

## Capítulo 2

# La lucha contra la corrupción dentro del Poder Judicial

# 2

### Valoración general

El Poder Judicial es la principal instancia encargada de perseguir y sancionar la corrupción y, a la vez, uno de los entes más vulnerables a ese flagelo. Por ello su labor debe estar enfocada tanto en la persecución del delito, como en el blindaje de la institución para minimizar el riesgo de captura.

El balance general de este capítulo muestra un aparato judicial que reconoce la corrupción como un asunto prioritario desde el punto de vista interno –y no solo como algo que se debe resolver para los casos externos– y la posiciona como uno de los temas clave en sus esfuerzos de modernización. A lo largo del presente siglo el Poder Judicial ha diseñado e implementado, de manera desigual, iniciativas de apertura institucional y lucha contra la corrupción, algunas de las cuales fueron intensificadas a raíz de la crisis política generada por los escándalos de corrupción que se suscitaron en 2017, y que involucraron a altos jerarcas de este conglomerado.

Sin embargo, más de cinco años después de emprendidas las principales acciones en estos ámbitos, y a dos años de aquellos cuestionamientos traumáticos, la implementación de una buena parte de la agenda anticorrupción se encuentra en etapas iniciales y enfrenta severos obstáculos técnicos y financieros. La investigación que aquí se reseña identificó tres motivos que dificultan su puesta en práctica. El primero, de orden político, es que el modelo vertical de toma de decisiones requiere que la

Corte Plena apruebe todas las reformas, lo cual resulta política y logísticamente complicado. En segundo lugar, la aplicación de nuevas reglas para todo el Poder Judicial demanda una cantidad significativa de recursos, que permita cubrir la diversidad de órganos internos y la amplitud territorial de la institución (15 circuitos judiciales y 846 oficinas), para lo cual los despachos encargados de prevenir la corrupción no tienen capacidades infraestructurales y, en época de crisis fiscal, tampoco perspectivas de crecimiento. En tercer lugar, las iniciativas han seguido la dinámica propia del conglomerado, donde cada tema es desarrollado por un grupo, usualmente bajo el liderazgo de un magistrado o magistrada, con escasa coordinación entre equipos de trabajo, en una suerte de “feudos temáticos” que favorecen la dispersión de los esfuerzos.

El Poder Judicial ha mantenido las iniciativas relacionadas con los temas de lucha contra la corrupción, transparencia, participación ciudadana, justicia abierta, entre otras. En muchas de ellas ha sido pionero a nivel internacional; en especial, se nota un reciente y marcado énfasis en la prevención de la corrupción. Su agenda preventiva ha sido parte de la tercera ola de reformas judiciales (2007-2014) y se incluyó en el *Plan Estratégico Quinquenal 2013-2018*, así como en el trabajo de diversas comisiones y de diez grupos creados para plantear reformas urgentes en asuntos como la regulación del conflicto de interés y mejoras en el régimen disciplinario. Los frutos de esos esfuerzos son inciertos hasta ahora.

## Valoración general

Algunos son apenas incipientes, y sobre otros que tienen varios años de existencia no se logró obtener información sobre sus impactos, con la salvedad de la política de participación ciudadana, que cuenta con un informe de evaluación.

En cuanto a las labores de investigación, detección y sanción de la corrupción, en los últimos años se han reforzado algunos órganos de control interno. La más reciente propuesta, denominada “Creación y reforzamiento de las oficinas anticorrupción”<sup>1</sup>, se incluyó en el presupuesto institucional para 2020, que a la fecha de edición de este Informe no había sido aprobado por la Asamblea Legislativa. Para el análisis que se realiza en este capítulo se tomaron en cuenta la Auditoría Interna, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (en adelante Fapta) y el Tribunal de la Inspección Judicial. Los datos sobre casos de corrupción relacionados con el personal judicial son difíciles de desagregar. Ello significa que la gestión de estos órganos no puede generar alertas tempranas, ni la información respectiva está disponible de manera transparente para la ciudadanía. En aquellos entes en los que se pudo hacer la diferenciación de casos, se encontró una baja incidencia de asuntos directamente asociados a corrupción interna.

La Fapta es la encargada de preparar los casos relacionados con corrupción, tanto interna como externa. En los últimos dos años la gestión y equipamiento de este órgano experimentó cambios: se estableció un nuevo modelo de trabajo, se crearon las fiscalías territoriales y hubo un fuerte aumento en el volumen de asuntos recibidos. Esto también supuso un crecimiento del flujo de casos para el OIJ y la Jurisdicción Penal de Hacienda, que no han tenido un reforzamiento proporcional y constituyen dos de los principales cuellos de botella de los procesos, como se señala en el capítulo 3 de este Informe. Pese al fortalecimiento de las condiciones operativas de la Fapta, los indicadores que miden su efectividad, tales como casos terminados, duración y cantidad de sentencias en 2018, se encuentran en niveles similares a los de 2015.

Otro ámbito que merece especial atención es el régimen disciplinario, que se aplica cuando las causas de corrupción interna no

corresponden a delitos tipificados legalmente. La instancia a cargo de esta tarea es el Tribunal de la Inspección Judicial. A partir de 2012 se reforzó el personal de este órgano y, en consecuencia, se logró un aumento importante de casos atendidos y resoluciones emitidas. En el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se apuntaron algunas áreas de mejora, como la carencia de nomenclatura precisa y la poca claridad en la definición de las faltas, la necesidad de aumentar las visitas *in situ* y la imposibilidad de trazar las estadísticas de los procesos disciplinarios, lo que impide realizar análisis preventivos de la corrupción interna. Cabe mencionar que estos aspectos han sido objeto de mejoras por parte de la Subcomisión de Órganos de Control en Materia Disciplinaria y de los grupos de trabajo creados para plantear reformas urgentes al Poder Judicial. Varias iniciativas han sido acogidas por el Consejo Superior<sup>2</sup> y están implementándose; otras están en espera de aprobación por la Corte Plena.

Hasta ahora, el régimen disciplinario no es un mecanismo efectivo de alerta temprana para detectar las áreas de mayor riesgo, ni para sancionar las faltas cometidas. En el análisis efectuado para este capítulo se revisaron cerca de 549 causas agrupadas bajo el título “faltas asociadas al deber de probidad” (18 tipos en total), que se tramitaron en el período 2017-abril de 2019. El 57% de las denuncias se ubica en dos grandes categorías: el retardo injustificado de labores y la alteración del trámite normal para favorecer a una de las partes. Sin embargo, las sanciones no corresponden a las denuncias más frecuentes, sino que se concentran en el incumplimiento de obligaciones patrimoniales (deudas) y la realización de actividades indebidas durante períodos de incapacidad laboral. El mecanismo de visitas *in situ*, que puede ser muy útil para prevenir la corrupción, se usa poco, debido a que para tal efecto solo hay cuatro inspectores asignados, quienes deben atender 846 oficinas en todo el país.

La información recopilada sugiere que hay una tendencia a la mejora en la preparación del Poder Judicial para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, reactivada a partir de la crisis sufrida en 2017. Sin embargo, las estadísticas de los órganos de control y de su capacidad institucional, no permiten concluir que esas intervenciones han disminuido los riesgos de corrupción interna.

<sup>1</sup> Aprobada por la Corte Plena en sesión 22-19, celebrada el 6 de junio de 2019. Artículo VII (Presupuesto 2020).

<sup>2</sup> El Consejo Superior valoró dos informes de la Dirección de Planificación, los aprobó y tomó nota de las recomendaciones indicadas en ellos, las cual comenzaron a aplicarse recientemente. Consúltense los informes 861-PLA-2018 y 129-PLA-MI-2019, aprobados por el Consejo Superior en sesión 72-18, del 14 de agosto de 2018, artículo XLII, y en sesión 40-19, celebrada el 7 de mayo de 2019, artículo LX.

## CAPÍTULO 2

# La lucha contra la corrupción dentro del Poder Judicial

## Justificación

En 2014 se presentó un sonado escándalo contra una jueza que presuntamente recibió dinero por dictar una sentencia que liberó a varios acusados de narcotráfico. Ello motivó a la Corte Suprema a acordar una serie de acciones que promueven un mayor blindaje de la institución, entre ellas una mejora en el proceso de reclutamiento y evaluación de personal, la elaboración de un mapa de riesgos de corrupción y la creación de la Comisión Investigadora sobre Penetración del Crimen Organizado y Narcotráfico en el Poder Judicial<sup>3</sup>.

En el último semestre de 2017, otro escándalo que golpeó al Poder Judicial aceleró y profundizó las medidas acordadas años antes. En esa ocasión se involucró a la máxima jerarquía judicial en un hecho de corrupción. Las denuncias conllevaron la destitución de un magistrado de la Sala Tercera, al considerar los diputados y diputadas que existió un interés indebido en asuntos judiciales pendientes de resolver (Sequeira, 2018). Este evento generó un amplio escrutinio público de la Corte Suprema, particularmente a través de la creación de una comisión de investigación legislativa que cuestionó a varios funcionarios de alto rango, no solo del Poder Judicial, sino de todos los poderes del Estado (véase, más adelante, el recuadro 2.1).

Este capítulo presenta la información relacionada con la preparación del Poder Judicial para combatir

la corrupción interna, lo que incluye el desempeño de la Fapta, la aplicación del régimen sancionatorio y las iniciativas para promover la probidad dentro de la institución.

En el marco del Estado democrático de derecho, el Poder Judicial cumple un rol esencial como el árbitro que dirime conflictos de la ciudadanía, el guardián de los derechos y libertades de las personas y también el contrapeso para la siempre presente amenaza del poder político que pretende extender sus competencias legales. Dadas estas funciones, son frecuentes las presiones de grupos que intentan obtener fallos judiciales favorables a sus intereses. Es por ello que la primera acción de un régimen que aspira a perpetuarse en el Ejecutivo es controlar a jueces y magistrados para que sirvan al oficialismo.

Una manera de debilitar la independencia del Poder Judicial es involucrar a sus representantes en casos de corrupción. La ola más reciente de grandes escándalos de este tipo en América Latina ha tenido como protagonistas a magistrados y magistradas, miembros de la judicatura y de la Fiscalía, quienes forman parte de redes criminales de funcionarios y empresarios que orquestan el saqueo de las instituciones públicas, con un enorme perjuicio para la democracia.

Costa Rica, como signataria de las convenciones contra la corrupción de la ONU y la OEA, está sujeta a cumplir los mandatos de esos instrumentos del

<sup>3</sup> La Comisión se creó en junio de 2014 por acuerdo de la Corte Plena, junto con otras medidas para enfrentar la corrupción interna en el Poder Judicial. Estuvo integrada por la Presidenta y el Vicepresidente de la Corte, los presidentes de las salas Primera, Segunda, Tercera y Constitucional, el Fiscal General de la República y el Director General del OIJ, a quienes se encargó la identificación, mediante un mapeo con datos estadísticos y científicos, de las áreas vulnerables que podrían ser penetradas por los fenómenos de la criminalidad organizada y el narcotráfico (<https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial/vol170/>). El informe final de la Comisión se aprobó en noviembre del mismo año (sesión 55-14, acuerdo XVIII) e incluyó la presentación del proyecto “Ley para la creación de una jurisdicción especializada contra el crimen organizado y el narcotráfico”. Esa iniciativa fue aprobada en septiembre de 2017, pero no entrará en vigencia sino hasta el 2021, debido a una prórroga que solicitó la Corte a la Asamblea Legislativa (más detalles en el capítulo 4).

Derecho Internacional. El Poder Judicial es uno de los entes públicos que debe rendir cuentas periódicamente frente a los respectivos mecanismos de seguimiento y verificación. 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.*

Como se señaló en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, en el marco de la tercera ola de modernización judicial, es decir, aproximadamente de 2007 en adelante, la institución promovió un conjunto de iniciativas enfocadas en el logro de mayores niveles de transparencia, apertura, participación ciudadana y rendición de cuentas. Si bien es posible documentar una serie de acciones implementadas desde entonces, no existe, hasta ahora, un recuento sistematizado de su desarrollo y resultados.

En este capítulo se pretende determinar cuál es, actualmente, el grado de preparación del Poder Judicial para la lucha contra la corrupción. Por primera vez se sintetizan en un documento de análisis las diversas iniciativas que ha promovido la institución. A la vez, se hace un inventario de las capacidades con que se cuenta para enfrentar esta problemática.

### ¿Cómo se gestiona internamente la lucha contra la corrupción?

A partir de 2014 el Poder Judicial costarricense ha intensificado sus esfuerzos para combatir la corrupción a lo interno del sistema, a través de una serie de cambios normativos y organizativos de muy distinto alcance. Este capítulo analiza ese proceso. Su principal aporte es que sistematiza una gran cantidad de información dispersa sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales en ese ámbito, desde una perspectiva que permite una realimentación crítica.

El capítulo se divide en tres apartados. El primero presenta un marco general sobre el concepto de corrupción judicial y el estado actual de los recursos e instancias directamente relacionados con la lucha contra la corrupción. El segundo apartado enfatiza en los mecanismos de detección y sanción de la corrupción interna: la Auditoría Interna, la Fapta y el Tribunal de la Inspección Judicial. La última sección reseña las iniciativas de prevención y control de la corrupción que se han puesto en marcha, divididas en dos grupos: actividades de autorregulación y actividades dirigidas a la apertura institucional hacia la ciudadanía.

### Del concepto de corrupción judicial utilizado

El debate teórico sobre el concepto de corrupción incluye una amplia gama de posibilidades que exceden los fines de este trabajo<sup>4</sup>. Para efectos operativos se toma como base la definición de Philip (2001), a saber:

*...la corrupción pública atañe un servidor público que actúa en contra de las normas establecidas para su posición y en contra del interés público, para beneficiarse a sí mismo o a un tercero, y que con dicha acción recibe o permite el acceso a bienes, servicios o información para él o esa tercera parte (traducción propia).*

Esta definición abarca cualquier tipo de entidad pública y, por ende, la diversidad que presenta la nómina del conglomerado judicial: policías técnicos, personal administrativo de varios tipos y niveles, así como profesionales en Medicina, Derecho y Administración.

Buscaglia y Dakolias (1999) identifican algunas características que se asocian con una mayor vulnerabilidad a prácticas corruptas en el Poder Judicial:

- a. una alta concentración de poder en muy pocas personas situadas en la cúspide de la organización interna, con roles que concentran las decisiones y el control (por ejemplo, la figura de un juez que concentra una gran cantidad de procesos de toma de decisiones administrativas y jurisdiccionales);
- b. el elevado número de complejos procesos que usualmente siguen los casos en los tribunales, que no cuentan con sistemas de transparencia y monitoreo;

<sup>4</sup> En un extremo se utiliza una definición general, popularizada por la organización Transparencia Internacional, que se refiere a la corrupción como el abuso de poder para fines privados. En el otro extremo se emplea un concepto puramente legal, en el cual solo se consideran los delitos tipificados en las leyes. El debate es amplio, e incluye discusiones sobre las causas y consecuencias de la corrupción. El tema ha sido tratado por especialistas en Antropología, Economía, Psicología, Historia, Ciencias Políticas, y desde múltiples perspectivas (Heidenheimer, 1978; Heidenheimer y Johnston, 2002; Tavits, 2005; Klitgaard, 1988; Kurer, 2005; Nye, 1967; Peters y Welch, 1978; Philip, 2001).

- c. un alto margen de incertidumbre asociada a la flexibilidad en la interpretación de leyes, reglamentos, doctrinas y jurisprudencia (por ejemplo, cuando hay inconsistencias en casos similares y cambios abruptos de jurisprudencia sin explicación);
- d. pocas alternativas de resolución alterna de disputas, lo que obliga a continuar con el proceso legal;
- e. presencia de grupos de crimen organizado que ejercen presión y demandan prácticas judiciales corruptas para obtener impunidad.

Con la definición aquí utilizada se intenta superar la visión estrictamente normativa de la corrupción como sinónimo de ciertas figuras penales. En el ámbito interno del Poder Judicial –foco de interés de este capítulo– la corrupción puede abarcar conductas contrarias a la probidad que deben ser tratadas en un nivel administrativo, o bien faltas que se convierten en delitos y se procesan penalmente, a través de la Fapta.

Para determinar cuán frecuentes son estas conductas es necesario dotar de contenido al concepto, con un listado de posibles hechos definidos como corrupción interna, para luego investigar su incidencia. Con tal propósito este Informe utiliza un grupo de comportamientos identificados por el Tribunal de la Inspección Judicial bajo el nombre “faltas contra el deber de probidad”.

Según señalan los especialistas de la citada instancia, estas faltas están vinculadas directamente con prácticas corruptas, es decir, son las que con mayor frecuencia se relacionan con conductas indebidas en la dinámica de trabajo. No es posible afirmar que todos los funcionarios que incurrieron en ellas lo hicieron con una intencionalidad asociada a la corrupción. Sin embargo, en el universo de faltas al deber de probidad, este grupo específico aglutina las más proclives a estar asociadas con corrupción interna. A partir de este criterio, se obtuvo un subgrupo de 18 conductas:

1. Abandono injustificado de labores.
2. Aceleración o retraso de trámite para favorecer a una de las partes.
3. Aceptación y/o entrega de dádivas.
4. Actividades indebidas en período de incapacidad laboral.
5. Alteración de estadísticas y/o controles del despacho.
6. Alteración del trámite normal a favor de una de las partes.

7. Aprovechamiento de información confidencial.
8. Conflicto de intereses de índole patrimonial.
9. Incumplimiento en el resguardo y protección de los recursos públicos.
10. Incumplimiento de obligaciones patrimoniales.
11. Incumplimiento de horario de trabajo.
12. Interés indebido.
13. Omisión de denuncia de actos de corrupción.
14. Participación en actividades ilícitas.
15. Relaciones interpersonales que rocen con las funciones del cargo.
16. Retardo injustificado de labores.
17. Uso indebido de activos o servicios.
18. Uso y/o entrega de documentos alterados.

En el desarrollo del presente capítulo, el análisis del grado de preparación del Poder Judicial para combatir la corrupción interna se basa en estas faltas y en los delitos que se hacen del conocimiento de la Fapta. Además, se consideran los esfuerzos preventivos en esta materia.

Para la elaboración de este trabajo fue necesario reconstruir y sistematizar un gran número de registros administrativos dispersos, pues no existe una compilación centralizada. Con este aporte se busca mejorar el conocimiento sobre lo que se hace dentro del conglomerado judicial. No se pretende ser una memoria institucional, sino dejar evidencia documentada de los esfuerzos realizados en el marco de este Informe, para el análisis crítico y la reelaboración de fuentes de información muy diversas y de distintos niveles en la estructura del Poder Judicial.

### Marco institucional para el control de la corrupción es fragmentado

Desde principios del siglo XXI se observa un reforzamiento de los órganos de control del Estado costarricense, incluido el Poder Judicial (Wilson y Villarreal, 2018). En el capítulo “A veinte años de la modernización judicial” del *Segundo Informe Estado de la Justicia* se mostró cómo la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana fueron parte de los temas que ocuparon la atención del sistema de administración de justicia, dentro de la llamada tercera ola de modernización judicial.

El dinamismo en estas áreas se expresó en la creación de diversos entes de control interno, o en el fortalecimiento de los existentes. Desde que inició la reforma judicial, al menos catorce instancias especializadas<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La función de control interno es un eje transversal en la estructura del Poder Judicial, dado que atañe tanto a las jefaturas, como a diversas instancias en despachos y órganos auxiliares. Esta sección se centra en los órganos internos especializados, que no son los únicos, pero sí piezas cruciales en la lucha contra la corrupción. Se excluyen también los entes de gobierno judicial (Corte Plena, Consejo Superior, otros consejos y las direcciones), los cuales cumplen funciones de control muy importantes, pero no se dedican exclusiva o primordialmente a esa tarea, sino que la combinan con muchas otras competencias.

fueron instituidas o modificadas sustantivamente. 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 2.1). Destaca la introducción de temas asociados a la probidad y la rendición de cuentas como parte de los objetivos del *Plan Estratégico Institucional 2019-2024*. Para su cumplimiento se contemplan 37 metas e indicadores en los que se propone una serie de cambios a nivel “macro”: definición de políticas institucionales, establecimiento de protocolos, reforma del régimen disciplinario, modernización de los sistemas de gestión, reformulación de las prácticas de rendición

de cuentas, fortalecimiento de órganos especializados y mejoramiento de procesos en los órganos auxiliares de justicia<sup>6</sup>.

Es fundamental aclarar que, al momento de redactarse este Informe, no todas las instancias consignadas en el gráfico 2.1 estaban activas. No obstante, se mencionan todas las identificadas en este trabajo, para visibilizar el avance institucional en el mediano plazo, y no únicamente los esfuerzos más recientes.

Muchas de las instancias de control interno fueron establecidas por acuerdos de la Corte Plena o el Consejo Superior, de modo que su existencia depende de la voluntad de estos dos órganos. Solamente el Tribunal

### ► Gráfico 2.1

#### Principales entes e instrumentos de control interno del Poder Judicial, según año de creación y períodos u “olas” de modernización<sup>a/</sup>

<b>Segunda ola</b>	<b>1992</b>	Comisión de Ética y Valores
	<b>1999</b>	<i>Código de Ética Judicial</i>
	<b>2000</b>	Contraloría de Servicios
	<b>2004</b>	Unidad de Control Interno
	<b>2005</b>	<i>Código de Ética del Organismo de Investigación Judicial</i>
	<b>2006</b>	<i>Sistema Específico de Valoración de Riesgo del Poder Judicial</i> Comisión de Control Interno
<b>Tercera ola</b>	<b>2007</b>	Comisión de Evaluación de Desempeño Secretaría Técnica de Ética y Valores
	<b>2010</b>	Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia
	<b>2011</b>	<i>Política Axiológica</i>
	<b>2012</b>	Tribunal de la Inspección Judicial (reestructuración y reglas prácticas)
	<b>2014</b>	Comisión de Transparencia y Anticorrupción Comisión de Penetración del Crimen Organizado y Narcotráfico
<b>Cuarta ola</b>	<b>2015</b>	<i>Política de Participación Ciudadana</i>
	<b>2016</b>	Comisión del Régimen Disciplinario
	<b>2017</b>	Oficina de Control Interno, Transparencia y Anticorrupción (reestructuración)
	<b>2018</b>	<i>Política de Justicia Abierta</i> <i>Plan Estratégico Institucional 2019-2024</i>
		Grupos de trabajo de reformas urgentes: régimen disciplinario y normas éticas Comisión Interinstitucional de Justicia Abierta Oficina de Cumplimiento

a/ Se presentan en letra cursiva los instrumentos o documentos, para diferenciarlos de los entes.

Fuente: Elaboración propia con base en registros administrativos del Poder Judicial.

<sup>6</sup> El detalle de los objetivos, metas e indicadores asociados a probidad y rendición de cuentas puede consultarse en el *Plan Estratégico Institucional 2019-2024* de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

de la Inspección Judicial y la Auditoría Interna fueron creados por medio de legislación nacional. Estos entes conservan una estructura vertical, en cuya cúspide se encuentra la Corte Suprema de Justicia, aunque unos pocos, como la Secretaría Técnica de Ética y Valores, dependen de otras entidades. Por otra parte, los que no están regulados por leyes tienen más posibilidades de ver comprometida su sostenibilidad financiera según las necesidades institucionales.

En su conjunto, la estructura de control interno es fragmentada, no solo por las características del conglomerado judicial, donde cada órgano auxiliar tiene su propia instancia con responsabilidades en esta materia, sino también porque en la administración superior hay al menos cinco entes especializados y seis comisiones relacionadas con el tema. Cada órgano se interrelaciona bilateralmente con los otros despachos, pero no existe coordinación entre ellos, con excepción

de algunos proyectos puntuales (NCSC, 2018). Estas comisiones separadas como en un archipiélago, dirigidas por magistrados o magistradas como extensión de la Corte Suprema, son mecanismos *ad hoc* paralelos a la administración, que aumentan la carga de trabajo de sus integrantes, tanto magistrados como personal técnico (consúltense las ediciones primera y segunda del *Informe Estado de la Justicia*; PEN 2015 y 2017). Este capítulo se centra únicamente en algunos de los órganos especializados de control que figuran en el organigrama judicial (cuadro 2.1).

Las tareas asignadas a los distintos órganos tienen muchas similitudes y, de hecho, algunas de ellas se traslapan o duplican. Casi todos los entes se han dedicado a impartir cursos o talleres de capacitación y a visitar despachos. En un escenario de mayor centralización y coordinación, se podrían aprovechar los recursos disponibles y generar economías de escala, unificando las

## ► Cuadro 2.1

### Funciones de control que competen a órganos especializados del Poder Judicial

Órgano	Funciones
Oficina de Cumplimiento	Ejercer la rectoría de las políticas de prevención de la corrupción en el Poder Judicial Articular instancias e iniciativas anticorrupción del Poder Judicial
Oficina de Control Interno <sup>a/</sup>	Autoevaluación Gestión de riesgos Investigación y análisis Transparencia Capacitación en control interno
Auditoría Interna	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	Ejercer control regulador constante Resolver quejas Aplicar sanciones Asegurar asistencia y servicio Visitar oficinas judiciales
“Contraloría de Servicios (sede central)”	Velar por la calidad del servicio Resolver quejas Identificar conflictos potenciales entre el Poder Judicial y sus usuarios Contribuir a solucionar problemas funcionales
Secretaría de Ética y Valores	Orientar, asesorar, recomendar y dictar políticas Implementar el 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

a/ Anteriormente se denominó Unidad de Control Interno y Oficina de Control Interno y Transparencia (Ocitra); en la actualidad se llama Oficina de Control Interno.

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

actividades de capacitación y los programas de visitas. Desde 2017, el Poder Judicial cuenta con un portafolio institucional de proyectos estratégicos en línea, en el que las unidades pueden inscribir sus iniciativas a partir de una serie de pasos<sup>7</sup>. Sin embargo, no está claro si este canal funciona como plataforma para la coordinación horizontal de las actividades.

A lo anterior debe agregarse también la labor que atañe a las jefaturas, direcciones técnicas (Ejecutiva, de Planificación, etc.), el Consejo Superior y la Corte Plena, que como órganos de gobierno judicial cumplen también un papel muy importante en el control interno de la corrupción, si bien lo combinan con sus otras competencias. De manera particular, la Dirección de Planificación está encargada de desarrollar varios proyectos recientes que buscan la alineación de esfuerzos institucionales, entre ellos un modelo de gestión estratégica para mejorar la planificación, implementación, sostenibilidad, seguimiento y evaluación de las iniciativas de cada órgano<sup>8</sup>. También trabaja en el diseño de un marco metodológico para la ejecución de políticas judiciales y un sistema estandarizado de rendición de cuentas.

## ► Cuadro 2.2

### Presupuesto ejecutado en órganos de control interno del Poder Judicial. 2015-2018

(millones de colones)

Oficina	2015	2016	2017	2018
Unidad de Control Interno	299,0	343,6	397,5	370,2
Auditoría Interna	2.631,2	2.764,1	3.488,7	3.459,7
Tribunal de la Inspección Judicial	1.801,5	2.024,2	2.542,6	2.398,1
Contraloría de Servicios (sede central)	1.368,1	1.537,1	2.015,4	492,8
Secretaría Técnica de Ética y Valores	207,1	220,7	273,3	245,1
<b>Total ejecutado en oficinas</b>	<b>6.307,0</b>	<b>6.889,6</b>	<b>8.717,5</b>	<b>6.965,7</b>
<b>Presupuesto total ejecutado</b>	<b>367.378,4</b>	<b>386.746,6</b>	<b>437.528,6</b>	<b>445.171,0</b>
Porcentaje de costo de oficinas <sup>a/</sup>	2,0	2,0	2,0	2,0

a/ Porcentaje del presupuesto total ejecutado.

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

## Limitados recursos humanos y financieros

En términos presupuestarios, los recursos destinados en 2017 a los cinco órganos especializados en control interno (Oficina de Control Interno, Auditoría Interna, Tribunal de la Inspección Judicial, Contraloría de Servicios (sede central) y Secretaría de Ética y Valores), en conjunto, representaron cerca del 2% del presupuesto total ejecutado por la institución en aquel año. Esto no incluye lo presupuestado para algunas instancias que se relacionan con estos temas, como las comisiones de Transparencia, de Régimen Disciplinario y de Justicia Abierta, entre otras. El monto total no es bajo, pero se diluye al dividirse entre varias entidades. Al igual que en el resto del Poder Judicial, el financiamiento de estos órganos aumentó en la última década, pero sufrió una caída en 2018 debido a que la base comparativa del 2017 tuvo un incremento fuera de lo usual<sup>9</sup> (cuadro 2.2).

En el informe *Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción*, elaborado por el National Center for State Courts (NCSC), se señala en varias ocasiones la escasez de recursos para la atención de estos temas. Por ejemplo, se resalta la importancia de la labor preventiva que realiza la Secretaría de Ética y Valores, en contraste con el limitado presupuesto con que cuenta para realizar actividades y dar cobertura a toda la población judicial (NCSC, 2018).

El Tribunal de la Inspección Judicial cuenta con cinco investigadores y un presupuesto restringido, lo que hace difícil recabar suficiente prueba y establecer con certeza la comisión de faltas leves, graves o gravísimas (NCSC, 2018). Las visitas *in situ* —claramente un mecanismo preventivo y disuasivo importante— son realizadas por cuatro personas en todo el país (E<sup>10</sup>: Carmona, 2018). La recién creada Oficina de Cumplimiento tiene una persona a cargo, con dos funcionarios de apoyo.

Durante el proceso de entrevistas para la elaboración de este capítulo, hubo una queja generalizada por la escasez de recursos. Al preguntar qué es lo que más se necesita, dado el contexto de crisis fiscal y la baja probabilidad de crecimiento presupuestario, las respuestas se concentraron en el recurso humano (cuadro 2.3).

<sup>7</sup> La metodología para el diseño de proyectos del Poder Judicial puede consultarse en el portal <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/planes-y-presupuestos/2015-07-14-21-17-45>.

<sup>8</sup> El modelo fue aprobado por la Corte Plena en diciembre de 2018, para iniciar en 2019.

<sup>9</sup> Durante la elaboración del presente capítulo no se logró obtener información sobre la causa de ese aumento.

<sup>10</sup> Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

### ► Cuadro 2.3

#### Recursos humanos por órgano de control y comisiones. 2018

Ente	Personal destacado <sup>a/</sup>	Personal asignado en la relación de puestos <sup>b/</sup>	Solicitud de recursos <sup>c/</sup>
Oficina de Control Interno	5 profesionales y 1 asistente administrativo	NI <sup>d/</sup>	NI
Auditoría Interna	60 auditores	63 personas (48 auditores)	15 plazas más de auditores (2 por sección)
Tribunal de la Inspección Judicial	46 personas, 5 investigadores	NI	Más funcionarios para visitas <i>in situ</i>
Contraloría de Servicios (sede central)	NI	14 personas (10 auxiliares de servicio). 46 personas en todo el país	Personal y automóviles
Secretaría de Ética y Valores	4 profesionales y 1 secretaria	NI	Un experto en metodología
Comisión de Transparencia y Anticorrupción	3 profesionales con recargo	NI	4 plazas nuevas extraordinarias para el presupuesto 2020
Comisión de Justicia Abierta	Recargo Conamaj <sup>e/</sup>	Conamaj (4 profesionales 2)	NI
Comisión de Gestión Integral y Acreditación	4 profesionales y 1 secretaria	6 personas (1 jefe, 4 profesionales y 1 técnico administrativo 2).	NI

a/ Con base en entrevistas a las y los jefes de los órganos considerados.

b/ Informe de Relación de Puestos, Oficio 1765-PLA-2019.

c/ Con base en entrevistas a las y los jefes de los órganos considerados.

d/ NI: no hay información disponible.

e/ Conamaj: Comisión Nacional de Mejoramiento de la Justicia.

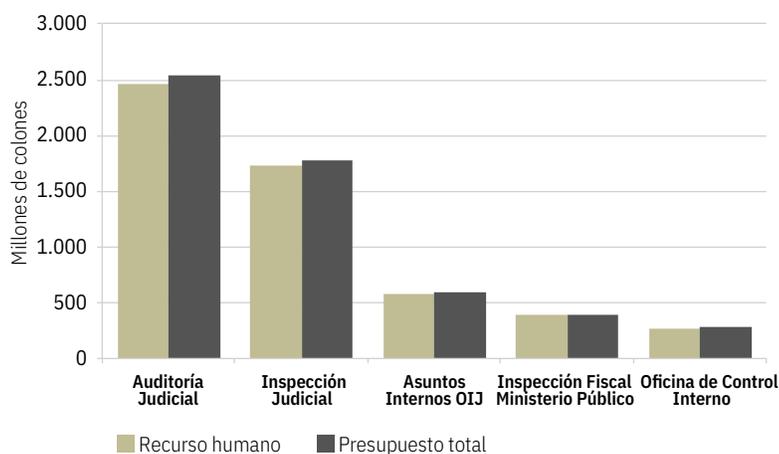
Fuente: Elaboración propia con base en informes de cada entidad, entrevistas y datos suministrados por la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

El pago de salarios (la planilla) concentra la mayor parte de los recursos presupuestarios de los órganos de control (gráfico 2.2). Por ejemplo, en su informe de labores de 2017, la Auditoría Interna señaló que únicamente se le asignaron 5.800.401 colones para capacitación, por lo que debió complementarse con recursos de la Dirección de Gestión Humana<sup>11</sup>. Aun con ese apoyo, sus actividades de formación y preventivas representan un porcentaje pequeño de su trabajo, debido a la escasez de personal. Por su parte, la Secretaría de Ética y Valores reportó que solo cuenta con diez millones de colones al año para actividades de formación dirigidas a todo el conglomerado judicial (E: Sebiani, 2018).

En vista de la situación fiscal del país, no es previsible que los recursos para estas actividades aumenten. Es necesario, entonces, establecer alianzas internas y externas para ampliar el alcance de las labores de los órganos de control. Por ejemplo, hay una gran variedad de modalidades de capacitación y sensibilización sobre

### ► Gráfico 2.2

#### 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.

11 En 2017 la Dirección de Gestión Humana tuvo un presupuesto de capacitación de más de 261 millones de colones, y la Escuela Judicial de cerca de 35 millones de colones (oficio 1765-PLA 2019). No obstante, estos entes realizan actividades de capacitación para el personal jurisdiccional y administrativo en muy distintas áreas, según las necesidades identificadas por las oficinas. No se puede determinar cuánto se dedicó a temas relacionados con prevención de la corrupción.

la lucha contra la corrupción, virtuales y semipresenciales, que pueden desarrollarse en conjunto, con la coordinación adecuada. Los equipos audiovisuales y la experiencia en cursos virtuales con que cuenta la Escuela Judicial ofrecen un enorme potencial, que no ha sido suficientemente aprovechado en lo que concierne a estos temas.

### Mecanismos internos detectan pocos casos de corrupción

Las herramientas institucionales que ha desarrollado el Poder Judicial se pueden clasificar en cuatro tipos, según los momentos del combate a la corrupción: prevención, detección, investigación y sanción. En este apartado se presentan las iniciativas de detección, investigación y sanción encargadas a distintos órganos especializados, en tanto que los esfuerzos de prevención serán reseñados en la siguiente sección del capítulo. Ninguno de los entes que se mencionan a continuación se dedica exclusivamente a uno de estos tipos, ya que pueden cubrir las diversas áreas simultáneamente. Sin embargo, suelen tener un énfasis en alguna de ellas.

Así pues, seguidamente se analiza el desempeño de tres entidades: la Auditoría Interna, el Tribunal de

la Inspección Judicial y la Fapta. El estudio se limita a la parte del trabajo de estas oficinas que se relaciona con la detección, investigación y sanción de actos de corrupción dentro del Poder Judicial, cuando la información disponible permitió hacer esta distinción.

### Auditoría Interna realiza seis relaciones de hecho en siete años

El principal órgano de control interno es la Auditoría Interna, creada por la Ley 6152, el 10 de noviembre de 1977. Esta entidad tiene la facultad de hacer recomendaciones a las diversas instancias del Poder Judicial, con el objetivo de facilitar y mejorar sus procesos de gestión ante posibles riesgos de corrupción.

La cantidad de recomendaciones emitidas anualmente por la Auditoría Interna pasó de 110 en 2015, a 74 en 2018. Esta importante caída se atribuye a una creciente complejidad de los casos atendidos, así como a dificultades operativas, ya que “cerca de novecientas oficinas son atendidas por únicamente sesenta auditores judiciales” (E: García, 2018).

Es relevante señalar que, si bien las funciones de este órgano incluyen hacer observaciones de forma previa o concomitante con los procesos administrativos, la mayoría de sus intervenciones son informes de fiscalización, es decir, control posterior, cuando ya se ha materializado un riesgo de corrupción.

Por otra parte, pese a la disminución ya comentada, en el período 2015-2017 aumentó la cantidad de recomendaciones que fueron aplicadas o empezaron a implementarse (gráfico 2.3).

Para efectos de este análisis, interesan los casos en que la Auditoría planteó una relación de hecho o denuncia penal. Las relaciones de hecho son informes que se elaboran cuando se logra documentar con certeza acciones y omisiones ligadas por un nexo de causalidad a faltas de carácter administrativo o penal, o a la determinación de responsabilidades, y que se constituyen en insumo para la acreditación de esas responsabilidades (CGR, 2014). En los informes de labores de la Auditoría desde 2013 (disponibles en la página web de la institución), solo se menciona la presentación de dos informes en 2018 y cuatro en 2016<sup>12</sup>.

La Auditoría funciona como un canal para el trámite de denuncias de corrupción interna y en forma directa recibe alertas por irregularidades en la administración de recursos. Las denuncias llegan por muy distintos medios—correo electrónico, teléfono e incluso notas anónimas—y tuvieron un incremento importante en los dos últimos años (E: García, 2018).

#### Gráfico 2.3

### Cantidad de recomendaciones de la Auditoría Interna a otras instancias del Poder Judicial. 2015-2018



a/ La categoría “No aplicadas” considera, además de las recomendaciones que no fueron implementadas, las que fueron catalogadas como “archivadas”, “no aplica en el momento” y “perdió vigencia”.

Fuente: Informes de labores de la Auditoría Interna del Poder Judicial, varios años.

12 Al momento de elaborarse esta publicación, la Auditoría Interna no contaba con datos sobre el desenlace de los informes presentados. Tampoco fue posible obtener el detalle de las denuncias recibidas por esa misma instancia, dado que respondieron que se trata de información confidencial.

Sin embargo, no se cuenta con un registro oficial sobre su procedencia y resultados, lo cual sería vital para establecer un sistema de alerta temprana en esta materia.

### Fapta desbordada

La jurisdicción sobre los delitos relacionados con corrupción compete a varios órganos del Poder Judicial. El Ministerio Público es el encargado de preparar los casos, para lo cual cuenta con una unidad especializada: la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (Fapta). La función de investigación, es decir, la recolección de pruebas, la realiza el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en particular por medio de su Sección de Fraudes. La etapa de juicio corresponde exclusivamente a la jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, centralizada en el Segundo Circuito Judicial de San José (juzgado y tribunal)<sup>13</sup>. La Defensa Pública tiene una persona asignada a esta jurisdicción, quien, en ocasiones, cuando el caso lo amerita, cuenta con la colaboración de otros funcionarios (oficio 559-PLA-OI-2019). La Procuraduría de la Ética Pública también se puede constituir como querellante en los juicios sobre corrupción.

Los casos de funcionarios del Poder Judicial acusados de algún delito relacionado con corrupción son trasladados a la Fapta. Sin embargo, una vez ingresados no es posible distinguirlos del resto de asuntos que tramita la Fiscalía. Por ese motivo, las estadísticas que se presentan a continuación se basan en reportes originados en la Fapta<sup>14</sup>, sobre su labor en general.

Esta Fiscalía recibe dos tipos de casos: i) los que ingresan de forma directa y son tramitados según el tipo de delito funcional y de corrupción (código 1218), y ii) los que envían las fiscalías auxiliares y son devueltos a las fiscalías territoriales para subsanar actos de investigación, a fin de que puedan reingresar a la Fapta. Es decir, las fiscalías intervienen en la etapa preparatoria y la Fapta atiende el expediente en las fases intermedia, de juicio y recursiva ante la jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (código 1043). A nivel estadístico estos grupos se separaron para evitar la doble contabilidad y la asociación de causas de distinta naturaleza. Así pues, solo se utilizaron asuntos

catalogados bajo el código 1218, es decir, casos recibidos desde un inicio (fase preparatoria) por la Fapta, que fueron construidos en esa oficina y no son comparables con los que ingresaron en su etapa preparatoria, tan solo para revisión. Sin embargo, debe señalarse que ambos tipos de expedientes generan una carga de trabajo para el personal de la Fapta, con distintos alcances.

Se usaron los datos a partir de 2015, ya que es desde ese año que se cuenta con información validada. Pese a ello, se encontraron algunas inconsistencias entre los registros de la Fiscalía y los del *Anuario Estadístico* del Poder Judicial<sup>15</sup>. Se presume que las diferencias están asociadas a diferencias y errores en el registro de la información, lo que constituye una de las áreas de mejora identificadas durante el proceso de investigación. Para el Subproceso de Estadísticas del Departamento de Planificación, el dato oficial es el que se extrae del Sistema Integrado de Gestión (Sigma). Sin embargo, en este caso se decidió no emplear esa fuente porque únicamente tiene datos del año 2018 en adelante, fecha a partir de la cual la Fapta comenzó a utilizar el sistema.

### En el bienio 2017-2018 se quintuplicó el ingreso de casos a la Fapta

Entre 2015 y 2018 la Fapta tuvo dos períodos claramente marcados por volúmenes de trabajo distintos. En el bienio 2015-2016 recibió 298 casos nuevos, cifra que casi se cuadruplicó en los dos años siguientes (gráfico 2.4). Sin embargo, los asuntos que procesa esta instancia no alcanzan a representar el 1% de la entrada neta en materia penal, que en 2018 llegó a 175.050 casos.

La razón del crecimiento en 2017-2018 se encuentra en dos hechos significativos. En primer lugar, en julio de 2017 se incorporaron a las estadísticas los datos de las fiscalías territoriales de la Fapta, lo que explica más de la mitad de los volúmenes de trabajo en esos años. En segundo lugar, hubo un cambio en la política de persecución de casos de corrupción, a partir del nombramiento de una nueva jerarca del Ministerio Público, en octubre de 2017. Este relevo se dio tras la suspensión y posterior jubilación del Fiscal anterior, en el contexto del escándalo conocido como

13 Cabe mencionar que desde 2015 la descentralización de los delitos de Hacienda y Función Pública viene siendo discutida por la Corte Suprema y la Sala Tercera, sin que se haya llegado aún a una decisión final. A raíz de una solicitud recibida en 2016, la Dirección de Planificación elaboró un informe en 2019 (oficio 559-PLA-2019) en el que recomienda ampliar la competencia a todos los juzgados y tribunales del país. Sin embargo, no hay consenso entre las jefaturas sobre esta medida y está pendiente la presentación del informe a la Corte Plena.

14 Estas son estadísticas internas, trabajadas manualmente en hojas de Excel de una enorme complejidad. Por ello la elaboración de este reporte demandó un considerable esfuerzo, en varias reuniones de revisión, limpieza de datos y aclaración de dudas entre los equipos del Programa Estado de la Nación y la Fapta. En ese sentido es importante reconocer la dedicación, interés y transparencia con que la Fiscalía apoyó la elaboración de este capítulo.

15 Las estadísticas que reporta el Subproceso de Estadísticas del Departamento de Planificación se basan en datos del Sistema Integrado de Gestión (Sigma), mientras que las del Ministerio Público provienen de los reportes mensuales de las fiscalías territoriales, que se elaboran manualmente.

“El cementazo” (recuadro 2.1), que generó presión para un combate más enérgico de esta forma de criminalidad. Anteriormente regían criterios restrictivos de persecución, de acuerdo con un memorando de la Fapta (01-2016), en el cual se establecía que los delitos por

procesar se circunscribían a un subgrupo de los incluidos en el código 1218, a saber: corrupción de funcionarios, cohecho impropio, cohecho propio, corrupción agravada, penalidad del corruptor, enriquecimiento ilícito, negociaciones incompatibles y concusión.

## ► Recuadro 2.1

### “El cementazo”

A lo largo de este capítulo en varias ocasiones se hace referencia al escándalo conocido como “El cementazo”, en el cual se cuestionó a jerarcas y funcionarios de todos los poderes del Estado. Para el Poder Judicial fue la primera vez que se le involucró en un caso de corrupción con implicaciones institucionales de tan alta relevancia. Con el fin de contextualizar esa referencia, a continuación se reseñan los principales hechos de ese caso, a partir de los hallazgos de una Comisión Legislativa Especial que se creó expresamente para su análisis<sup>16</sup>. Debe tenerse en cuenta que los casos judiciales que derivaron de ese escándalo aún están en fase de investigación.

El escándalo se originó en una denuncia difundida por los medios de comunicación, sobre un empresario que, de manera irregular, obtuvo préstamos bancarios para importar cemento desde China. Si bien la cobertura de este caso inició en 2014, no fue sino hasta 2017 que se convirtió en escándalo y continuó apareciendo prácticamente todos los días en los medios a lo largo de casi un año (consúltese el capítulo 7, en el tema de cobertura mediática del Poder Judicial). Según el informe final de la Comisión Legislativa, en la tramitación de estos préstamos se encontraron “evidencias de fraude, negligencia, tráfico de influencias y favorecimientos a una empresa particular” y “en el camino millones de dólares fueron desviados y escondidos”.

Adicionalmente, se alega que se llevó a cabo una serie de modificaciones tendientes a eliminar obstáculos legales y técnicos para importar el tipo de cemento en cuestión, que en un principio no cumplía con los estándares reglamentarios, y que se dio un agresivo lobby que frenó una ley que buscaba elevar los impuestos al cemento. En esta cadena de toma de decisiones para conceder los préstamos, permitir la importación y frenar la ley, fueron involucrados diputados de varios partidos políticos, ministros, un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, e incluso se mencionó al entonces Presidente de la República. Varias de estas personas están implicadas en las investigaciones que en la actualidad realiza el Ministerio Público.

En esta compleja trama, la participación de jerarcas del Poder Judicial se relaciona, en concreto, con el Fiscal General, la Fiscalía Subrogante, un Fiscal Adjunto y los integrantes de la Sala Tercera, quienes desestimaron causas asociadas a estos hechos, ignorando evidencias presentadas por el Organismo de Investigación Judicial. Además, uno de los magistrados de esa misma Sala tenía un vínculo de cercanía con el empresario cuestionado. Los casos desestimados fueron reabiertos en 2017, tras un cambio de jerarcas en la Fiscalía General.

En su informe final, por unanimidad la Comisión Legislativa sugirió llevar adelante procesos disciplinarios y penales e inhabilitar a los funcionarios y empresas involucrados. En total, esa instancia tuvo 32 sesiones y recibió en comparecencia bajo juramento a 137 personas, incluyendo los magistrados y magistradas de la Sala Tercera, ministros de gobierno, miembros de juntas directivas de las entidades involucradas e incluso el Presidente de la República. Los efectos más inmediatos de “El cementazo” fueron la renuncia de un ministro (Economía) y un viceministro (Hacienda), de un magistrado de la Corte Suprema, varios jerarcas, personal y las juntas directivas de las entidades financieras involucradas. El empresario acusado y varios empleados bancarios estuvieron en prisión preventiva durante el 2018, y al momento de redactarse este Informe se encontraban a la espera de la acusación por parte del Ministerio Público.

Como producto de los procesos disciplinarios internos en el Poder Judicial, la Corte Plena sancionó con dos meses de suspensión a los magistrados de la Sala Tercera, al Fiscal General y la Fiscalía Adjunta, pero en la práctica solo esta última y uno de los magistrados cumplieron con la sanción, ya que en medio de los cuestionamientos el Fiscal General y dos magistrados, incluyendo al Presidente de la Corte Suprema, se acogieron a sus pensiones.

Fuente: Comisión Investigadora de la Asamblea Legislativa, 2019.

<sup>16</sup> El nombre oficial completo fue “Comisión especial para que investigue los cuestionamientos revelados recientemente por la prensa y en la Asamblea Legislativa, sobre operaciones crediticias gestionadas y otorgadas por el Banco de Costa Rica, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y otras entidades bancarias del Estado, así como las actuaciones de los miembros de las juntas directivas, sus cuerpos gerenciales, y cualquier otra persona que participara en la tramitación de dichos créditos, así como la eventual influencia política de autoridades de gobierno u otros, para favorecer a ciertos actores con créditos”, expediente legislativo 20.461.

La nueva Fiscalía General amplió esta directriz, de modo tal que en la actualidad se usa la lista completa de delitos catalogados bajo el código 1218, que son cerca de 42. No obstante, como se verá en el capítulo 3 de este Informe, en la práctica solo se utilizan cinco tipos delictivos para acusar.

Por otro lado, el personal de la Fapta reporta que el ingreso de casos en el último año ha aumentado porque se han ampliado los canales de denuncias, que pueden ser confidenciales, anónimas o presenciales, entre otras modalidades (E: Meléndez, 2019). Otros factores que incrementan la carga de trabajo se asocian a “picos” de ingresos por circunstancias especiales; por ejemplo, en mayo de 2018 entraron 60 casos nuevos relacionados con funcionarios de los Supremos Poderes cuyos nombramientos expiraron con el cambio de gobierno, de modo que sus procesos pasaron a ser ordinarios y se transfirieron de la Sala Tercera, a la jurisdicción Penal de Hacienda. El escándalo de “El cementazo” por sí solo generó cerca de 25 casos nuevos entre finales de 2017 y principios de 2018 (E: Meléndez, 2019). Además, se han apoyado planes de descongestionamiento de fiscalías territoriales que tienen grandes rezagos (casos que tienen más de dos años de trámite), cuyas causas, en el momento, son asumidas y registradas como ingresos a la Fapta.

El volumen de ingresos es mayor en San José, que concentra los casos del Área Metropolitana, donde se asienta la mayoría de la población y de las actividades económicas. Fuera de esta, con enormes diferencias, destacan Santa Cruz, Liberia y Pérez Zeledón (gráfico 2.5).

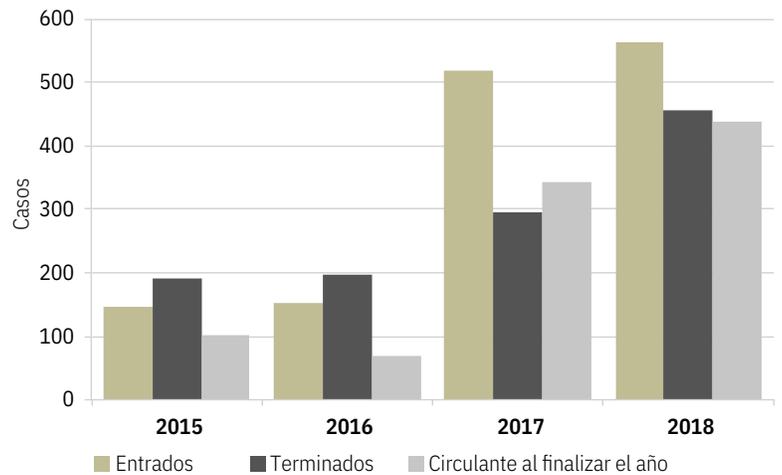
### La mayoría de casos concluye en la etapa preparatoria

Por lo general, los casos que tramita la Fapta se cierran con desestimaciones y sobreseimientos<sup>17</sup>, dictados por un juez en la etapa preparatoria. Esto significa que muy pocos procesos finalizan con una sentencia de un tribunal penal.

Entre 2015 y 2018 los cierres por desestimaciones y sobreseimientos representaron el 68,9% del total de causas terminadas en la etapa preparatoria (527 de un total de 765, excluyendo las remisiones a otras jurisdicciones). No obstante, los tipos de terminación tendieron a variar: las solicitudes de desestimación pasaron de 44% en 2015 a 27,3% en 2018, mientras que

### Gráfico 2.4

#### Casos entrados, terminados y circulante de la Fapta. 2015-2018<sup>a/</sup>

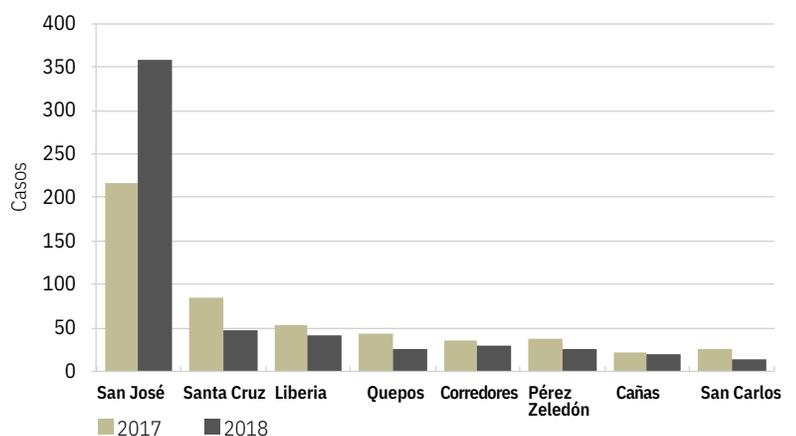


a/ Corresponde al código estadístico 1218 de delitos funcionales.

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión del Ministerio Público.

### Gráfico 2.5

#### Casos ingresados en fiscalías territoriales de la Fapta. 2017-2018

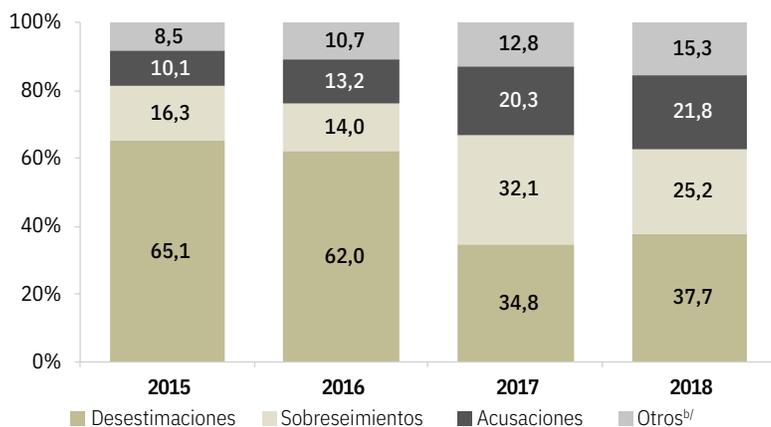


Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión del Ministerio Público.

<sup>17</sup> La desestimación es una forma anticipada de cierre del proceso y usualmente se dicta al inicio de la investigación, cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias: i) imposibilidad de proseguir, ii) los hechos no constituyen delito, o iii) los elementos de prueba son insuficientes para fundamentar una acusación. Esta resolución no tiene carácter de sentencia y mantiene la posibilidad de reabrir el caso si una de las causas antes citadas desaparece. En cambio, el sobreseimiento definitivo es una resolución que cierra para siempre el caso, sin posibilidad de reapertura posterior. Sus causales son: “i) el hecho denunciado no se realizó o no fue cometido por la persona imputada, ii) el hecho no corresponde a una figura penal, iii) media una causa de justificación o inculpabilidad, iv) la acción penal se ha extinguido, y v) pese a la falta de certeza, no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba y no hay bases para requerir fundadamente la apertura a juicio” (artículo 311, Código Procesal Penal).

### Gráfico 2.6

#### Casos cerrados por la Fapta, según tipo de terminación<sup>a/</sup> en la etapa preparatoria. 2015-2018



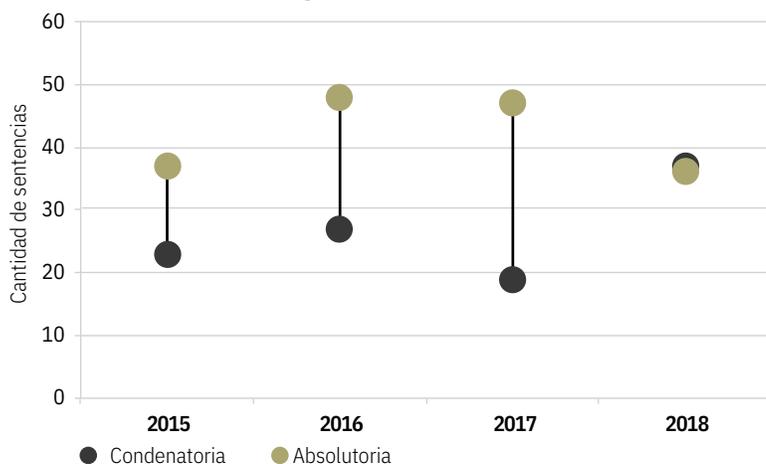
a/ No se consideran los casos remitidos a otras jurisdicciones.

b/ La categoría "Otros" agrupa los asuntos cerrados por acumulación, criterio de oportunidad y medidas alternativas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Fapta, 2019.

### Gráfico 2.7

#### Condenatorias y absolutorias en delitos contra los deberes de la función pública fallados<sup>a/</sup>. 2015-2018



a/. a/No se logró obtener información desagregada sobre los tribunales y juzgados penales de Hacienda, por lo que se optó por usar los datos del *Anuario Estadístico del Poder Judicial*, en la categoría de condenas según los delitos contra los deberes de la función pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de Poder Judicial, 2019.

aumentaron los sobreseimientos y las acusaciones (gráfico 2.6), es decir, los asuntos que se elevan a juicio en el Tribunal Penal de Hacienda y de la Función Pública.

Para conocer lo que sucede con los casos una vez que han llegado al tribunal penal, se deben analizar las estadísticas del *Anuario Estadístico del Poder Judicial*, pues en esta etapa la Fapta ya no provee datos confiables<sup>18</sup>. A nivel del juzgado Penal de Hacienda no es posible aislar los asuntos relacionados con delitos funcionales, pues la información no se registra por separado. De acuerdo con la Dirección de Planificación, el número de personas sentenciadas se mantuvo invariable en los últimos cuatro años; para todo el período representó un 0,25% del total de condenatorias en materia penal. En este grupo se aprecia una reducción de los fallos absolutorios, que pasaron de 61,6% en 2015, a 51,5% en 2018 (gráfico 2.7).

#### Se triplicó circulante en los procesos relacionados con corrupción

Calcular la eficiencia y eficacia de un despacho es un desafío aún pendiente en el Poder Judicial. Se tendría que iniciar haciendo referencia a los tiempos de respuesta, la duración de los procesos y el desempeño por persona. Los indicadores de duración de un despacho son difíciles de obtener, en especial porque en cada etapa intervienen distintos órganos y la dificultad de los casos es sumamente variable. No hay un acuerdo sobre cuál es el tiempo adecuado para la resolución de distintos asuntos. Funcionarios de la Fapta estiman que por la complejidad de los casos que reciben y la demora de las pericias, cuando estas se solicitan, en promedio toma dos o tres años preparar un caso de mediana dificultad, y entre cinco y seis años cuando es más complicado (E: Meléndez, 2019)<sup>19</sup>.

Para efectos del presente Informe no se contó con datos sobre la duración de los casos tramitados por la Fapta. Sin embargo, consultado al respecto el personal de esa instancia reportó tiempos prolongados, asociados a limitaciones operativas para el abordaje del volumen de casos ingresados<sup>20</sup>.

Calcular la carga de trabajo es una labor más compleja. El Poder Judicial aún no tienen sistema de evaluación de desempeño individualizado, y el Ministerio Público no es la excepción. Si se utiliza el indicador

18 Se ha intentado aplicar un formulario para que los fiscales completen la información al terminar un caso, pero los registros aún no son generalizados, ni se garantiza su veracidad y rigurosidad. Por ejemplo, según esos formularios en 2018 solo 33 juicios terminaron con sentencia utilizando los códigos 1218 y 1043, pero las estadísticas de la Dirección de Planificación reportan 68 casos finalizados por la misma vía. Ciertamente no todos los casos son de la Fapta, pero sí la mayoría.

19 La Fapta y el Departamento de Planificación trabajan en el diseño de una tipología para clasificar los casos en sencillos, medianamente complejos y complejos, pero al cierre de edición del presente Informe no había un documento aprobado y disponible para el público.

20 En el capítulo 3 de este Informe se presentan los resultados de un censo de expedientes que recogió, entre otros, datos de duración, pero solo incluye casos cerrados en 2017.

genérico de casos cerrados o circulante por persona, se obtiene un panorama muy limitado del trabajo que se realiza en la etapa preparatoria. El mayor peso para un fiscal está en la investigación, cuya conducción incluye una serie de actividades que no han sido sistematizadas ni contabilizadas (E: Meléndez, 2019).

Como la preparación de un caso puede tardar años, después de todo ese tiempo al fiscal o fiscalía solo se le contabilizaría un caso concluido. Además, estos funcionarios dependen de las fechas que fije el juzgado para las audiencias y de la respuesta del OIJ, por lo que la responsabilidad por los resultados y el cierre están distribuidos en varias oficinas.

Teniendo presentes estas limitaciones, se utilizaron como *proxy* dos indicadores: los casos terminados en la etapa preparatoria (es decir, hasta llegar a la acusación) y el circulante en esa misma fase. Ambos datos se calcularon por cada plaza de fiscal de la Fapta, a fin de conocer la tendencia general de la dinámica de esa Fiscalía, pero no como indicador de carga de trabajo, pues no están registradas todas las labores que realizan las y los fiscales.

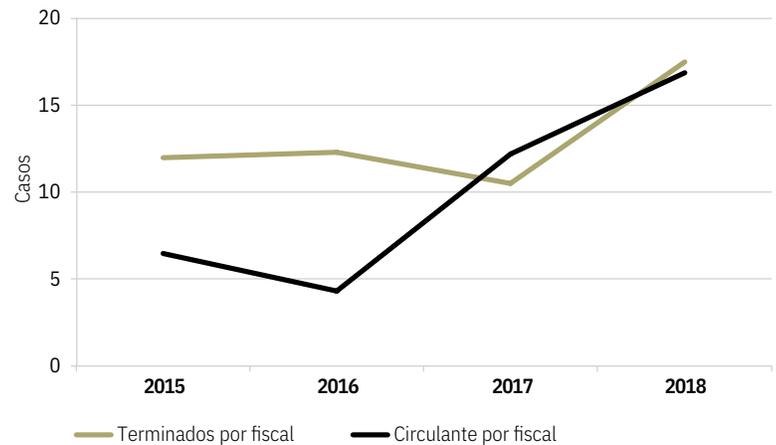
En cuanto a la terminación de los procesos en la etapa preparatoria, en 2018 cada fiscal de la Fapta, en promedio, cerró 18 casos, cifra mayor que la reportada para 2015, que fue de 12. Cabe señalar que en 2017 empezaron a operar las siete fiscalías territoriales, lo que implicó un fuerte aumento de los asuntos ingresados, pero no de los casos concluidos ese año por fiscal. Los procesos iniciados en esos nuevos despachos en 2017 comenzaron a cerrarse—en el mejor de los casos—en 2018, pues muchos ingresaron con trabajo adelantado. Por tanto, aún con el incremento en el número de despachos se registró una mejora en el promedio de casos cerrados en 2018. Entre 2016 y 2017 este indicador disminuyó en un cuarto en la oficina de San José, lo que afectó a la baja el promedio nacional.

El número de casos pendientes de cada fiscal, es decir, el circulante en los escritorios, casi se triplicó entre 2015 y 2018, al pasar de 6,4 a 16,9. Este promedio nacional es superado en algunas fiscalías territoriales; por ejemplo, Liberia terminó el 2018 con 33 casos en el circulante de cada fiscal (gráfico 2.8). Para el Fiscal encargado de la Fapta, un circulante de más de 15 casos al año es inmanejable para los delitos de corrupción. Si bien puede haber asuntos simples y complejos, en general ha aumentado la dificultad de los casos, sin que de manera proporcional se hayan ampliado las capacidades de investigación, por lo que hay un cuello de botella que impide agilizar la respuesta (E: Meléndez, 2019).

Pese a ser una instancia relativamente nueva, la Fapta ha tenido cambios en su funcionamiento y

### Gráfico 2.8

#### Casos terminados y circulante por fiscal en la Fapta. 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fapta, 2019.

estructura, a raíz de variaciones en la distribución de los pilares de trabajo del Ministerio Público. Recuérdese que la Fiscalía tiene autonomía para organizarse, y su jerarca puede hacer las modificaciones que estime necesarias.

La descentralización de esta instancia a partir de 2017, con la creación de las fiscalías territoriales, amplió las posibilidades de investigar casos de corrupción en todo el país. Para hacer frente a esa tarea se ha aumentado el personal y los recursos disponibles, particularmente en 2018, cuando se pasó de 16 a 26 fiscales y fiscalas (cuadro 2.4). Cabe señalar que existe una división funcional según el tipo de puesto: los fiscales auxiliares se encargan de la investigación penal, y los fiscales adjuntos atienden menos casos debido a su participación en juicios y labores de supervisión.

#### Faltas contra el deber de probidad en el régimen disciplinario

El Tribunal de la Inspección Judicial (en adelante TIJ) es el órgano disciplinario de mayor importancia en el Poder Judicial, complementado con las instancias internas de cada despacho. Dado que en el *Segundo Informe Estado de la Justicia* se dedicó una sección a la organización y funcionamiento del régimen disciplinario, en este apartado no se desarrolla su marco general, sino que se profundiza en un área no analizada anteriormente: los casos de faltas contra la ética en la función pública ocurridos a lo interno del conglomerado judicial y los resultados de su atención por parte de los órganos disciplinarios.

### ► Cuadro 2.4

#### Cantidad de fiscales de la Fapta, con respecto al Ministerio Público

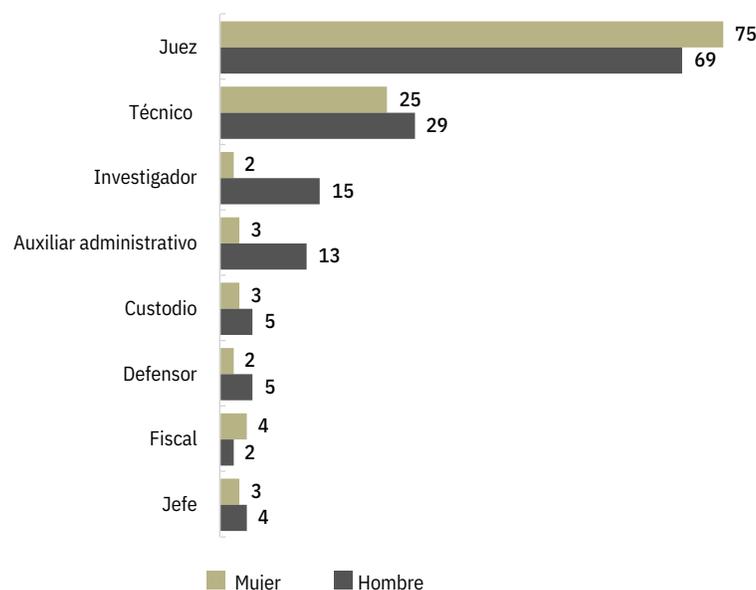
Fapta	Ministerio Público				
Puesto	2015	2016	2017 <sup>a/</sup>	2018	Total 2018
Fiscal adjunto	1	2	1	1	37
Fiscal	4	3	6	6	113
Fiscal auxiliar	11	11	19	19	432
Total	16	16	28	26	583

a/ A partir de 2017 se incluyen las fiscalías territoriales. Los datos difieren de los que registra el Subproceso de Estadísticas del Poder Judicial, debido a que se utilizan distintas categorías en la relación de puestos. Aquí se usa la información del Ministerio Público, porque refleja con más detalle los recursos humanos con que se cuenta.

Fuente: Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión del Ministerio Público.

### ► Gráfico 2.9

#### Funcionarios acusados<sup>a/</sup> por faltas contra el deber de probidad por el TIJ, por cargo en el momento de la acusación, según sexo. 2017- abril 2019



a/ Se consideraron los puestos que contabilizaron más de cinco registros.

Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2019.

El “deber de probidad” es un concepto jurídico indeterminado. Para efectos de este estudio se entiende como la obligación que tienen los servidores públicos de demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que les confiere la ley, con el fin de alcanzar la satisfacción del interés público.

Asimismo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública (n° 8422), este análisis parte de que los servidores deben ajustar su quehacer a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en que se desempeñan, con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, y rendir cuentas satisfactoriamente.

Con la selección de faltas indicada en la introducción de este capítulo, se llevó a cabo una revisión de resoluciones, distribuidas de la siguiente manera: 549 del TIJ, 229 del Consejo Superior y 76 de la Corte Plena.

El TIJ registró 331 casos de faltas contra el deber de probidad en 2017, 211 en 2018 y 7 hasta abril de 2019 (gráfico 2.9). Estos volúmenes representan cerca de un 11,3% del total de asuntos ingresados al TIJ en el período 2017-2018. La mitad de las causas se siguió contra una sola persona (53%) y un tercio (33,3%) correspondió a acusaciones que implicaron a todos los funcionarios de una dependencia. La proporción restante se dividió en casos disciplinarios seguidos contra grupos de dos a ocho individuos. No hay diferencias importantes por sexo. El dato sobre el número de intervinientes sugiere la necesidad de analizar si las faltas evidencian un fenómeno más extendido en la administración judicial.

Un aspecto central para esta investigación era determinar dónde se desempeñaban los funcionarios judiciales en el momento en que se presentó la queja, ya que ello arroja luz sobre los puestos y lugares a los que las autoridades judiciales deben prestar especial atención para mejorar el desempeño institucional. Se encontró que la mayor cantidad de denuncias (74,4%) se dirige al ámbito jurisdiccional (salas, tribunales, juzgados, el Centro de Conciliación y el Centro de Intervención de Comunicaciones), así como a los tres circuitos judiciales de San José (51,1 %).

Por otra parte, la mayoría de las denuncias por faltas contra el deber de probidad (306) fue presentada por un usuario de la institución u otra persona física. El segundo puesto lo ocupa el ámbito administrativo del Poder Judicial, en el cual se incluyen las causas iniciadas de oficio por el TIJ (119).

La mitad de los casos resueltos por el TIJ se desestimó (269 expedientes), mientras que los cierres con lugar y sin lugar<sup>21</sup> representaron cerca del 20% cada uno. Al profundizar en los datos se encontró que los asuntos

fallados con lugar, en su mayoría, fueron procesos que se abrieron por incumplimiento de obligaciones patrimoniales y retardo injustificado de labores, es decir, faltas que no tienen relación directa con actos de corrupción.

### Retardo injustificado y alteración del trámite normal

De las dieciocho faltas consideradas en el presente estudio, en el período 2016-abril 2019 el 57% se agrupó en dos categorías: el retardo injustificado de labores y la alteración del trámite normal para favorecer a una de las partes. La lentitud es una queja común en la administración de justicia, pero es difícil relacionarla directamente con casos de corrupción. En la alteración del trámite normal sí hay un vínculo claro con potenciales irregularidades. En ambos casos, una importante cantidad de denuncias se dirigió contra todo el despacho, por la imposibilidad de identificar un único responsable (gráfico 2.10).

Sin embargo, como ya se indicó, la mayoría de las sanciones no se refiere a estas dos conductas, sino al incumplimiento de obligaciones patrimoniales (16). A ello se agrega la realización de actividades indebidas durante una incapacidad laboral (12). Ambos tipos de faltas se castigan con la suspensión sin goce de salario. A su vez, las advertencias y amonestaciones escritas son las que con más frecuencia se utilizan para sancionar el retardo injustificado de labores. La revocatoria de nombramiento se dio en cuatro casos en los que se constató la participación de un funcionario en actividades ilícitas (gráfico 2.11).

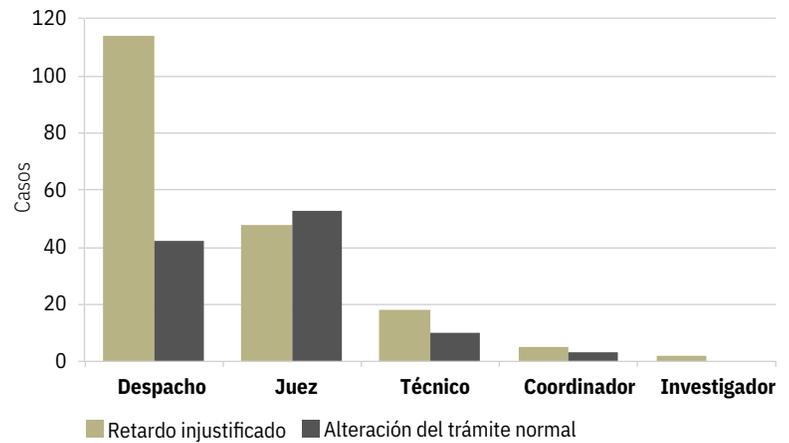
En relación con lo anterior, de las 108 denuncias que el TIJ estimó con lugar, el 51% correspondió a conductas graves y el 27% a gravísimas. La mayoría de funcionarios sancionados fueron técnicos judiciales, investigadores del OIJ y jueces.

El castigo más frecuente fue la suspensión sin goce de salario, que se dictó en 45 de los 108 casos identificados en el período. Le siguió la amonestación escrita con 31 causas, en tanto que la advertencia y la revocatoria de nombramiento fueron las medidas correctivas menos aplicadas, en 17 y 15 ocasiones respectivamente.

El TIJ realiza funciones preventivas como las visitas *in situ*, por sorpresa, a los despachos. En ellas se verifica el cumplimiento de las normas y procedimientos institucionales, se recogen inquietudes y se busca detectar irregularidades en el que hacer cotidiano de

Gráfico 2.10

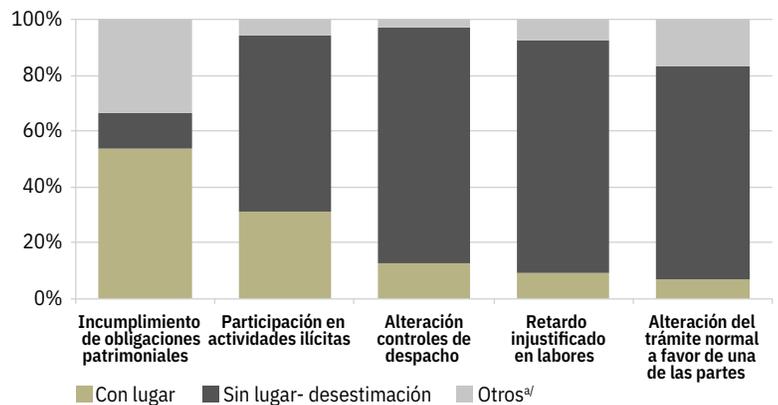
### Casos ingresados por alteración del trámite normal y retardo injustificado, según tipo de funcionario. 2017-abril 2019



Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes del TIJ del período 2017-abril 2019.

Gráfico 2.11

### Tipo de cierre en las causas disciplinarias, según faltas contra el deber de probidad. 2017- abril 2019



a/ La categoría "Otros" incluye casos terminados por declaratorias de incompetencia, archivo y rechazos de plano.

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes del TIJ del período 2017-abril 2019.

21 Se utiliza la nomenclatura sobre motivos de cierre que usa el TIJ. "Con lugar" significa que procede la denuncia y se dicta una sanción, que puede ser advertencia, amonestación, revocatoria de nombramiento o suspensión sin goce de salario. "Sin lugar" significa que luego de la investigación no procede sanción alguna.

las oficinas. Cuando el inspector o inspectora lo considera pertinente, las visitas permiten la generación y apertura de causas disciplinarias.

El proceso de visitas supone cubrir las 846 oficinas con que cuenta el Poder Judicial en todo el país, una meta muy difícil de alcanzar. Partiendo de esta limitación, la Inspección Judicial reporta que anualmente logra visitar un aproximado de 180 despachos (E: Alfaro, 2018).

*Ante la imposibilidad material de visitar todos los despachos en los plazos deseados, se hace necesario realizar un proceso de selección. En ese sentido, se requiere en primer lugar atender los lugares donde se tiene conocimiento de mayores dificultades o que expresamente han solicitado la visita al Tribunal, a los cuales se atiende en un período mucho menor. Posteriormente se asignan los demás despachos tomando en cuenta su ubicación, riesgos contextuales y cantidad de funcionarios.*

Se debe recalcar que las recomendaciones de este Tribunal son vinculantes para los despachos visitados. El TIJ fija plazos para su implementación y da seguimiento a los avances en la siguiente visita anual al mismo despacho; en caso de incumplimiento aplica las medidas disciplinarias que corresponden (E: Carmona y Alfaro, 2018).

### Cambios en las decisiones del TIJ: el Consejo Superior y la Corte Plena como instancias de sanción

La estructura del régimen disciplinario interno contempla el traslado de las causas al Consejo Superior, que funciona como una segunda instancia para el procesamiento de faltas graves o gravísimas. También la Corte Plena tiene la potestad de sancionar a un grupo específico de empleados judiciales, o cuando se aplica el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), por faltas o retrasos graves. Esta estructura multinivel no está libre de conflictos, en particular cuando la instancia superior cambia lo decidido originalmente, y cuando se resuelven casos similares con sanciones muy distintas. Además, se cuestiona la conveniencia de que la Corte Plena ejerza funciones disciplinarias, pues se estima que ello puede atentar contra la independencia de los jueces y juezas. Estas controversias motivaron a examinar, en el presente Informe, cómo cambian las resoluciones del TIJ cuando son apeladas ante el Consejo Superior, y cómo está resolviendo la Corte Plena los casos disciplinarios.

Así pues, el Consejo Superior es competente para revisar en alzada las resoluciones del TIJ. Los funcio-

narios pueden apelar lo dispuesto en la resolución de la primera instancia, exclusivamente cuando la medida impuesta es una suspensión sin goce de salario superior a ocho días o la revocatoria del cargo (artículo 209, LOPJ). Por lo tanto, como se mencionó antes, la apelación tiene cabida solo cuando la falta se considere grave o gravísima.

Asimismo, en casos calificados la Corte Plena es la competente para resolver. Cuando la causa disciplinaria se plantea contra un magistrado o magistrada de la República, esa instancia se encarga de desarrollar todo el procedimiento, siendo tanto órgano director como decisor. La Corte también interviene cuando se atribuye una falta a los titulares de la Fiscalía General, la Fiscalía Adjunta, la Dirección o la Subdirección del OIJ; en estos casos la Corte Plena funge solamente como órgano decisor, en tanto que la instrucción del proceso está a cargo del TIJ. Además, la LOPJ le otorga a la Corte Plena la competencia de analizar y resolver los casos que se tramiten contra los servidores que conforman el TIJ y el Consejo Superior.

Por último, de conformidad con el artículo 199 de la LOPJ, el TIJ debe escalar la acusación a la Corte Plena cuando se atribuye a un empleado judicial la conducta de “retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia”. En esos casos la Corte nombra un órgano encargado de elaborar un informe, con base en el cual delibera y vota en sesión secreta y, si lo amerita, impone una medida correctiva.

Entre los hallazgos de investigación concernientes al Consejo Superior resalta el hecho de que en 2016 hubo un aumento considerable en las apelaciones sobre lo resuelto por el TIJ. La cantidad disminuyó en 2017 y 2018, pero sin regresar a los niveles de 2014 y 2015 (gráfico 2.12).

En cuanto a las causas, la más frecuente fue la apelación de sanciones por retardo injustificado de labores, y en términos cuantitativos predominaron los asuntos castigados con la suspensión sin goce de salario (134 de 229 registros). Además, en el período 2014-2018 el Consejo Superior conoció 93 recursos contra revocatorias de nombramiento.

En respuesta a estas apelaciones, en el 78,6% de los casos el Consejo mantuvo la sanción impuesta en primera instancia y en un 21,4 estimó que debía modificarse la sentencia (gráfico 2.13). Llama la atención que, en ocho casos relacionados con la alteración del trámite para favorecer a una de las partes, el Consejo Superior optó por revocar lo dispuesto. Esto lleva a concluir que, si bien no es frecuente el cambio de las resoluciones del TIJ, cuando se utiliza esa potestad hay un mayor efecto en las causas que pueden considerarse más relacionadas con corrupción interna.

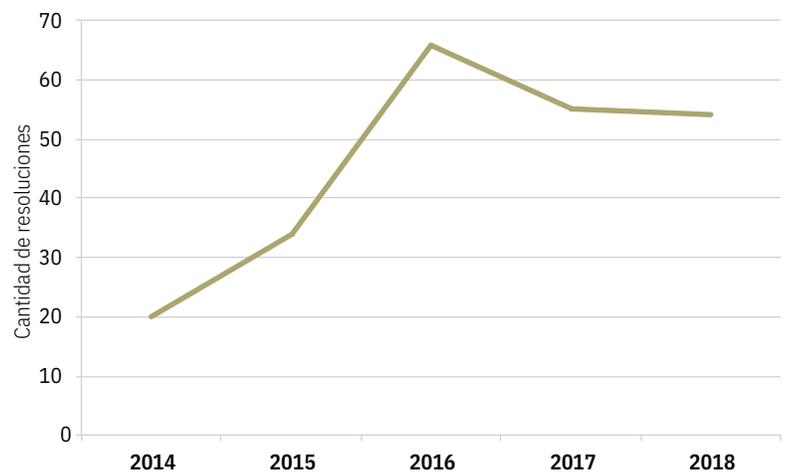
Cabe destacar que en 2018 la Sala Constitucional dictaminó que toda reforma a una sanción impuesta por el TIJ que realice el Consejo Superior, debe favorecer al funcionario o funcionaria. En ese sentido, planteó que “la apelación ha de ser siempre un medio para reparar un perjuicio, un agravio, y nunca una fuente de mayores afectaciones” (Sala Constitucional, resolución 2193-2018). Sin embargo, antes de esa sentencia el Consejo mantenía la práctica de aumentar los castigos dispuestos por el órgano de primera instancia, usualmente sin justificar su decisión (E: Carmona, 2018). De hecho, la Sala juega un papel importante como intérprete de la constitucionalidad de las medidas disciplinarias; actúa como una instancia adicional ante la cual apelan las personas sancionadas, por medio de recursos de amparo (recuadro 2.2).

La mayoría de las sanciones modificadas eran revocatorias de nombramiento que, luego de ser analizadas por el Consejo Superior, se consideraron desproporcionadas con respecto a las faltas cometidas. En consecuencia, se cambió la medida correctiva a suspensión sin goce de salario. Por otra parte, en trece casos se dispuso variar, a la baja, el número de días o meses de suspensión. Adicionalmente, el Consejo Superior decidió aplicar tres amonestaciones escritas y una advertencia, en vez de suspender al servidor judicial sin goce de salario.

Se encuentran en marcha distintos procesos de reforma tendientes a mejorar el régimen disciplinario. Así por ejemplo, se trabaja en la unificación de los sistemas en los despachos que tramitan casos de este tipo, de manera que se cuente con un registro único de todos los procedimientos que ha tenido cada persona que labora en la institución (Proposición Electrónica de Nombramiento, conocida como PIN). Ello implica la estandarización de la nomenclatura de las faltas y las variables de recolección de datos<sup>22</sup> (consúltese capítulo 5, sobre el seguimiento a las recomendaciones de los informes *Estado de la Justicia*). También hay cambios sustanciales que están siendo formulados por los grupos de trabajo a los que se ha encargado plantear reformas al Poder Judicial, específicamente los grupos 2 y 8<sup>23</sup>. Entre otros temas, esas instancias han abordado la eliminación de las funciones disciplinarias de la Corte Plena (excepto para sus propios miembros) y del Consejo Superior como segunda instancia, y el reforzamiento de las capacidades de investigación del TIJ.

► Gráfico 2.12

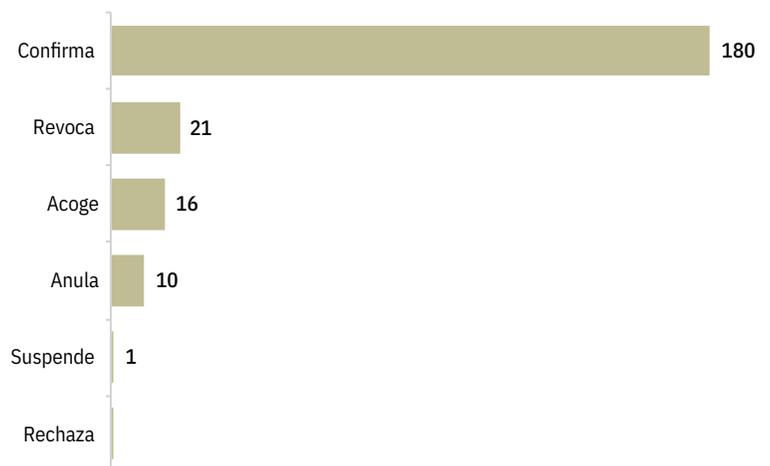
**Resoluciones emitidas por el Consejo Superior del Poder Judicial sobre faltas contra el deber de probidad. 2014-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018, y las actas del Consejo Superior.

► Gráfico 2.13

**Recursos de apelación de las sentencias del TIJ presentados al Consejo Superior del Poder Judicial, según tipo de resolución. 2014-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018, y las actas del Consejo Superior.

22 Según el informe conocido por el Consejo Superior el 7 de mayo de 2019, hasta esa fecha el PIN se había implementado en trece oficinas y se tenía registro de un total de 1.036 causas (sesión 40-19, artículo LX).

23 El grupo 2 se encarga de la reforma al régimen disciplinario. El grupo 8 se denomina “Plan para la concentración de la Corte Plena en funciones estrictamente de dirección general de la política judicial”.

Varias de estas propuestas requieren reformas legales que, en el mejor de los casos, tomarán mucho tiempo, pues deben ser aprobadas por la Corte, presentadas a la Asamblea Legislativa y respaldadas por varios partidos políticos.

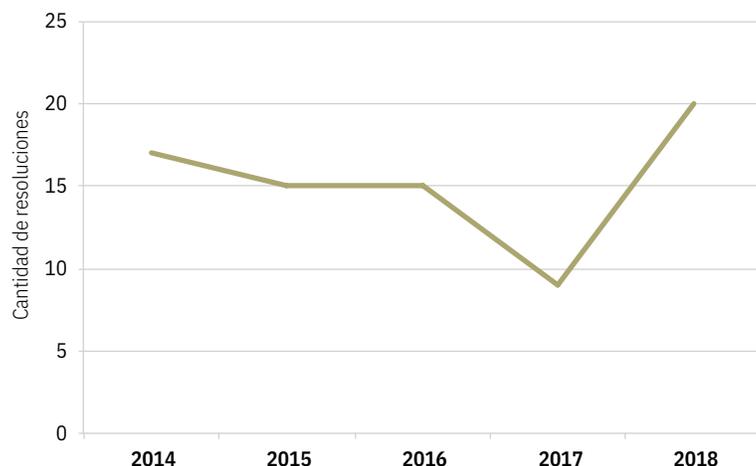
### Corte Plena sancionó a diez funcionarios por faltas al deber de probidad en cinco años

En el período 2014-2018 la Corte Plena atendió 76 causas disciplinarias (grafico 2.14). En el último de esos años se dio un aumento significativo de las denuncias, que ascendieron a 20. El 38% de las causas provino del TIJ, en virtud de lo establecido en el artículo 199 de la LOPJ, relacionado con faltas graves. El 62% restante correspondió a las quejas contra jerarcas del Poder Judicial: magistrados, magistradas y titulares de la Fiscalía General y el OIJ. Cabe resaltar que un tercio de los procesos se dirigió contra los primeros.

En cuanto a las conductas atribuidas, los datos son similares a los de las otras instancias analizadas. Las quejas más comunes fueron la alteración del trámite normal a favor de una de las partes y el retardo injustificado de labores. También destacaron las denuncias por aceleración o retraso de trámites para favorecer a una de las partes.

#### ▮ Gráfico 2.14

### Resoluciones emitidas por la Corte Plena sobre faltas en contra del deber de probidad de los servidores judiciales. 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018, y las actas de la Corte Plena.

En 56 de los 76 casos se consideró que no existía mérito para la aplicación de una medida disciplinaria; es decir, se desestimó la acusación. En este sentido cabe apuntar que existen vías alternas para la resolución de estos procesos, como las siguientes: declaratoria de caducidad, rechazo de la queja, el órgano se declara incompetente para dar respuesta a la acusación, se señala que hubo un error al emplazar a alguna de las partes o se considera que hay elementos pendientes, lo que impide tomar una decisión.

Únicamente en 10 de los 76 casos examinados se aplicó una sanción del régimen disciplinario. Estos se referían a relaciones interpersonales que rozaban las funciones del cargo (5) y alteración del trámite para favorecer a una de las partes (5). En ocho casos se sancionó con suspensión sin goce de salario. Los dos restantes fueron una advertencia y una amonestación escrita, es decir, no hubo revocatorias de nombramiento de funcionarios.

En dos únicos casos –no contabilizados en la base de datos que se usó para el análisis de este tema– la Asamblea Legislativa ha revocado el nombramiento de magistrados (en 2014 y 2018), luego de que así lo solicitara la Corte Suprema. Se trata de un procedimiento disciplinario que pasa por dos instancias (Corte Suprema y Asamblea Legislativa) y que se ha configurado mediante la interpretación de varias normas, pues la remoción de los magistrados no está explícitamente considerada en la Constitución Política (Ulloa, 2015).

### Proliferación y poca coordinación de los mecanismos preventivos de la corrupción interna

Las acciones preventivas son aquellas que tienen propósitos disuasivos, educativos y sistémicos orientados a prevenir conductas contrarias a la integridad pública. Por su parte, las acciones correctivas son de control concurrente, de control posterior y punitivas de los comportamientos en que ya se ha incurrido.

Según la literatura sobre rendición de cuentas o *accountability* (O'Donnell, 1998; Mainwaring y Welna, 2003; Peruzotti y Smulovitz, 2002), la prevención de la corrupción está a cargo de los entes de control *ex ante* o simultáneos, es decir, aquellos que operan antes o durante la realización de un acto y, por lo tanto, previenen conductas indebidas. Típicamente las actividades de prevención se llevan a cabo a lo interno de las instituciones, por medio de los sistemas de planificación, evaluación y control interno y presupuestario. Costa Rica reforzó su legislación en la materia con la aprobación de la Ley de Control Interno, n° 8292 (2002), que fue complementada con las “Normas de

## ▮ Recuadro 2.2

### Régimen disciplinario e independencia judicial. La intervención de la Sala Constitucional

Desde su creación en 1989, la Sala Constitucional ha tenido un especial protagonismo en la aplicación del régimen disciplinario interno del Poder Judicial. En numerosas ocasiones<sup>24</sup>, los servidores han considerado que se les ha violentado algún derecho en el marco del proceso sancionador, por lo que recurren a esa instancia para que valore sus casos.

A manera de aproximación al tema se revisó un conjunto de fallos relevantes sobre denuncias de jueces y juezas por la intervención del Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ) en funciones propias de la judicatura, ya que ello contraviene lo dispuesto en los artículos 9 y 154 de la Constitución Política, así como en el numeral 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969.

Una de las primeras resoluciones emitidas sobre la temática indicada data de 1995. En esta se analizó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 120 a 124 y 211 a 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El argumento fue que el TIJ había excedido su competencia, debido a que, siendo un órgano administrativo, se estaba desempeñando como uno jurisdiccional, es decir, interpretando las leyes y utilizando procedimientos distintos a los dispuestos en el régimen disciplinario; por ejemplo, remitía a las reglas procesales de las acciones civiles. Esto se consideraba contrario al principio de seguridad jurídica. Además, se señaló que el propósito del TIJ no es anular o modificar lo dispuesto en el contenido de las resoluciones emitidas por las y los jueces. En este sentido, la Sala Constitucional afirmó que “los fallos del Tribunal de la Inspección Judicial nunca producirán cosa juzgada respecto del caso subjudice, pues son dos cosas totalmente aparte: el contenido jurídico de la sentencia y la actuación del juez como funcionario público” (Sala Constitucional, 1995, Resolución 01265).

Asimismo, la Sala recaló que el TIJ únicamente puede examinar lo resuelto por el funcionario judicial de forma genérica, para determinar si este cuenta con los elementos de idoneidad respecto al cargo que ostenta, por

lo que no le puede señalar deficiencias en la resolución de los casos a su cargo. En razón de lo expuesto, la “Inspección Judicial necesita de una pluralidad de casos, no pudiendo valorar la capacidad o competencia de un juez por un solo pronunciamiento -salvo que se trate de un error manifiestamente absurdo y de gran gravedad-, porque ello sería facultarlo para evaluar el contenido jurídico de los fallos jurisdiccionales, lo que bajo ningún punto de vista es posible” (Sala Constitucional, 1995, resolución 01265).

En uno de los casos presentados ante el tribunal constitucional, la recurrente expuso que el TIJ seguía un proceso disciplinario en su contra, en el cual se le acusaba de un error grave en el ejercicio del cargo debido a que había dictado una resolución favorable ante un incidente de exoneración de pensión alimentaria. Argumentó que la intervención del TIJ constituía un perjuicio grave a sus derechos fundamentales y al principio de independencia del juez. A este respecto, la Sala expresó que el TIJ es el llamado a sentar la responsabilidad disciplinaria cuando se constate que los funcionarios han incurrido en actuaciones contrarias a un servicio público eficiente. Sin embargo, la sanción no puede fundamentarse en las posiciones o criterios expuestos en la resolución, ya que estos solo pueden ser revisados por el superior, siempre y cuando la normativa le posibilite acceder a los recursos dispuestos para cada caso. Por lo tanto, cualquier desacierto que cometa el operador judicial en la apreciación de la norma es “una función eminentemente jurisdiccional” (Sala Constitucional, 2018, resolución 06434) y los órganos disciplinarios no pueden analizar el asunto, puesto que son meramente administrativos.

En el caso antes descrito, la Sala Constitucional modificó en su totalidad lo dispuesto por el TIJ. Si bien consideró que debía aplicarse una sanción, estimó que el Tribunal había excedido su competencia y dejó sin efecto lo dictaminado. Se observa entonces que la Sala, sin ser un órgano disciplinario, está facultada para invalidar las sanciones impuestas por los órganos encargados de aplicar el régimen disciplinario del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en Zumbado, 2018.

<sup>24</sup> En términos globales, al utilizar el buscador Nexus en la página web del Poder Judicial con las palabras “Tribunal de la Inspección Judicial”, y estableciendo como criterio de interés únicamente las resoluciones de la Sala Constitucional, el resultado fue de 1.928 sentencias vinculadas a noviembre de 2019.

control interno para el sector público” (2009) y las “Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema de Valoración de Riesgo” (Sevri, del 2005), entre otros instrumentos.

La prevención también puede estar a cargo de órganos especializados externos, como la Contraloría General de la República. De hecho, entre 2014 y 2018 esa entidad realizó nueve auditorías del Poder Judicial, asociadas principalmente a la vigilancia de partidas de transferencias, remuneraciones, servicios y suministros (CGR, varios años).

La Asamblea Legislativa puede realizar un control previo, durante el proceso de aprobación de presupuestos; simultáneo, por medio del control político, y posterior o *ex post*, en las comisiones investigadoras. Una ciudadanía activa que acompañe la gestión pública y un periodismo investigativo también pueden ejercer controles *ex ante* o en forma paralela a la ejecución de una política.

Diversos dictámenes de la Procuraduría General<sup>25</sup> han resaltado que debe prevenirse todo riesgo de corrupción, ya 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 íntegro, transparente e imparcial manejo de los asuntos del Estado (Procuraduría General de la República, 2009).*

Los órganos más relacionados con la prevención de la corrupción dentro del Poder Judicial son la Contraloría de Servicios, la Oficina de Control Interno, la Secretaría de Ética y Valores y la Oficina de Cumplimiento (véase el cuadro 2.3). Esta última, de reciente creación, absorbió una parte del personal de la Oficina de Control Interno. Las tres son unidades administrativas pequeñas, establecidas por la Corte Plena y dependientes de ella, que reportan al Consejo Superior y al pleno de la Corte. Buena parte de su trabajo se concentra en la implementación de proyectos específicos, que se verán a continuación.

## Iniciativas preventivas de control de riesgos

En este apartado se reseñan algunos de los esfuerzos preventivos<sup>26</sup> destinados a minimizar los riesgos de corrupción que el mismo Poder Judicial ya ha identificado. Con estos mecanismos no se pretende visibilizar o sancionar conductas indebidas, sino mejorar la administración y control de áreas vulnerables, de tal forma que se cubran vacíos y debilidades que puedan facilitar la corrupción. Se trata de soluciones sistémicas, aplicables al personal en general, que buscan ampliar la transparencia, el escrutinio y la rendición de cuentas de la institución y, en particular, de algunos ámbitos estratégicos en la lucha contra la corrupción.

En ese sentido, cobran especial relevancia los proyectos realizados en conjunto o en coordinación por varios órganos, entre ellos la Corte Plena, la Comisión de Transparencia, la Secretaría Técnica de Ética y Valores, la Oficina de Control Interno, el Tribunal de la Inspección Judicial y la Fapta.

Una de esas iniciativas se denomina “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción”. Es liderada por la Comisión de Transparencia, cuenta con la cooperación de la Embajada de Estados Unidos y su ejecución fue asignada a la empresa National Center for State Courts (NCSC). El objetivo central del proyecto, que pretende abarcar 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).*

El primer producto de esta iniciativa, dado a conocer en febrero de 2018, es el documento *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*.

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

26 Se procuró que este recuento fuera lo más exhaustivo posible. Sin embargo, la intención no es describir en detalle cada una de las iniciativas, pues esta no es una memoria institucional. Más bien, se presentan las acciones agrupadas en cuatro grandes ejes que son partes indispensables de un sistema de control *ex ante*, o preventivo, según el concepto que se planteó al inicio del capítulo.

Como su nombre lo indica, este contiene un diagnóstico de las áreas de riesgo para la corrupción, y además plantea recomendaciones específicas. En materia preventiva señala como elementos principales: i) ingreso y postulación del personal, ii) canales de denuncia operativos y iii) actividades de capacitación de buen nivel.

Una segunda iniciativa es el “Sistema de alerta temprana” desarrollado por la Comisión de Transparencia, la Oficina de Control Interno Transparencia y Anticorrupción y la Dirección de Tecnología de Información. Esta es una herramienta automatizada que brinda información sobre indicadores de riesgo de las y los funcionarios judiciales que tienen algún grado de vulnerabilidad ante la corrupción. Por ende, para su detección no parte de conductas irregulares, sino más bien de factores de contexto que podrían generar condiciones de riesgo, por ejemplo, alto nivel de endeudamiento, denuncias constantes, entre otros. Esto genera insumos para la toma de decisiones y la orientación de los recursos institucionales, además de permitir que los despachos realicen acciones preventivas según su entorno y ubicación geográfica. La ejecución de esta iniciativa inició con un plan piloto y demostraciones del sistema. De momento no se conocen sus resultados, pero a nivel institucional el proyecto está listo para ser presentado y aprobado por la Corte Plena.

Una tercera iniciativa de disminución de riesgos fue la creación, por parte de la Corte Plena, de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado en el Poder Judicial (2014), que tenía como objetivo realizar un diagnóstico y brindar recomendaciones a nivel institucional para prevenir y combatir la corrupción y las faltas contra la ética. En su informe de labores de ese mismo año, la Comisión formuló una gran cantidad de sugerencias, entre ellas crear un régimen de incompatibilidades, para evitar que personas provenientes de ciertas posiciones sean nombradas en puestos judiciales; por ejemplo, no podría ser magistrado un individuo que en el período inmediatamente anterior fue diputado (Corte Plena, acta 55-14, 2014). No fue sino hasta un lustro después, en julio de 2019, que varias de estas propuestas fueron presentadas por la Comisión de Transparencia y aprobadas por la Corte Plena, para ser ejecutadas en 2020. En la próxima edición de este Informe se dará seguimiento al tema.

Por otra parte, en el área de reclutamiento y selección de personal se creó la Unidad de Investigación Sociolaboral y de Antecedentes<sup>27</sup>, a partir de las recomendaciones de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado. Esa instancia forma parte de la Dirección de Gestión Humana y tiene el objetivo de elaborar diagnósticos de las personas que ingresarán a laborar en la institución. Sin embargo, no se ha logrado consolidar debido a que fue creada sin contar con los recursos necesarios. Por ese motivo, el Consejo Superior aprobó el informe 47-PLA-DO-2015<sup>28</sup>, en el cual se propuso una estructura de recurso humano preliminar, mediante sustituciones de personal y permisos con goce de salario. Posteriormente, el mismo Consejo, y de acuerdo con el informe 16-PLA-OI-2017<sup>29</sup>, incluyó en el anteproyecto de presupuesto 2018 ocho permisos con goce de salario para esta iniciativa. Por último, en septiembre de 2017 la Corte Plena dio su visto bueno al “Reglamento de la Unidad de Investigación Sociolaboral y Antecedentes (UISA)”<sup>30</sup>, el cual se publicó mediante la circular 147-2017.

El proceso de selección y filtro que lleva a cabo la UISA supone la atención de aproximadamente 4.000 casos por año, volumen que además tiende a crecer. Sin embargo, al mismo tiempo han disminuido sus recursos humanos y financieros, lo que resta posibilidades de ejecutar los procesos de investigación (E: Guevara, 2018).

También la Corte Suprema aprobó la “Guía de conducta para empresas proveedoras de bienes y servicios al Poder Judicial”, desarrollada por la Secretaría Técnica de Ética y Valores y la Auditoría Interna.

### Promoción de la ética judicial y autorregulación

La prevención de la corrupción tiene un componente que va más allá del cumplimiento de los deberes legales y se relaciona con el campo de la ética, es decir, con la promoción de un comportamiento acorde con un compromiso de servicio público íntegro y de excelencia. Es más importante lograr que un funcionario se adhiera a los principios y valores de la institución, que normar y detectar conductas irregulares (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2004).

27 Instancia creada por decisión de la Corte Plena en su sesión n° 55-2014.

28 Consejo Superior, sesión extraordinaria de presupuesto 2016, del 8 de abril de 2015, artículo XLI.

29 Consejo Superior, sesión extraordinaria de presupuesto 2018, del 21 de abril de 2017, artículo XVII.

30 Corte Plena, sesión 30-17 del 11 de septiembre de 2017, artículo III.

La Cumbre Judicial Iberoamericana incluyó en el *Estatuto del Juez Iberoamericano* (2001), un capítulo titulado “Ética Judicial”. Asimismo, en la *Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano* (2002) reconoció “un derecho fundamental de la población a tener acceso a una justicia independiente, imparcial, transparente, responsable, eficiente, eficaz y equitativa”. El Poder Judicial de Costa Rica es suscriptor de ambos documentos.

A nivel nacional, una de las iniciativas más relevantes en esta área es la Política Axiológica<sup>31</sup>, que pretende “orientar y educar en valores desde los contenidos de una ética social, laica y dialógica a quienes laboran en el Poder Judicial”. Su desarrollo y ejecución fueron encomendados a la Secretaría Técnica de Ética y Valores (STEV).

En 2017, la STEV rindió un informe al Consejo Superior (oficio 41-STE-2018), en el cual detalló el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos de la Política. Es importante señalar que la concreción de esta iniciativa está proyectada para el año 2026, de modo que en una sustantiva cantidad de elementos el progreso reportado es aún parcial. Las actividades efectuadas hasta el momento incluyen capacitación de personal, elaboración de un manual de valores compar-

tidos, campañas y mecanismos de participación ciudadana y de mejoramiento en los procesos de selección, entre otros.

En esta área también se deben consignar las acciones formativas permanentes que realizan la STEV y la Oficina de Control Interno, las cuales tienen cobertura nacional y consisten en charlas, cursos, videoforos y, sobre todo, talleres. En estas actividades se contemplan aspectos diversos asociados a la formación ética de los y las funcionarias del Poder Judicial, desde elementos básicos de lo que se entiende por ética y formación moral, y su inclusión en el trabajo y en el quehacer cotidiano, así como en el Plan Anual Operativo. Según los informes de labores de la STEV, este esfuerzo tuvo un alcance global de 2.164 personas en 2017 y 1.954 en 2018 (gráfico 2.15).

Por otro lado, la Unidad de Control Interno, en conjunto con la Dirección de Gestión Humana, tiene una oferta de capacitación dirigida a la toda la población judicial, especialmente al personal de apoyo de los despachos y juzgados. La cantidad de funcionarios capacitados ha tenido un aumento desde 2013, y en 2017 llegó a 419. Por otra parte, ese mismo año se conformaron 174 equipos asociados a la prevención de riesgos de corrupción (Ocitra, varios años).

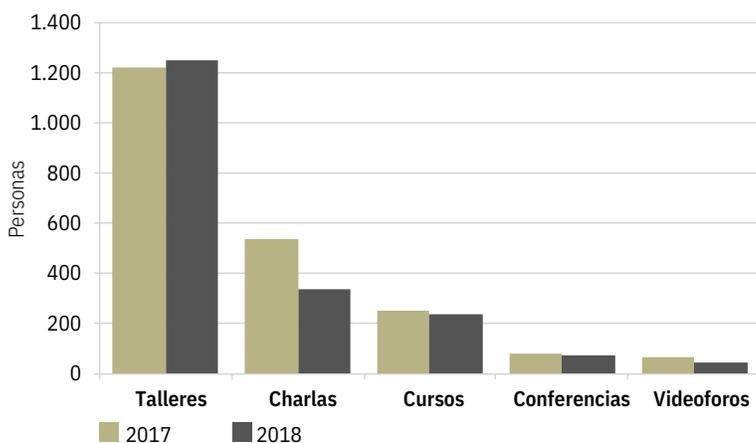
Debido a limitaciones presupuestarias y operativas, no se logra que todo el personal judicial sea capacitado al menos una vez al año. En ese sentido los datos sobre participación en actividades, tanto de la STEV como de la Oficina de Control Interno, señalan lo distante que está la meta de abarcar a los 12.579 funcionarios judiciales. Es por ello que se han priorizado algunas zonas y despachos del país, considerando sus dificultades particulares y posibles riesgos (E: Sebiani, 2018).

Las mayores limitaciones están en las dificultades operativas para abarcar todos los ejes de la Política Axiológica. La rotación interna de personal es un obstáculo para el manejo de los procesos de capacitación, en tanto rápidamente surge población que no ha sido capacitada o requiere actualización, lo que se ve restringido por la escasez de personal.

A las limitaciones de recursos humanos y financieros se agrega el traslape entre las instancias especializadas en prevención que realizan labores de capacitación. Ello sin contar que también se podría realizar ese tipo de actividades desde la Escuela Judicial y las unidades de capacitación de cada órgano auxiliar. Como indica el National Center for State Courts (NCSC), “en el

### Gráfico 2.15

#### Cantidad de funcionarios judiciales participantes en actividades de capacitación, según tipo. 2017-2018



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría Técnica de Ética y Valores del Poder Judicial.

31 Aprobada por la Corte Plena en sesión 030-11, de 12 de septiembre de 2011.

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). Se hace necesario, entonces, valorar la pertinencia de su descentralización.

Por otra parte, en el marco del proyecto que se desarrolla en conjunto con el NCSC, se tiene el objetivo de elaborar un nuevo Código de Ética para el Poder Judicial, en un proceso participativo y validado en talleres con funcionarios, personas expertas y representantes de la sociedad civil. El documento de base se encontraba en preparación al momento de redactarse este Informe.

### Iniciativas de apertura institucional

El Poder Judicial realiza actividades para aumentar su transparencia y rendición de cuentas, en cumplimiento de su deber de brindar información completa y oportuna sobre su quehacer. Además del acceso a la información, esto incluye la calidad de los datos, la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la gestión, y las políticas para un mayor involucramiento ciudadano, como la Política de Participación Ciudadana y la Política de Justicia Abierta.

Varias instancias del Poder Judicial elaboran informes anuales llamados rendición de cuentas, entre ellos la Presidencia de la Corte –al inicio de cada año judicial–, la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ. Todos los informes se presentan al Consejo Superior y a la Corte Plena, pero no siempre se publican en la página web de la institución. No obstante, se pueden encontrar en las actas de los órganos citados, con la dificultad que implica la búsqueda acta por acta. También los entes auxiliares han rendido cuentas a la sociedad, con diferentes formatos, alcances y metodologías; por ejemplo, la Fiscalía y el OIJ reportan visitas a grupos de la comunidad.

El concepto de rendición de cuentas institucional requiere que, al presentar los datos, se tenga como referencia metas definidas de previo, o estándares que permitan valorar tendencias. También se deben sentar las responsabilidades por las omisiones o no cumplimiento de metas, en contacto cercano con las personas usuarias. En este sentido, la rendición de cuentas debe ser más participativa, pues necesariamente debe tener realimentación de la ciudadanía.

Un área de mejora en este ámbito es el desarrollo de herramientas estandarizadas, que permitan presentar información homogénea y comparable a lo largo del tiempo. Tal como se ha señalado en ediciones anteriores de esta publicación, los informes de labores de los órganos judiciales utilizan nomenclaturas y

metodologías distintas y no hay un mínimo de contenidos que sea exigido, para evitar que se conviertan en listados de logros. Al momento de redactarse este Informe existían varias iniciativas para estandarizar los procesos de rendición de cuentas, incluida una propuesta del grupo de trabajo 8 y un proyecto del Ministerio Público para realizar su propio manual.

Un hito en la apertura institucional fue la aprobación, por parte de la Corte Plena, de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial (2015), encargada a la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Justicia (Conamaj, 2015). En 2018 se elaboró el *Plan Estratégico 2019-2024*, que incluye el Programa de Participación Ciudadana, el Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales y la Política de Justicia Abierta. Con este plan se pretende llenar vacíos y precisar, en términos operativos, los objetivos de las políticas de apertura, transparencia y acceso la justicia del Poder Judicial

Hasta ahora, la Política de Participación Ciudadana se ha implementado con un énfasis en la generación de capacidades humanas para fomentar la participación, a partir de materiales audiovisuales, campañas y procesos de diálogo institucional. En un informe de evaluación de resultados 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” (Poder Judicial, 2017). Esta es la única política judicial que cuenta con un documento de evaluación.

Un segundo hito en cuanto a la apertura judicial fue aprobación de la Política de Justicia Abierta, también encargada a la Conamaj. Esta iniciativa supone el involucramiento con la ciudadanía desde el diseño hasta la definición de iniciativas. Fue aprobada por la Corte Plena el 12 de marzo de 2018 (acta 2939-18), en los siguientes términos:

*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.*

El proceso de vinculación con la sociedad partiendo de los enfoques de un Estado abierto es novedoso, a tal punto que la misma OCDE afirma que el Poder Judicial costarricense se encuentra “entre los más

avanzados a nivel mundial en transparencia, rendición de cuentas y participación, y se cuenta con estrategias para crear un Poder Judicial Abierto<sup>32</sup>.

Tras la aprobación de la Política se han formulado veintidós iniciativas de justicia, propuestas por funcionarios, activistas y representantes de organizaciones sociales y académicas. Su desarrollo por ahora es incipiente y solo dos tienen un progreso importante: la aplicación móvil del OIJ –cuyo origen es previo a la Política– y el sitio web de Justicia Abierta, que a julio de 2019 tenía un avance del 75%, según se indica en el mismo sitio. Esta herramienta permite acceder a los textos completos de todas las iniciativas de justicia abierta con su respectivo avance, así como a diez conjuntos de datos abiertos (compras, salarios, estadísticas policiales, presupuesto, etc.).

Por otra parte, se cuenta con la “Mesa de trabajo por la Justicia Abierta”, cuyo objetivo es reunir a organizaciones de la sociedad civil, que posteriormente tienen la posibilidad de nombrar representantes en la Comisión de Justicia Abierta del Poder Judicial y ser

parte activa de este proceso. La Mesa se reúne con una periodicidad variable y tiene nueve miembros, provenientes de las siguientes entidades: Centro Especializado Pro Cultura de Paz (Cepropaz), Territorios Seguros, Territorio Indígena, Abriendo Datos Costa Rica, Colectivo Profesionales para la Ciudadanía, Red de Jóvenes sin Fronteras, Asociación Rule of Law, Conamaj como ente coordinador y el Programa Estado de la Nación en calidad de observador.

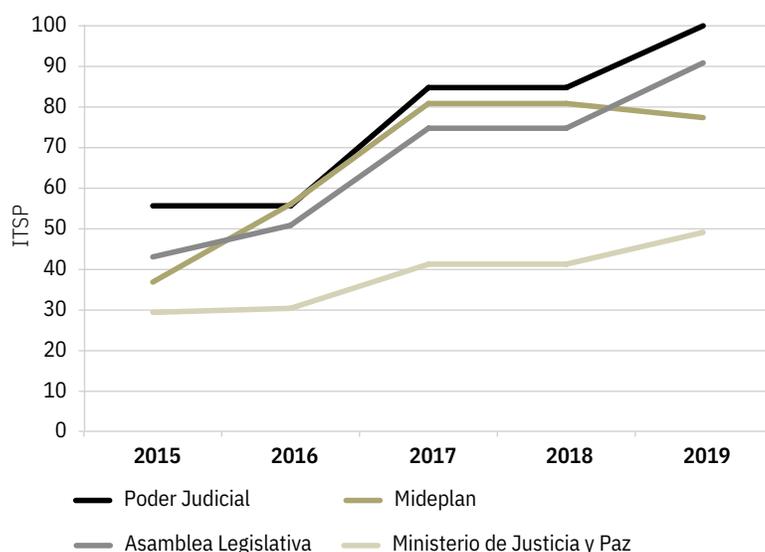
En cuanto a los esfuerzos en materia de transparencia se debe mencionar la remodelación de la página web del Poder Judicial (2018), donde se encuentran los *Anuarios Estadísticos*, la página de datos abiertos, que contiene por ahora diez conjuntos de datos y un buscador recientemente estrenado, llamado Nexus. Hay un comité específico a cargo del sitio, en el cual participa la Comisión de Transparencia. Cabe reportar también que la institución cuenta con una aplicación informática (*app*) que permite realizar en línea algunos procedimientos, tales como solicitud de hojas de delincuencia, consulta de dinero para ser retirado, depósitos judiciales, órdenes de apremio, denuncias a la Fiscalía y concursos de puestos.

Entre 2015 y 2018 el Poder Judicial se ubicó entre los primeros diez lugares en el índice de transparencia en el sector público (ITSP), desarrollado por la Defensoría de los Habitantes de la República en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la UCR. Como se observa en el gráfico 2.16, en comparación con los entes mejor y peor evaluados del Poder Ejecutivo, el conglomerado judicial tiene una mejor calificación. Después de ocupar la décima posición en 2015, en 2017 la Comisión de Transparencia realizó una evaluación de la página web para que se incorporara en el cálculo del índice y ello le ha significado una mejora continua, que llevó al Poder Judicial a alcanzar el primer puesto en 2019, con una nota perfecta (100) en el ITSP.

Este crecimiento responde en buena medida al esfuerzo institucional por cumplir con los requerimientos de un sistema judicial abierto. Esto implica que se han dado avances significativos en materia operativa y organizacional, que han facilitado el mejoramiento de las áreas evaluadas. A nivel general de las entidades públicas, incluido el Poder Judicial, las mayores dificultades están en los mecanismos de participación ciudadana (gráfico 2.17).

## Gráfico 2.16

### Índice de transparencia en el sector público (ITSP) del Poder Judicial, en comparación con los poderes Legislativo y Ejecutivo (entes mejor y peor evaluados)

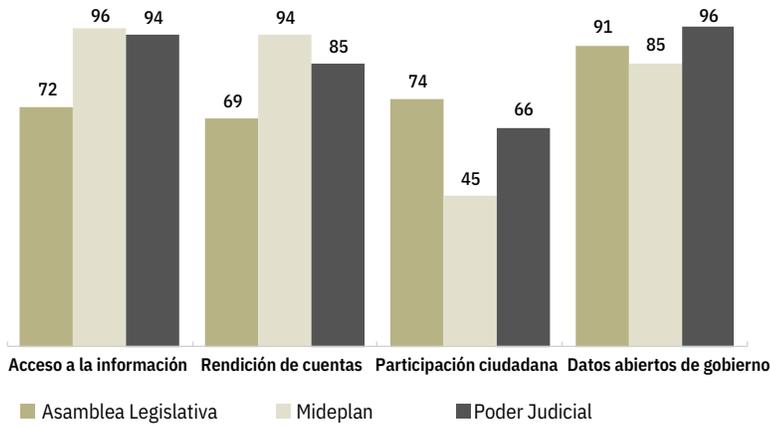


Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2018.

32 OCDE, según se cita en el acta 2939-18 de la Corte Plena.

Gráfico 2.17

**Dimensiones del índice de transparencia en el sector público (ITSP), según calificaciones obtenidas por el Poder Judicial, Mideplan<sup>a/</sup>, y la Asamblea Legislativa. 2018**



a/ Se tomó como referencia el Mideplan dentro del Poder Ejecutivo porque fue el ministerio con la mejor evaluación.

Fuente: Defensoría de los Habitantes, 2018.

En el área de transparencia, la institución aún tiene camino por recorrer para mejorar el registro y calidad de sus estadísticas de gestión. Las debilidades en este ámbito no solo afectan la transparencia y la rendición de cuentas, sino que además impiden contar con insumos para la toma de decisiones basadas en evidencia.



---

# Metodología

---

## Análisis del Tribunal de la Inspección Judicial (TIJ)

Para el análisis de los casos de faltas contra el deber de probidad a lo interno del Poder Judicial se recolectaron cuatro tipos de documentos: i) resoluciones del TIJ (2016-2018), ii) actas del Consejo Superior (2014-2018), iii) actas de la Corte Plena (2014-2018) y iv) resoluciones de la Sala Constitucional vinculadas al régimen disciplinario.

Se tomaron en cuenta los casos terminados que podían clasificarse en alguna de las 18 faltas que, según el criterio de funcionarios, representantes del TIJ y el equipo técnico de este Informe, constituyen faltas al deber de probidad en la función pública. De estas se seleccionó un subgrupo de conductas que se consideran más proclives a asociarse con corrupción interna. Los datos obtenidos fueron sistematizados en tres bases de datos (según las fuentes) en el programa Excel. Posteriormente fueron analizados a partir de técnicas de estadística descriptiva, como promedios, relativos, frecuencias, entre otros. Con las sentencias de la Sala Constitucional se utilizó el análisis de contenido en un grupo seleccionado de votos, a fin de obtener información cualitativa sobre sus elementos más relevantes.

Se revisaron 549 actas del Consejo Superior, 232 actas de la Corte Plena y 876 resoluciones del TIJ. Este número no corresponde al universo total de causas disciplinarias de los años analizados, sino a una selección con los criterios mencionados. En el Consejo Superior y la Corte Plena hubo actas a las que no se tuvo acceso por medio de la página web, se calcula que corresponden a un 10% del total. En el caso del TIJ únicamente son las causas relacionadas con faltas al deber de probidad.

Luego se depuró la muestra y se excluyeron algunos documentos que no cumplían con los criterios antes descritos, de modo que las cantidades finales de registros fueron de 229, 76 y 549, respectivamente.

## Mecanismos preventivos

La investigación sobre los mecanismos preventivos de la corrupción interna en el Poder Judicial se llevó a cabo entre octubre de 2018 y febrero de 2019. La información considerada abarca el período 2000-2018, y tiene como punto de partida el inicio de la “segunda ola reformadora del Poder Judicial, la cual, según el *Primer Informe Estado de la Justicia* (2015) tuvo lugar entre 2000 y 2008. En ese subperíodo se implementó una serie de cambios que incluyó el fortalecimiento de los órganos auxiliares y la reforma penal que tipificó nuevos delitos contra la función pública. Además, se promovió el acceso a la justicia para los grupos excluidos y se puso énfasis en reforzar el componente tecnológico de la gestión institucional.

El estudio analizó los antecedentes, funcionamiento e impacto institucional de los mecanismos destinados a prevenir las faltas a la ética pública y al deber de probidad, para luego tratar de identificar posibles áreas de riesgo. El proceso de investigación se desarrolló en dos niveles. El primero abarca los órganos cuya gestión tiene alguna relación con el tema, por ejemplo, el Tribunal de la Inspección Judicial, la Dirección de Planificación, el Consejo Superior, la Dirección de Gestión Humana, el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio Público, la Auditoría Interna y la Oficina de Control Interno. En el segundo nivel están los entes con que tienen algún nivel de especialización: Comisión Investigadora de la Penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial, Comisión de Transparencia, Comisión de Justicia Abierta, Secretaría Técnica de Ética y Valores.

Se utilizó una serie de técnicas cualitativas acordes con los objetivos de investigación, para poder abordar en un sentido amplio el funcionamiento de los entes analizados. Las dos principales técnicas de recolección de información fueron la entrevista a profundidad y la revisión de normas e informes proporcionados por el Poder Judicial. Entre los insumos recibidos se encuentran:

- Normativa de diversos niveles.
- Informes de labores de las comisiones encargadas de abordar las faltas al deber de probidad en la función pública.
- Procesos de nombramientos.
- Informes de la Auditoría Interna.
- Actas de Corte Plena y Consejo Superior disponibles en la página web.
- Auditorías externas.

Se sistematizó el contenido de las entrevistas a través de una matriz. Esto significa que las respuestas de los participantes se sintetizaron y ordenaron según categorías previamente establecidas. Una vez consignada la totalidad de los insumos, se elaboró un análisis agregado de las respuestas con respecto al funcionamiento de los mecanismos preventivos y las áreas de riesgo de corrupción. Esto permitió identificar no solo las opiniones generales de las personas entrevistadas, sino también los elementos específicos de cada dependencia.

Con respecto al análisis documental, luego de recabar los insumos necesarios se elaboraron pequeñas reseñas de cada una de las instancias. Las actividades más relevantes fueron enlistadas en un cuadro de Excel con el objetivo de facilitar el análisis desagregado.

### Agenda de investigación a futuro

Dado que muchas de las iniciativas de reforma están recién implementadas o en proceso de serlo, los hallazgos de este capítulo ofrecen posibilidades de actualización y profundización. En particular, si se logra la unificación de los sistemas disciplinarios podrían realizarse estudios de mapas de riesgos en el conglomerado judicial.

Por otro lado, la aplicación de nuevo modelo de trabajo en la Fapta es un tema al que se debe dar seguimiento, pues se prevé que los resultados serán visibles a mediano plazo y solo entonces se reflejarán en sus estadísticas de desempeño. Esta es, por lo tanto, una línea de base para posteriores análisis.

---

## Créditos

### Insumos:

Muestro de expedientes de delitos relacionados a corrupción. Cathalina García Santamaría, Carmen Bogantes Camacho y Evelyn Villarreal Fernández.

**Borrador del capítulo:** Jesús Sáenz Solís y Evelyn Villarreal Fernández.

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal Fernández.

**Revisión y corrección de cifras:** Jesús Sáenz Solís y Karen Chacón Araya.

**Visualización de datos y gráficos:** Jesús Sáenz Solís.

### Edición de textos y corrección de estilo:

Alexandra Steinmetz Quirós.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar Fallas/Insignia | ng.

**Lectores críticos:** Kennia Alvarado, Marcia Aguiluz, Carlos Meléndez, Sonia Navarro, Carlos Núñez, Jorge Vargas Cullell, Dirección de Planificación y Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia

**Participaron en los talleres de consulta:** Minor Barquero, Kurtz Benavides, Roberto Campo, Gilbert Calderón, Siria Carmona, Sara Castillo, Sandra Castro, Elizabeth Chacón, Ericka Chavarría, Luis Chaverri, María Lourdes Echandi, Cathalina García, Tatiana Gutiérrez, Luis Guzmán, Evelyn Hernández, Luis Jiménez, Julio Jurado, Dixon Li, Guiselle Marín, Sonia Navarro, Roberto Piedra, Luis Diego Ramírez, Juan Carlos Sebiani, Viviana Solano, Estrellita Orellana, Ana Erika Rodríguez, Ricardo Salas, Rodrigo Villegas, Hugo Vega, Pablo Zúñiga, Randall Zúñiga, María Fernanda Zumbado.