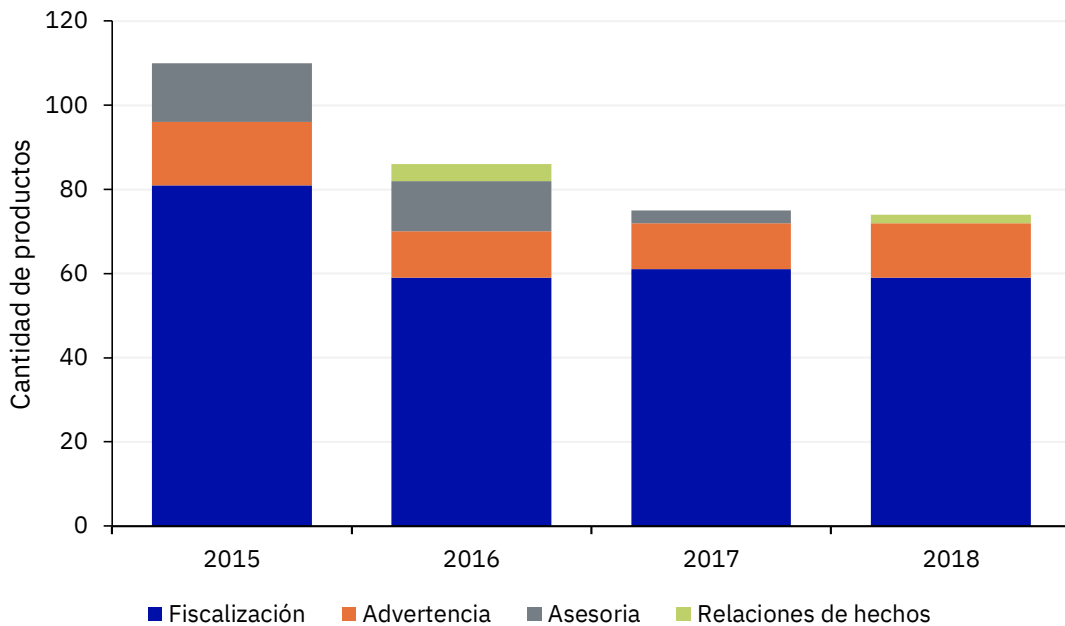
El proceso de selección y filtro con el que cuenta esta instancia reciba anualmente aproximadamente 4000 casos anualmente y que ha tenido un importante crecimiento a partir de su creación, sin embargo, se ha visto acompañado de una disminución en sus recursos financieros y de personal, lo que resta posibilidades de ejecutar los procesos de investigación

Por otra parte, de relevancia señalar el papel de la Auditoría Judicial Interna que es un ente creado por Ley N° 6152, el 10 de noviembre de 1977, entrando a regir al siguiente año, en la cual desarrolla una serie de actividades especializadas con el fin de velar por el cumplimiento de

objetivos institucionales mediante la evaluación control de los procesos y mejoramiento de la efectividad. Esta instancia logra identificar cuatro tipos de riesgos sobre los cuales se aborda: riesgo inherente, control, detección y propio de la auditoría (García, comunicación personal, 2018).

Asimismo, esta instancia elabora de forma permanente productos que dan respuesta, a los tipos de riesgos ya identificados de forma previa. Los cuales en los últimos años se han comportado de la siguiente forma:

Gráfico 12
Productos anuales de la Auditoría Interna del Poder Judicial, según tipo. 2015-2018



Fuente: Informes de Labores Auditoría Interna Poder Judicial, varios años.

Tal como se muestra en el gráfico existe una caída importante en la cantidad de productos elaborados anualmente por parte de la auditoría judicial, lo cual puede atribuirse a diferentes factores donde tiene especial preponderancia la complejización de los casos atendidos por esta instancia y por “sus dificultades operativas en las cuales 900 oficinas son atendidas por únicamente 60 auditores judiciales” (García, comunicación personal, 2018). Esto genera que otras instancias y materias continúen creciendo de forma acelerada generando un mayor recargo de trabajo sin que esto se vea reflejado en más recursos de personal.

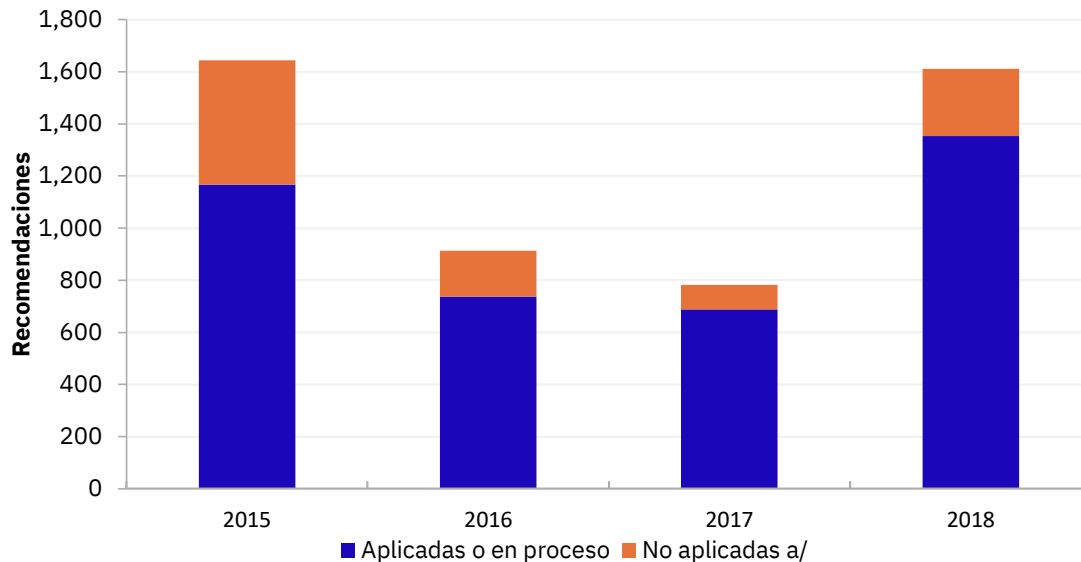
Es de relevancia señalar que la mayoría de intervenciones son informes de fiscalización, es decir control posterior, donde ya se ha materializado un riesgo. En ese sentido se indica que en el mismo Poder Judicial “los auditores descubren únicamente el 10% de los casos el 90 % se queda en chisme” (García, comunicación personal, 2018), lo cual pone en manifiesto una tendencia de intervención con un escaso enfoque preventivo y donde tiene como problemática la colusión, entendida como el ocultamiento de evidencia por parte de operadores judiciales (Idem), lo que genera que las detecciones de irregularidades se den hasta un periodo *expost*. Tomando en

consideración este hecho, es que ha tenido una gran relevancia en el desarrollo de mecanismos preventivos el proyecto antifraude de la National Center for State Courts.

Por otra parte, la Auditoría Judicial, tiene la capacidad de generar recomendaciones a diferentes instancias del Poder Judicial, con el fin de facilitar y mejorar sus procesos de gestión, ante posibles riesgos detectados, las cuales durante el periodo 2015-2017 se aplicaron de la siguiente forma:

Gráfico 13

Recomendaciones de la Auditoría Interna del Poder Judicial a otras instancias. 2015-2017^{a/}



a/ Las no aplicadas consideran las recomendaciones que fueron categorizadas como no aplicadas, archivadas, no aplica en el momento y perdió vigencia

Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Interna del Poder Judicial, varios años.

La información lo que nos muestra, es que a pesar de que ha existido una disminución en la cantidad de recomendaciones realizadas por la Auditoría Interna del Poder Judicial, se ha presentado un aumento en la cantidad de éstas que han sido aplicadas o que se encuentran en proceso de implementación.

Entre otras iniciativas se debe mencionar la introducción de temas asociadas a la probidad y rendición de cuentas en el Plan Estratégico Institucional, la automatización de la gestión de riesgos. Asimismo, se desarrollan herramientas apoyadas en nuevas tecnologías como por ejemplo la creación del Observatorio Anticorrupción y otros procesos formativos a parte de los ya mencionados enfocados a temas de ética y corrupción.

Rendición de Cuentas

Es la obligación de una persona funcionaria de presentar informes con respecto a su desempeño. Para este estudio, se enfatizará en la rendición de cuentas institucional, es decir, el Poder Judicial y las entidades que la componen, rindiendo cuentas por sus resultados. Además de mostrar información, la rendición de cuentas requiere que se presenten los datos con respecto a metas previamente definidas, o contra estándares que permitan valorar su tendencia. También debe existir un elemento de responsabilidad por las omisiones o no cumplimiento de metas. Esta responsabilidad es de doble vía, por lo cual se debe realizar en contacto cercano con la ciudadanía involucrada.

Dentro de la política de Participación Ciudadana del Poder Judicial, destacan dos ejes relacionados con la rendición de cuentas:

- -Control y fiscalización ciudadana: Refiere a las acciones orientadas a ejercer el control y la fiscalización de parte de la ciudadanía sobre la gestión del Poder Judicial, especialmente la calidad del servicio, las políticas y el gobierno así como el uso de los recursos económicos, humanos y materiales. Puede ejercerse por parte de personas individuales, las comisiones de personas usuarias, mesas de diálogo y grupos de control ciudadano u otros mecanismos cívicos.
- -Incidencia ciudadana: Refiere a las acciones orientadas a incidir en la toma de decisiones de la gestión judicial (políticas, directrices, gobierno, administración y calidad del servicio) de los diferentes ámbitos judiciales y a la apertura de espacios formales en la institución para la representación ciudadana (CONAMAJ, 2015).

Durante el año 2018, se elaboró un plan estratégico 2019-2024 para el Programa de Participación Ciudadana, el Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales y la Política de Justicia Abierta. Con este plan se pretendía solucionar vacíos y operacionalizar esfuerzos de Política de Participación Ciudadana que aprobada por la Corte Plena en el año 2015.

La Política de Participación Ciudadana, logró generar durante su implementación la generación de capacidades de atención a nivel institucional para promover la participación ciudadana. En donde se utilizaron recursos como materiales audiovisuales, campañas y procesos de diálogo institucional. Sin embargo, a través de los procesos de evaluación realizados por el Poder Judicial se determinó que: “algunas de estas personas indican que este proceso no es uniforme ni sistemático con todas las instancias del Poder Judicial, señalando incluso que algunas de esas instancias no muestran interés o que participan solamente por obligación” (CONAMAJ, 2017, p.15). Lo que nos habla de las dificultades en la cultura institucional para garantizar procesos participativos efectivos.

Por otra parte, diferentes instancias del Poder Judicial realizan y publican informes anuales llamados rendición de cuentas. En ese sentido se puede señalar lo realizado por la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia al inicio de cada año judicial, la Defensa Pública el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, ha implementado las rendiciones de cuentas

públicas, algunas visitan grupos de la comunidad (por ejemplo, el OIJ, o las sesiones de Corte Plena fuera de San José), y publican sus informes vía digital en sus respectivos sitios.

A nivel interno, también hay una práctica generalizada de presentar informes de labores de distintos despachos y comisiones ante el Consejo Superior o la Corte Plena. No todos estos informes son publicados en la página web, pero sí se pueden encontrar en cada acta de estos órganos cuando ya han sido conocidos, con la dificultad que implica la búsqueda de acta por acta.

La rendición de cuentas requiere ser más participativa y de mayor alcance a la ciudadanía y, pues por definición es un proceso de dos vías, y necesariamente debe tener realimentación de los usuarios. Por otro lado, un área de mejora consiste en desarrollar herramientas estandarizadas que permitan presentar información de forma más homogénea y comparada a lo largo del tiempo. Los informes de labores no presentan una estructura estandarizada, cambian las nomenclaturas y metodologías y no hay un mínimo de contenidos que sea exigido, de tal manera que no se convierta en una lista de logros.

Dentro de estos procesos de rendición de cuentas se puede considerar la labor realizada por la Inspección Judicial tiene dentro de sus funciones asignadas a nivel normativo la visita periódica a las diferentes oficinas y despachos del Poder Judicial una vez al año como mínimo. Las visitas tienen como objetivo, la verificación del cumplimiento de forma regular de los procedimientos y normas institucionales, además de recoger inquietudes e irregularidades que se puedan reportar en el accionar cotidiano de las instancias a las cuales se asiste. La generación de esas visitas, permite incluso la generación y apertura de causas en caso de que el inspector lo considere pertinente.

El proceso de visitas implica la necesidad de abordar las más de 900 oficinas y despachos con que cuenta el Poder Judicial a lo largo de todo el país. Partiendo de esta limitación, la Inspección Judicial reporta lograr visitar anualmente un aproximado de 180 despachos (Alfaro, comunicación personal, 2018).

“Ante la imposibilidad material de visitar todos los despachos en los plazos deseados, lo que genera es que sea necesario realizar un proceso de selección de los despachos a visitar. En ese sentido, se requiere en primer lugar atender los lugares donde se tenga conocimiento de mayores dificultades o que expresamente solicitan la visita al Tribunal de Inspección Judicial, a los cuales se entiende en un periodo mucho menor. Posteriormente se asignan los demás despachos tomando en cuenta su ubicación, *riesgos contextuales y cantidad de funcionarios laborando en la instancia.*” (Ibid)

Acceso a la Información y Transparencia

Se incluyen las actividades que realiza la institución, para cumplir con su obligación de brindar información completa y oportuna sobre su quehacer. Esta dimensión incluye el acceso a la información, la calidad de los datos, la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la gestión.

Por ende, la Política de Justicia Abierta corresponde a unas de las iniciativas más recientes de apertura del Poder Judicial y ha estado a cargo de la Comisión Nacional para el mejoramiento de la Administración de la Justicia (CONAMAJ). Esta iniciativa responde a un proceso de involucramiento con la ciudadanía desde el diseño hasta la definición de iniciativas, finalmente luego de un proceso de un par de años, la política de Justicia Abierta fue aprobada por la Corte Plena 10-18 del 12 de marzo de 2018 (Acta n° 2939-18, Corte Plena). Se entiende por Justicia Abierta:

“La Justicia Abierta es una forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia.” (Acta 2939-18 Corte Plena, 2018, p.15).

El proceso de vinculación con el Poder Judicial, con la sociedad partiendo de los enfoques de un Estado Abierto es novedoso en el tanto la misma OCDE afirma que: “*este Poder se encuentra “entre los más avanzados a nivel mundial en transparencia, rendición de cuentas y participación, y que se cuenta con estrategias para crear un Poder Judicial Abierto”* (Acta 2939-18 Corte Plena, 2018, p.9).

Posterior a la aprobación de la política, se ha desarrollado un proceso de formulación de 22 iniciativas de Justicia Abierta, donde aparecen como encargados funcionarios judiciales, activistas, representantes de organizaciones de sociedad civil y académica incluido el mismo Estado de la Justicia. Esto se encuentra en desarrollo incipiente por ahora.

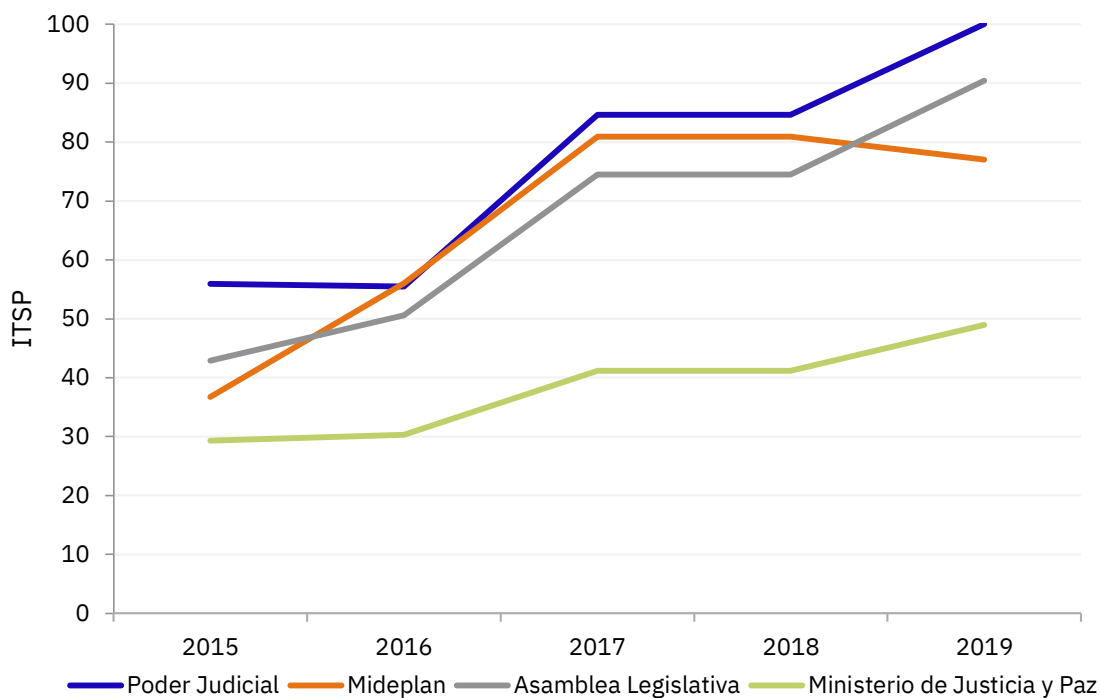
De las iniciativas formuladas en el marco de la política de Justicia Abierta, únicamente dos cuentan con un avance importante, son: la “*Aplicación móvil del OIJ*”; y, la iniciativa de “*Sitio Web de Justicia Abierta*” a cargo de Aurelia Bolaños Castro comunicadora de CONAMAJ y cuenta con un avance del 75%. A través de esta herramienta se pueden acceder a los textos completos de las 22 iniciativas de Justicia Abierta con su respectivo avance, a 9 conjuntos de datos abiertos (compras, salarios, estadísticas policiales, presupuesto, etc).

Por otra parte, se cuenta con una Mesa de Trabajo por la Justicia Abierta, la cual tiene como objetivo aglutinar a organizaciones de la sociedad civil, que posteriormente tienen la posibilidad de nombrar representación en la Comisión de Justicia Abierta del Poder Judicial y ser parte activa de este proceso institucional.

En este eje de transparencia se debe mencionar la disponibilidad de información de la institución a través de distintos mecanismos. El principal mecanismo de comunicación es su página web, en particular destacan los Anuarios Estadísticos, la página de Datos Abiertos, que contiene por ahora 9 conjuntos de datos, y un eficiente buscador recientemente estrenado Nexus. El Poder Judicial cuenta con un comité del sitio web, en el cual la Comisión de Transparencia participa activamente para optimizar sus puntajes en los índices de evaluación de sitios web. Debe mencionarse también que la institución cuenta con una app.

Según el Índice de Transparencia en el Sector Público, una iniciativa desarrollada por Defensoría de los Habitantes de la República en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial se encuentra como una de las 5 instituciones mejor evaluadas a nivel nacional y con un importante nivel de crecimiento sostenido en el tiempo. Como muestra el gráfico 3, el Poder Judicial, en comparación a los entes mejor y peor evaluados del Poder Ejecutivo, tiene una mejor calificación. Anteriormente estaba en la décima posición, pero en 2017 la Comisión de Transparencia realizó una evaluación de la página web para que se incorporaran los contenidos que evalúa el índice y dicha actualización le ha significado una mejora continua.

Gráfico 14
Índice de Transparencia en el Sector Público del Poder Judicial, MIDEPLAN, MJP y Asamblea Legislativa. 2015-2018

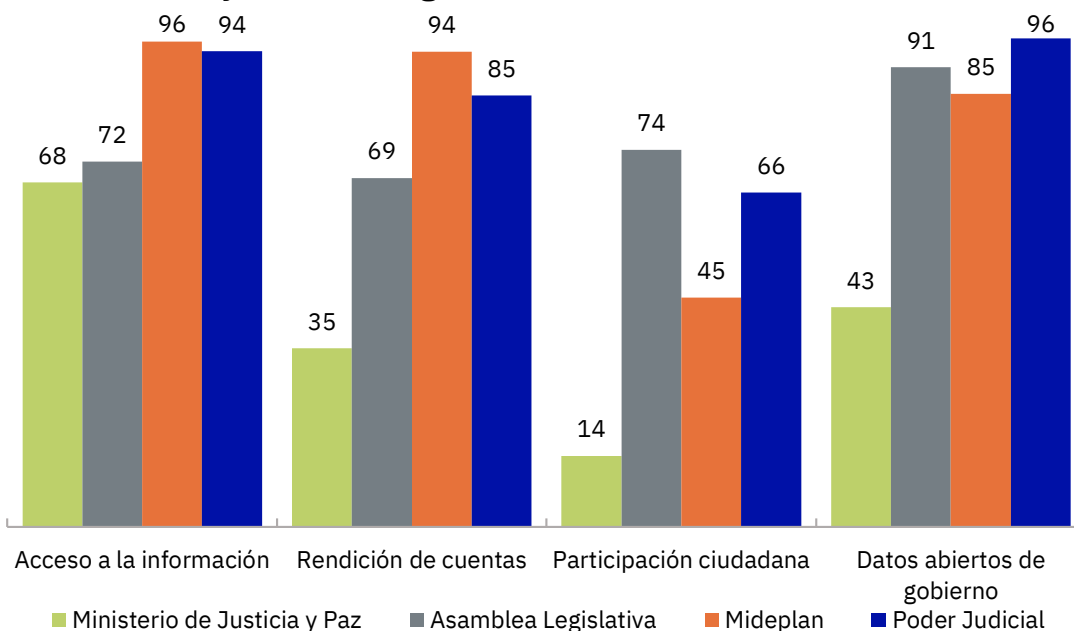


Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría de los Habitantes, 2019.

Este crecimiento, responde en buena parte a la valoración institucional de cumplir con los requerimientos de un sistema judicial abierto tal como se indicó anteriormente. Esto implica que hayan dado mejoras significativas a nivel operativo y organizacional, que han facilitado un mejoramiento en las áreas evaluadas. El siguiente gráfico nos muestra la distribución por parte de cada instancia, dentro de los ejes que componen el índice para el año 2018:

Gráfico 15

Dimensiones del Índice de Transparencia en el Sector Público distribuido del Poder Judicial, MIDEPLAN, MJP y Asamblea Legislativa. 2018



Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2018.

Podemos observar como a nivel general de las instituciones las mayores dificultades están en los mecanismos de participación ciudadana, lo que se ve reflejado en una disminución considerable de las cifras para todas las instituciones, a diferencia de otras dimensiones mejor evaluadas en términos generales como el acceso a la información.

Conclusiones

1. Partiendo desde la perspectiva de los mecanismos de control o preventivos, es posible afirmar que el Poder Judicial ha desarrollado una cantidad importante de entes, actividades, proyectos y normas destinadas a generar mecanismos preventivos de la corrupción y ello demuestra que esta dimensión es de importancia para la institución.
2. Estas medidas en su mayoría están centradas en transparencia y procesos formativos a nivel ético dentro del Poder Judicial; mientras que se nota menos intervenciones en el robustecimiento de los mecanismos institucionales de control y, aún menos, en la rendición de cuentas (entendida esta última como un proceso de dos vías, y con estándares mínimos).
3. El Poder Judicial presenta importantes dificultades a nivel operativo para desarrollar mecanismos de control a nivel ético, debido a la escasa cantidad de recursos y personal que limitan su alcance para cumplir sus objetivos más fundamentales. Es decir, la gran mayoría de instancias que intervienen en la prevención de la corrupción interna poseen escaso

presupuesto y personal, que explican coberturas muy limitadas e intervenciones esporádicas.

4. Los órganos de control cuentan con informes de labores que contienen estadísticas para sus macro procesos, pero fue difícil obtener estadísticas sistemáticas del alcance de las iniciativas más puntuales, su costo y resultados. Con lo cual se imposibilita hacer valoraciones más detalladas sobre la efectividad de las intervenciones en materia preventiva. Es importante que se incluyan también controles a la gestión de control interno.
5. Resaltan medidas novedosas de mapeo y disminución del riesgo institucional, responden a los elementos que se identificaron como áreas sensibles que la institución ha localizado en materia de corrupción, es el endeudamiento y situación económica de los funcionarios, los procesos de ingreso y selección y la falta de formación en temas éticos.
6. También es un Poder Judicial pionero a nivel internacional con la aprobación de políticas de participación ciudadana y justicia abierta. La implementación y seguimiento de estas políticas enfrentan el reto de permear a la organización judicial en sus distintos niveles y regiones.
7. Esta investigación sugiere problematizar la pertinencia de contar con casi una docena de órganos internos de control, que realizan en muchos casos funciones similares o que tienen difusas distancias de diferencia. Un agrupamiento de las instancias y/o una coordinación efectiva podrían mejorar su capacidad de ejecución y potenciar sus escasos recursos.
8. Asimismo, el Poder Judicial responde con lentitud a la adopción de nuevos mecanismos y normativa que prevenga la corrupción. Existe un andamiaje institucional rígido que dificulta los procesos de toma de decisión o implementación de nuevas herramientas, por ejemplo, los grupos de trabajo de reformas urgentes que contienen medidas muy relevantes para el combate a la corrupción interna, pero transitan lentamente en la agenda de la Corte Plena.

Referencias bibliográficas

- Buscaglia, E. 1998. An Analysis of Corrupt Practices Within the Judiciary in Latin America, in ESSAYS IN LAW AND ECONOMICS IV 223, 234 (Claus Ott & Georg von Wangenheim eds., 1998).
- CIEP-UCR. 2018. *Informes de Opinión Pública*. Sitio oficial, en <https://ciep.ucr.ac.cr/publicaciones/informes-opinion-publica>.
- d'Agostino, G., and Luca Pieroni L. 2016. "Government Spending, Corruption and Economic Growth". En: World Development Volume 84, August 2016, Pages 190-205.
- Defensoría de los Habitantes. Varios años. *Índice de Transparencia del Sector Público*. San José: Defensoría de los Habitantes.
- Lambsdorf, Johann Graf. 2003. *How corruption affects persistent capital flows*. Economics of Governance, 4, 3. 229. Nov 2003.
- Leiken, R. 1997. *Controlling the Global Corruption Epidemic*, Foreign Policy, Winter 1996-97, at 55, 68.
- Macaulay, Fiona. (2003). *Democratization and the Judiciary: Competing Reform Agendas*. In: M. D. A. G. Kinzo. Brazil since 1985. Economy, polity and society. Institute of Latin American Studies, University of London, London.
- Peruzzotti, E y Smulovitz, C. 2002. *Controlando la política : ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas, Buenos Aires, Argentina.
- Philp, Mark. 2000. *Access, Accountability and Authority: Corruption and the Democratic Process*. London.
- PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires. Alfaguara.
- Poder Judicial. 2011. *Política Axiológica*. San José: Comisión de Valores del Poder Judicial.
- Poder Judicial. 2015. *Acta 55-15 de la Corte Plena*. San José: Poder Judicial.
- Poder Judicial. 2017. Oficio nº 9913-17 de la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia. San José: Poder Judicial
- Poder Judicial. 2017. *Acta sesión nº34-17 del Consejo Superior*. San José: Poder Judicial. San José: Poder Judicial.
- Poder Judicial. varios años. *Informes de labores de la Comisión de Transparencia*. San José: Poder Judicial.
- Poder Judicial. varios años. *Informes de labores de la Secretaría Técnica de Ética y Valores*. San José: Poder Judicial.
- Poder Judicial. varios años. *Informes de labores de la Unidad de Control Interno*. San José: Poder Judicial.
- Poder Judicial. s.f. *Código de Ética del Organismo de Investigación Judicial*. San José: Organismo de Investigación Judicial del Poder Judicial.

- Rose-Ackerman, S. 1998. Corruption and Development, in ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1997, at 35, 37 (Boris Pleskovic & Joseph E. Stiglitz, eds., 1998).
- Seligson, Mitchell A. *The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries*. The Journal of Politics, vol. 64, no. 2, 2002, pp. 408–433. JSTOR, www.jstor.org/stable/2691854.
- Solórzano, A. 2019. *Percepciones y actitudes con la corrupción en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Wilson, B.; Villarreal, E. 2018. *Costa Rica's long, incomplete struggle against corruption*. In: Mungu-Pippidi, A; Johnston, M. 2017 (Eds). *Transititon to Good Governance. Creating a Virtuos Circles of Anticorruption*. Edward Elgar Publishing. U.K. https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/corruption-chapter-Costa-Rica-2015-revised-draft_may-23.pdf
- World Bank. 1997. *Poverty Reduction And Economic Management, Helping Countries Combat Corruption: The Role Of The World Bank 5* (1997).

Anexos

Anexo 1

Entrevistas realizadas

Entrevistado	Instancia	Cargo
Siria Carmona- Jason Alfaro	Inspección Judicial	Director(a)
Juan Carlos Sebiani	Secretaría Técnica de Ética y Valores	Director (a)
Roberth García	Auditoría Judicial	Auditor General
Luis Guzmán	Oficina Control Interno	Encargado de Transparencia
Olga Guerrero	Dirección Gestión Humana	Directora
Nancy Hernández	Comisión Transparencia	Magistrado (a) Coordinador
Luis Porfirio Sánchez	Comisión de Ética y Valores	Magistrado (a) Coordinador
Fernando Cruz	Corte Plena	Presidente CSJ