

Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;
- (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to such restrictions as may be such as are provided for

INFORME DE SOCIEDAD CIVIL

sobre la Implementación del Capítulo II (Prevención) &
Capítulo V (Recuperación de Activos) de la

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

EN COSTA RICA

por Asociación Costa Rica Íntegra

Agradecimientos

Con el objetivo de contribuir al examen nacional de la CNUCC en Costa Rica en su segundo ciclo, este informe sombra fue redactado por Costa Rica Integra, utilizando los materiales de orientación y la plantilla de informe diseñados por la UNCAC Coalition y Transparency International. La producción de este informe contó con el apoyo de la UNCAC Coalition, y fue posible gracias a la financiación proporcionada por la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (Norad) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (Danida).

Para la preparación de este informe sombra se contó con la valiosa aportación de varios funcionarios públicos que se encuentran en la lista de personas consultadas para el presente informe.

Las conclusiones de este informe son las de los autores, pero no reflejan necesariamente las opiniones de la UNCAC Coalition y de los donantes que han hecho posible este informe.

Se ha hecho todo lo posible para verificar la exactitud de la información contenida en este informe. Toda la información se considera verificada y respaldada a fecha de 12 de marzo de 2021.

Los autores de este informe son Dominique Eguez, Jesús Sáenz y Evelyn Villarreal, de la Asociación Costa Rica Integra. El informe fue revisado y traducido al inglés por Danella Newman de la UNCAC Coalition.

Asociación Costa Rica Integra (CRI)

Plaza la Carpintera, Local N°16, Pinares de Curridabat

San José - Costa Rica

www.costaricaintegra.org

www.facebook.com/costaricaintegra

https://twitter.com/cr_integra

La Asociación Costa Rica Integra es una organización de personas voluntarias que promueven los temas de transparencia, integridad y anticorrupción en la agenda pública del país. Es el representante de la organización Transparencia Internacional. Se encuentra como integrante de sociedad civil en diversos espacios multiactor como la Comisión Nacional de Estado Abierto, el Grupo de Trabajo de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción, el Grupo Multisectorial de Transparencia en el Sector de Infraestructura (CoST), el Foro de Justicia, entre otros. Además, es parte de diversas plataformas ciudadanas a nivel nacional e internacional.

Índice

Abreviaciones.....	1
Lista de las personas consultadas para el informe.....	2
1 Introducción.....	4
2 Resumen Ejecutivo.....	6
3 Evaluación del Proceso de examen de Costa Rica.....	14
4 Evaluación de la aplicación de las disposiciones del Capítulo II.....	16
4.1 Art. 5: Políticas y prácticas de prevención de la corrupción	16
4.1.1 Marco jurídico	16
4.1.2 Estrategias y políticas de lucha contra la corrupción.....	17
4.2 Art. 6: Órganos de prevención de la corrupción	21
4.2.1 Capacidades institucionales versus competencias.....	22
4.2.2 Independencia de los órganos de prevención de la corrupción.....	31
4.3 Art. 8.4: Mecanismos de información y protección de denunciantes	40
4.3.1 Marco jurídico	41
4.3.2 Funcionamiento de mecanismos de denuncia.....	42
4.4 Art. 9.1: Contratación Pública	45
4.4.1 Marco Jurídico	46
4.4.2 Contratación Directa	46
4.4.3 Sistema de compras públicas y acceso a la información	50
4.4.4 Órganos rectores del sistema de contratación pública	53
4.4.5 Régimen recursivo	54
4.4.6 Riesgos de corrupción en el sistema de contratación	55
4.5 Arts. 10 y 13.1: Acceso a la Información y Participación de la Sociedad ...	57
4.5.1 Marco Normativo y jurisprudencia constitucional.....	57
4.5.2 Excepciones al acceso a la información	63
4.5.3 Participación ciudadana	63
4.6 Art. 11: Poder Judicial y medidas del Ministerio Público	67
4.6.1 Evaluación de la integridad e independencia del Poder Judicial (PJ) y del Ministerio Público (MP).....	68
4.6.2 <u> </u> Mecanismos de prevención y lucha de corrupción dentro del Poder Judicial y del Ministerio Público.....	73
5 Evaluación de la aplicación de las disposiciones del Capítulo V.....	78
5.1 Arts. 52.1, 52.5, 52.6, 58: Antilavado de dinero.....	78
5.1.1 Obligación de los bancos e instituciones financieras de determinar la identidad de los beneficiarios finales.....	79
5.1.2 Obligación de los funcionarios públicos de revelar su información financiera	88
5.1.3 Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)	89
5.2 Arts. 53 y 56: Medidas para la recuperación directa de bienes	95

5.2.1	Marco jurídico sobre la posibilidad de que otros Estados tramiten acciones judiciales en Costa Rica	96
5.2.2	Intercambio de información.....	98
5.3	Art. 57.3(a), (b) y (c): Devolución y disposición de los bienes confiscados...	101
5.3.1	Marco Jurídico	101
6	Acontecimientos recientes.....	104
7	Recomendaciones.....	106
8	Bibliografía.....	110
9	Anexos.....	120

Abreviaciones

APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
CGR	Contraloría General de la República
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CRI	Costa Rica Íntegra
ENPT	Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia
FAPTA	Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción
FALC	Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergente
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
INTOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadores Superiores
ITPC	Índice de Transparencia del Sector Público
LCA	Ley de Contratación Administrativa
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MP	Ministerio Público
MRI	Mecanismo de Revisión Independiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OATRI	Oficina de Asesoramiento Técnico y Relaciones Internacionales
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
ONG	Organización no gubernamental
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSC	Organización de Sociedad Civil
ROS	Reporte de Operaciones Sospechosas
PEP	Procuraduría de Ética Pública
PJ	Poder Judicial
PND	Planes Nacionales de Desarrollo
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

Lista de las personas consultadas para el informe

Para complementar la información encontrada en los sitios web de las entidades públicas se realizaron pedidos de información y entrevistas a varios funcionarios públicos, entre ellos jerarcas, por lo que a continuación se presenta una lista de las personas consultadas:

Cuadro 1. Personas consultadas en la elaboración del Informe Sombra, según institución y cargo

Institución	Cargo	Funcionario
Contraloría General de la República	Gerente División Jurídica	Luis Diego Ramírez
	Gerente Asociado División Jurídica	Roberto Rodríguez
Dirección General de Tributación	Directora de Fiscalización	Karla Salas
	Subdirectora de Control	Lorena Chacón
	Subdirectora de Negociación	Andrey Prendas
Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción	Fiscal Adjunto	Carlos Meléndez
	Socióloga	Andrea Bermúdez
Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes	Fiscal Adjunto	Warner Molina
Fiscalía Adjunta de Narcotráfico	Fiscal Adjunta	Ileana Mora
Instituto Costarricense de Drogas	Director	Sergio Rodríguez
	Directora	Marcela Ortiz
Oficina de Atención y Protección a la Víctima	Jefa	Sara Arce
Oficina Técnica de Asesoramiento y Relaciones Internacionales	Directora	Laura Cordero
	Fiscal Auxiliar	Henry Zúñiga
Organismo de Investigación Judicial	Director	Walter Espinoza
Dirección de Planificación del Poder Judicial	Directora Subproceso de Estadística	Ana Rodríguez
Procuraduría de la Ética Pública	Procuradora	Tatiana Gutiérrez
Superintendencia General de Seguros	Superintendente	Tomás Soley
	Directora de División de Supervisión	Vilma Gamboa
Superintendencia General de Valores	Superintendente	Lucía Fernández
	Director de Supervisión	Rodrigo Segura
Superintendencia de Pensiones	Superintendente	Rocío Aguilar
	Directora de Supervisión	Patricia Abarca

	Directora Jurídica	Nelly Vargas
	Director de Planificación y Normativa	Porfirio Rojas
	Asistente de Superintendente	Nogui Acosta
Tribunal de Inspección Judicial	Inspector	Jason Alfaro
Unidad de Inteligencia Financiera	Jefe	Román Chavarría
Superintendencia General de Entidades Financieras	Superintendente	Rocío Aguilar

Fuente: Elaboración propia

Las solicitudes de información que se hicieron se pueden ver en el Anexo.

1 Introducción

Costa Rica firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) el 10 de diciembre de 2003 y la ratificó el 21 de marzo de 2007.

El informe examina la aplicación de Costa Rica de algunos artículos del Capítulo II (medidas preventivas) y del Capítulo V (recuperación de activos) de la CNUCC. El informe pretende ser una contribución al proceso de examen de la implementación de la CNUCC que se está llevando a cabo actualmente y que abarca estos capítulos. Costa Rica fue seleccionado por el Grupo de Revisión de la Implementación de la CNUCC mediante un sorteo para su revisión en el cuarto año del segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación. Se proporcionó un borrador de este informe sombra al gobierno de Costa Rica.

Alcance. Los artículos y temas del capítulo II de la CNUCC que reciben especial atención en este informe son los que abarcan las políticas y prácticas preventivas anticorrupción (artículo 5), los órganos preventivos anticorrupción (artículos 6 y 13.2), los mecanismos de presentación de informes y la protección de los denunciantes (artículo 8.4), la contratación pública (artículo 9.1), acceso a la información y participación de la sociedad (artículo 10) y el poder judicial y fiscalía (artículo 11). Respecto del Capítulo V, los temas analizados son medidas para la recuperación directa de bienes (artículos 53 y 56) y devolución y disposición de los bienes confiscados (artículo 57.3 a, b y c).

Estructura. El informe comienza con un resumen ejecutivo, que incluye los mensajes clave y recomendaciones condensadas sobre el proceso de examen, la disponibilidad de información, así como la aplicación y el cumplimiento de determinados artículos de la Convención. La siguiente parte abarca las conclusiones del proceso de examen en Costa Rica, así como el acceso a las cuestiones de información con mayor detalle. En cada tema analizado se inicia con una sección denominada Lectura estratégica, que pretende sintetizar los hallazgos de una manera sintética. Posteriormente, se examina la aplicación de la Convención y se ofrecen ejemplos de buenas prácticas y deficiencias. A continuación, se examinan los acontecimientos recientes y, por último, se dan recomendaciones de medidas prioritarias para mejorar la aplicación de la CNUCC.

Metodología. El informe fue preparado por la Asociación Costa Rica Íntegra con la financiación y la guía técnica de la UNCAC Coalition. La información para los informes fue recopilada de las oficinas gubernamentales, especialmente por medio de lo disponible en Internet, y luego se complementó con solicitudes de información puntuales para los faltantes. Asimismo, por medio de entrevistas solicitadas con técnicos y jerarcas se buscó entablar un diálogo con los funcionarios gubernamentales. Como parte de este diálogo, se puso a su disposición un borrador del informe para que presentaran sus reacciones.

El informe se preparó utilizando directrices y una plantilla de informe diseñada por la UNCAC Coalition y Transparencia Internacional para su uso por las organizaciones de sociedad civil (OSC). Esos instrumentos reflejaban, aunque simplificaban, la lista de verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y exigían evaluaciones

relativamente breves en comparación con la lista oficial detallada de autoevaluación. La plantilla de informe incluía un conjunto de preguntas sobre el proceso de examen y, en la sección sobre la aplicación, se pedían ejemplos de buenas prácticas y esferas que necesitaban mejoras en los artículos de los capítulos II y V de la CNUCC.

2 Resumen Ejecutivo

Este informe sombra tiene como objetivo identificar, desde una perspectiva práctica, los avances de Costa Rica en la implementación de los capítulos II referente a Medidas Preventivas y V sobre Recuperación de Activos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. En este resumen ejecutivo se presentan mensajes clave para cada capítulo, que no pretenden ser exhaustivos sino más bien identificar los énfasis que se consideran cruciales -desde la perspectiva de sociedad civil- para lograr un avance significativo en el cumplimiento de la Convención. En el documento y en cada tema se ha incorporado una sección inicial de lectura estratégica que sintetiza los hallazgos.

Con respecto al capítulo II, el primer mensaje refiere a la falta de una entidad rectora o coordinadora que lidere la prevención de la corrupción y oriente el accionar de todas las entidades competentes en la materia. A falta de una institución responsable rectora, tampoco existe una política de alcance nacional que identifique objetivos claros para el abordaje de la lucha contra la corrupción por lo que las medidas adoptadas por las entidades de control han sido dispersas y de impactos limitados.

Por ejemplo, en el caso de la Contraloría General de la República que es uno de los órganos de control más fuertes en cuanto a capacidades institucionales en el país, ejerce esta labor a través de las fiscalizaciones que realiza en las entidades que administren fondos públicos, sin embargo, su énfasis no es la prevención de la corrupción sino la fiscalización y detección de irregularidades administrativas. Por otro lado, la Procuraduría de Ética Pública, dependencia de la Procuraduría General de la República, que sí tiene potestades preventivas en su ley de creación, ha privilegiado su labor de detección y recomendaciones para la apertura de procedimientos sancionatorios, no obstante, éstos no son vinculantes para las entidades lo que condiciona su utilidad. También ha sido muy activa como adyuvante de procesos penales. La prevención la realiza fundamentalmente por medio de cursos de capacitación, pero dado los recursos limitados tienen poco alcance.

Distintos órganos de control, por ejemplo, auditorías internas o el Sistema de Comisiones de Ética y Valores del Ministerio de Justicia, que podrían estar realizando mayor prevención no tiene recursos económicos y humanos suficientes.

El segundo mensaje clave se refiere a la falta de mecanismos de información y protección de denunciantes, Costa Rica no cuenta con una ley que facilite a los funcionarios públicos la presentación de denuncias, y menos aún que garantice la protección mínima a los denunciantes frente a represalias que se tomen en su contra en el lugar de trabajo. Ello desincentiva que los servidores compartan información valiosa sobre casos de corrupción con las autoridades competentes. Dentro del Poder Judicial existe una oficina de Protección de Víctimas y Testigos para los procesos penales en general, pero no hay especialización para los delitos relacionados con corrupción. Por otro lado, los canales de denuncia existentes no son uniformes en cuanto al nivel de protección, publicidad, accesibilidad, y no todos cuentan con un marco regulatorio claro. Los datos de la eficacia de dichos canales son muy bajos, la mayoría de denuncias terminan desestimándose.

El tercer mensaje clave se dedica a identificar dos normas de mucha importancia que se encuentran presentadas en la Asamblea Legislativa y que tienen un impacto potencial en la

prevención de la corrupción. Por un lado, la ley de Compras Públicas que pretende modernizar esta área tan susceptible. En la actualidad, el procedimiento extraordinario de compra es utilizado muy frecuentemente y además, el Sistema Integrado de Compras Públicas, obligatorio desde el 2016, no se ha universalizado y presenta limitaciones de transparencia y rendición de cuentas. Por otro lado, se encuentra pendiente la aprobación de una ley de acceso a la información. Hasta ahora se ha normado vía decretos y jurisprudencia para el ejercicio de este derecho, que no son aplicables para toda la Administración Pública por lo que su alcance es limitado.

Finalmente, el último mensaje, se relaciona específicamente con medidas de prevención implementadas en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, que fueron objeto de un reciente estudio. Una variedad de órganos e iniciativas que se han creado en el ámbito judicial, requieren una revisión para evitar solapamiento de facultades y administrar de manera más eficiente los pocos recursos que tienen disponibles. Además, el ejercicio del régimen sancionatorio no ha sido una herramienta útil para detectar las áreas más vulnerables a la corrupción en el Poder Judicial ni para sancionar las faltas cometidas. Con respecto a las amenazas a la independencia judicial, se han identificado dos tipos, una externa relacionada al proceso de nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional que no ha sido transparente ni objetivo y ha sido objeto de constantes cuestionamientos, y una interna referente a la potestad de nombramiento y disciplinaria de la Corte Plena.

Respecto al capítulo V, sobre recuperación de activos, se presentan dos mensajes clave. El primer mensaje observa en general un desarrollo constante de normativa de antilavado de dinero, pero con una baja capacidad de sanción. La aplicación del régimen sancionatorio por parte de las superintendencias competentes ha sido casi nula en los últimos cinco años. En cuanto a las sanciones penales, la persecución del delito de legitimación de activos se ha visto limitado por la forma en que está tipificado en la legislación. Así, en Costa Rica existe el delito de lavado proveniente del narcotráfico cuya investigación le corresponde a la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, y el lavado de activos derivado de actos de corrupción que es responsabilidad de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción. Lo anterior ha ocasionado una descoordinación en la persecución de este delito, y una serie de limitaciones investigativas para la Fiscalía Adjunta de Anticorrupción como el no tener acceso a la Unidad de Inteligencia Financiera. Sin embargo, está en desarrollo un proyecto de ley que pretende unificar los dos tipos penales y centralizar la persecución en la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, aunque ésta también tiene limitaciones investigativas. Respecto de la Unidad de Inteligencia Financiera no hay mucha información disponible en los sitios web oficiales, sin embargo, se encontró que los reportes de operaciones sospechosas que recibe han ido aumentando paulatinamente en la última década, y con ello, la cantidad de informes financieros que remite al Ministerio Público. Lo que ha sido cada vez más complicado de atender ya que no posee los recursos suficientes para hacer frente a la creciente carga de trabajo.

El segundo mensaje señala los vacíos existentes en cuanto a las medidas para la recuperación y devolución directa de bienes. No hay legislación interna en la materia y tampoco se han suscritos convenios de cooperación internacional específicos para ello. Así,

no es claro ni para las autoridades costarricenses cuál es la vía idónea para que otro Estado pueda plantear acciones judiciales o reclamar indemnización en los tribunales nacionales y tampoco se ha presentado una solicitud en ese sentido. Lo mismo ocurre para el caso de devolución de activos que han sido objeto de comisión. Además, no es posible la aplicación de la figura del comiso a bienes de interés económico de valor equivalente, lo que podría ser un limitante para la cooperación internacional.

En síntesis, se puede concluir que la aplicación de las disposiciones analizadas es en general moderada para las del capítulo II; y, pobre para las del capítulo V, principalmente por falta de un adecuado desarrollo normativo y escasa suscripción de acuerdos de cooperación internacional en materia de recuperación y devolución de activos de origen extranjero. Para mejorar el nivel de implementación de ambos capítulos es necesario definir y consolidar una autoridad central para asegurar una mejor administración de los recursos y un trabajo coordinado, dotar de mayor herramientas e insumos a las entidades que luchan contra la corrupción, y realizar profundas reformas legales para eliminar los obstáculos investigativos y de sanción que existen en la práctica.

Disponibilidad de la información

En general el grado de acceso a la información requerida para el Capítulo II de la CNUCC es buena. Se encuentran disponibles estadísticas básicas en internet, además de información cualitativa como informes de seguimiento elaborados por institucionales públicas y privadas nacionales e internacionales que han sido valiosos para el análisis de la aplicación de los artículos en Costa Rica. Hay mejoras que deben implementarse para dar seguimiento en los registros a casos penales y de denuncias, para que los datos tengan trazabilidad interinstitucional.

Sin embargo, con relación al Capítulo V correspondiente a recuperación de activos y devolución y disposición de bienes, no hay información disponible en los sitios web del Ministerio Público ni del Poder Judicial, por lo que la mayoría de la información se obtuvo de solicitudes de información y de entrevistas realizadas a los jerarcas y funcionarios de las instituciones.

Aplicación en el ámbito de la ley y la ejecución

El desarrollo normativo reciente en materia de anticorrupción se debe, en gran medida a compromisos que tiene Costa Rica con organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), del cual se espera ser miembro muy pronto. Sin embargo, no se observa el mismo avance para la implementación de algunas disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ese es el caso de los artículos 5, 8.4, 53, 56 y 57.3 de la Convención, para los que no se ha emitido legislación ni política alguna. Así, todavía está pendiente la implementación de una estrategia nacional de anticorrupción, la aprobación de un proyecto de ley que garantice la protección de los funcionarios públicos frente a represalias que se tomen en su contra en el lugar de trabajo, y la preparación de iniciativas legales que regulen sobre las medidas para la recuperación directa de bienes y la devolución de activos que han sido objeto de comiso. Sin embargo, es importante destacar que actualmente un Grupo de Trabajo, integrado por

diversas entidades públicas y sociedad civil, está preparando la Estrategia Nacional de Integridad Pública la cual se espera aprobarse en el 2021.

En cuanto a los artículos 6 y 13.1, no se ha adoptado nueva normativa, ya que la estructuración y facultades de los tres órganos de prevención que se analizan en el informe están contempladas en sus propios cuerpos legales, los cuales no fueron emitidos con ocasión de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Sin embargo, a través de sus iniciativas de vinculación con la comunidad, apertura de espacios para la participación ciudadana, y creación de canales para la presentación de denuncias, han fortalecido la rendición de cuentas y el interés de las personas por ejercer control ciudadano. Así, por ejemplo, la Contraloría General de la República¹ cuenta con el programa “Juntos somos más” desde el año 2015; los proyectos “Abriendo la mente de los ciudadanos”, “Contralores juveniles”, “Con este proyecto pasamos de la conciencia a la práctica” todos desde el 2016, y el curso virtual en fiscalización ciudadana “Cada uno cuenta”. Por otro lado, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción llevó a cabo el primer “Encuentro Ciudadano”² para informar a la ciudadanía sobre sus labores. Por último, el Poder Judicial creó el Programa de Participación Ciudadana³ y la Asamblea Legislativa también cuenta con sus propios mecanismos para garantizar la participación.⁴

Con relación a la contratación pública, se siguió especialmente las recomendaciones de los informes de la OCDE, para la elaboración del proyecto de Ley número 21.546⁵ que ya fue aprobado por la Comisión Especial de la Asamblea Nacional en el primero periodo de sesión, sin embargo, sigue en discusión y no se conoce cuando será finalmente aprobada para que entre en vigor. En cuanto el acceso a la información no se ha emitido una ley que expresamente regule el ejercicio de este derecho, aunque existe normativa que hace referencia a esto. Así, por ejemplo, en el año 2015 se emitió el Decreto Ejecutivo No. 38994-MP-PLAN-MICITT⁶ y en el 2017 el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información No. 40200-MP-MEIC-MC⁷ y la Directriz No. 073-MP-MEIC-MC⁸, en el marco de cumplimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto del que Costa Rica es parte desde el 2012. Otras iniciativas importantes en la materia son el Índice de Transparencia del Sector Público⁹; la

¹ «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2019/memoria-anual-2019.pdf>.

² «A usted, ¿le afecta la corrupción?» (2018-2019), Ministerio Público, acceso el 20 de agosto de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/revista/revistanov18.pdf>.

³ «Participación Ciudadana», Poder Judicial, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://participacionciudadana.poder-judicial.go.cr/index.php/conozcanos/participacion-ciudadana>.

⁴ Asamblea Legislativa, *Mecanismos de Participación y Comunicación*, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos_Participacion_Ciudadana/MECANISMOS%20DE%20PARTICIPACION%20Y%20COMUNICACION%20C3%93N%20CIUDADANA.docx.

⁵ <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21546%20DICTAMEN%20AFIRMATIVO%20UNANIME.pdf>.

⁶ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRT C&nValor1=1&nValor2=79442&nValor3=100459&strTipM=TC.

⁷ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRT C&nValor1=1&nValor2=84166&nValor3=108486&strTipM=TC.

⁸ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRT C&nValor1=1&nValor2=84167&nValor3=108487&strTipM=TC.

⁹ La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx.

Red Interinstitucional de Transparencia¹⁰ y la Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia elaborada por la Contraloría General de la República.

En cuanto al artículo 11 sobre medidas preventivas en el Poder Judicial y el Ministerio Público, está en preparación una reforma para mejorar el régimen disciplinario y reforzar las capacidades del Tribunal de Investigación Judicial, sin embargo, se desconoce cuándo se va a presentar el proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa. Además, el Poder Judicial cuenta con dos iniciativas importantes relacionadas a la prevención de la corrupción que son: el “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema de detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción” y el “Sistema de alerta temprana”. Asimismo, se elaboró la Política Axiológica para educar en valores éticos a los funcionarios judiciales, sin embargo, su concreción está prevista para el año 2026.

Por último, con relación a los artículos 52.1, 52.5, 52.6 y 58 de la Convención, sobre antilavado de dinero, se reformaron leyes existentes como la Ley 7786¹¹ en el año 2017, y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero constantemente está emitiendo normativa en cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. Así, por ejemplo, está el Reglamento de Gobierno Corporativo¹² y el Reglamento Inscripción.¹³ Además, está en desarrollo la plataforma “Centro de Información Conozca a su Cliente.”¹⁴

Cuadro 2. Resumen de la aplicación y el cumplimiento del capítulo II

Artículos de la CNUCC	Estado de aplicación de la ley	Estado de aplicación y cumplimiento en la práctica
Art. 5- Políticas y prácticas preventivas de lucha contra la corrupción	No aplicado	Moderado (Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción anunciada para mayo 2021)
Art. 6- Órganos de prevención de la corrupción	Aplicado en gran parte	Moderado
Art. 8.4- Mecanismos de información y protección de denunciantes	No aplicado	Pobre
Art. 9.1- Contratación pública	Aplicado parcialmente	Bueno

¹⁰ La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/.

¹¹ Ley 7786/1998, Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso No Autorizado, actividades Conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29254.

¹² «Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre gobierno corporativo», Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), acceso el día 30 de noviembre de 2020, [https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2016-16%20\(v_02%20%20diciembre%202016\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2016-16%20(v_02%20%20diciembre%202016).pdf).

¹³ Reglamento 1450/2018, Reglamento para la inscripción y desinscripción ante la SUGEF de los sujetos obligados que realizan alguna o algunas de las actividades en los artículos 15 y 15 bis de Ley estupefacientes sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado (SUGEF 11-18) acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87558&nValor3=116472&strTipM=TC.

¹⁴ Banco Central de Costa Rica, *Guía Central: Central Directo: Conozca a su Cliente - Cumplimiento*, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.centraldirecto.fi.cr/Sitio/CentralDirecto/Guias/Guia_conozca_cliente.pdf.

Art. 10 y 13.1- Acceso a la información y participación de la sociedad	Aplicado en gran parte	Bueno
Art. 11- Poder Judicial y fiscalía	Aplicado parcialmente	Moderado

Fuente: Plantilla de informe, UNCAC Coalition

Cuadro 3. Resumen de la aplicación y el cumplimiento del capítulo V

Artículos de la CNUCC	Estado de aplicación de la ley	Estado de aplicación y cumplimiento en la práctica
Arts. 52.1; 52.5; 52.6; 58- Antilavado de dinero	Aplicado en gran parte	Moderado
Arts. 53 y 56- Medidas para la recuperación directa de bienes	No aplicado	Pobre
Art. 53 a, b y c- Devolución y disposición de los bienes confiscados	No aplicado	Pobre

Fuente: Plantilla de informe, UNCAC Coalition

Cuadro 4. Desempeño de instituciones claves seleccionadas

Nombre de la institución	Desempeño en responsabilidad cubierto por el informe	Palabras clave que explican la actuación
Contraloría General de la República	Moderado	Fiscalización, capacitación focalizada, escasas denuncias penales, desestimación denuncia ciudadana, subutilización declaraciones juradas, nombramiento de jerarca depende de la Asamblea Legislativa.
Procuraduría de la Ética Pública	Moderado	Capacitaciones poca cobertura, informes de investigación preliminar no obligatorios, recursos limitados, transparencia, depende del Ejecutivo.
Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción	Moderado	Investigación, carece de recursos, limitaciones investigativas, bajo porcentaje de sanción.
Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes	Moderado	Persecución delitos, capitales emergentes, limitaciones operativas.
Superintendencias de Entidades Financieras, de Valores, de Seguros y de Pensiones	Moderado	Supervisión basada en riesgos, Centro de Información Conozca a su cliente, independencia técnica, poca especialización del personal, escasa aplicación de régimen sancionatorio.

Dirección General de Tributación	Moderado	Monitoreo, aplicación sanciones, registro de beneficiarios finales no es público, limitaciones investigativas, sin personal a tiempo completo.
Unidad de Inteligencia Financiera	Bueno	Escasos recursos, reportes de operaciones sospechosas, alertas y boletines, congelamientos administrativos, capacitaciones.
Oficina de Atención y Protección a la Víctima	Moderado	Medidas de protección para todos los procesos penales, no hay especialización, escasos recursos.
Organismo de Investigación Judicial	Moderado	Auditorías, investigaciones, informes, recolección de pruebas, recursos limitados, carece de personal especializado en lavado de activos, pequeña unidad anticorrupción.
Tribunal de Inspección Judicial	Moderado	Régimen disciplinario, inspecciones in situ, prevención de la corrupción.

Fuente: Plantilla de informe, UNCAC Coalition

Recomendaciones de medidas prioritarias

Artículo 5: Políticas y prácticas de prevención a la corrupción

- Terminar de elaborar e implementar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción;
- Consolidar la competencia de rectoría para la prevención de la corrupción en un solo órgano.

Artículo 6: Órganos de prevención

- Dotar de mayores recursos con fines preventivos a los órganos de control;
- Realizar reformas normativas para que los informes de la Procuraduría de Ética Pública sean obligatorios;
- Reevaluar las competencias de la Contraloría General de la República para que puedan aportar mayor insumo al Ministerio Público;
- Reforzar coordinación de actividades de capacitación y sensibilización para evitar duplicaciones y mejorar la cobertura y calidad de las mismas.

Artículo 8.4: Mecanismos de acceso a la información y de protección al denunciante

- Aprobar proyecto de ley que reforma a la “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública” para regular los mecanismos de protección de los funcionarios públicos;
- Reforzar la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos para que se constituya en un órgano la responsabilidad de brindar protección a los denunciantes en los términos requeridos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- Revisar la eficacia de los canales de denuncia pública y sus protocolos de protección.

Artículo 9.1: Contratación pública

- Aprobar el proyecto de ley número 21.546 con la inclusión de mecanismos de transparencia, participación y control ciudadano;
- Lograr la incorporación de todas las entidades públicas en el Sistema Integra de Compras Públicas (SICOP), incluyendo el sector descentralizado.

Arts. 10 y 13.1: Acceso a la información y participación ciudadana

- Elaborar y aprobar una ley de acceso a la información que sea vinculante para toda la Administración Pública;
- Publicar el contenido de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos;
- Publicar el registro de beneficiarios finales;
- Realizar más iniciativas de vinculación con las comunidades para aumentar la participación ciudadana.

Artículo 11: Poder Judicial y Ministerio Público

- Efectuar una revisión de competencias y resultados de los órganos de prevención para evitar solapamientos de competencias y desperdicio de recursos;
- Fortalecer capacidades e independencia del Tribunal de Investigación Judicial;
- Reformar el proceso de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional;
- Mejorar el régimen disciplinario.

Artículos 52.1, 52.5, 52.6, 58: Antilavado de dinero

- Dotar de más recursos a las entidades competentes y monitorear su desempeño;
- Eliminar las restricciones legales que afectan a las potestades investigativas de las instituciones;
- Aprobar el proyecto de ley que unifica los dos tipos penales de legitimación de capitales;

Artículos 53 y 56: Medidas para la recuperación directa de bienes y Artículo 57.3: Devolución y disposición de los bienes confiscados

- Elaborar y aprobar legislación interna que regule la recuperación directa de bienes por otros Estados y la devolución de bienes que han sido objeto de comiso;
- Suscribir acuerdos de cooperación internacional.

3 Evaluación del Proceso de examen de Costa Rica

Los informes oficiales para el proceso de examen de la CNUCC son realizados sin participación de la sociedad civil y con nula publicidad. La Procuraduría de la Ética Pública (PEP) coordina con las entidades públicas las respuestas y sistematiza el informe para ser enviado, pero este no es conocido previamente por la ciudadanía.

La transparencia de estos procesos se da únicamente a través de las páginas oficiales de UNODC, pues en la propia página de la PEP no hay una sección ni se encontraron estos informes oficiales disponibles. No se realizan actividades de difusión ni previo ni posterior a la presentación del informe oficial en el Comité de Expertos.

Por primera vez se realiza este informe sombra desde sociedad civil en esta ronda de evaluación, antes no hubo ninguna contraparte de sociedad civil. Para la elaboración de este informe sombra se solicitó el reporte oficial que ya había sido presentado por el gobierno de Costa Rica, pero a la fecha no se facilitó.

Cuadro 5. Transparencia del gobierno y participación de la sociedad civil en el proceso de examen de la CNUCC

Pregunta	Respuesta	Comentarios
¿Reveló el gobierno información sobre el centro de coordinación del país?	Sí	La Procuraduría de la Ética Pública es el punto focal para las dos convenciones anticorrupción (OEA y ONU).
¿Se conocía el programa de revisión?	No	No se publica, ni se ha informado directamente.
¿Se consultó a la sociedad civil en la preparación de la autoevaluación?	No	El informe se realiza sin participación de sociedad civil.
¿La autoevaluación se publicó en línea o se facilitó a la sociedad civil?	No	
¿El gobierno aceptó una visita al país?	Pendiente	A marzo 2021 no se había realizado por la pandemia.
¿Se realizó una visita al país?	Pendiente	
¿Se invitó a la sociedad civil a hacer aportaciones a los examinadores oficiales?	No	El informe se realiza sin participación de sociedad civil
¿Se invitó al sector privado a hacer aportaciones a los examinadores oficiales?	No	El informe se realiza sin participación del sector privado
¿El gobierno se ha comprometido a publicar el informe completo del país?	Sí	

Fuente: Plantilla de informe, UNCAC Coalition

Acceso a la información

En general, la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas para el desarrollo de los artículos contenidos en el Capítulo II es buena ya que se tuvo acceso a informes de rendición de cuentas o de labores de las diversas entidades que tienen competencias o están relacionados de cierta manera a la lucha contra la corrupción en Costa Rica. No se puede decir lo mismo del capítulo V, para el cual casi no se contó con información obtenida del sitio web por ejemplo del Ministerio Público, y la que se encontró era desactualizada. Casi toda la información se encontró en informes de organismos internacionales y de las entrevistas realizadas a ciertos funcionarios públicos.

Para la obtención de la información se realizó primero una investigación exhaustiva de los sitios web de varias instituciones públicas, la cual se complementó con informes realizados por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Para confirmar que la información disponible en la web fuera actualizada, y para conseguir aún más datos sobre temas específicos, se presentó pedidos de información y se solicitó entrevistas a los jefes de las siguientes instituciones públicas: Contraloría General de la República, Dirección General de Tributación, Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, Instituto Costarricense de Drogas, Procuraduría de la Ética Pública, Superintendencia General de Seguros, Superintendencia General de Valores, Superintendencia de Pensiones, Tribunal de Inspección Judicial, Oficina Técnica de Asesoramiento y Relaciones Internacionales, Unidad de Inteligencia Financiera, Superintendencia General de Finanzas. Asimismo, se solicitó información a la Fiscalía Adjunta de Narcotráfico, al Organismo de Investigación Judicial, a la Dirección de Planificación del Poder Judicial, y a la Oficina de Atención y Protección a la Víctima. Adicional a ello, se utilizó como fuente otros informes de sociedad civil, concretamente los informes presentados ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción por parte de la Asociación Costa Rica Íntegra.

Los documentos más importantes disponibles en línea por parte de los organismos estatales fueron los informes de labores, ya que en estos se pudo encontrar desde datos estadísticos y presupuesto hasta las limitaciones que enfrentan y avances que han logrado cada entidad en la lucha contra la corrupción.

El mayor obstáculo que encontramos fue al momento de encontrar datos estadísticos sobre las medidas para la recuperación directa de bienes y la devolución y disposición de los bienes confiscados en los sitios web de las instituciones públicas. Ello porque no existe una recopilación de información, y la poca que hay, no está actualizada en los sitios web.

4 Evaluación de la aplicación de las disposiciones del Capítulo II

En esta sección se evalúa la aplicación de los artículos 5, 8.4, 9.1, 10, 11 y 13.1 del Capítulo II de la CNUCC, proporcionado primero una lectura estratégica sobre la disposición que señala los hallazgos más relevantes y, luego, se desarrolla en detalle información cualitativa y cuantitativa recopilada respecto a cada uno de los temas para brindar al lector un panorama general sobre el contexto y el nivel de implementación en Costa Rica.

4.1 Art. 5: Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

Lectura estratégica

Costa Rica ha realizado varias reformas normativas relacionadas a la lucha contra la corrupción que han permitido ajustar el ordenamiento jurídico a prácticas y estándares internacionales, sin embargo, todavía se requieren realizar cambios para cumplir integralmente con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción especialmente en el área de prevención. Hasta la fecha no ha asignado una rectoría institucional para el tema, ni aprobado políticas o estrategias nacionales como lo requiere el artículo 5 de la CNUCC.

Los principales instrumentos de política pública, tales como el Plan Nacional de Desarrollo¹⁵ no fija políticas claras en esta materia, lo cual limita la asignación de recursos pues si no es parte de los objetivos institucionales es difícil justificar la asignación de presupuesto en cada entidad. Las iniciativas existentes son aisladas y tienen poco impacto.

Hay una extensa agenda de propuestas legislativas que se relacionan con la prevención de la corrupción, incluyendo una reforma integral a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, una ley de Acceso a la Información, de Compras Públicas, entre otras, sin embargo, no se visualiza un apoyo legislativo para que avancen hacia su aprobación.

Actualmente, se encuentra en proceso de elaboración la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC), por un grupo multisectorial denominado “Grupo de Trabajo” cuyo objetivo es establecer el marco estratégico de acción del Estado y de otros actores de la sociedad, haciendo énfasis en la prevención, la promoción de la ética y la creación de una cultura de legalidad que reduzca los actos de corrupción a través de cinco ejes de trabajo a saber: esquema de gobernanza del área de corrupción, gestión del talento humano, promoción de la participación y el control ciudadano, gestión de los riesgos de corrupción en la interacción público-privada, y, acceso a la información y rendición de cuentas.

4.1.1 Marco jurídico

Costa Rica cuenta con un ordenamiento jurídico amplio en materia de anticorrupción, sin embargo, todavía queda mucho por trabajar en este campo, particularmente en con un enfoque preventivo. Como se evidencia del Informe sobre la implementación de la CNUCC por parte de Costa Rica correspondiente al primer ciclo de revisión 2010-2015¹⁶, se recomienda hacer varias reformas a la tipificación de los delitos relacionados a la corrupción

¹⁵ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VKA53TyOWyPR9BAB-qA>.

¹⁶ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_08_10_Costa_Rica_Final_Country_Report.pdf.

con el fin de que guarden armonía con el texto de la Convención, y a fortalecer la cooperación internacional.

Asimismo, es importante destacar que durante los últimos años Costa Rica ha realizado cambios estructurales para adecuar su marco normativo a las prácticas y estándares internacionales para completar el proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En materia de lucha contra la corrupción, el país ha ratificado la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anti-cohecho) ante la OCDE en el 2017, y se emitió la Ley No. 9699 de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos en el 2019, además de varios actos administrativos. Igualmente, se ha emitido la Ley 9416/2016¹⁷ para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal en cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la OCDE y por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en materia de transparencia tributaria y financiera, a objeto de transparentar la identidad del beneficiario final de transacciones financieras. Cabe destacar que para la aprobación de esta normativa tuvo mucho peso la presión de esas entidades internacionales, mientras que otra normativa anticorrupción propuesta al Congreso no ha avanzado con la misma velocidad porque no era parte constitutiva de las agendas de adhesión a la OCDE.

4.1.2 Estrategias y políticas de lucha contra la corrupción

Los objetivos y metas nacionales que orientan las políticas, planes, programas y presupuestos de las instituciones públicas costarricenses están contenidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND).¹⁸ Los cuales se elaboran cuatrienalmente por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (en adelante MIDEPLAN) en coordinación con las instancias del Sistema Nacional de Planificación, a quienes se encarga su seguimiento.

Desde que Costa Rica se adhirió a la Alianza de Gobierno Abierto en el año 2012, el PND 2015-2018¹⁹ es el primero en incluir los principios de esta iniciativa al fijar como objetivo la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente. Sin embargo, no se precisó cómo lograr este propósito, las acciones que se iban a adoptar, ni cuáles serían los órganos encargados o los mecanismos para su implementación. De hecho, en la legislación no se designa a un ente para que lidere y centralice la coordinación de los distintos actores sociales para la elaboración, ejecución y evaluación de una política pública anticorrupción.

Lo anterior ha generado que cada entidad diseñe y ejecute sus propias acciones en materia de lucha contra la corrupción. Por ejemplo, según la Procuradora de Ética Pública, licenciada Tatiana Gutiérrez, hay órganos como el Poder Judicial que tienen buenos programas de

¹⁷ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&n_Valor2=83186&nValor3=106701.

¹⁸ «Plan Nacional de Desarrollo», Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo>.

¹⁹ «Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018», Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, acceso el 7 de agosto de 2020, <https://www.mideplan.go.cr/Plan-Nacional-Desarrollo-2015-2018>.

formación al personal en ética pública, sin embargo, ello no es así en otras instituciones y municipalidades, por lo que se requiere uniformidad.

En el marco de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, se creó la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto²⁰ conformada por representantes del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado, para fomentar los principios del Gobierno Abierto, así como para formular y evaluar los Planes de Acción de Gobierno Abierto. Hasta la fecha, Costa Rica cuenta con cuatro documentos de este tipo.

El II Plan de Acción de Gobierno 2015-2017, en armonía con el referido PND, tiene 3 ejes: transparencia y acceso a la información, lucha contra la corrupción y participación ciudadana, los cuales se concretan en veintitrés compromisos.²¹ Respecto a la lucha contra la corrupción, el referido Plan de Acción tiene cuatro compromisos. El primero está relacionado con la publicación de los informes de auditoría interna y el detalle del cumplimiento de las recomendaciones formuladas para facilitar el trabajo de fiscalización de la ciudadanía, para lo que se creó la iniciativa denominada Matriz de Cumplimiento (MACU).

En cuanto a la implementación de esta matriz, la página web de Gobierno Abierto²² cuenta con un listado de los treinta y dos ministerios e instituciones que han desarrollado y publicado este instrumento a julio de 2020. Es decir, no se cuenta con la participación de una cantidad importante de entidades públicas considerando que hay más de trescientas en el país. Además, la información que contiene la MACU no es uniforme para todos los entes y es de difícil comprensión para los ciudadanos.²³

En cuanto al compromiso de implementar reformas normativas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, según el informe del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la Alianza de Gobierno Abierto (2017)²⁴, las reformas realizadas no se deben al PND, sino a compromisos que mantiene el gobierno con organismos internacionales. Sin embargo, se incluyó este compromiso dentro del III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 para su seguimiento, el cual hasta el momento lleva un 25%²⁵ de progreso, a pesar de que estaba programado terminarse en agosto de 2019 y de momento no hay ninguna evaluación sobre sus resultados.

Respecto al compromiso de desarrollar una selección transparente de funcionarios públicos, en el referido II Plan de Acción, el Gobierno se comprometió a crear un sistema informático para publicar la información relacionada con los procesos de selección en las instituciones sometidas al régimen del Servicio Civil. El resultado, según el informe del MRI, fue una mayor

²⁰ Decreto Ejecutivo : 38994 del 29/04/2015 www.gobiernoabierto.go.cr

²¹ «Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período 2015-2018» (2018), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, acceso el 5 de agosto de 2020, <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/HeSTOBOWRJWhoQgKy184jg>.

²² «Matrices de Cumplimiento de Informes de Auditoría», Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, acceso el 8 de agosto de 2020, <https://gobiernoabierto.go.cr/macus/>.

²³ «Mecanismo De Revisión Independiente (MRI): Informe De Fin De Término De Costa Rica 2015-2017», Israel Aragón Matamoros, acceso el 5 de agosto de 2020, https://www.opengovpartner.ship.org/wp-content/uploads/2018/06/Costa-Rica_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ «Seguimiento a los compromisos de la estrategia nacional por un gobierno abierto», Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, acceso el 8 de agosto de 2020, <https://gobiernoabierto.go.cr/panorama/seguimiento-a-los-compromisos-de-la-estrategia-nacional-por-un-gobierno-abierto/>.

difusión de la información y por ende mayor número de postulantes, no obstante, hace falta incluir información posterior a la contratación de los candidatos, por ejemplo, los criterios objetivos utilizados para preferir a un oferente sobre otro. Por ello, como seguimiento a esta iniciativa, se decidió incluir en el III Plan de Acción “el diseño e implementación del compromiso expediente web para concurso de plazas en propiedad del Régimen del Servicio Civil”.²⁶ Hasta el momento no existe informe de evaluación sobre su seguimiento o cumplimiento por parte de las autoridades.

Con respecto al cuarto y último compromiso, que es transparentar los procesos desde el planteamiento inicial, ejecución y finalización de proyectos de infraestructura, en el 2016 Costa Rica se adhirió a la Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST por sus siglas en inglés) el cual fija los estándares y mecanismos de divulgación de la información. La iniciativa fue oficializada a través del Decreto Ejecutivo 40380-MP-H-MOPT-MIDEPLAN de 2017²⁷ en el que se define su alcance, el cual cubre a todas las entidades públicas sin perjuicio de la independencia o autonomía que gocen, y, se creó el Grupo Multisectorial, conformado por representantes del gobierno, de la sociedad civil y del sector privado, para que en su calidad de máximo órgano de coordinación se encargue de implementar esta iniciativa.

El “Primer Informe de Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en Costa Rica” (2019)²⁸, elaborado por el Grupo Multisectorial CoST Costa Rica, encontró que las plataformas de gestión de la información de los proyectos de infraestructura como Mapainversiones²⁹ contienen información limitada, no son amigables si el consultante no está familiarizado con los procesos de contratación y los sitios institucionales no suelen publicar documentos oficiales de los proyectos. Agrega que existen vacíos de información sobre las fases de la contratación pública e identificó baja divulgación de la información conforme avanza las etapas de la obra.

Por último, en el IV Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 no se incluyó como objetivo nacional la integridad y corrupción, sin embargo, por iniciativa ciudadana sí se incluyó en el IV Plan de Acción 2019-2021 de Gobierno Abierto³⁰. En el documento se deja constancia de la actual ausencia de estrategias nacionales para coordinar y priorizar acciones en materia de prevención de la corrupción, causado por la falta de educación, ética institucional y valores; la falta de recursos presupuestarios, humanos y tecnológicos, la ausencia de un órgano rector en la materia de anticorrupción, así como la escasa formación que existe sobre el tema.

²⁶ Véase «Seguimiento del III Plan de Acción de Gobierno Abierto», Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, acceso el 8 de agosto de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/seguimiento-iii-plan-de-accion/>.

²⁷ http://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&n_Valor1=1&nVa_lor2=79442&nValor3=112832&strTipM=TC%3E.

²⁸ «Primer Informe de Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en Costa Rica» (2019), Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, acceso el 8 de agosto de 2020, 27, <http://costcostarica.gn.apc.org/wp-content/uploads/2019/11/Primer-Informe-Aseguramiento-Costa-Rica.pdf>.

²⁹ «Mapainversiones + Módulo COVID-19. Plataforma de Gestión de la Información de los proyectos de infraestructura», Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, acceso el 8 de agosto de 2020, <http://mapainversiones.mideplan.go.cr/#/proyectos>.

³⁰ «Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022», Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia, acceso el 8 de agosto de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/plan-de-accion-de-estado-abierto-iv/>.

A pesar de ello, no se elaboró una estrategia de integridad y prevención de la corrupción debido a que este proceso requiere de tiempos que no se adecúan al periodo de este Plan de Acción, por lo que se optó por formular el compromiso de “Fortalecimiento de las capacidades y mecanismos ciudadanos para la prevención de la corrupción en la Administración Pública a partir de los datos abiertos”. La iniciativa tiene como objetivo divulgar la normativa existente en materia de anticorrupción entre el sector privado, periodistas y sociedad civil y crear nuevos mecanismos de fiscalización y de denuncia. En la página web consta un plan de trabajo³¹ que inició el 1 de enero de 2020 y culmina el 31 de agosto de 2021, sin embargo, la Alianza por un Gobierno Abierto aprobó una prórroga de un año hasta el 2022, debido a la pandemia, por lo que todavía no se cuenta con ninguna evaluación de sus resultados.

Debido a la importancia de contar con una política nacional de lucha contra la corrupción, actualmente está en proceso de elaboración la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC) por un grupo multisectorial denominado “Grupo de Trabajo” conformado por algunas entidades en representación del Gobierno como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, y la Defensoría de los Habitantes, por el lado de la sociedad civil la Asociación Costa Rica Íntegra y algunos entes del sector privado. El objetivo es establecer el marco estratégico de acción del Estado y de otros actores de la sociedad en la prevención, la promoción de la ética y la creación de una cultura de legalidad que reduzca los actos de corrupción en la función pública. La ENIPC tiene cinco ejes temáticos que son: la creación de un esquema de gobernanza del área de corrupción; la gestión del talento humano; la promoción de la participación y el control ciudadano; la gestión de los riesgos en la interacción público-privada; y, el acceso a la información y rendición de cuentas.³² Su implementación está prevista para el primer trimestre del año 2021.

Finalmente, es preciso indicar que además de la adhesión de Costa Rica a la Alianza de Gobierno Abierto y a CoST, también participa en otros programas e iniciativas internacionales, aunque su implementación y resultados no son difundidos:

- “EFS en Lucha Contra la Corrupción”³³ para apoyar a las Entidades de Fiscalización Superior a aumentar la efectividad de su lucha contra la corrupción;
- Compromiso de Lima “Gobernabilidad democrática frente a la Corrupción”;
- CLAD - Carta Iberoamericana de Ética e Integridad, 2018;
- Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS 16.

Sobre la publicidad de las iniciativas de anticorrupción, la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción realizada en el 2020 a la ciudadanía por la Contraloría General de la República, reveló que solo el 21% conoce sobre acciones en el sector público para prevenir

³¹ Gobierno Abierto Costa Rica, acceso el 25 de febrero de 2021, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/seguimiento-plan-de-accion-de-estado-abierto-integridad-y-anticorrupcion/>.

³² «Informe anual de labores 2019-2020», La Defensoría de los Habitantes, acceso el 8 de agosto de 2020, http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if_2019_2020.pdf.

³³ «El programa “EFS en Lucha Contra la Corrupción” de la IDI inicia su ejecución en la OLACEFS », Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, acceso el 8 de agosto de 2020, <https://www.olacefs.com/se-dio-inicio-a-la-implementacion-de-la-iniciativa-idi-de-lucha-contra-la-corrupcion-en-las-efs-de-la-olacefs/>.

la corrupción y el 59% dijo que el gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción, lo que indica grandes oportunidades de mejora en esta área (véase anexo 1).³⁴

Buenas prácticas:

- *Reformas normativas constantes para adaptar el ordenamiento jurídico a las prácticas y estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción;*
- *Se está desarrollando la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción que tiene como objetivo establecer las acciones a adoptar por parte del Estado y otros actores sociales enfocada en la promoción de la ética y la creación de una cultura de legalidad;*
- *Creación de las Estrategias de Estado Abierto y de Transformación Digital para fomentar la transparencia y participación ciudadana;*
- *Participación en varias iniciativas internacionales como Alianza de Gobierno Abierto, CoST y Entidades Fiscalizadores Superiores (EFS) en Lucha Contra la Corrupción.*

Deficiencias:

- *No existe una política nacional anticorrupción, por lo que cada entidad ejecuta sus propias acciones sin ningún tipo de coordinación ni uniformidad;*
- *No se ha designado a un órgano el liderazgo para que elaborare y coordine la implementación de políticas de lucha contra la corrupción;*
- *Los Planes de Acción de Gobierno no han sido completamente implementados ni han obtenido los resultados esperados;*
- *Las Estrategias de Estado Abierto y Transformación Digital han tenido una implementación limitada.*

4.2 Art. 6: Órganos de prevención de la corrupción

Lectura estratégica

Costa Rica no cuenta con una agencia anticorrupción, aunque varios entes tienen competencias relacionadas con la prevención como lo exige el artículo 6 de la CNUCC, los cuales además poseen facultades para la detección y sanción. Entre los más relevantes están la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA).

Respecto a las labores en el ámbito preventivo, el mayor aporte de la Contraloría, según el Plan Estratégico 2013-2020 de esta institución,³⁵ es a través de las fiscalizaciones que realiza. Sin embargo, esto es cada vez más complejo por el gran tamaño que tiene la Administración Pública costarricense el cual sigue creciendo. También desarrolla capacitación especialmente a los auditores internos y encargados legales de instituciones, y cuenta con programas puntales de difusión y sensibilización. Además, de los tres entes, la Contraloría es la única con facultades sancionatorias, sin embargo, la aplicación de sanciones derivadas de las fiscalizaciones que realiza ha venido disminuyendo paulatinamente desde el 2015.

Por otro lado, la mayor contribución en materia de prevención por parte de la Procuraduría de Ética Pública y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción es en las capacitaciones que

³⁴ «Percepción de la ciudadanía: Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020», Contraloría General de la República, acceso el 20 de agosto de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc-2020/perc-cuid.html>.

³⁵ CGR. Plan Estratégico Institucional PEI 2013-2020, acceso el 20 de agosto de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/cgr-transp/planes-politicas/plan-estrategico/pei-2013-2020.pdf>.

brindan a las instituciones públicas, colegios profesionales y organizaciones civiles, gracias a los cuales han logrado posicionar ciertos conceptos sobre ética pública en la ciudadanía.

En relación a las limitaciones que enfrentan para el adecuado ejercicio de sus funciones, es importante destacar que los tres entes carecen de suficiente recurso económico y humano para hacer frente a la carga de trabajo, y ninguno posee el personal especializado para atender la creciente complejidad de las denuncias que se presentan. Además, enfrentan restricciones legales y operativas que les han impedido desarrollar capacidades preventivas e investigativas en materia de anticorrupción. Así, por ejemplo, ninguna puede acceder libremente a bases de datos que contienen información confidencial (como el de la administración tributaria, aduanera, declaraciones juradas, beneficiarios finales del Banco Central de Costa Rica, entre otras³⁶) y la FAPTA no puede utilizar las herramientas de la Unidad de Inteligencia Financiera para la detección de casos de corrupción y tampoco puede intervenir las comunicaciones de las personas investigadas porque en la práctica es complicado obtener autorización judicial.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, en Costa Rica no existe una agencia anticorrupción ya que las instituciones públicas existentes cuentan con sus propios órganos internos de control y existen varias entidades cuyas competencias están relacionadas a la lucha contra la corrupción. Así, entre las más importantes están la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría de la Ética Pública (PEP), la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA), la Defensoría de los Habitantes de la República, el Tribunal de Servicio Civil, la Asamblea Legislativa, las Contralorías de Servicios, y la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública.³⁷

Para efectos de este informe se hará referencia solo a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría de Ética Pública y a la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, por dos cuestiones, la primera porque las competencias que poseen cubren los ámbitos de prevención, detección y sanción, y la segunda, porque son las entidades que más tratan casos de corrupción.

Es preciso recordar que Costa Rica no ha desarrollado políticas nacionales de anticorrupción, y la legislación no ha designado a ningún órgano el liderazgo en su elaboración ni en la tarea de prevención de la corrupción. De momento no es posible evaluar la implementación de las políticas de anticorrupción por parte de las entidades públicas como lo exige el artículo 6 de la CNUCC.

4.2.1 Capacidades institucionales versus competencias

Contraloría General de la República

La participación de la Contraloría en la lucha contra la corrupción se centra en la prevención, la cual según el licenciado Luis Diego Ramírez³⁸ se ejecuta a través del ejercicio de las

³⁶ Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la FAPTA), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

³⁷ «Informe Final: Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción» (2013), Organización de los Estados Americanos, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_cri_sp.pdf.

³⁸ Ramírez González (Gerente de División Jurídica en CGR), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

siguientes facultades: i) la fiscalización posterior del manejo de los fondos públicos, ii) la fiscalización previa en materia presupuestaria y en contratación administrativa, iii) la determinación de responsabilidades civiles y administrativas, iv) la atención de consultas y asesoría en lo relacionado a fondos públicos; v) la resolución de recursos en contratación administrativa; y vi) la recepción y verificación de declaraciones patrimoniales.³⁹ Además, cuenta con varios proyectos que le permiten cumplir con este propósito como las encuestas nacionales de prevención de la corrupción y de percepción de transparencia en el sector público⁴⁰, así como el Índice de Gestión Institucional⁴¹ que han sido herramientas útiles para evaluar la situación general de la Administración Pública en materia de transparencia y anticorrupción.

La ejecución de las facultades de este órgano de control es cada vez más compleja debido a la alta fragmentación de la estructura estatal costarricense, la cual se compone actualmente de 357⁴² instituciones, programas y fideicomisos. Por ello, a pesar de que cada año cuenta con más servidores en su plantilla, especialmente en el ámbito fiscalizador⁴³, la Contraloría no tiene los recursos humanos suficientes para enfrentar el volumen y la complejidad de temas a su cargo relacionados con Hacienda Pública.⁴⁴

Considerando que el plan estratégico 2013-2020 de la Contraloría⁴⁵ tuvo como objetivo la prevención de la corrupción a través del fortalecimiento de las labores de fiscalización, es necesario analizar los resultados obtenidos por ésta en los últimos cinco años:

Cuadro 6. Productos de la labor de fiscalización de la CGR, 2015-2019

Productos	2015	2016	2017	2018	2019
Informes de Auditoría	119	118	129	118	126
Relaciones de Hecho	7	6	7	1	5
Informes de investigación preliminar	39	20	20	41	49
Denuncias penales al MP	3	0	0	0	3

³⁹ Véase Constitución Política de la República de Costa Rica/1949, de 7 de noviembre, artículo 183; Ley 7428/1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&strTipM=TC; Ley 7494/1995, Ley de Contratación Administrativa, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=95769¶m1=NRTC&strTipM=TC.

⁴⁰ «Encuestas Nacionales», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/encuestas-nac.html>.

⁴¹ «Índice de Gestión Institucional», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/igi.html>.

⁴² «Presupuestos Públicos 2020: Situación y perspectivas», Contraloría General de la República, acceso el 2 de septiembre de 2020, <https://sites.google.com/cgr.go.cr/ipp2020-situacionyperspectivas/>.

⁴³ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

⁴⁴ «Memoria Anual 2018», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>.

⁴⁵ CGR, Plan Estratégico Institucional PEI 2013-2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docswb/documentos/cgr-transp/planes-politicas/plan-estrategico/pei-2013-2020.pdf>.

Cantidad de sanciones derivadas de Procedimientos Administrativos	221	215	75	77	54
---	-----	-----	----	----	----

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República (2015-2019)

De lo anterior se evidencia que la cantidad de informes de auditoría ha permanecido estable en los años 2015-2019, pese a que el número de entidades públicas ha incrementado durante este periodo, de 301 en el 2015 a 333 en el 2019.⁴⁶ Es de destacar asimismo que desde el 2015 la CGR solamente ha presentado seis denuncias al Ministerio Público como resultado de sus labores de fiscalización, que es cuatro veces inferior a las presentadas en los cinco años anteriores (2010-2014), lo que evidencia un decrecimiento en la cantidad de actividades irregulares detectadas por este órgano. Ello podría responder a dos cuestiones, la primera que la Contraloría no tiene como prioridad investigar actos de corrupción, aunque ello no significa que no deban reportarlos cuando los detecten y efectuar las investigaciones pertinentes. La segunda cuestión, es que no tiene las capacidades y herramientas para ello, pues tiene limitadas potestades investigativas ya que no tiene libre acceso a información confidencial como la bancaria y la tributaria ni a otras bases de datos que le podrían aportar insumos importantes para la detección de actos de corrupción.⁴⁷ Además, según el licenciado Roberto Rodríguez, Gerente Asociado de la División Jurídica de la CGR⁴⁸, es un reto el tema de transformación digital ya que los casos de corrupción son cada vez más complejos y las organizaciones criminales más robustas que para la investigación resulta necesario contar con herramientas tecnológicas que actualmente la Contraloría no tiene.

Se debe precisar que la Contraloría brinda apoyo técnico formal e informal al Ministerio Público, a través de los requerimientos de información que reciben. Según el licenciado Rodríguez, la baja cantidad de denuncias presentadas no significa que la entidad deje de participar en asuntos penales ya que a través de un trabajo coordinado con el Ministerio Público se concentra todos los esfuerzos de la CGR en esta instancia. Además, todas las denuncias que interponen le dan seguimiento en la etapa de investigación e incluso en la procesal cuando se constituyen como querellantes.⁴⁹

Por otro lado, se encontró que el número de sanciones derivadas de procedimientos administrativos han disminuido paulatinamente a pesar de que el número de informes de investigación preliminar y de denuncias presentadas ante la CGR han aumentado. Sin embargo, ello se puede deber en parte a que, en la mayoría de los casos, los denunciantes presentan la misma denuncia en varias entidades, por lo que es común que ésta sea

⁴⁶ Véase las Memorias Anuales de la CGR de los 2015-2019: «Memorias Anuales», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>.

⁴⁷ Ramírez González (Gerente de División Jurídica en CGR), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁴⁸ Roberto Rodríguez (Gerente asociado de División Jurídica en Contraloría General de la República), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁴⁹ Querellante es una figura distinta al denunciante quien solo pone en conocimiento de la justifica la comisión de un delito, pero no es parte del proceso judicial.

investigada simultáneamente por la Contraloría y el Ministerio Público en cuyo caso la CGR se limita a coordinar y cooperar con el segundo quien pasa a liderar la investigación.⁵⁰

Otro dato que llama mucho la atención es la baja cantidad de sanciones por responsabilidad civil que ha impuesto la CGR durante el periodo 1999-2017⁵¹ que no supera las 134.⁵² De acuerdo con el licenciado Luis Ramírez⁵³, esto se debe principalmente a dos cuestiones, la primera, que la interposición de recursos judiciales y constitucionales paralizan los procedimientos sancionatorios impidiéndole a la Contraloría emitir decisiones finales. La segunda, que en la práctica es complejo cuantificar e individualizar el daño causado por las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias, que es uno de los requisitos legales para determinar sanciones civiles. Sin embargo, esto último, no puede ser un justificante ya que la imposición de sanciones es una de las potestades más importantes que tiene la Contraloría, y lo que le diferencia de otros órganos enfocados en la lucha contra la corrupción. La falta oportuna de determinación de responsabilidades civiles podría implicar una pérdida económica importante para el Estado pues su finalidad es obtener una indemnización por el daño causado, así como envía un mensaje equivocado a la población sobre la rigurosidad con la que aplica la Contraloría el régimen sancionatorio.

Procuraduría de Ética Pública

Las principales facultades de la PEP se ejercen en tres ámbitos, el administrativo, el judicial, y el internacional como representante del Estado ante los mecanismos de seguimiento de algunas convenciones en anticorrupción. En el primero, tiene el deber de prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y transparencia en la función pública a través de la recepción y tramitación de denuncias por actos de corrupción, falta de ética y transparencia en la función pública. En el segundo ámbito, tiene competencias para denunciar y acusar penalmente a los servidores públicos y personas privadas por actuaciones ilícitas en el ejercicio de sus cargos o con ocasión de estos y mediante la acción civil resarcitoria puede reclamar daños y perjuicios ocasionados al Estado por actos de corrupción. Desde el 2017 hasta el 2019 que están disponibles los datos, la PEP ha presentado 121 acciones civiles⁵⁴, sin embargo, se desconoce el resultado de los procesos.

Su aporte más importante en la prevención de la corrupción ha sido las capacitaciones que brinda a instituciones públicas, colegios profesionales y a organizaciones de sociedad civil en temas de prevención, detección y sanción de la corrupción, gracias a las cuales, la

⁵⁰ Rodríguez (Gerente asociado de División Jurídica en CGR), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁵¹ Para los años 2018 y 2019 no existen datos de sanciones por responsabilidad civil en las Memorias Anuales de la CGR.

⁵² Véase las Memoria Anuales 2005, 2009, 2010, 2012-2017 de la CGR.

⁵³ Ramírez González (Gerente de División Jurídica en CGR), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁵⁴ «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2017», Procuraduría General de la República, acceso el día 30 de septiembre de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2018/06/Informe_de_labores_y_rendicion_de_cuentas_2017vf.pdf; «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2018», Procuraduría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2019/08/Informe_de_labores_y_rendicion_de_cuentas_2018-vf.pdf; «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2019», Procuraduría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2020/03/informe_de_labores_2019.pdf.

Procuradora de Ética Pública, licenciada Tatiana Gutiérrez⁵⁵ afirma que se ha podido posicionar en el público conceptos importantes en materia de ética pública tales como probidad, conflicto de intereses y tráfico de influencias. Además, posee un programa de capacitación dirigido a funcionarios públicos de diversas jerarquías que permite abordar de una manera más adecuada la gestión de la ética en el sector público.

Cuadro 7. Capacitaciones impartidas a funcionarios públicos, 2015-2019

Capacitaciones	2015	2016	2017	2018	2019
Cantidad de charlas	110	108	92	81	35
Cantidad de funcionarios capacitados	3237	2713	3837	2861	2918

Fuente: Procuraduría General de la República (2017, 2019)⁵⁶

Aunque cada año se realizan menos charlas, el número de funcionarios públicos parece mantenerse, excepto por el año 2017 que fue cuando más servidores públicos se beneficiaron de las capacitaciones (cuadro 7). Se debe destacar que no se ha logrado capacitar a todos los funcionarios públicos todos los años, por lo que es necesario realizar más capacitaciones o abarcar a más cantidad de servidores en cada taller.

Considerando el amplio campo de acción de este órgano, la licenciada Gutiérrez indica que hace falta más recursos humanos principalmente para el área de prevención y de atención de denuncias.⁵⁷ Actualmente, no cuentan con un equipo multidisciplinario especializado ni con investigadores, pues todos sus funcionarios son abogados, excepto por un auditor quien no desempeña funciones investigativas, lo que complica en la práctica el ejercicio eficiente de estas funciones.

La falta de personal se hace más evidente considerando el número de funcionarios dedicados a la tramitación de las denuncias administrativas y juicios que tiene este órgano. Desde el 2012 hasta el 2017, la PEP tuvo quince funcionarios, de los cuales solo cuatro procuradores (dos para denuncias y dos para juicios) se dedicaban a estas labores con la colaboración de un asistente, un técnico del área secretarial y ocasionalmente un profesional del área de auditoría, aunque ninguno de forma exclusiva.⁵⁸ Lo que significó, en promedio que cada uno de los dos procuradores tuvo a su cargo 78 denuncias, y cada uno de los otros dos 1764 juicios.⁵⁹

⁵⁵ Tatiana Gutiérrez Delgado (Procuraduría de la Ética Pública), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁵⁶ Véase «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2019», Procuraduría General de la República; véase «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2017», Procuraduría General de la República.

⁵⁷ Gutiérrez Delgado (Procuraduría de la Ética Pública), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁵⁸ José Armando López Baltodano (Procurador de la Ética Pública), en oficio No. AEP-2052-2020 enviado a la autoría el 24 de noviembre de 2020.

⁵⁹ Véase Memorias Anuales de la PGR años 2019, 2018, 2017, 2015, 2013, y 2012.

Sin embargo, a partir del 2018 hasta el 2020 que aumentó la cantidad de funcionarios a 31, se incrementó el número a 10 procuradores (cinco para denuncias y cinco para juicios) con la colaboración de los mismos servidores antes mencionados, pero tampoco se dedican a tiempo completo.⁶⁰ Aun así, el incremento en el número de funcionarios tuvo un impacto positivo principalmente en el manejo de procesos judiciales ya que para el 2018-2019 en promedio cada procurador tuvo a su cargo 865 juicios. Además, durante este periodo el porcentaje de juicios terminados incrementó en un 142,55%, aunque se desconoce cuál fue el resultado de estos.⁶¹

Considerando que la detección adecuada de actos irregulares puede ser un gran aporte en la prevención a la corrupción, además de que constituye una de las principales competencias de la Procuraduría de Ética Pública, es conveniente resaltar su labor en la gestión de las denuncias que recibe.

Cuadro 8. Estado procesal de las denuncias presentadas ante la Procuraduría de la Ética Pública, 2014-2019

Estado procesal	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Admisibilidad	3	0	1	1	0	0
Investigación preliminar	16	53	68	88	122	165
Terminadas	99	113	110	87	98	122
Aclaración y adición	0	0	0	0	0	0
Fase Recursiva	0	4	1	1	0	4
Otros	2	2	0	3	11	17
Total	120	172	180	180	231	308

Fuente: Elaboración propia con datos de la PGR (2019)⁶²

Se observa que el número de denuncias presentadas ante la PEP en el 2014 versus las presentadas en el 2019 han aumentado en un 64%, y el porcentaje de denuncias que pasan a la etapa de investigación preliminar, que es donde se determina si hay mérito para iniciar procedimientos administrativos, también se ha incrementado anualmente. Al igual que la Contraloría General de la República, la Procuraduría tiene limitaciones investigativas ya que, según la licenciada Gutiérrez, al ser un órgano administrativo no tienen libre acceso a información que haya sido declarada confidencial.⁶³

⁶⁰ José Armando López Baltodano (Procurador de la Ética Pública), en oficio No. AEP-2052-2020 enviado a la autoridad, el 24 de noviembre de 2020.

⁶¹ Véase Memorias Anuales de la PGR años 2019, 2018, 2017, 2015, 2013, y 2012.

⁶² Véase «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2019», Procuraduría General de la República.

⁶³ Gutiérrez Delgado (Procuraduría de la Ética Pública), en conversación con la autoridad, diciembre de 2020.

Durante este periodo⁶⁴, como resultado de las investigaciones preliminares se han emitido 748 resoluciones que no han podido determinar actuaciones irregulares. Además, se realizaron 129 informes⁶⁵ para los casos en que se ha comprobado la existencia de posibles actos de corrupción, los cuales se remitieron a los órganos que ostentan la potestad disciplinaria de las instituciones públicas para que inicien los procedimientos sancionatorios. Por último, se presentaron 17 denuncias penales. No hay información disponible respecto a cuántas fueron inadmitidas durante esos años.⁶⁶

Se debe destacar que los informes que remite la PEP a las entidades públicas recomendando la apertura de procedimientos sancionatorios no son vinculantes. Por tanto, los jerarcas respectivos podrían ignorar la recomendación y no iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios investigados, lo cual ya ha ocurrido. Por ejemplo, en el 2012 la presidenta de la República, Laura Chinchilla, desestimó el informe de la PEP que recomendó abrir procedimientos sancionatorios a varios funcionarios públicos de alta rango por la emisión de cartas de recomendación dentro de un proceso de contratación pública. Frente a ello, el ex Procurador de la PEP, Gilberth Calderón, solicitó públicamente una reforma legal para que los criterios de este órgano trasciendan el simple regañón moral, sin embargo, no se concretó.⁶⁷

En el 2014 algunos diputados presentaron un proyecto de ley proponiendo que las recomendaciones que emita la PEP sean de acatamiento obligatorio para todos los funcionarios de la Administración Pública y que se le otorgue potestades sancionatorias, pero aún no ha sido aprobado.⁶⁸ Según la Procuraduría, no ha presentado ninguna iniciativa propia hasta la fecha y según la licenciada Tatiana Gutiérrez no se ha considerado que esto sea una deficiencia o que se requiera reformar, por lo que no se ha planteado presentar un proyecto de ley en el futuro inmediato.⁶⁹

Aunque la PEP hace un seguimiento de las recomendaciones que emite a través de consultas escritas y por correo electrónico a las entidades, no posee datos sobre el número de informes preliminares que son acogidos por las instituciones públicas, ni cuántos de esos terminaron en sanción.⁷⁰ Por tanto, es complicado establecer el nivel de utilidad de las investigaciones preliminares que realiza la PEP.

Fiscalía Adjunta de Probidad del Ministerio Público (FAPTA)

⁶⁴ No se incluye datos del 2017 porque no están disponibles en el Informe de labores y rendición de cuentas 2017 de la PGR.

⁶⁵ Hasta noviembre de 2020, se han emitido 31 informes de investigación preliminar. Ver oficio de respuesta PEP. José Armando López Baltodano (Procurador de la Ética Pública), en oficio No. AEP-2052-2020 enviado a la autoridad, el 24 de noviembre de 2020.

⁶⁶ Debido a la complejidad de las denuncias, cada una puede ameritar la emisión de varios productos entre resoluciones, informes, acciones de recomendación y denuncias penales.

⁶⁷ Véase Eugenia Soto Morales, «Procuraduría de la Ética eleva la voz para que no se desacrediten sus resoluciones» (2013), *El Financiero*, acceso el 21 de agosto de 2020, https://www.elfinanciero.cr/economia-y-politica/procuraduria-de-la-etica-eleva-la-voz-para-que-no-se-desacrediten-sus-resoluciones/76RD2IN6WVGVT_EAIV3LFYZBG2I/story/.

⁶⁸ http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19439.

⁶⁹ Gutiérrez Delgado (Procuraduría de la Ética Pública), en conversación con la autoridad, diciembre de 2020.

⁷⁰ José Armando López Baltodano (Procurador de la Ética Pública), en oficio No. AEP-2052-2020 enviado a la autoridad el 24 de noviembre de 2020.

La FAPTA tiene competencia nacional⁷¹ para prevenir, investigar y llevar ante los jueces los delitos de corrupción en los que se encuentre imputado un funcionario del Ministerio Público o cualquier otro auxiliar de la persecución penal, los oficiales del Organismo de Investigación Judicial, los Jueces y demás funcionarios públicos. Desde el 2019 se concentra además en la corrupción política, privada, transnacional y de crimen organizado.⁷²

Asimismo, tiene competencias para fomentar la aplicación de buenas prácticas y establecer políticas de transparencia y probidad, así como para promover la participación ciudadana en la denuncia de los actos de corrupción por funcionarios del Ministerio Público y sus auxiliares. En ese sentido, en el 2018 esta Fiscalía Adjunta ejecutó el primer “Encuentro Ciudadano”⁷³ por medio del cual informó a la comunidad acerca de sus labores y crearon un espacio de consulta y demanda ciudadana. Esta iniciativa está acorde al compromiso asumido por el Poder Judicial de formular políticas de apertura y de participación ciudadana que le permita a la población vigilar y cuestionar el accionar de esta institución.

Se debe destacar que la FAPTA se encuentra en el desarrollo de un plan⁷⁴ para contribuir en la prevención, detección y denuncia de delitos funcionales y de corrupción, principalmente en lo que concierne a la corrupción política en el régimen municipal y al desarrollo de la infraestructura pública. Se trata de una estrategia de acercamiento a la comunidad que involucra talleres de educación legal y reuniones con instituciones para fortalecer el aprendizaje y canales de comunicación con la ciudadanía. El objetivo de este proyecto es que los ciudadanos ejerzan su derecho de participación y se creen las bases para un observatorio ciudadano de la administración de justicia. Se desconoce para cuándo va a estar listo este proyecto.

Además de ejercer funciones en el ámbito preventivo, la FAPTA tiene facultades investigativas relacionadas a las denuncias de corrupción que recibe. Al respecto, esta institución enfrenta múltiples restricciones legales y limitaciones operativas para llevar a cabo una investigación efectiva. Por ejemplo, no puede hacer uso de las herramientas de la Unidad de Inteligencia Financiera para la detección de actuaciones fraudulentas, ya que no está regulada en la Ley de Anticorrupción sino en la Ley 8204 sobre la cual no tienen competencia.⁷⁵

Según el Fiscal Adjunto Carlos Meléndez⁷⁶, no pueden solicitar intervención de comunicaciones ya que por exigencia legal⁷⁷ tiene que primero probar la existencia de una organización criminal, lo que implica la participación de dos o más sujetos que se han puesto

⁷¹ Véase «Circular Administrativa», Fiscalía General de la República.

⁷² Carlos Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁷³ Véase «A usted, ¿le afecta la corrupción?» (2018-2019), Ministerio Público.

⁷⁴ Véase «Fiscalía fortalece persecución contra el cibercrimen» (2019), Ministerio Público.

⁷⁵ Para más información sobre la ley 8204 y la Unidad de Inteligencia Financiera consultar el apartado “*Obligación de los bancos e instituciones financieras de determinar la identidad de los beneficiarios finales*” de la Sección V de este informe.

⁷⁶ Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la FAPTA), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

⁷⁷ Ley 8754/2009, Ley Contra la Delincuencia Organizada, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65903&nValor3=87003&strTipM=TC.

de acuerdo para delinquir, sin embargo, no todos los casos de corrupción involucran más de una persona. Aproximadamente solo en el 3% de las investigaciones de la FAPTA se ha podido realizar una intervención telefónica. Sobre esta restricción la Fiscalía Adjunta ya ha advertido la necesidad de reformar la normativa vigente.

En cuanto a las limitaciones operativas, la FAPTA no posee sus propios auditores para la investigación de actos de corrupción y los que están disponibles por parte del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) se comparten con otras fiscalías. A pesar de que en septiembre de 2019 se creó una sección de anticorrupción en el OIJ, según el Fiscal Adjunto de la FAPTA, ésta todavía carece de auditores especializados en la materia. Aunque se debe reconocer que gracias a estos se ha tenido mayor cobertura en la investigación y se han reducido los tiempos en relación con los casos menos complejos.⁷⁸

Considerando que la sanción de los delitos de corrupción no solo depende del trabajo de la FAPTA y del OIJ sino también de los jueces, es necesario también reforzar la capacitación, ya que actualmente no existen jueces especializados. Por ello, la FAPTA ha diseñado una malla curricular para determinar los cursos que requieren los fiscales, la cual está pendiente de aprobación. Asimismo, está en desarrollo un proyecto con el Poder Judicial y la Fiscalía General para definir la metodología operativa de trabajo de ciertos delitos, a fin de identificar las áreas de conocimiento, capacidades y el nivel complejidad de cada caso y con ello reducir los tiempos de tramitación.⁷⁹

Además, es necesario fortalecer las capacidades de las Auditorías Internas y de la Contraloría General de la República, ya que las fiscalizaciones que realizan constituyen el primer filtro para la detección de posibles actos de corrupción y sirven de base para la actuación del Ministerio Público. A criterio del Fiscal Adjunto Meléndez⁸⁰, las auditorías que realizan estos órganos son débiles en la medida que no aportan suficientes insumos como denuncias y cuando lo hacen generalmente no son correctos. Por ello la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción ha promovido un nuevo método de trabajo con al menos cinco Auditorías Internas para proporcionales las herramientas y capacidades necesarias que les permitan detectar actuaciones irregulares.

Como producto de todas estas limitaciones la FAPTA solamente se ha podido concentrar en corrupción pública del funcionario de grado intermedio hacia abajo, aunque desde el 2019 se han realizado esfuerzos para abordar investigaciones de la corrupción en sus distintas manifestaciones como la política, privada y transnacional. Lo anterior evidencia la necesidad urgente de introducir reformas normativas que le permitan a esta Fiscalía Adjunta realizar una investigación más ágil y de dotar de más recursos económicos para adquirir el personal especializado que requiere.

En cuanto a los resultados del ejercicio de sus funciones, según el III Informe de Estado de Justicia⁸¹, generalmente los casos que tramita esta unidad especializada se cierran con desestimaciones y sobreseimientos en la etapa preparatoria, por lo que muy pocos procesos

⁷⁸ Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la FAPTA), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

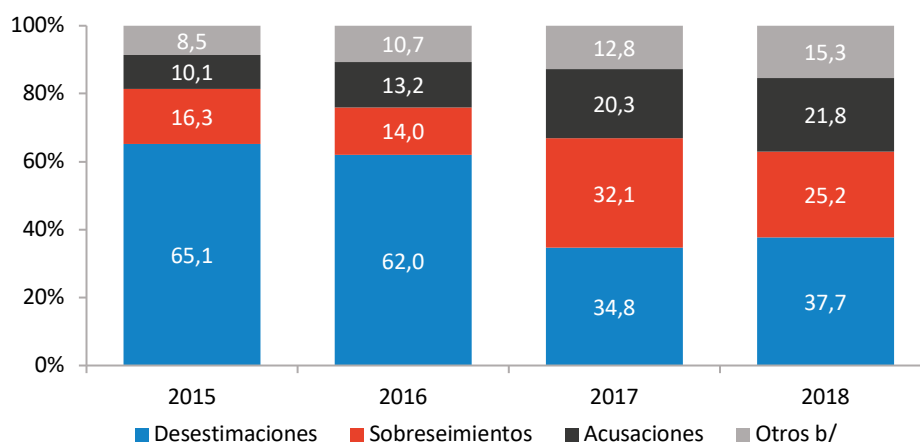
⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

llegan a obtener sentencia de un tribunal penal. Del 2015 al 2018 representaron el 68,9% del total de causas terminadas en la etapa preparatoria.

Gráfico 1. Casos cerrados en la FAPTA, según tipo de terminación en la etapa preliminar, 2015-2018



Fuente: PEN (2020)⁸²

Durante este periodo, el número de condenas representó el 0,25% del total de condenas en materia penal. Asimismo, se debe destacar que hay una reducción de las sentencias absolutorias pasando de un 61,6% en el 2015 a un 51,5% en el 2018.⁸³

4.2.2 Independencia de los órganos de prevención de la corrupción

Contraloría General de la República

Para el ejercicio de sus atribuciones y deberes goza de absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sin embargo, respecto del manejo de sus finanzas se debe indicar que no tiene total independencia en relación con el Poder Ejecutivo como se recomienda en las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ya que su presupuesto puede ser modificado por el Ministerio de Hacienda antes de ser conocido para aprobación final de la Asamblea Legislativa. Además, para el acceso a los recursos, depende de otras entidades como la Tesorería Nacional o de las disposiciones sobre transferencias de recursos que emita la Dirección General de Presupuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda. A pesar de ello, en la práctica esto no ha limitado el adecuado funcionamiento de la CGR.⁸⁴

⁸² *Ibíd*; No se toma en consideración las remisiones a otras jurisdicciones; en otros se consideran la acumulación, criterio oportunidad y medidas alternativas.

⁸³ *Ibíd*.

⁸⁴ Véase «Informe sobre la aplicación del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Contraloría General de la República 2019», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/marco-medicion-2019.pdf>.

Respecto al proceso de selección del Contralor/a y Subcontralor/a, éste se realiza mediante concurso público, y sus nombramientos le corresponden a la Asamblea Legislativa por votación de las dos terceras partes del total de sus miembros.⁸⁵ Sin embargo, no se ha impedido que negociaciones políticas secretas o imposiciones de algún partido político influyan en la decisión⁸⁶. Incluso algunos procesos de selección han sido objeto de críticas en el pasado por la cercanía con determinados partidos políticos de las personas elegidas.⁸⁷

En cuanto a la remoción de estos cargos, también le corresponde a la Asamblea Legislativa, y solo procede bajo dos causales dispuestas en la Constitución Política que son por ineptitud comprobada o por proceder incorrectos, y tanto el Contralor como el Sub Contralor General gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes para el ejercicio de sus funciones. Se debe destacar que la pretensión de algunos diputados es modificar este régimen de inmunidades con la aprobación de un proyecto de ley presentado en septiembre de 2019 para reformar la Carta Magna y con ello eliminar la inmunidad de los miembros de los Supremos Poderes, incluyendo a otros cargos públicos como el de Contralor General, cuando estos servidores sean sujetos a investigaciones por delitos de corrupción.⁸⁸ Esto podría ser positivo en la medida en que las investigaciones y acusaciones se llevarían a cabo de forma más ágil, sin embargo, su ejercicio debe ser responsable para que no constituya una amenaza a la imparcialidad y objetividad de los jerarcas. Se desconoce cuándo se va a ingresar al proceso de discusión de este proyecto de ley.

A diferencia del Contralor y Sub Contralor, los funcionarios de la Contraloría no gozan de salvaguardas jurídicas que les proteja de procedimientos civiles, penales y administrativos que se inicien como represalia en su contra por el desempeño de sus funciones. Sin embargo, según el Gerente de la División Jurídica de la Contraloría, licenciado Luis Diego Ramírez⁸⁹, la entidad tiene una política de colaboración jurídica a los funcionarios cuando son demandados judicialmente y desde el mes de octubre del 2020 la Contralora General reformó la normativa interna para recoger de forma expresa esta iniciativa. Asimismo, se debe destacar que, para proteger a los funcionarios de toda influencia indebida, en los procesos de selección del personal se realiza una inducción a la cultura de legalidad y ética, y desde abril de 2020 se suscribió el sistema de gestión de ética institucional el cual ha involucrado a todos los niveles jerárquicos en actividades y eventos relacionados a esta materia.

⁸⁵ Constitución Política de la República de Costa Rica/1949, artículo 183, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC.

⁸⁶ Véase Cuestionario independiente para Costa Rica en relación con la disposición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_cri_sc_inf.pdf.

⁸⁷ Véase Evelyn Villareal Fernández, «Cuestionario Independiente para Costa Rica: en relación con la Disposición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda» (2012), acceso el 5 de agosto de 2020, http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_cri_sc_inf.pdf.

⁸⁸ http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=21571.

⁸⁹ Luis Diego Ramírez González (Gerente de División Jurídica en Contraloría General de la República), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

En relación al presupuesto de la Contraloría General de la República, es importante destacar que éste no ha crecido desde hace cinco años, pasó de US\$39.691.736 que tenía en el 2015 a US\$37.713,343 en el 2020, lo que se podría explicar por el ajuste que han debido efectuar todas las entidades públicas desde hace varios años para revertir el crecimiento de la deuda pública.⁹⁰ Pese a esta disminución en sus recursos disponibles, la CGR de Costa Rica cuenta con el tercer presupuesto más grande de las Entidades de Fiscalización Superior de la región (cuadro 9).

Cuadro 9. Presupuestos nominales de los Entes de Fiscalización Superior de Centroamérica, 2015-2020 (dólares de los Estados Unidos de América)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Costa Rica	39.691.736	40.621.777	38.314.057	38.425.549	35.283.508	37.713.343
Nicaragua	8.269.108	8.284.855	8.179.831	8.663.776	7.742.481	6.797.561
El Salvador	4.318.305	4.432.590	4.559.908	4.674.193	4.963.876	5.060.065
Guatemala	64.027.416	62.610.566	72.226.489	73.390.486	79.608.344	93.336.723
Honduras	11.708.218	13.136.119	12.973.801	16.829.217	16.310.003	17.747.465
Panamá	84.965.000	90.512.000	88.332.664	93.224.110	108.281.568	146.281.568

Fuente⁹¹: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las entidades fiscalizadoras de Costa Rica, Nicaragua, el Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá (2015- 2020)⁹²

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, la CGR tiene una Auditoría Interna que depende orgánicamente del Despacho Contralor General. La selección del titular de esta instancia se realiza a través de concurso público, correspondiéndole a la máxima jerarquía institucional el nombramiento. La suspensión del auditor solo se puede efectuar por justa causa y previa formación de expediente. A pesar de que los auditores internos gozan de independencia respecto de los altos funcionarios de las entidades fiscalizadoras⁹³, es preciso indicar que la decisión sobre la implementación de los informes elaborados depende del

⁹⁰ Véase «Informe de Presupuestos Públicos 2019», Contraloría General de la República, acceso el 20 de agosto de 2020, <https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019>.

⁹¹ Costa Rica: «Presupuestos Públicos», Contraloría General de la República, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/presupuestos-publicos.html>; Nicaragua: «Libros presupuestarios», Ministerio de Hacienda y Crédito Público, <http://www.hacienda.gob.ni/Direcciones/presupuesto/libros-presupuestarios/informacion-de-los-libros>; El Salvador: «Marco presupuestario», Corte de Cuentas de la República, <https://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/marco-presupuestario/presupuestos-anteriores>; Guatemala: «Presupuesto de Ingresos y Egresos», Contraloría General de Cuentas, <https://www.contraloria.gob.gt/index.php/07-presupuesto-de-ingresos-y-egresos/>; Honduras: «Biblioteca Virtual», Tribunal Superior de Cuentas, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/component/tags/tag/presupuesto-gral>; Panamá: «Informes de Ejecución Presupuestaria de la Contraloría General», Contraloría General de la República, <https://www.contraloria.gob.pa/ejecuci%C3%B3n-presupuestaria-cgr.html>, acceso de todos el 20 de agosto de 2020.

⁹² No se pudo obtener datos del presupuesto de Belice para el año 2015 por lo que no se incluyó en el cuadro 7. Los valores contenidos en el Cuadro 1 son nominales.

⁹³ Véase «Informe sobre la aplicación del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Contraloría General de la República 2019», Contraloría General de la República.

Contralor General, y no hay una instancia superior a quien apelar en el caso de no se implementen.⁹⁴

Por otro lado, además de rendirle cuentas a la Asamblea Legislativa a quien debe presentar un informe de labores todos los años; desde el 2011; en cumplimiento de las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, la CGR tiene una política y práctica consolidada de someterse a revisiones y auditorías externas anuales para mejorar sus capacidades y para dar ejemplo con su rendición de cuentas, lo cual envía un mensaje positivo para todas las entidades públicas y sobre todo genera confianza en el público sobre el accionar de la Contraloría.⁹⁵

Por último, se debe destacar que la Contraloría tiene una fluida comunicación con la ciudadanía y la sociedad civil. La principal herramienta para presentar los resultados del ejercicio de sus funciones es su página institucional, aunque también utiliza otros medios como la televisión, prensa, y medios digitales.⁹⁶ Asimismo, cuenta con varios programas institucionales de vinculación con la ciudadanía que promueven el compromiso ciudadano para innovar las formas de control social de la hacienda pública y la participación activa de estudiantes de secundaria como contralores juveniles. Igualmente tiene programas escolares para inculcar en los menores los principios de probidad.⁹⁷ Además, la Contraloría imparte capacitaciones al sector público, así por ejemplo en el 2020 dio el curso “Diez Poderes para Prevenir la Corrupción/Sector Público”⁹⁸, y en el 2019 realizó jornadas de reflexión con sociedades civiles y entidades públicas, sobre temas relacionados a la hacienda pública y contratación pública.⁹⁹

Igualmente, cuenta con varios acuerdos de cooperación a nivel nacional e internacional, además de formar parte de organizaciones internacionales como la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) y la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).¹⁰⁰

Procuraduría de la Ética Pública (PEP)

⁹⁴ Véase Evelyn Villareal Fernández, «Cuestionario Independiente para Costa Rica: en relación con la Disposición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda» (2012).

⁹⁵ Véase «Informe sobre la aplicación del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Contraloría General de la República 2019», Contraloría General de la República.

⁹⁶ Véase Evelyn Villareal Fernández, «Cuestionario Independiente para Costa Rica: en relación con la Disposición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda» (2012).

⁹⁷ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

⁹⁸ «Calendario anual de las actividades de capacitación», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/04-servicios/capacitacion/centro-capacitacion.html>.

⁹⁹ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

¹⁰⁰ «Organizaciones Internacionales», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/relaciones-externas/organizaciones-internacionales.html>.

La PEP nace con la Ley 8242 de 2 de agosto de 2002¹⁰¹ pero empieza a operar en el 2004 como una dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR) la cual se ubica dentro del Poder Ejecutivo adscrita al Ministerio de Justicia y Paz. A pesar de que se garantiza la independencia administrativa de la PGR para realizar sus funciones con respecto al resto de entes y órganos públicos, nada se ha dispuesto sobre la autonomía de la PEP respecto del jerarca máximo de la PGR, lo que implica que las labores realizadas por el Procurador de Ética Pública puedan ser revisadas por y recurridas ante el Procurador General. En vista de ello, el ex Procurador de Ética Pública, Ronald Víquez manifestó que se debería dotar a la PEP de independencia funcional y de criterio considerando que para las funciones delicadas que ejercen es necesario un blindaje normativo.¹⁰² Sin embargo, se desconoce si esto todavía se requiere en la actualidad.

El nombramiento de la máxima autoridad de la PEP le corresponde al Procurador General, no obstante, esto se intenta modificar pues en el 2015 se presentó el proyecto de ley número 19.460 para reformar la indicada Ley proponiendo que el Procurador de Ética Pública sea nombrado por la Asamblea Legislativa por votación, previa terna que remita el Procurador General de la República. Al momento de la redacción de este informe no se ha aprobado este proyecto.¹⁰³ Es importante destacar que ninguno de los funcionarios de la Procuraduría, salvo el Procurador General y el Procurador General Adjunto, tienen inmunidades y salvaguardas que los protejan frente a procedimientos civiles, penales y administrativos que se inicien en su contra como represalia del ejercicio de sus funciones.

El presupuesto de la PEP es preciso indicar que, debido a que es una dependencia de la Procuraduría General de la República, ésta no tiene un presupuesto propio; y hasta el 2020¹⁰⁴ tampoco tenía una partida específica dentro del presupuesto de la PGR ya que por omisión del legislador no se le dotó de recursos económicos. La falta de recursos suficientes ha impactado en el ejercicio de las funciones de este órgano en materia de prevención y atención de denuncias.¹⁰⁵

Respecto a la rendición de cuentas de la PEP, es complicado localizar información específica sobre su gestión, ya que se encuentra dentro del informe de labores de la Procuraduría General de la República, en donde no está muy detallado los resultados del ejercicio de sus facultades, además que no se presentaban anualmente hasta el año 2011. Por tanto, la

¹⁰¹ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=83186&nValor3=106701.

¹⁰² Véase Evelyn López Guerrero, Yariela Delgado Rodríguez, «Acciones de la Procuraduría de la Ética Pública que disminuyen la corrupción: hacia un estado con transparencia» (2016) https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/evelyn_lopez_guerrero_y_yariela_delgado_rodriguez_tesis_completa_128.pdf.

¹⁰³ http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19460.

¹⁰⁴ «Actividades comunes a la defensa del estado – asistencia jurídica y prevención, detección y combate de la corrupción» (2020), Procuraduría General de la República, acceso el 20 de agosto de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2020/01/Presupuesto_aprobado_2020_PGR.pdf.

¹⁰⁵ Para más información consultar el apartado «Capacidades institucionales versus competencias» de la Procuraduría de la Ética Pública en la Sección IV.

información sobre las labores ejecutadas durante los años 2004-2010 no se encuentran lo suficientemente desglosadas como para realizar un análisis comparativo de sus resultados.

Como se mencionó anteriormente, la PEP por ser una de las dependencias de la PGR, rinde cuentas al Procurador General, pero también está sometida a la Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Paz, así como a evaluaciones externas por parte de la CGR y de la Dirección General de Servicio Civil en materia de Recursos Humanos.¹⁰⁶ Según la Ley de la Procuraduría, los Procuradores son responsables en el ejercicio de sus funciones si actúan con dolo o culpa grave, sin embargo, no se ha seguido ningún procedimiento disciplinario en contra de los procuradores de la PEP por este motivo según la jefa del Área de Gestión Institucional de Recursos Humanos.¹⁰⁷

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

La Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) se creó en noviembre de 2010¹⁰⁸ como entidad adscrita a la Fiscalía General de la República, la cual, aunque es un órgano del Ministerio Público, goza de autonomía organizativa.¹⁰⁹ A pesar de que la Fiscal General es la que establece las políticas de persecución penal con base a las cuales la FAPTA ejecuta sus labores, se reconoce la independencia funcional y de criterio de esta unidad para la dirección de las investigaciones, el diseño de la metodología de trabajo y el abordaje de los casos.¹¹⁰

Es importante destacar que a diferencia del Procurador y del Contralor General, la persona que ocupe la Fiscalía General no goza de ningún tipo de inmunidad que le proteja de las represalias tomadas en su contra por el ejercicio de sus funciones, a pesar de que es la autoridad que investiga a los miembros de los Supremos Poderes que sí tienen inmunidad constitucional. Según el Fiscal Adjunto de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, licenciado Carlos Meléndez, ninguno de los funcionarios de esta unidad cuenta con salvaguardas jurídicas, y cada vez más hay casos denuncias presentadas en contra de éstos por investigaciones que realizan, o son objeto de quejas disciplinarias y de desacreditación en la prensa¹¹¹. Sin embargo, de momento no hay evidencia de que ello haya interferido en la práctica con el adecuado ejercicio de sus funciones.

¹⁰⁶ «Informe de labores 2014-2018», Procuraduría General de la República, acceso el 20 de agosto de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/informe_de_labores_2014_2018.pdf.

¹⁰⁷ José Armando López Baltodano (Procurador Director de la Ética Pública), en oficio No. AEP-2052-2020 enviado a la autoría el 24 de noviembre de 2020.

¹⁰⁸ «Circular Administrativa», Fiscalía General de la República, acceso el 24 de agosto de 2020, https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/images/phocadownload/CircularesAdministrativas/2018/anexos/anexo_03-adm-2018.pdf.

¹⁰⁹ Véase Evelyn Villareal Fernández, «Cuestionario Independiente para Costa Rica: en relación con la Disposición de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda» (2012).

¹¹⁰ Msc. Carlos Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), en oficio No. FAPTA-3169-2020 enviado a la autoría el 16 de noviembre de 2020.

¹¹¹ *Ibíd*, en conversación con la autoría, diciembre de 2020. En el Tribunal de Inspección Judicial los datos de casos contra fiscales no están desagregados para poder conocer cuáles corresponden a fiscales de FAPTA. En un caso de alto perfil mediático muy reciente, la sentencia de juicio ordenó la apertura de investigaciones contra los fiscales por supuestamente faltar a la verdad: <https://semanariouniversidad.com/pais/johnny-araya-y-celso-gamboa-salen-absueltos-en-un-nuevo-fracaso-de-fiscalia-en-casos-politicos/>.

Para blindar a la FAPTA de presiones políticas, económicas, sociales, mediáticas o de otra naturaleza que puedan poner en riesgo la objetividad y legalidad de sus labores, en el año 2019 se diseñó un perfil de competencias para el personal profesional, técnico y fiscal a objeto de fortalecer el talento humano en áreas de conocimiento técnico, ético y valores. Ello permite una mayor rigurosidad en la selección y nombramiento de los funcionarios en la FAPTA sin que se permita cualquier injerencia de la Fiscal General, del Poder Judicial u otro órgano. Además, cuentan con dos comités administrativos, uno de control interno y el otro de administración de riesgos para controlar, mitigar, administrar y transferir riesgos, sin embargo, se desconoce el éxito que han tenido en esta labor ya que no existe información disponible en el sitio web del Ministerio Público¹¹².

En cuanto a los nombramientos de los Fiscales Adjuntos, le corresponden al Fiscal General, sin que para el efecto sea necesario realizarse concurso, ya que la Ley Orgánica del Ministerio Público permite que en el caso de existir línea de ascenso se pueda autorizar la promoción de un servidor a un puesto de grado superior. A criterio de la Asociación de Fiscales y del Sindicato del Ministerio Público (MP), la falta de obligatoriedad de concursos públicos ha permitido que algunos nombramientos se realicen sin criterios objetivos. Por ello, en el 2019 presentaron varias denuncias en contra de la Fiscal General actual¹¹³, las cuales continúan en la etapa de investigación según lo indicado por la FAPTA.¹¹⁴

En el año 2018 se presentó el proyecto de ley de carrera fiscal número 20.978¹¹⁵, en el que se propuso la implementación de una carrera fiscal en el Ministerio Público basada en el principio de reconocimiento al mérito de los funcionarios. En virtud de ello, tanto el ingreso como la promoción de los fiscales adjuntos se deben realizar a través de concursos por antecedentes. Al momento de la redacción del presente informe esta iniciativa no se ha aprobado y permanece en la corriente legislativa, sin embargo, es pertinente el impulso de estas reformas ya que un concurso de méritos garantiza transparencia al proceso de selección y ascenso.

En cuanto al presupuesto de la FAPTA, el Msc. Carlos Meléndez sostiene hace falta más recursos económicos para el desarrollo de las capacidades del talento humano, así como para el adecuado ejercicio de las funciones asignadas a esta fiscalía.¹¹⁶ Menciona por ejemplo, que pese a que tiene a cargo investigaciones por corrupción transnacional, no cuenta con partidas asignadas para viáticos para el extranjero por si algún funcionario tuviese que desplazarse a otro país, como tampoco tiene partidas y subpartidas para becas y cursos de especialización en anticorrupción para formar o capacitar a fiscales con cursos de

¹¹² Según el Msc. Carlos Meléndez, el control interno y gestión de riesgos se registra en la plataforma digital (SEVRI) del Poder Judicial.

¹¹³ Véase Paula Villalobos, «Emilia Navas defiende nombramientos y descarta renunciar ante acusaciones de gremios» (2019), *El observador*, acceso el 25 de agosto de 2020, <https://observador.cr/noticia/emilia-navas-defiende-nombramientos-y-descarta-renunciar-ante-acusaciones-de-gremios/>.

¹¹⁴ Carlos Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), en oficio No. FAPTA-3169-2020 enviado a la autoría el 16 de noviembre de 2020.

¹¹⁵ Proyecto de Ley para la Carrera Fiscal <http://www.aselex.cr/boletines/Proyecto-20978.pdf>.

¹¹⁶ Para más información sobre las limitaciones de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción consultar el apartado “Capacidades institucionales versus competencias”.

actualización o especialización. Asimismo, indica que, hace falta recursos para el alquiler de un espacio que acomode a todos sus funcionarios, y minimice cualquier riesgo relacionado a investigaciones.

Respecto a la rendición de cuentas de la FAPTA, se presentan dificultades para valorar su desempeño, ya que su informe de labores está contenido en el de la Fiscalía General, en donde, la información presentada es poco detallada. Sin embargo, se debe destacar que actualmente se está trabajando en el Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público¹¹⁷ el cual tiene como objetivo el diseño y la implementación de una estrategia de control de la corrupción a través de prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Hasta la fecha, esta iniciativa tiene un 80% de avance y se prevé su terminación para el año 2023.¹¹⁸ Además, la FAPTA realiza un boletín informativo anticorrupción de hechos relevantes para transparentar cada cuatro meses (en promedio) las acciones y resultados obtenidos, los cuales se comunican a todo el Ministerio Público, y se encuentra en proceso de diseño la matriz e informe de rendición de cuentas de esta Fiscalía¹¹⁹.

Asimismo, la Fiscalía General no cuenta con su propia Auditoría Interna, sino que se somete a la del Poder Judicial. Sin embargo, para garantizar su independencia frente a la Fiscal General y al Poder Judicial, de acuerdo con el licenciado Meléndez¹²⁰, el Fiscal Adjunto responde ante comités internos que son conformados por funcionarios de esta unidad, lo cual además permite asegurar la existencia de frenos y contra pesos en la regulación de las actividades que realiza. Igualmente, se debe indicar que todas las fiscalías utilizan el Sistema de Valoración del Riesgo Institucional para identificar el nivel de riesgo, analizarlo y administrarlo, pero no se conoce cuáles son sus resultados porque no están publicados en el sitio web del Ministerio Público.¹²¹ Por otro lado, la FAPTA construyó indicadores de gestión de resultados y de desempeño para todos los puestos profesionales.¹²²

Como se mencionó anteriormente, la FAPTA siendo una de las dependencias de la Fiscalía, rinde cuentas a la Fiscalía General, mientras que esta lo hace ante la Corte Plena a la cual presenta un informe anual, que es transmitido en streaming y por primera vez en el 2019 ante la ciudadanía y medios de comunicación.¹²³ En ese año se realizaron 42 rendiciones de cuentas, sin embargo, no se puede indicar si ello es una mejoría significativa en comparación

¹¹⁷ «Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público» Justicia Abierta Costa Rica, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/index.php/iniciativas/transparencia/rendicion-de-cuentas/plan-nacional-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-el-ministerio-publico#:~:text=El%20Proyecto%20Programa%20Nacional%20de,Ministerio%20P%C3%ABlico%20impulsada%20desde%20la>.

¹¹⁸ Véase «Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público», Justicia Abierta Costa Rica.

¹¹⁹ Más detalles en <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/rendicion-de-cuentas>.

¹²⁰ Carlos Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

¹²¹ «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/06/PEN_Estado_Justicia-2020-Completo.pdf.

¹²² Carlos Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

¹²³ «Fiscalía fortalece persecución contra el cibercrimen» (2019), Ministerio Público, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/revista/Revista_dic_2019.pdf.

con años anteriores ya que este dato recién está disponible en el informe de labores del año 2018 en el que consta que para ese año se realizaron 44 rendiciones de cuentas.¹²⁴

Por último, se debe mencionar que los funcionarios del Ministerio Público están sujetos al mismo régimen general de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y de responsabilidad que los demás funcionarios públicos, y están sometidos al régimen disciplinario establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.¹²⁵

Buenas prácticas:

- La Contraloría cuenta con un programa de colaboración jurídica para sus funcionarios cuando son objeto de procesos judiciales iniciados en su contra como represalia por el ejercicio de sus funciones;
- Las tres entidades rinden cuentas anualmente, sin embargo, adicionalmente la Contraloría se somete voluntariamente a revisiones y auditorías externas todos los años;
- La FAPTA tiene un sistema de rendición de cuentas horizontal el cual garantiza independencia frente a la Fiscal General y el Poder Judicial;
- La FAPTA diseñó e implementó un perfil de competencias para reforzar el proceso de selección del personal y el conocimiento técnico, ético y de valores de los funcionarios;
- La FAPTA cuenta con dos comités administrativos para blindarlo de injerencias externas, uno es de control interno y el otro de administración de riesgos;
- El Ministerio Público está desarrollando el Plan Nacional de Transparencia y Rendición de cuentas el cual tiene 80% de avance;
- La Fiscalía General ha lanzado campañas en redes sociales que buscan el posicionamiento en la ciudadanía de conceptos éticos;
- La FAPTA realizó el primer Encuentro Ciudadano para comunicar a la ciudadanía acerca de sus labores y abrir espacios de consulta y demanda;
- En la Contraloría se implementó el sistema de gestión de ética institucional en todos los niveles jerárquicos;
- La Contraloría desarrolla sus propias encuestas periódicas sobre los temas de transparencia y corrupción;
- La FAPTA y la Contraloría son parte de iniciativas y organismos internacionales de cooperación;
- Desde el 2019 se amplió el ámbito de competencia y abordaje de fenómenos criminales por parte de la FAPTA con investigaciones de otros delitos relacionados a la corrupción.

Deficiencias:

- La Contraloría no tiene total independencia ya que carece de autonomía financiera respecto del Poder Ejecutivo y Legislativo;
- La PEP y la FAPTA no tienen sus propios informes de labores por lo que la información disponible en los sitios web sobre los resultados del ejercicio de sus funciones es limitada;
- La persona que ocupa la Fiscalía General y el personal de la PEP y de la FAPTA no gozan de inmunidades o salvaguardas jurídicas que les protejan de posibles represalias que se tomen en su contra;

¹²⁴ «Red Interinstitucional de Transparencia: Rendición de Cuentas», Ministerio Público, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

¹²⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial. 1993. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/informacion-institucional/normativa-de-interes>

- *La PEP no tiene presupuesto propio mientras que la FAPTA carece de partida presupuestaria por lo que se desconoce cuál es su presupuesto;*
- *La Contraloría no tiene como prioridad la detección de actos de corrupción cuando ejecuta las fiscalizaciones ya que éstas tienen como objetivo principal contribuir al mejor uso de la Hacienda Pública. Por ello los mayores escándalos de corrupción han sido detectados por medios externos a los órganos de control.*
- *La cantidad de denuncias penales que presenta la Contraloría ante el Ministerio Público es baja, aunque desde el 2015 ha venido decreciendo, al igual que la imposición de sanciones derivadas de procedimientos administrativos;*
- *Los tres entes carecen de los recursos económicos y humanos suficientes y especializado para un eficiente ejercicio de funciones en el ámbito preventivo, de investigación, de detección y sanción;*
- *Los informes preliminares que elabora la Procuraduría de Ética Pública en atención a las denuncias que recibe no son obligatorios para las entidades públicas por lo que es opcional la apertura de procedimientos sancionatorios;*
- *La PEP no tiene información sobre cuántos procedimientos sancionatorios se derivan de sus informes preliminares ni el número de sanciones impuestas;*
- *Del 2015 al 2018 la mayoría de los casos tramitados por la FAPTA terminaron en sobreseimiento o desestimación en la etapa preparatoria.*

4.3 Art. 8.4: Mecanismos de información y protección de denunciantes

Lectura estratégica

Costa Rica no cuenta con un marco normativo que establezca los mecanismos para facilitar a los funcionarios públicos la presentación de denuncias de actos de corrupción o para protegerlos de posibles represalias en el lugar de trabajo como lo exige el Art. 8.4 de la CNUCC, excepto por el hecho de que se garantiza en la ley la confidencialidad del denunciante, en general, en procesos penales. No existen prácticas uniformes al respecto en el sector público ni tampoco se tiene claro qué entidad debería ser la responsable de brindar la protección. De los tres órganos analizados en el apartado anterior, solo se tiene conocimiento de que la Fiscalía, a través de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, dentro del Poder Judicial, ha aplicado medidas de protección que han tenido incidencia en el ámbito laboral, así por ejemplo desde el 2016 se han realizado algunas reubicaciones laborales.

En el 2012 se presentó el “Proyecto de Ley No. 18348 de reforma parcial a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito”¹²⁶ en el que se establecen medidas de protección para el funcionario público en el lugar de trabajo, tales como cesar la perturbación, suspensión de ejecución de actos administrativos, reubicaciones provisionales, traslados o permutas, entre otras, sin embargo, hasta la fecha no se ha aprobado y se desconoce si ello va a ocurrir.

Por último, se debe destacar que la Contraloría General de la República, la Procuraduría de Ética Pública permiten la presentación de denuncias a través de sus sitios web. El Poder Judicial tiene una línea telefónica confidencial. La apertura de estos canales constituye una herramienta útil pues se nota un mayor uso de las personas, sin embargo, también reciben denuncias a través de correo electrónico y fax, respecto de lo cual surgen dudas sobre el nivel de protección de la confidencialidad de la identidad de los denunciantes. Por otra parte, los datos sobre la resolución de estas denuncias de la ciudadanía muestran altísimos porcentajes de desestimación.

Resulta indicativo el hecho de que los escándalos de corrupción de alto perfil político, en su gran mayoría, han sido denunciados a través de medios de comunicación que mantienen la confidencialidad de la fuente y no a través de canales formales de denuncia institucional.

¹²⁶ Proyecto de ley Reforma Parcial Y Adición A La Ley Contra La Corrupción Y El Enriquecimiento Ilícito En La Función Pública, Ley N.O 8422, De 6 De Octubre De 2004, <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/18348.pdf>.

4.3.1 Marco jurídico

A pesar de que Costa Rica cuenta con legislación que garantiza la denuncia como ejercicio del derecho de fiscalización de los ciudadanos y como deber para los funcionarios públicos, por ejemplo, está la Ley General de Control Interno, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y su Reglamento, sin embargo, todavía no se ha promulgado una ley que establezca medidas o sistemas para facilitar a los funcionarios públicos interponer denuncias.¹²⁷

Según la Contraloría General de la República¹²⁸, hasta el año 2016, el 23% de las instituciones descentralizadas ni siquiera habían determinado los criterios de admisibilidad de las denuncias y el 31% no tenían lineamientos que regulen el procedimiento de atención de las denuncias o para la presentación de recursos de impugnación, ni los medios para comunicar al denunciante sobre el avance y resultados finales de la investigación o para verificar el cumplimiento de lo resuelto. Por ello, en las Memorias Anuales¹²⁹ de los años 2018 y 2019 la CGR insistió sobre la necesidad de contar con un marco regulatorio sobre la tramitación de denuncias en las instituciones públicas.

Se debe destacar que en el sector público tampoco existe legislación ni procedimientos uniformes que establezcan mecanismos de protección a los funcionarios públicos que denuncien actos de corrupción frente a amenazas o represalias en su puesto de trabajo, menos aún se ha determinado las entidades que deberían brindar dicha protección. La única norma que se refiere a este tema es la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública¹³⁰ cuando dispone en su Art. 8 que los denunciantes de actos de corrupción que tengan relación con delitos tipificados en el Código Penal serán protegidos por las autoridades policiales administrativas conforme a los mecanismos legales previstos. Lo que deja por fuera de este mecanismo de protección a los funcionarios que presenten denuncias con base a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública la cual también tipifica delitos en la materia.

En la práctica¹³¹ se utiliza la Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal del 2009¹³² para proteger a los denunciantes de actos de corrupción. Sin embargo, las medidas de protección se otorgan en función del nivel de riesgo o peligro en que se encuentra la persona, es decir, están destinadas para proteger la vida,

¹²⁷ «Estudios Económicos de la OCDE» (2020), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.oecd.org/economy/surveys/costa-rica-2020-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>.

¹²⁸ «Memoria Anual 2016», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2016/memoria-anual-2016.pdf>.

¹²⁹ Véase «Memoria Anual 2018», Contraloría General de la República; véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

¹³⁰ Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, <https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2016/12/Ley-8422.pdf>.

¹³¹ «Respuesta de la República de Costa Rica al cuestionario de la quinta ronda de análisis del MESICIC» (2015), Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_resp.pdf.

¹³² http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NR_TC&nValor1=1&nValor2=65274&nValor3=76217&strTipM=TC.

integridad física y seguridad, no así para protegerlos frente a las represalias en el lugar de trabajo.

En el 2012 se presentó el “Proyecto de Ley de reforma parcial a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito”¹³³, con el que se pretendía crear un marco de protección en el lugar de trabajo estableciendo medidas como: suspensión de la ejecución de los actos administrativos que perjudiquen al funcionario, reubicación provisional, traslado o permuta en su cargo e incluso separación temporal con goce de salario al servidor que amenaza o al servidor que recibe la amenaza, entre otras. A pesar de que ha transcurrido mas de ocho años desde la presentación de la iniciativa, aún no ha sido aprobada y se desconoce si ello va a ocurrir.

Según la CGR, la ausencia de un marco normativo que garantice la protección a los funcionarios públicos no ha incentivado a que los funcionarios públicos presenten denuncias. Por ende, los órganos de control y las mismas Administraciones Públicas pueden estar perdiendo valiosa información, ya que estos servidores, por su ocupación, generalmente están más cerca y conocen sobre la comisión de actos de corrupción.¹³⁴ De la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC)¹³⁵ que realizó la CGR a funcionarios públicos en el 2020, se evidenció que el 27,9% de los que manifestaron haber sido testigo de algún acto de corrupción no lo denunciaron. Las razones principales fueron que el 45,5% indicó tener miedo a represalias, el 11,4% desconfianza en el sistema y el 18,2% no ven cambios.

De acuerdo con la CGR, cuando los funcionarios públicos consideran que hay transparencia en su institución, la probabilidad de confianza en los mecanismos de denuncia es 3,39 veces más que cuando consideran que no hay transparencia. Por ello, cuando las entidades públicas diseñen e implementen sus propios canales de denuncia deben procurar que sean accesibles y conocidos, suficientemente regulados, garanticen confidencialidad y protección frente a represalias, y deben ser respaldado por los altos directivos para generar un mayor impacto.

4.3.2 Funcionamiento de mecanismos de denuncia

De conformidad con el Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, las denuncias se pueden presentar ante la Administración Pública, las Auditorías Internas, la PEP y la CGR. También se pueden dirigir a la FAPTA como se indicó anteriormente. Por tanto, se hará referencia a la estructura para la tramitación de denuncias ante los órganos de control más relevantes en materia de anticorrupción que son la Contraloría General de la República, la Procuraduría de Ética Pública y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

¹³³ Proyecto de ley Reforma Parcial Y Adición A La Ley Contra La Corrupción Y El Enriquecimiento Ilícito En La Función Pública, Ley N.O 8422, De 6 De Octubre De 2004 <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/18348.pdf>.

¹³⁴ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

¹³⁵ «Percepción de funcionarios públicos: Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc-2020/perc-fp.html>.

En relación a la Procuraduría de Ética Pública, no ha adoptado medidas para proteger a los funcionarios denunciantes de represalias tomadas en su contra en el lugar de trabajo, salvo asegurar la confidencialidad del denunciante lo cual es garantizado por la legislación.¹³⁶ Tampoco ha habilitado canales específicos que faciliten la presentación de denuncias para los servidores públicos. Sobre la Contraloría no es posible indicar si han implementado medidas en esta materia, más allá del hecho que garantiza la confidencialidad, ya que no hemos obtenido respuesta al requerimiento de información por parte del Área de Denuncias e Investigaciones.

En cuanto a la Fiscalía, según la jefa de la Oficina de Atención y Protección a Víctimas de Delito del Ministerio Público, licenciada Sara Arce¹³⁷, desde el 2016 hasta la fecha se han atendido a treinta y seis denunciantes de actos de corrupción, de los cuales cuatro, corresponden a funcionarios públicos que denunciaban a otros servidores de la misma institución. Durante ese tiempo, las medidas de protección extraprocesal que se han implementado incluyen reubicaciones laborales, traslados y custodia a lugares de trabajo. Según la licenciada Arce, estas medidas fueron adoptadas para protegerlos de represalias que puedan afectar a su puesto de trabajo y de amenazas a su integridad física. Por otro lado, se debe destacar que esta oficina cuenta con un instrumento de trabajo interno el cual toma en cuenta las necesidades de los denunciantes dentro del marco de valoración de riesgos en el programa de protección.

Sobre los canales de denuncia, en la Contraloría, el órgano responsable de recibir, registrar, investigar y dar trámite a las denuncias es el Área de Denuncias e Investigaciones de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, ante quien se puede presentarlas verbalmente o por escrito (vía electrónica). En la página institucional¹³⁸ “Denuncias Electrónicas” de la CGR se puede descargar los “lineamientos para la atención de denuncias” en el cual se explica los tipos de denuncias sobre las que tiene competencia la CGR, las causales para desestimación y archivo de denuncias, y los requisitos que deben reunir para ser admitidas entre los cuales está la aportación o sugerencias de pruebas.

Sin embargo, se desconoce si en la práctica se garantiza la confidencialidad del denunciante cuando envía la denuncia al correo institucional, ya que no es el medio más seguro para almacenar o recibir información delicada y por ello se han desarrollado programas más sofisticados para el tratamiento de estos datos. Además, para presentar una denuncia anónima la página de “Denuncias Electrónicas” solicita un contacto como la dirección, número de teléfono, correo electrónico, fax o apartado postal, lo que no parece garantizar el anonimato que desea el denunciante.

Por otro lado, es importante destacar que, para la tramitación de las denuncias, la CGR no cuenta con el recurso humano especializado para afrontar la complejidad técnica que

¹³⁶ Gutiérrez Delgado (Procuraduría de la Ética Pública), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

¹³⁷ Sara Arce (jefa de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito), en oficio No. 2354-OAPVD-2020 enviado a la autoría, el 3 de diciembre de 2020.

¹³⁸ <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=233:3:0::NO>; <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=DENUNCIAS>.

involucran algunos casos, por lo menos hasta el año 2018.¹³⁹ Un indicativo de ello, son las Memorias Anuales de los años 2015-2018¹⁴⁰, en las que se observan investigaciones de denuncias presentadas desde el 2012, es decir, se tramitan denuncias de años anteriores, algunas de las cuales están todavía en la etapa de admisibilidad o en investigación. Además, en este periodo en promedio se desestimó y archivó el 63,3%¹⁴¹ de denuncias por diversas razones como: los hechos denunciados no son de la competencia de la Contraloría, la denuncia incumple con los requisitos esenciales para su trámite de acuerdo a la normativa interna, el asunto es de conocimiento de otras instancias competentes, entre otros. Sin embargo, es preciso aclarar que ello no se puede atribuir a una incompetencia de la institución ya que no todas las denuncias son susceptibles de continuar a la fase de investigación.

Asimismo, de las denuncias presentadas solo un porcentaje pequeño pasa a la etapa de investigación, así en el 2016 fue el 8,7%, en el 2017 el 15,2%, en el 2018 el 16,1% y en el 2019 el 11,4%, ya que el resto fue trasladado a otras entidades o continúa en la etapa de admisibilidad. De momento se desconoce cuántos procedimientos administrativos sancionatorios se derivaron de alguna de estos procesos y cuántos de éstos terminaron en sanción.

Por otro lado, la PEP tiene automatizado el proceso de recepción y gestión de las denuncias que se presentan de forma verbal o escrita, lo que le permite tener un control del estado de cada trámite. Asimismo, cuenta con una aplicación web denominada “Denuncia en línea” que permite presentarlas electrónicamente.¹⁴² El procedimiento para la tramitación de la PEP se basa en el Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. En su página institucional se detalla una breve explicación sobre qué tipos de denuncias atienden, los requisitos que debe contener como la descripción de los hechos, la aportación de prueba (aunque no es obligatorio) y la identificación del denunciante. Respecto de esto último se indica expresamente que no se dará trámite a las denuncias anónimas sino en casos excepcionales si se reciben elementos de prueba suficientes. En la página de “Denuncia en línea” no hay la opción de que estas sean anónimas, ya que es obligatorio identificarse.

En relación a la gestión de denuncias por parte de la FAPTA, en la página institucional¹⁴³ del Ministerio Público se indica que pueden ser presentadas ante cualquier fiscalía, el Organismo de Investigación Judicial, Inspección Judicial o la Contraloría de Servicios, de forma presencial, vía telefónica, correo electrónico o fax, y se señala cuáles son los requisitos, sin embargo, no se informa respecto de los criterios de admisibilidad ni los plazos para subsanar posibles errores o para resolver las denuncias. Al igual que la Contraloría, se cuestiona cómo garantiza el Ministerio Público la confidencialidad cuando se presenta las denuncias a través de correo electrónico y fax; así como el anonimato ya que para presentar la denuncia se

¹³⁹ Véase Memorias Anuales 2016, 2017, 2018 de la CGR.

¹⁴⁰ Véase «Memorias Anuales», Contraloría General de la República.

¹⁴¹ Véase Memorias Anuales 2015-2019 de la CGR «Memorias Anuales», Contraloría General de la República.

¹⁴² Véase «Informe de labores 2014-2018», Procuraduría General de la República.

¹⁴³ «Denuncie la corrupción: Medios para denunciar», Ministerio Público, acceso el 20 de agosto de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/servicios-a-la-ciudadania/inspeccion-fiscal>.

requiere al denunciante identificarse. Es más, para presentar una denuncia en el Organismo de Investigación Judicial solo se puede realizar presencialmente. Este último, en 2018, elaboró una guía para denunciar actos de corrupción y, al igual que el Ministerio Público, ha realizado materiales audiovisuales dirigidos a la ciudadanía.

Una vez presentada la denuncia, un fiscal valora si se queda en la Fiscalía anticorrupción de San José o si se remite a otra fiscalía regional u otra oficina del Ministerio Público.¹⁴⁴ Se debe destacar que durante el periodo 2015-2019 se quintuplicó la cantidad de denuncias relacionadas a corrupción, especialmente en el año 2017, lo cual se debe a la creación de oficinas territoriales de la FAPTA, y de forma paralela también ha tenido un crecimiento sostenido de la cantidad de acusaciones, particularmente desde el 2017 pues para el 2018 se duplica pasando de 38 a 71 acusaciones y en el 2019 llegó a 100, sin embargo, se desconoce cuántas de éstas resultaron en condena.¹⁴⁵

Buenas prácticas:

- *Se garantiza en la ley la confidencialidad del denunciante y se admite la presentación de denuncias anónimas siempre que cumplan ciertos requisitos;*
- *La Contraloría General de la República, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, y la Procuraduría de Ética Pública admiten la presentación de denuncias por medios electrónicos;*
- *Se utiliza la Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal para proteger a los denunciantes de actos de corrupción.*
- *La Oficina de Atención y Protección a Víctimas de Delito del Ministerio Público aplica medidas extraprocesales para proteger a las personas denunciantes, entre ellos a funcionarios públicos, de medidas que se tomen en contra de ellos en sus puestos de trabajo.*

Deficiencias:

- *Costa Rica no cuenta con un marco normativo que regule en el sector público los mecanismos para facilitar la denuncia a los funcionarios públicos y para protegerlos de posibles represalias en su lugar de trabajo;*
- *La PEP no ha adoptado medidas para facilitar a los funcionarios públicos la presentación de denuncias de actos de corrupción;*
- *La Contraloría General de la República (por lo menos hasta el 2018), la Procuraduría de Ética Pública y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción no poseen el recurso humano especializado y suficiente para la atención de un número creciente de denuncias.*

4.4 Art. 9.1: Contratación Pública

Lectura estratégica

Los mayores escándalos de corrupción han estado ligados a procesos de compra pública. Aunque en Costa Rica la licitación pública y abreviada son los procedimientos ordinarios de contratación, en la práctica el 80% del volumen de adquisiciones se realiza a través de la contratación directa que es, según la ley, un procedimiento extraordinario más expedito que tiene menos controles. Es decir, la normativa

¹⁴⁴ Carlos Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción), en oficio FAPTA-3169-2020 enviado a la autoría el 13 de diciembre de 2020.

¹⁴⁵ «Informe de rendición de cuentas del periodo 2019», Ministerio Público, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

actual en Costa Rica no facilita la existencia de un sistema de contratación basado en la competencia como lo exige el artículo 9.1 de la CNUCC, y aumenta la vulnerabilidad pues se reducen los puntos de control.

En cuanto al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)¹⁴⁶, desde el 2016 es obligatoria su utilización para toda la Administración Pública, lo que representa un logro importante considerando que hasta esa fecha llegaron a coexistir 20 plataformas virtuales de compras públicas. Sin embargo, todavía no se ha incorporado en todas las entidades públicas. Hasta el 2019 faltaba el 30%¹⁴⁷; y, aun las que sí tienen implementado el SICOP, no lo utilizan para todas las etapas del procedimiento de contratación, ni para todas las compras. Pese a ello, su utilización ha traído un ahorro de recursos para el país (0,9% del PIB en el año 2017), hasta una mayor difusión de la información, lo que a su vez genera mayor concurrencia de participantes en los procedimientos de contratación. Se espera que la publicidad mejore mucho más con una reciente iniciativa llamada Observatorio de Compras Públicas que inauguró el Ministerio de Hacienda.

Con el proyecto de “Ley General de Contratación Pública”¹⁴⁸, se pretende evitar la coexistencia de múltiples regímenes de contratación, así como reducir los casos de excepciones para eludir los procedimientos ordinarios e introducir requisitos para la aplicación de la contratación directa. Esta ley fue desarrollada por la Contraloría General de la República con la participación de sociedad civil. Lamentablemente no fue aprovechada esta propuesta para incluir mecanismos modernos de incentivos y control ciudadano.

4.4.1 Marco Jurídico

En Costa Rica, los tres procedimientos de contratación principales son la licitación pública, la licitación abreviada y la contratación directa y están regulados en la Ley de Contratación Administrativa. Los dos primeros son los procedimientos ordinarios de contratación para obra pública, concesión de instalaciones, suministro de bienes, prestación de servicios, entre otros, que celebren los órganos de los Supremos Poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones, la CGR, la PGR, la Defensoría de los Habitantes, instituciones del sector descentralizado territorial e institucional y en ocasiones los entes públicos no estatales y las empresas del Estado. Mientras que la contratación directa es un procedimiento extraordinario que está limitado a los supuestos que están expresamente previstos en la ley como excepciones a la aplicación de los ordinarios.

4.4.2 Contratación Directa

A pesar de la excepcionalidad de la contratación directa, ésta es el procedimiento más utilizado por las instituciones públicas. Así, según la CGR en el 2019 representó el 80% de los procesos y el 58,43% del total del monto adjudicado, lo cual se ha mantenido sin cambios sustantivos en los últimos seis años.¹⁴⁹ Datos similares arrojan los reportes que genera el

¹⁴⁶ «Sistema Integrado de Compras Públicas», Sistema Integrado de Compras Públicas, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>.

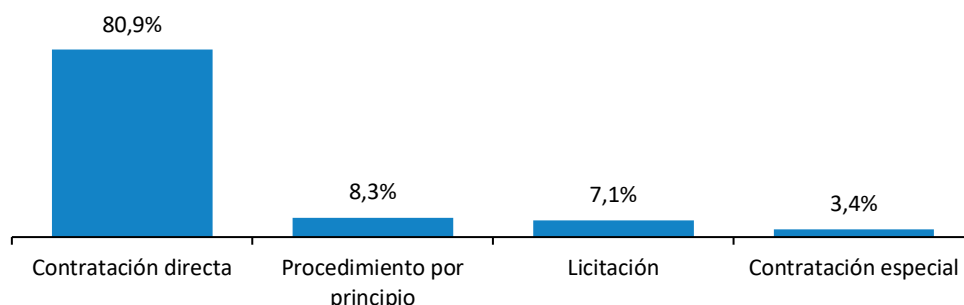
¹⁴⁷ «Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: Beneficios y ahorros de la unificación» (2019), Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>.

¹⁴⁸ Proyecto de Ley General De Contratación Pública Expediente N.º 21.546 <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21546%20DICTAMEN%20AFIRMATIVO%20UNANIME.pdf>.

¹⁴⁹ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

SICOP, en los que se detalla los distintos tipos de procedimientos de contratación que han realizado las entidades públicas que utilizan este sistema para efectuar sus compras.¹⁵⁰

Gráfico 2. Distribución de los procedimientos de contratación registrados en el SICOP, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOP (2020)

La utilización exagerada de la contratación directa se debe a tres razones principalmente. La primera está relacionada con el sistema de umbrales económicos. De acuerdo con el artículo 27 de la LCA, la aplicación del procedimiento licitatorio y de la contratación directa para contratos que no tengan previsto un procedimiento específico, se determina en función de los umbrales económicos que actualiza anualmente la CGR. Los cuales, se basan en tres criterios: el primero se refiere a la categoría de contratación, según se trate de obra pública o de adquisición de bienes y servicios; el segundo, es el presupuesto asignado a la entidad; y, el tercero, es el alcance que tiene la ley. Además, estos umbrales se distribuyen según la categoría en que se encuentre la entidad contratante, actualmente hay diez.¹⁵¹

Según el informe “Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System”¹⁵² de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los umbrales económicos previstos para todos los procedimientos de contratación son muy altos en comparación con las mejores prácticas internacionales. Así, por ejemplo, tomando los umbrales establecidos por la CGR en el año 2017, la OCDE encontró que, para los procedimientos de licitación pública, el 60% de las entidades les correspondía aplicar un umbral superior al previsto por el Acuerdo sobre Contratación Pública¹⁵³, lo que amplió el margen para la utilización de contrataciones directas. Asimismo, se encontró que el 3,7% de las entidades públicas tenían un presupuesto que les permitía efectuar contrataciones directas por un monto de US\$161.928, que es más alto que el umbral establecido por el referido Acuerdo sobre Contratación Pública que fue de US\$130.000; y, superior al de otros

¹⁵⁰ Véase «Sistema Integrado de Compras Públicas», Sistema Integrado de Compras Públicas; «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System» (2019), OECD, acceso el 2 de septiembre, <https://www.oecd.org/countries/costarica/costa-rica-public-procurement-system.pdf>.

¹⁵¹ Véase «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System» (2019), OECD.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ El Acuerdo sobre Contratación Pública es un acuerdo plurilateral promovido por la Organización Mundial del Comercio que regula la adquisición de bienes y servicios por parte de miembros de la organización, sobre la base de los principios de apertura, igualdad y transparencia.

países, como Francia, que es de €25.000 y México, que a pesar de tener un sistema similar al de Costa Rica, es de US\$25.171.

De acuerdo con la OCDE¹⁵⁴, lo anterior puede constituir una barrera para la competencia y reducir la eficiencia del sistema de contratación, lo que en efecto ya ha sucedido, pues durante el periodo 2015-2017 la excepción más utilizada (75,3%) por las instituciones públicas para recurrir a la contratación directa está relacionada con el monto a contratar que está por debajo del umbral exigido para aplicar el procedimiento de licitación.

Asimismo, según la OCDE¹⁵⁵, el sistema de umbrales en Costa Rica no responde a un principio de proporcionalidad entre el presupuesto asignado a las entidades con la cantidad de contrataciones que realiza en la práctica. Por ejemplo, para el año 2018, las entidades que se ubican en la categoría A reciben el 70,5% del presupuesto total para contrataciones, mientras que la cantidad de adquisiciones que realiza solo representa el 41,4% del volumen total, lo que significa una diferencia de -41,3%.¹⁵⁶ Por otro lado, las entidades que pertenecen a la categoría E, reciben el 6,6% del presupuesto total mientras que su cantidad de contrataciones es cuatro veces más grande (22,9%). Lo anterior evidencia que los recursos no se destinan ni se ejecutan de una manera eficiente.

Por tanto, la OCDE¹⁵⁷ ha recomendado a Costa Rica reducir el valor de los límites económicos previstos para cada uno de los procedimientos de contratación, así como modificar el sistema de umbrales para crear uno que sea uniforme para todas las entidades, independientemente de su tamaño o presupuesto como se hace en la mayoría de los Estados Miembro de la OCDE.

Es importante destacar que en agosto de 2019 se presentó el proyecto de ley número 21.546 denominado “Ley General de Contratación Pública”¹⁵⁸, que fue aprobado unánimemente por la Comisión Especial de la Asamblea Nacional en el primer periodo de sesión, en la que, entre otras cuestiones, se pretende reformar el actual sistema. Según esta iniciativa, solo existirían dos tipos de procedimientos ordinarios, la licitación mayor y la licitación menor, y dos umbrales, según se trate de bienes y servicios o de obras públicas. Es decir, la aplicación de uno u otro procedimiento de contratación ya no se va a determinar según el presupuesto aprobado para la entidad pública, sino según la estimación del volumen de contratación, lo que permite en cierto nivel alcanzar la uniformidad que recomienda la OCDE en todo el sector público.

La segunda razón para la utilización frecuente de la contratación directa es que la legislación que regula esta materia prevé 26 categorías de excepciones al procedimiento ordinario¹⁵⁹, a

¹⁵⁴ Véase «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System» (2019), OECD.

¹⁵⁵ *Ibíd.*

¹⁵⁶ Este porcentaje, en parte se podría explicarse por el hecho de que no todo el presupuesto se ejecutó en el año 2018.

¹⁵⁷ Véase «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System» (2019), OECD.

¹⁵⁸ <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21546%20DICTAMEN%20AFIRMATIVO%20UNANIME.pdf>.

¹⁵⁹ Véase «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System» (2019), OECD.

las que las entidades públicas recurren de forma excesiva.¹⁶⁰ Las más utilizadas fueron: oferente único (6.4%), reparaciones indeterminadas (4,6%), capacitaciones (4%), medios de comunicación social (2,4%), combustible (1.2%) y bienes o servicios artísticos o intelectuales (1%). Entre el 2015 y el 2017 la cantidad del gasto destinado para contrataciones que se ampararon en alguna de estas excepciones incrementó de 43.2% a 47.6%, sin embargo, si se considera que durante ese periodo aumentó el volumen de contratación, el porcentaje del gasto en realidad incrementó en 69.9%.¹⁶¹

La tercera razón se debe a que una cantidad importante de entes públicos no estatales y de empresas públicas están exentas de aplicar los procedimientos previstos en la LCA ya que por las necesidades del mercado en el que operan, que generalmente se caracterizan por altos niveles de competencia, hay mayor demanda de flexibilidad y eficiencia en los procesos de contratación.¹⁶²

Esto ha provocado que algunas instituciones establezcan su propio marco regulatorio, el cual prevé otros tipos de excepciones a los procedimientos ordinarios e incluso otros umbrales económicos para la aplicación de uno u otro procedimiento de contratación. Por ejemplo, en el 2018, 15 entidades públicas, que representaron el 17,68% del total de contrataciones para ese año, tienen sus propios umbrales, los cuales son más altos que los previstos en la LCA, como es el caso del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual es once veces más alto que para la licitación pública.¹⁶³

A objeto de contar con un marco regulatorio más claro, la OCDE ha recomendado que se especifique cuáles entidades están sujetas a la Ley de Contratación Administrativa ya que por la forma como está redactada, se omiten algunas que se sobreentienden deberían estar comprendidas en la norma.¹⁶⁴ Asimismo, que se evalúe las instituciones que actualmente están excluidas de la LCA ya que el país se podría beneficiar de su inclusión considerando el volumen de contrataciones que representan al año. Por ejemplo, entre las instituciones excluidas se encuentran la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y el Instituto Nacional de Seguros (INS) que representan una tercera parte de la totalidad de las compras del Estado. Según la OCDE, la exclusión de este tipo de entidades aumenta el riesgo de que una cantidad importante del gasto público no se esté beneficiando de procesos de contratación competitivos.

Respecto al sistema actual para la aprobación de las excepciones para eludir el procedimiento ordinario, la OCDE ha indicado que este no está conforme a las buenas prácticas internacionales, ya que no existe clara separación de las funciones que ejerce la

¹⁶⁰ Véase «Ley General De Contratación Pública», Asamblea Legislativa República de Costa Rica, acceso el 30 de septiembre de 2020, <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21546%20DICTAMEN%20AFIRMATIVO%20 UNANI ME.pdf>.

¹⁶¹ Véase «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica's Public Procurement System» (2019), OECD.

¹⁶² «Costa Rica: Good Governance, from Process to Results» (2015), OECD, acceso el 2 de septiembre de 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/costa-rica-good-governance-from-process-to-results_9789264246997-en#page1.

¹⁶³ Véase «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica's Public Procurement System» (2019), OECD.

¹⁶⁴ Ernesto, Jinesta, *Contratación Administrativa*. (Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2010), Tomo IV.

CGR, al ser esta la responsable de autorizar las excepciones para la utilización de contratación directa, de decidir sobre los recursos presentados por los oferentes, y de monitorear posteriormente esas contrataciones. En vista de ello se ha recomendado que se retire gradualmente la competencia de la CGR para autorizar el uso de excepciones y en su lugar se refuerce la responsabilidad de cada entidad pública, así como el control interno que se ejerce sobre las operaciones contractuales.

Por ello, la CGR ha ido reduciendo la cantidad de contratos que requieren su autorización desde el 2012¹⁶⁵, además, con el referido proyecto de “Ley General de Contratación Pública” se pretende eliminar la autorización de contratación directa que está a cargo de la CGR para que sea la misma Administración contratante responsable de este trámite.

Asimismo, con esta iniciativa legal se pretende ampliar el alcance para cubrir a todas las entidades del sector público para evitar la coexistencia de múltiples regímenes de contratación que ha generado un marco jurídico difícil de comprender, así como reducir los casos de excepciones para eludir los procedimientos ordinarios e introducir requisitos para su utilización.

4.4.3 Sistema de compras públicas y acceso a la información

En el 2001, el Ministerio de Hacienda desarrolló el sistema de compras públicas Compr@Red, cuyo uso era obligatorio únicamente para las instituciones del Gobierno Central.¹⁶⁶ Posteriormente, en el 2009, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital creó un segunda plataforma denominada Mer-Link, que también fue de uso imperativo solo para la Administración Central, aunque fue utilizada por municipalidades y algunas instituciones autónomas; mientras que el resto de entidades descentralizadas desarrollaron su propia plataforma de compras públicas como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), llegando a coexistir hasta 20 sistemas diferentes¹⁶⁷, y otras ni siquiera tenían un sistema informático sino que manejaban todos los procedimientos manualmente. Finalmente, en el 2015, se dispuso la utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)¹⁶⁸, que reemplazó a Compr@Red y a Mer-Link, pero su uso, al igual que los otros dos, era solo obligatorio para el Gobierno Central.¹⁶⁹

Considerando que las entidades descentralizadas representan más del 90% de la demanda de bienes, obras y servicios para el sector público¹⁷⁰, la ausencia de un sistema único para toda la Administración Pública no ha permitido la estandarización de los procesos de

¹⁶⁵ Véase «Costa Rica: Good Governance, from Process to Results» (2015), OECD.

¹⁶⁶ Randall Arias et al., *Opening Government? The Case of Costa Rica in the Open Government Partnership* (2016), acceso 7 de septiembre de 2020, <https://www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2018/12/Costa-Rica-final.pdf>.

¹⁶⁷ Véase «Informe Final: Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción» (2016), Organización de los Estados Americanos, acceso el 7 de septiembre de 2020, http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_inf_cri_sp.pdf.

¹⁶⁸ Véase Decreto Ejecutivo 38830-H-MICITT, https://www.hacienda.go.cr/docs/5909f84120c67_Decreto%20Ejecutivo%2038830%20H-MICITT.pdf.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

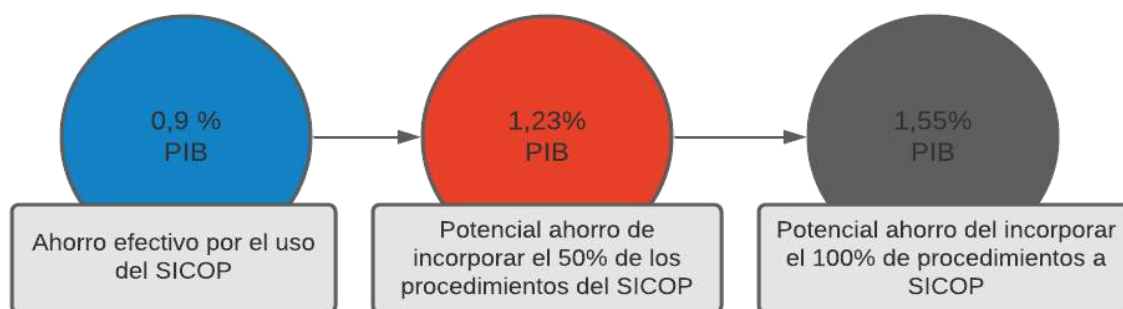
¹⁷⁰ Véase Randall Arias et al., *Opening Government? The Case of Costa Rica in the Open Government Partnership* (2016).

¹⁷¹ Véase «Estudios Económicos de la OCDE» (2020), OECD, acceso el 2 de septiembre de 2020.

contratación, la centralización de la información ni tampoco alcanzar economías de escala ni mayor eficiencia en la gestión.¹⁷¹

En vista de ello, se expidió la Ley No. 9395 de septiembre de 2016¹⁷² que dispuso que toda la actividad de contratación regulada en la Ley de Contratación Administrativa, así como la que se regule bajo cualquier régimen especial, debe realizarse por medio del SICOP, para lo cual se dio el plazo improrrogable de un año. Tras su entrada en vigencia, con la incorporación de más entidades al sistema, Costa Rica se ha visto beneficiada con un ahorro importante de capital, así:

Figura 1. Ahorros efectivos y potenciales del PIB por utilización del SICOP, 2017



Fuente: CGR (2019)¹⁷³

Según la Contraloría General de la República¹⁷⁴, durante el periodo 2014-2020, la cantidad de instituciones que utilizan este sistema unificado subió de 49 en el 2014 a 235 en el 2019¹⁷⁵, aunque no todas lo emplean al 100% en todas las etapas del proceso, y todavía hay un 30% de instituciones que no lo utiliza del todo. El 98% de los entes que tienen implementado el SICOP, lo utilizan para las primeras etapas del procedimiento precontractual como son la solicitud del procedimiento, el cartel, la oferta electrónica, la apertura de ofertas, la adjudicación y el contrato, sin embargo, menos del 40% lo hace para la ejecución como son la gestión de pago, el finiquito y la evaluación del proveedor. Esto se debe principalmente, a que para la ejecución de ciertas tareas algunas entidades todavía utilizan sistemas propios, otras no pueden utilizar el SICOP por problemas de interoperabilidad y en otras hace falta capacitación de los funcionarios en el uso de la plataforma.

¹⁷¹ Véase «Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: Beneficios y ahorros de la unificación» (2019), Contraloría General de la República.

¹⁷² http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=82447&nValor3=105407&strTipM=TC.

¹⁷³ Véase «Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: Beneficios y ahorros de la unificación» (2019), Contraloría General de la República.

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ Tomar en cuenta que en el Reporte del mes de julio de 2020 del SICOP, a esa fecha el número de entidades inscritas en el SICOP es 315.

Aunque el proceso de implementación de este sistema ha sido lento¹⁷⁶, en marzo del 2019, como parte de la Estrategia de Transformación Digital¹⁷⁷ y del sexto compromiso del III Plan de Acción de Gobierno Abierto¹⁷⁸, se logró un gran avance en la materia pues las tres instituciones que concentran una tercera parte de la totalidad de las compras del Estado, que son la Caja Costarricense de Seguros, el Instituto Nacional de Seguros y el Instituto Costarricense de Electricidad, firmaron una carta de compromiso para incorporarse al SICOP.¹⁷⁹ A la fecha, solo en la página institucional del Instituto Costarricense de Electricidad se puede visualizar que ya está utilizando este sistema.¹⁸⁰

En cuanto al acceso a la información a través del SICOP, según el informe de resultados y conclusiones para Costa Rica del año 2019¹⁸¹ elaborado por el Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) con base al Índice de Transparencia en Contratación Pública (ITCP), este sistema permite acceder a información sobre anuncios de licitación, solicitudes de candidatos, ofertas, contratos, cumplimiento de los contratos que incluye actos de entrega, aceptación y pagos; subcontratistas, quejas y resoluciones de disputas. Sin embargo, esta es únicamente accesible de forma individual, ya que el acceso masivo (datos abiertos) todavía no está disponible. Es decir, Costa Rica todavía no cumple en la práctica con el Estándar ITCP ni con otros estándares internacionales en la materia como el Estándar de Datos de Contratación Abierta.

Lo anterior se confirma con los compromisos adoptados en el III Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto 2017-2019¹⁸² en relación al sistema de compras públicas, en el que se propuso hacer disponible la información del SICOP en forma abierta, neutral y operable siguiendo el estándar de contrataciones abiertas. Según la página web de Gobierno Abierto Costa Rica¹⁸³ este compromiso ya se logró al 100%, pero todavía no hay informe de evaluación de resultados. Además, al ingresar al sitio web del SICOP, si bien se evidencia la opción “Datos Abiertos” todavía es necesario tener información específica para la búsqueda de proveedores o de bienes y servicios, como el nombre, la cédula de identidad, el código de clasificación del bien o servicio, entre otros datos, lo que dificulta el acceso a la ciudadanía.

¹⁷⁶ Véase «Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: Beneficios y ahorros de la unificación» (2019), Contraloría General de la República.

¹⁷⁷ Véase «Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0», Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.

¹⁷⁸ «Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Costa Rica (2017-2019)», Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/tercer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-costa-rica-2017-2019>.

¹⁷⁹ «ICE, INS y CCSS se comprometen a usar SICOP en sus compras» (2019), Ministerio de Hacienda, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15022-ice-ins-y-ccss-se-comprometen-a-usar-sicop-en-sus-compras>.

¹⁸⁰ «Instituto Costarricense de Electricidad», Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/transparencia/compras>.

¹⁸¹ «Índice de Transparencia en Contratación Pública (ITCP) Resultados y Conclusiones para Costa Rica», Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), acceso el 7 de septiembre, <http://accesa.org/wp-content/uploads/2019/04/ITCP-CR-Reporte-final.pdf?>

¹⁸² «Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto noviembre 2017 – noviembre 2019», Presidencia de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Costa-Rica_Action-Plan_2017-2019.pdf.

¹⁸³ Véase <http://www.gobiernoabierto.go.cr/panorama/implementacion-de-los-estandares-de-contrataciones-abiertas-al-sistema-integrado-de-compras-publicas-sicop/>.

En cuanto a la divulgación de proyectos de infraestructura, en el “Primer Informe de Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en Costa Rica (2019)”¹⁸⁴ se indica que en algunas instituciones no se respeta el plazo de 10 días hábiles que otorga la ley para recibir respuesta a las solicitudes de información; que hace falta la implementación de buscadores en las páginas institucionales para facilitar el acceso a la información relacionada a los proyectos; que la publicidad de las etapas iniciales de la contratación tiene una adecuada difusión, pero no las finales y por último, que SICOP y otras plataformas que contienen datos sobre proyectos de infraestructura como MapalInversiones no son amigables con el usuario.

Asimismo, es importante destacar que aún no se garantiza el acceso público a informes de control de calidad y otros tipos de informes esenciales sobre los productos que entregan los contratistas¹⁸⁵, ni se cuenta con un mecanismo que permita la participación ciudadana en la supervisión de los procedimientos. Lo que sí se puede acceder a través del SICOP, es a las sanciones que han recibido los proveedores, por lo que es posible conocer cuáles han sido inhabilitados por el Estado.

Por último, es importante destacar la necesidad de mayor publicidad sobre el funcionamiento del SICOP, pues en una encuesta realizada en el año 2020¹⁸⁶ por la Contraloría General de la República a la ciudadanía, se encontró que el 70% de los encuestados desconoce la existencia de un sistema único de compras públicas.

4.4.4 Órganos rectores del sistema de contratación pública

Los órganos con mayor relevancia en el sistema de contratación pública son la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, la Contraloría General de la República y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, así como las proveedurías en cada entidad pública.

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, es el órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Gobierno Central. Entre sus funciones está la de establecer políticas, evaluar los procesos de contratación periódicamente, orientar a través de lineamientos la elaboración de programas de compras públicas de la Administración Central, supervisar a las proveedurías institucionales para garantizar una adecuada ejecución de los procesos de contratación, entre otros.

Debido a que esta Dirección es solo responsable de la contratación pública del Gobierno Central que representa menos del 10% del volumen total de adquisiciones en el país¹⁸⁷, más del 90% de los procesos de contratación que corresponden a las entidades descentralizadas no tienen un órgano rector que se encargue de supervisar, coordinar y emitir los lineamientos

¹⁸⁴ Véase «Primer Informe de Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en Costa Rica» (2019), Iniciativa de Transparencia en Infraestructura.

¹⁸⁵ Véase «Índice de Transparencia en Contratación Pública (ITCP) Resultados y Conclusiones para Costa Rica», ACCESA.

¹⁸⁶ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

¹⁸⁷ Véase «Estudios Económicos de la OCDE» (2020), OCDE.

para su contratación. Ello ha provocado que algunas instituciones acaten los lineamientos que emite el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, otras las disposiciones que emita la CGR, y el resto siguen sus propias regulaciones.¹⁸⁸

En el proyecto de ley de contratación que propuso la CGR¹⁸⁹, se busca crear una rectoría que resida en el Poder Ejecutivo con competencia para regular las condiciones de compras para todo el sector público a objeto de evitar la multiplicidad de normas y las contradicciones que actualmente existen.

4.4.5 Régimen recursivo

El régimen recursivo en Costa Rica no es sencillo ya que la interposición de los recursos de impugnación depende de varios elementos. Se debe tomar en cuenta la categoría a la que pertenece la Administración Pública que promueve el procedimiento de contratación; si la entidad tiene un régimen particular de compra; el tipo de procedimiento si es licitación pública o abreviada porque en función de ello varían los plazos; y el órgano competente para conocer los recursos lo cual depende del monto de la contratación para el caso de apelación o revocatoria.

Sin embargo, esto se pretende cambiar con el proyecto de Ley de Contratación Pública¹⁹⁰ antes indicado, con el que se modifica la competencia de los órganos para conocer los recursos. Así, considerando que solo va a haber dos procedimientos ordinarios de contratación que son la licitación pública mayor y licitación menor, se va a distribuir en función del procedimiento que se impugne, lo cual va a aportar mayor claridad a los proveedores que deseen recurrir.

En aras de promover la eficiencia en las compras públicas, se propone también en este proyecto el establecimiento de multas cuando se recurra de manera indebida y arbitraria en violación del interés público, es decir, cuando existe temeridad o mala fe, sin embargo, no precisa qué se entiende por ambas cosas. Lo cual podría dar paso a discrecionalidad del funcionario público que la interprete, y eventualmente ser una técnica disuasoria para la presentación de recursos si es que se utilizan estas figuras de manera excesiva y arbitraria.

En cuanto al tiempo de respuesta para la resolución de recursos planteados en materia de contratación administrativa ante la Contraloría General de la República, las objeciones al cartel se resuelven en promedio en seis días hábiles cuando la ley otorga el término de diez días, lo cual es positivo. De estas, en 2019, el 43% fueron declaradas con lugar parcialmente, mientras que los recursos de apelación son rechazados en su mayoría (54%) en fase de admisibilidad por no cumplir los requisitos, pero el 17% de trámites que fueron resueltos ameritaron la anulación del acto de adjudicación.¹⁹¹

¹⁸⁸ Véase «Índice de Transparencia en Contratación Pública (ITCP) Resultados y Conclusiones para Costa Rica», ACCESA.

¹⁸⁹ <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/21546%20DICTAMEN%20AFIRMATIVO%20UNANIME.pdf>.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

¹⁹¹ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

4.4.6 Riesgos de corrupción en el sistema de contratación

Según la CGR, los principales problemas en materia de contratación pública son la falta de claridad de los carteles de licitación los cuales no responden a las necesidades de la administración y contienen sistemas de evaluación que no son simples. Ello, aunado a la alta discrecionalidad que existe por parte de los funcionarios públicos en su interpretación, genera riesgos de que surjan conductas irregulares.¹⁹²

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción¹⁹³, realizada por la Contraloría General de la República en el año 2017, la principal práctica de corrupción es la influencia en el diseño de los términos de referencia de los carteles de licitación, seguido por la práctica de realizar ajustes a las especificaciones del objeto contractual una vez que ya se ha adjudicado el contrato, y la presión que existe para que se adjudique a un proveedor determinado. El 28% de las empresas encuestadas ha tenido conocimiento de que sus competidores han incurrido en algún acto corrupto, especialmente en la industria de infraestructura y Tecnología de Información.

Por otro lado, según noticias publicadas en los diversos medios de comunicación digital sobre los riesgos de corrupción en el sistema de contratación, empresarios opinan que la forma como están redactadas los carteles, al contener condiciones muy particulares, desestiman, especialmente a las pequeñas y medianas empresas a participar en los procedimientos de contratación lo que reduce el nivel de competitividad. Asimismo, las garantías que se exigen en algunas ocasiones no promueven la participación de más proveedores.¹⁹⁴

En relación a los escándalos de corrupción más recientes en materia de contratación pública hay el caso de un contrato por ochenta millones de dólares suscrito en el 2015 por el Instituto Costarricense de Electricidad con la empresa SAP Costa Rica para la adquisición de un Programa de Modernización Administrativa Financiera, el cual se adjudicó sin concurso público.¹⁹⁵ Esta contratación fue cuestionada por la Contraloría General de la República ya que se aplicaron controles débiles y se incurrieron en gastos elevados los cuales fueron financiados con recursos públicos.¹⁹⁶ Incluso la auditoría interna del Instituto inició un procedimiento de contratación irregular, sin embargo, se desconoce cuál fue su resultado.

Es importante destacar que esta empresa es filial de la multinacional alemana SAP, la cual ha sido objeto de varios escándalos de corrupción en otros países como Panamá y México. Así, en el 2015 el Director Regional para América Latina se declaró culpable por pagar sobornos a funcionarios panameños y en el 2017 el vicepresidente de SAP Costa Rica

¹⁹² *Ibíd.*

¹⁹³ Véase «Memoria Anual 2016», Contraloría General de la República.

¹⁹⁴ Marcela Castro Barrantes, «Foro: Mi experiencia como joven empresaria» (2019), *La Nación*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.nacion.com/opinion/foros/foro-mi-experiencia-como-joven-empresaria/XD6FFCZVF RFTTLZ6BMGAVC4IZI/story/>.

¹⁹⁵ Johel Solano, «Auditoría del ICE determina como irregular contratación en sistema de ₡46 mil millones» (2019), *crhoy.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/auditoria-del-ice-determina-como-irregular-contratacion-en-sistema-de-46-mil-millones/>.

¹⁹⁶ Alexander Ramírez, «Congreso investigará al ICE por contratación irregular de hasta ₡80 millones» (2019), *crhoy.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/congreso-investigara-al-ice-por-contratacion-irregular-de-hasta-80-millones/>.

también reconoció haber pagado sobornos.¹⁹⁷ A pesar de ello, el Banco de Costa Rica solicitó autorización para efectuar una contratación directa con esta empresa, sin embargo, la misma fue negada finalmente por la Contraloría General de la República.¹⁹⁸

Buenas prácticas:

- *Obligatoriedad para toda la Administración Pública la utilización del Sistema de Compras Públicas;*
- *La incorporación de más entidades públicas al Sistema de Compras Públicas ha traído un ahorro equivalente al 0.9% del PIB en el año 2017;*
- *Tres de las entidades que concentran una tercera parte de la totalidad de las compras del Estado que son la Caja Costarricense de Seguros, Instituto Nacional de Seguros y el Instituto Costarricense de Electricidad han firmado cartas de compromiso para incorporarse al Sistema de Compras Públicas;*
- *Se puede conocer a través del Sistema de Compras Públicas las sanciones impuestas a los proveedores;*
- *El tiempo de respuesta para la resolución de las objeciones a los carteles de contratación por parte de la Contraloría General de la República es menos de los 10 días hábiles que otorga la ley.*

Deficiencias:

- *Los umbrales económicos previstos para todos los procedimientos de contratación son muy altos en comparación con las mejores prácticas internacionales;*
- *No existe una clara separación de las funciones que ejerce la Contraloría General de la República ya que es la responsable de autorizar las excepciones para la utilización de la contratación directa, de decidir sobre los recursos administrativos que presentan los oferentes y de fiscalizar posteriormente las mismas contrataciones;*
- *Menos del 40% de las entidades públicas que están incorporadas al Sistema de Compras Públicas lo utilizan para las etapas de ejecución contractual;*
- *Todavía falta el 30% de las entidades públicas en incorporarse al Sistema de Compras Públicas;*
- *Costa Rica no cumple con el Estándar del Índice de Transparencia en Contratación Público ni con el Estándar de Contratación Abierta;*
- *La información disponible en el Sistema de Compras Públicas no es 100% accesible a información masiva (datos abiertos);*
- *No es de acceso público a través del Sistema de Compras Públicas informes de calidad y de otro tipo sobre los productos entregados por los contratistas;*
- *La Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción del año 2020 revela que el 70% de los encuestados no conoce sobre la existencia de un sistema único de compras públicas en Costa Rica;*
- *Las entidades descentralizadas que ejecutan más del 90% de los procesos de contratación no están sometidas a un órgano rector en materia de contratación pública que los regule y supervise.*

¹⁹⁷ María Siu Lanzas, «Cinco entidades tendrían contratos con empresa cuestionada» (2017), *Diario Extra*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/325941/cinco-entidades-tendrian-contratos-con-empresa-cuestionada>.

¹⁹⁸ Staff, «SAP en Latinoamérica, acorralada por los escándalos de corrupción» (2017), *tynmagazine*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.tynmagazine.com/sap-en-latinoamerica-acorralada-por-los-escandalos-de-corrupcion/>.

4.5 Arts. 10 y 13.1: Acceso a la Información y Participación de la Sociedad

Lectura estratégica

Costa Rica no cuenta con una ley de acceso a la información pública, pero sí existe un amplio marco normativo nacional e internacional, así como iniciativas importantes relacionadas a esta materia como la Alianza para el Estado Abierto, o la Comisión Nacional de Datos Abiertos, que han promovido el ejercicio del derecho de acceso a la información. En la última década se han incrementado significativamente la cantidad de datos disponible en los sitios web oficiales de las entidades públicas.

Por ejemplo, entre las más importantes iniciativas está el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁹⁹ del 2017, en el que se definió cuál información es de acceso público, creó la figura del Oficial de Acceso a la Información y obligó a las entidades a incluir una sección de transparencia en los informes de labores. Sin embargo, el alcance de este Decreto se limita al Poder Ejecutivo, aunque se emitió una directriz en la materia que es obligatoria para la Administración Descentralizada. Además, no todas las entidades a las que le son aplicables esta normativa los cumplen integralmente.

Según la Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia realizada por la Contraloría General de la República en los años 2016²⁰⁰ y 2019²⁰¹, el 71% de la ciudadanía considera que el Estado no es transparente respecto a la información que hace pública. Además, se registra una caída en la valoración sobre la rapidez, facilidad e igualdad en el acceso a la información.

El derecho de acceso a la información tiene varias excepciones, las cuales requieren de mayor desarrollo legislativo para su aplicación ya que en la práctica ha impedido ejercer un efectivo control ciudadano en algunas áreas.

Por último, en cuanto a la participación ciudadana, los resultados de la Consulta Nacional de Transparencia del año 2016 revelan que es poca y no ha habido cambios significativos al 2019. Así, solo el 24% de los encuestados conocen sobre su derecho a participar en los procesos de toma de decisiones de las entidades públicas y el 44% valora negativamente los mecanismos actuales de participación porque consideran que no son suficientes, no se publicitan apropiadamente y tampoco son sencillos de utilizar. Sin embargo, se debe destacar las iniciativas de entidades como la Contraloría General de la República, la Procuraduría de Ética Pública, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y la Asamblea Legislativa que han facilitado la información al público en general sobre sus derechos y han creado espacios para fomentar la participación, aún con el pendiente de que sean espacios activos permanentemente y con capacidad de incidencia real en la toma de decisiones.

4.5.1 Marco Normativo y jurisprudencia constitucional

Costa Rica no cuenta con una ley de acceso a la información, sin embargo, tiene un marco normativo extenso relacionado a esta materia. Por ejemplo, la Constitución Política, en su artículo 30 garantiza el ejercicio del derecho al libre acceso a la información sobre asuntos de interés público, salvo casos excepcionales en los que se considere legítimo restringir este derecho; el cual ha sido ampliamente tratado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que se ha encargado de desarrollar contenido, su tipología, su objeto, y sus límites intrínsecos

¹⁹⁹ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=84166&nValor3=108486&strTipM=TC.

²⁰⁰ «Consulta Nacional de Transparencia», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt/index.html>.

²⁰¹ «Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia en el Sector Público», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/index.html>.

y extrínsecos.²⁰² Entre las normas nacionales e internacionales, así como iniciativas más importantes sobre el acceso a la información están las siguientes:

Cuadro 10. Normativa relacionada al derecho de acceso a la información en Costa Rica

Nombre de la ley	Detalle
Ley No. 7202 del Sistema Nacional de Archivos	Norma pionera en la materia que garantizó el acceso a todos los documentos generados o que reposan en las instituciones públicas.
Ley No. 8220 de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos; y su Reglamento.	Establece como límite del derecho de acceso a la información a temas relacionados con la defensa del Estado y la seguridad Nacional; establece la responsabilidad administrativa de la Administración y del funcionario; el órgano rector; etc. Crea la figura del Oficial de Simplificación de Trámites Administrativos para velar por la aplicación institucional de esta ley, e impulsa la optimización de los procesos institucionales enfocados hacia los usuarios.
Ley No. 9097 que regula el derecho de petición en la Administración Pública.	Regula sobre las formalidades en el ejercicio del derecho de petición; la protección jurisdiccional de este derecho a través del recurso de amparo; régimen de sanciones.
Ley No. 6227 General de la Administración Pública	Dispone sobre el acceso al expediente administrativo y sus excepciones.
Ley No. 7135 de la Jurisdicción Constitucional	Se refiere al derecho de petición de los administrados y la posibilidad de interponer recurso de amparo.
Ley No. 8131 de la Administración Financiera	Establece como responsabilidad administrativa el suministro o empleo de información confidencial de la cual derive un provecho indebido para el funcionario o para terceros, o permita causar daño al Estado y demás entes públicos.
Ley No. 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor	Regula el derecho de acceso a información sobre los bienes y servicios.
Normativa e Iniciativas Internacionales	
Alianza para el Gobierno Abierto	
Carta Internacional de Datos Abiertos	
Red de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe (Red-Gealc)	
Código Iberoamericano de Buen Gobierno	
Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico	
Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ortega (2003)²⁰³

Por otro lado, en el marco de cumplimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto, se elaboró el II Plan Anual de Gobierno Abierto, el cual tiene entre sus ejes la Transparencia y Acceso

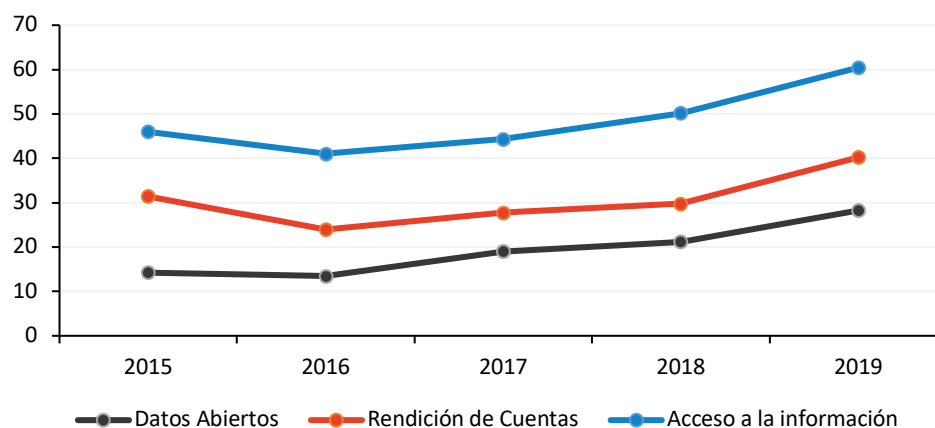
²⁰² Véase «Memoria Anual 2015», Contraloría General de la República.

²⁰³ Jorge Córdoba Ortega, *La legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública*, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_cr_2.pdf; Resolución N° 12625/2012, <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-633669>.

a la Información. Como producto de este Plan, se emitieron cuatro decretos y otros actos administrativos. Así, por ejemplo, mediante el Decreto Ejecutivo No. 38994-MP-PLAN-MICITT/2015²⁰⁴ se creó la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto con el objetivo de que coordine y facilite la implementación del Gobierno Abierto en las entidades públicas; y, a través del Decreto Ejecutivo No. 40199-MP/2017²⁰⁵ se creó la Política Nacional de Apertura de Datos de Carácter Público. En este se definió la información mínima que las instituciones públicas deben publicar en su sitio web oficial, la cual debe estar disponible en forma abierta y neutral, además que debe ser interoperable y actualizada; así como la obligación de publicar todos los catálogos de datos de las entidades públicas en el portal nacional de datos abiertos.

Tras la vigencia de estos decretos, aumentó de forma significativa la cantidad de información publicada por las instituciones públicas en sus páginas web.²⁰⁶ Según el Índice de Transparencia del Sector Público (ITPC)²⁰⁷, que es un instrumento de evaluación desarrollado por la Defensoría de los Habitantes (DHR) para medir el nivel de transparencia de las entidades públicas a través de sus sitios web oficiales, los componentes relacionados al acceso a la información, rendición de cuentas y Datos Abiertos han mejorado su puntaje durante los últimos cinco años (gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de los componentes del Índice de Transparencia del Sector Público, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría de los Habitantes (2019)

²⁰⁴ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=79442&nValor3=100459&strTipM=TC.

²⁰⁵ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=84004&nValor3=108193&strTipM=TC.

²⁰⁶ Véase «Mecanismo De Revisión Independiente (MRI): Informe De Fin De Término De Costa Rica 2015-2017», Israel Aragón Matamoros, acceso el 30 de septiembre de 2020.

²⁰⁷ «Índice de Transparencia del Sector Público», La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx.

Además, según el informe de resultados más reciente del Índice de Transparencia del Sector Público (2019)²⁰⁸, el número de instituciones públicas sin sitio web disminuyó de 22 en el 2018 a 15 en el 2019. El 60% de las 254 instituciones tienen una sección de transparencia en sus páginas web, lo cual mejoró en comparación al 46% del año 2015. Sin embargo, el Sector Municipal y las Empresas y Entes Públicos siguen siendo los peores evaluados en cuanto a acceso a la información.

A pesar de que la información disponible en las páginas web ha aumentado, de acuerdo al informe del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), la información publicada varía de un ente a otro, en cuanto a su uniformidad, actualización, pertinencia, utilidad para los usuarios y facilidad de uso y comprensión, especialmente cuando se trata de las instituciones autónomas.²⁰⁹ Además, todavía está pendiente la construcción de un Portal Nacional de Datos Abiertos donde se agrupe toda la información del sector público, de momento se desconoce cuándo estará terminado.²¹⁰

Al respecto, es importante destacar la iniciativa de la Defensoría de los Habitantes denominada Red Interinstitucional de Transparencia²¹¹ cuyo objetivo es hacer más sencillo al público en general el acceso a la información a través de los sitios web institucionales para fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Se encuentra compuesta por entidades del Gobierno Central, la Administración Descentralizada, Municipalidades, ONGs y otros organismos, sin embargo, todavía no abarca la totalidad de las entidades del sector público ya que la incorporación a esta es voluntaria.

Otro decreto ejecutivo de suma importancia es el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública expedido en el año 2017²¹², el cual fue propuesto por la organización de sociedad civil Costa Rica Íntegra (CRI) considerando la urgencia de contar con un marco regulatorio en la materia y que durante los últimos 20 años se han presentado cinco proyectos de ley y ninguno ha sido aprobado.

En este decreto, que es vinculante solo para el Poder Ejecutivo, se define cuál información es de acceso público, los mecanismos para el ejercicio efectivo del derecho a la información como los requisitos que debe reunir la solicitud, los plazos de respuesta y el régimen recursivo; el régimen sancionatorio; y, crea la figura del Oficial de Acceso a la Información (OAI), la cual recae la Contraloría de Servicios de la institución o en su defecto en otro funcionario de la misma entidad, para que se encargue de atender las quejas relacionadas

²⁰⁸ «Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense» (2019), La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/_2019/resultados_its_2019.pdf; «77 Municipalidades y 08 Concejos de Distrito reprobaron medición de transparencia en sitios web» (2019), La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://cdn.crhoy.net/imagenes/2019/10/14_rankingmunis_itsp.pdf; véase «Mecanismo De Revisión Independiente (MRI): Informe De Fin De Término De Costa Rica 2015-2017», Israel Aragón Matamoros.

²⁰⁹ Véase «Mecanismo De Revisión Independiente (MRI): Informe De Fin De Término De Costa Rica 2015-2017», Israel Aragón Matamoros.

²¹⁰ «Datos Abiertos», Presidencia de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/datosabiertos/>.

²¹¹ «Red Interinstitucional de Transparencia», La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/.

²¹² http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=84166&nValor3=108486&strTipM=TC.

con la falta de atención de solicitudes de información pública además de coordinar los procesos internos que permitan el acceso a la información. El único costo asociado al acceso a la información es el derivado de la reproducción y envío de los documentos que se soliciten copias.

Aunque en el 2017 se emitió la Directriz “Sobre la Transparencia y el Acceso a la Información Pública”²¹³ para garantizar el cumplimiento de esta normativa en la Administración Descentralizada, no es obligatoria para otros sectores importantes como el resto de los Supremos Poderes o sus órganos adscritos, las municipalidades, consejos municipales de distrito o universidades públicas.²¹⁴ Ello ha limitado el cumplimiento sobre las disposiciones del derecho de acceso a la información y por ende su ejercicio por parte de la ciudadanía.

En cuanto a la implementación del Oficial de Acceso a la Información, no es posible determinar cuántas entidades públicas al 2020 cuentan con esta figura, ya que según el sitio web de Gobierno Abierto de Costa Rica²¹⁵, la mayoría de los ministerios tienen designado un oficial, mientras que el 22% de las instituciones públicas y una municipalidad cuenta con esta autoridad. Sin embargo, el “Estudio sobre el acceso a la información pública”²¹⁶ realizado por la Universidad de Costa Rica y CRI en el año 2018, señala que de las 112 instituciones estudiadas (sin contar a los Supremos Poderes, al Tribunal Supremo de Elecciones, las municipalidades, las universidades públicas, y la Caja Costarricense de Seguro Social), 63 ya contaban con un oficial para esa fecha, es decir una cantidad mayor a la que indica el sitio web de Gobierno Abierto.

Además, en el decreto se dispone que estos funcionarios deben elaborar un informe anual de labores de los datos estadísticos sobre el acceso a la información. Sin embargo, estos parecen no estar disponibles en los sitios web de las entidades, o por lo menos no son de fácil acceso, por lo que no se puede determinar el nivel de cumplimiento de esta disposición.

En el decreto de Acceso a la información se estableció también la obligación de que los informes anuales de labores de todas las instituciones públicas incluyan una sección de acceso a la información en la que se indique estadísticas de las solicitudes de información, su plazo de atención, recursos planteados, entre otra información; sin embargo, no todas las entidades lo cumplen. De hecho, según el referido estudio, la Universidad de Costa Rica y Costa Rica Íntegra solo pudieron acceder a los informes de rendición de cuentas de 76 entidades de las 101 analizadas (gráfico 4):

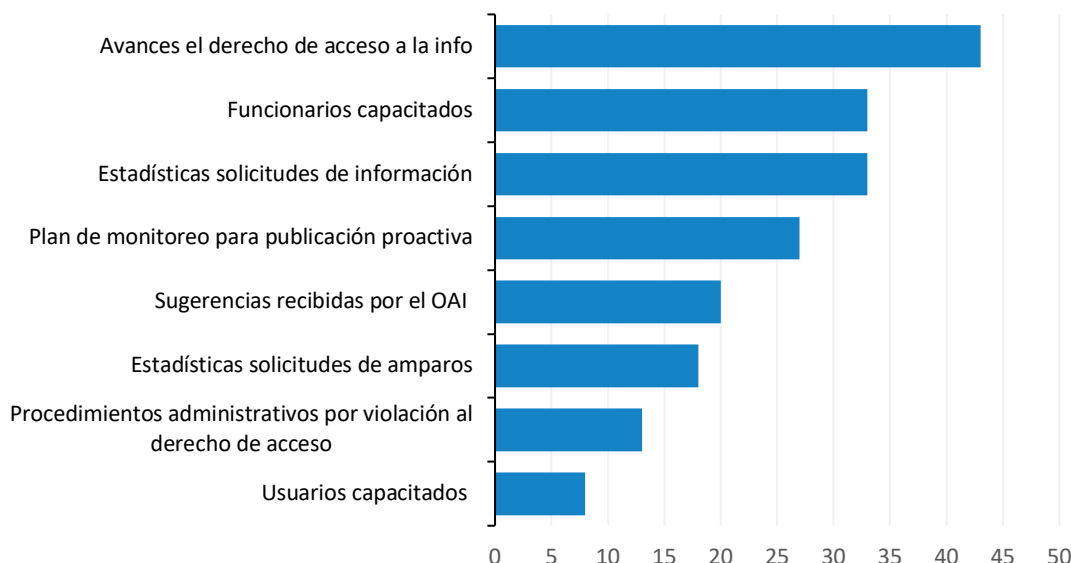
Gráfico 4. Instituciones que cumplen con requerimientos de acceso a la información, según tipo, 2018

²¹³ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=84167&nValor3=108487&strTipM=TC.

²¹⁴ «Estudio sobre el acceso a la información pública: Monitoreo en entidades públicas del cumplimiento del Decreto Ejecutivo 40200 y la directriz 073», Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, acceso el 15 de septiembre de 2020, <http://eap.ucr.ac.cr/index.php/estudio-sobre-el-acceso-a-la-informacion-publica-monitoreo-en-entidades-publicas-del-cumplimiento-del-decreto-ejecutivo-40200-y-la-directriz-073>.

²¹⁵ «Oficialías de Acceso a la Información», Presidencia de la República, acceso el 15 de septiembre de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/oficialias-de-acceso-a-la-informacion/>.

²¹⁶ Véase «Estudio sobre el acceso a la información pública: Monitoreo en entidades públicas del cumplimiento del Decreto Ejecutivo 40200 y la directriz 073», Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.



Fuente: Costa Rica Integra y Universidad de Costa Rica (2018)

Además de este estudio, no existen otras investigaciones o informes relacionados al acceso a la información que contengan datos sistematizados de todas las entidades públicas, sobre la cantidad de procedimientos disciplinarios, el plazo de respuesta promedio para atender las solicitudes, las estadísticas sobre el número de peticiones negadas y las razones, así como la cantidad de recursos administrativos interpuestos. No obstante, si se poseen datos sobre el acceso a la información de interés público, por ejemplo, hay la Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia (ENPT)²¹⁷ efectuada por la CGR a la ciudadanía en los años 2016 y 2019, revela mejoría en la utilidad, claridad y confiabilidad de la información publicada en las páginas web de las entidades públicas, pero también hay un retroceso en cuanto a la rapidez, facilidad e igualdad.

Según esta encuesta en el 2019 el 71% de la ciudadanía percibe que el sector público no es transparente en la información que pone a su disposición, cifra que no ha variado desde el 2016. Asimismo, indica que las principales barreras del acceso a la información es el tiempo que demora (15%), los trámites que involucra (14%), y el desconocimiento o la falta de información (9%) sobre su tramitación. Además, revela que el medio preferido para acceder a datos es a través de la televisión, el segundo los sitios web, y en tercer lugar las redes sociales.

Por otro lado, de acuerdo a la Contraloría General de la República, la información que menos se publica en las páginas institucionales es relacionada al personal, por ejemplo, plazas disponibles, descripción de todas las clases de puestos y sus requisitos, el índice salarial vigente, incapacidades, vacaciones, informes de fin de gestión para ciertos puestos, y

²¹⁷ Véase «Resultados del módulo: “Acceso de la Información”: Consulta Nacional de Transparencia», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt/acceso_inf.html; «Acceso a la Información: Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia 2019», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/acceso-info.html>.

evaluación del personal. Mientras que lo más publicado se refiere a la ejecución presupuestaria en el sistema SIPP de la CGR, así como en las páginas web.²¹⁸

4.5.2 Excepciones al acceso a la información

Las excepciones al derecho de acceso a la información están reguladas en diferentes leyes, por ejemplo, hay limitaciones con respecto a: la defensa del Estado y la seguridad nacional, los secretos comerciales e industriales de empresas del sector público, las declaraciones juradas de los funcionarios públicos²¹⁹, el derecho a la intimidad de los servidores, o cuando afecte el principio de igualdad entre oferentes tratándose de una contratación pública, entre otros. Algunas requieren mayor desarrollo normativo para su aplicación como la relacionada a la seguridad nacional.

Algunas de estas excepciones entran en conflicto con el ejercicio de control ciudadano, ya que hay un uso “desvirtuado”, como lo califica la CGR²²⁰, de declaratorias de confidencialidad sobre cierta información de instituciones que dificulta la divulgación de resultados a la ciudadanía. Así, por ejemplo, respecto a la excepción relacionada a los secretos comerciales e industriales, algunas empresas en competencia del sector público se han amparado en la Ley No. 7975/2000 de Información no Divulgada²²¹, para declarar confidencial información relacionada a sus actividades. Así, desde el 2011 en el sector de las telecomunicaciones es confidencial toda la información presupuestaria del Instituto Costarricense de Electricidad y de sus empresas; mientras que en el sector de los seguros en el que se ha impuesto una suerte de resguardo de la información vinculada a las actividades del Instituto Nacional de Seguros. En ambos casos la restricción de la información se activa cuando las instituciones declaren secreto industrial, comercial o económico o cuando por cuestiones de competencia no resulte conveniente su divulgación.²²²

4.5.3 Participación ciudadana

En cuanto a participación ciudadana, un ejemplo reciente es el recurso de amparo presentado por una ciudadana del cantón de Aserrí contra la municipalidad que derivó en una sentencia condenatoria en el 2018.²²³ En la resolución la Sala Constitucional sostuvo que los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas se ejercen mediante las nuevas tecnologías de información y comunicación disponibles, y ordenó al gobierno local habilitar un hipervínculo en el sitio web para permitir el ingreso de solicitudes, gestiones y trámites en línea. A raíz de este pronunciamiento, la Defensoría abrió una investigación de oficio y envió requerimientos de información a 81 municipalidades y 8

²¹⁸ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

²¹⁹ Véase «Memoria Anual 2016», Contraloría General de la República.

²²⁰ Véase «Informe sobre la aplicación del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Contraloría General de la República 2019», Contraloría General de la República.

²²¹ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=41810&nValor3=74709&strTipM=TC.

²²² Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

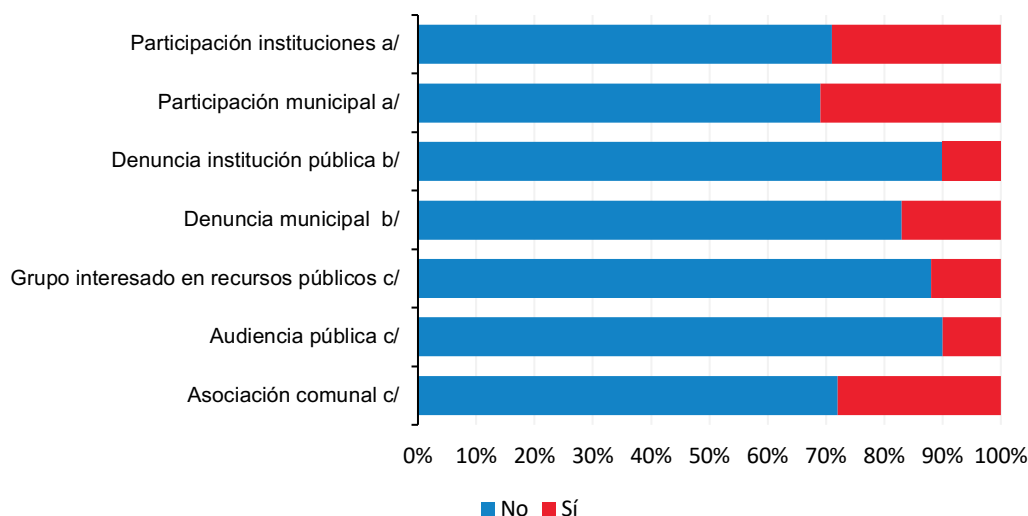
²²³ Sentencia n° 12129/2018, <https://vlex.co.cr/vid/736307469>.

consejos para determinar su nivel de cumplimiento de lo establecido por la Sala.²²⁴ Todavía no hay un informe con los resultados de esta investigación.

Otro ejemplo es el del plebiscito organizado en el año 2018 por la Municipalidad de Paraíso para destituir al alcalde, como consecuencia del trabajo de los vecinos del cantón que recopilaban pruebas durante meses para demostrar las irregularidades cometidas por esta autoridad.²²⁵ A pesar de que se convocaron a 46.754 electores, no compareció el 80% por lo que no se obtuvo los votos suficientes para la destitución del alcalde.²²⁶

Al respecto, es preciso resaltar que la participación ciudadana en Costa Rica es mala o muy mala según los resultados de la Consulta Nacional de Transparencia²²⁷ realizada por la Contraloría General de la República en el año 2016. Así, para el módulo de participación ciudadana, se encontró que solo el 0,95% de los encuestados es muy participativo, mientras que el 87,3% es poco participativo.

Gráfico 5. Resultados del módulo de participación ciudadana de la Encuesta Nacional de Transparencia, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República (2016)²²⁸

Asimismo, se evidenció que los mecanismos más utilizados para la participación en temas vinculados a la Hacienda Pública son las asociaciones comunales o locales, los comités cantonales o distritales, las juntas locales y las asociaciones o grupos nacionales, sin

²²⁴ Véase «Informe Anual de Labores 2019-2020», La Defensoría de los Habitantes, acceso el 30 de septiembre de 2020.

²²⁵ «Municipalidad de Paraíso aprueba plebiscito para destituir alcalde» (2018), PAC Fracción Legislativa, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://pac.cr/municipalidad-de-paraíso-aprueba-plebiscito-para-destituir-alcalde/>.

²²⁶ «Resultados del plebiscito en Paraíso favorecen a cuestionado alcalde» (2018), *delfino.cr*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://delfino.cr/2018/05/resultados-del-plebiscito-en-paraíso-favorecen-a-cuestionado-alcalde>.

²²⁷ «Resultados del módulo: "Participación Ciudadana": Consulta Nacional de Transparencia», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt/part_ciud.html.

²²⁸ a/ Se refiere a la percepción de si las entidades ofrecen suficientes espacios de participación; b/ Se refiere a si las personas han planteado alguna denuncia en los últimos dos años; c/ Se refiere a la participación en alguna de las instancias señaladas.

embargo, la participación por estos medios aún sigue siendo muy limitada. Igualmente, se observó que las personas de 50 años en adelante son el grupo más participativo, versus las que tienen entre 18-29 años de edad que son las que menos se involucran, lo que evidencia la necesidad de incursionar en nuevas campañas de sensibilización al público y capacitaciones para atraer la atención de los jóvenes.

En el 2019, los resultados de participación ciudadana no han cambiado significativamente. Según la Encuesta Nacional de Transparencia²²⁹, a pesar de que las personas conocen o han escuchado sobre audiencias públicas, contralorías de servicios o grupos organizados en sus comunidades, solo el 17%, 27% y 48% respectivamente han participado o asistido. Asimismo, solo el 24% conoce sobre su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones, lo cual evidencia que todavía hace falta más publicidad en esta materia. Sin embargo, también existen mejorías en algunos aspectos, por ejemplo, el 20% de los encuestados indican haberse contactado con alguna institución pública para solicitar que se incluyan en los planes y programas algún rubro en especial, que es más del triple de lo reportado en el 2016. También respecto a la presentación de recomendaciones para mejorar las instituciones públicas se evidenció un crecimiento de un 12% en el 2016 a un 23% en 2019.

No obstante, los encuestados consideran que los mecanismos de participación no son suficientes o no se difunden adecuadamente y no son fáciles de utilizar. Así, una de las barreras que existe es la falta de información (24%) y falta de interés (9%). Además, para el 66% las municipalidades no crean espacios suficientes para la participación, lo cual no ha variado de modo significativo desde el 2016; y en general, el 44% evalúa negativamente los espacios de participación disponibles.

A pesar de lo anterior, es preciso mencionar que algunas entidades han hecho esfuerzos para informar a las comunidades sobre sus derechos y abrir espacios de participación ciudadana. Así, la Contraloría General de la República tiene varios programas de vinculación con la ciudadanía que promueven el compromiso ciudadano para innovar las formas de control social de la hacienda pública, así como la participación activa de estudiantes de secundaria en el rol de contralores juveniles.²³⁰ Sin embargo, se desconoce los resultados de estas iniciativas porque no se pueden ubicar en el sitio web. Otra entidad es la PEP, la cual ha sistematizado la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de acceso a la información y la jurisprudencia administrativa sobre ética pública para facilitar su conocimiento y comprensión.

Por otro lado, a través del Instituto de Educación en Derechos Humanos, que fue creado en diciembre de 2020, la Defensoría de los Habitantes tiene como objetivo diseñar y aplicar estrategias institucionales dirigidas a la sociedad civil y al resto de entidades, sobre el conocimiento, promoción y protección de derechos humanos, entre los que se incluye una buena administración, acceso a la información y participación ciudadana.²³¹ Desde el 2021, los funcionarios de esta entidad van a realizar capacitaciones a ciertas comunidades sobre

²²⁹ «Participación Ciudadana: Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia 2019», Contraloría General de la República, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/part-ciud.html>.

²³⁰ Véase «Memoria Anual 2019», Contraloría General de la República.

²³¹ Véase «Informe Anual de Labores 2019-2020», La Defensoría de los Habitantes.

la transparencia en infraestructura pública como parte del proyecto de auditoría social de la iniciativa CoST Costa Rica, para motivar a la ciudadanía a exigir rendición de cuentas.²³²

Asimismo, el Poder Judicial cuenta con un Programa de Participación Ciudadana que permite a las personas involucrarse en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de políticas de la administración del sistema de justicia.²³³ También la Asamblea Legislativa posee sus propios mecanismos de participación. En ninguno se conoce cuáles han sido los resultados de estos programas.

Por último, se debe indicar que en la Constitución²³⁴ se regula sobre la potestad del pueblo de legislar mediante referéndum, sin embargo, no es posible su ejercicio cuando se trata de asuntos presupuestarios, tributarios, fiscales, seguridad, contratos, y actos de naturaleza administrativa, entre otros. En Costa Rica solo se ha celebrado un referéndum en el año 2006 sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.²³⁵ Además, la Ley General de Administración Pública de 1978²³⁶ dispone sobre la posibilidad de que el Poder Ejecutivo o el Ministerio de rama, someta un anteproyecto de reglamento al público.

Buenas prácticas:

- *Por Decreto Ejecutivo No. 40199 se definió la información mínima que las entidades públicas deben publicar de manera abierta, neutral, interoperable y actualizada;*
- *Se emitió el Decreto No. 40200-MP-MEIC-MC de Transparencia y Acceso a la Información Pública como medida urgente ante la falta de emisión de una ley de acceso de acceso a la información;*
- *El Poder Judicial y la Asamblea Legislativa cuentan con programas de participación ciudadana;*
- *La Defensoría de los Habitantes a través de su Instituto de Derechos Humanos tiene como objetivo capacitar a las sociedades civiles y otras entidades sobre diversos derechos que incluye el de acceso a la información y desde el 2021 va a impartir talleres a comunidades sobre el tema de transparencia en infraestructura pública como parte del proyecto de auditoría social de la iniciativa internacional CoST Costa Rica;*
- *La Contraloría General de la República cuenta con iniciativas de vinculación ciudadana para promover el compromiso y la participación de estudiantes de secundaria;*
- *La Procuraduría de Ética Pública ha sistematizado jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información para que esté disponible a la ciudadanía y se le facilite su comprensión.*

Deficiencias:

- *El sector municipal y las empresas y entes públicos son los peores evaluados en acceso a la información según el Índice de Transparencia del Sector Público;*
- *La información publicada en los sitios web de las entidades públicas no es uniforme, y varía según su actualización, pertinencia, utilidad, facilidad de uso y comprensión;*

²³² La Asociación Costa Rica Integra ha sido parte del Grupo multisectorial de CoST desde su fundación. En 2021 asumió la presidencia de CoST y la representación como “country manager”.

²³³ Véase «Participación Ciudadana», Poder Judicial.

²³⁴ Véase Constitución Política de la República de Costa Rica/1949, de 7 de noviembre.

²³⁵ «Referéndum sobre el TLC potenció la participación ciudadana» (2012), Universidad de Costa Rica, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2012/10/10/referendum-sobre-el-tlc-potencio-la-participacion-ciudadana.html>.

²³⁶ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=TC.

- *El Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública no es obligatorio para las entidades de los Supremos Poderes, excepto el Ejecutivo, las municipalidades, consejos municipales de distrito y universidades públicas;*
- *Los informes que deben elaborar los Oficial de Acceso a la Información de cada entidad pública no son de fácil acceso en los sitios web institucionales o no están publicados;*
- *No todas las entidades públicas cumplen con la obligación de incluir una sección de acceso a la información en los informes anuales de labores;*
- *Desde el 2016, existe una caída en relación a la facilidad, rapidez y actualidad de la información proporcionada por el sector público;*
- *Según la Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia del año 2019, las barreras de acceso a la información es el tiempo de demora, los trámites administrativos que involucra, el desconocimiento sobre los pasos a seguir para poder obtener data;*
- *Existe un uso desvirtuado de declaratorias de confidencialidad sobre información que debería ser de acceso público;*
- *De acuerdo a la Consulta Nacional de Transparencia del año 2016, la participación ciudadana es mala;*
- *En el año 2019 los costarricenses opinan que los mecanismos de participación no son suficientes ni se publicitan adecuadamente y tampoco son fáciles de utilizar;*
- *Solo el 24% de los encuestados por la Contraloría General de la República en el año 2019 conoce sobre su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.*

4.6 Art. 11: Poder Judicial y medidas del Ministerio Público

Lectura estratégica

La confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial se ha ido reduciendo durante la última década, especialmente desde el 2017. En cuanto a la independencia judicial, se encontró que existen dos amenazas importantes de naturaleza externa e interna. La primera se refiere al proceso de nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Constitucional por parte de la Asamblea Legislativa, el cual se caracteriza por el secretismo y la alta discrecionalidad de los diputados en la selección de los candidatos lo que favorece a la politización de los nombramientos. La segunda, se relaciona con la estructura vertical que concentra el Poder Judicial y administrativo en la Corte Suprema de Justicia, lo que ha generado cuestionamientos sobre la garantía de independencia de los jueces en lo que se refiere al control del régimen disciplinario y los nombramientos por parte de la Corte Plena.

En relación a los mecanismos de prevención del Poder Judicial, es preciso destacar que cuenta con varios órganos que se encargan de la detección, investigación y sanción de la corrupción interna, sin embargo, no existe coordinación entre ellos e incluso se ha detectado duplicidad de funciones. Además, no tienen los recursos económicos y humanos suficientes para el ejercicio adecuado de sus competencias ni hacen disponible a la ciudadanía la información que generan sobre casos de faltas a la ética pública de los servidores judiciales.

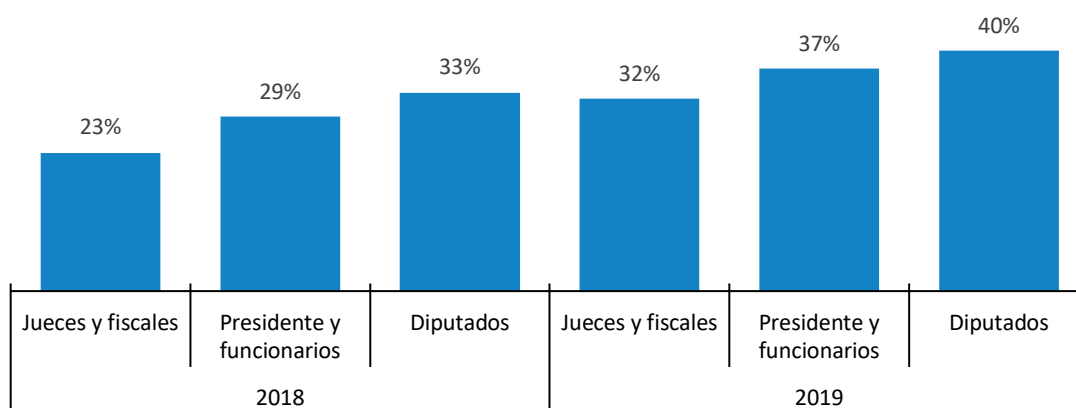
Por otro lado, el régimen disciplinario no ha demostrado ser un mecanismo efectivo de alerta temprana para detectar las áreas de mayor riesgo en el Poder Judicial ni para sancionar las faltas cometidas, sin embargo, actualmente se está trabajando en procesos de reforma para mejorarlo a través del reforzamiento de las capacidades del Tribunal de Inspección Judicial y la eliminación de las funciones disciplinarias la Corte Plena y del Consejo Superior.

4.6.1 Evaluación de la integridad e independencia del Poder Judicial (PJ) y del Ministerio Público (MP)

Integridad del Poder Judicial y del Ministerio Público

A pesar de que históricamente el Poder Judicial en Costa Rica ha gozado de altos porcentajes de confianza institucional, durante la última década éstos se han ido reduciendo, especialmente desde el año 2017 por dos acontecimientos importantes: el escándalo de corrupción relacionado al caso conocido como “El cementazo” que involucró a altos funcionarios de los tres Supremos Poderes, incluyendo a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la República; y, las huelgas de trabajadores judiciales sobre la reforma al régimen de pensiones. Lo anterior se reflejó en las estadísticas del año 2018 en el que se registró que el 23% de costarricenses consideran que todos o casi todos los jueces y magistrados son corruptos, lo cual aumentó en el 2019 a 32%.²³⁷

Gráfico 6. Porcentaje de la población que opina que todos o casi todos los miembros están involucrados en actos de corrupción, por grupo, 2018-2019



Fuente: Sáenz y Villarreal (2020)

Caso Cementazo

“El Cementazo” es uno de los escándalos más recientes y grandes de corrupción en Costa Rica el cual reveló una red de influencias que involucró a funcionarios de los tres Poderes Supremos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que todavía se investiga. Hasta la fecha no ha habido condenas penales.

En el 2015 el empresario costarricense Juan Carlos Bolaños, gracias a sus contactos en el Gobierno aparentemente logró que se reforme un reglamento para que su empresa pueda importar cemento chino con más de 45 días de almacenamiento y con ello acabar con el duopolio que existe actualmente en el

²³⁷ «Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial» (2020), Repositorio institucional CONARE, acceso el 30 de septiembre de 2020, <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7910?show=full>.

país conformado por las empresas Holcim y Cemex.²³⁸ A raíz de esta aprobación, hubo cuestionamientos sobre el Reglamento por parte del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos ya que consideraban que carecía de sustento técnico, sin embargo, ello no impidió que entrara en vigencia.²³⁹ Por la participación de la Casa Presidencial en este hecho, se exigió en el 2020 a la Procuraduría de Ética Pública reabrir una investigación en contra del ex presidente de la República Luis Guillermo Solís para determinar si incurrió en faltas al deber de probidad.²⁴⁰

Para la importación del cemento, Bolaños solicitó un préstamo de 30 millones de dólares de los Estados Unidos de América al Banco de Costa Rica el cual fue aprobado en violación de las políticas internas del banco porque se aceptó como garantía del préstamo el cemento que iba a ser importado. Un medio de comunicación reveló una grabación entre el empresario y el subgerente del Banco en el que se evidenció la intención de Bolaños de no pagar el crédito²⁴¹. Por esta operación, el ex gerente del Banco fue suspendido y posteriormente se cambió a todos los miembros de la Junta Directiva. Bolaños también pidió un préstamo, que le fue concedido, al Banco Popular por el monto de 5 millones de dólares. Ambos bancos son públicos.

En el caso también se vincula a funcionarios del Poder Judicial. Así, se encontró que el magistrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema, Celso Gamboa y Juan Carlos Bolaños volaron juntos hacia Panamá y de regreso a Costa Rica con boletos que fueron comprados con la misma tarjeta de crédito, sobre lo cual el juez faltó a la verdad en su primera comparecencia ante la Corte. Como consecuencia de ello, la Corte Plena suspendió a Gamboa y a su letrado y luego fue destituido por la Asamblea Legislativa. El escándalo también alcanzó a otros dos magistrados, entre ellos el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia que fue investigado por haber desestimado una causa de tráfico de influencias en contra de algunos diputados y del empresario Bolaños por este tema, sin embargo, no fue destituido porque se acogió a su pensión y la otra magistrada renunció.²⁴²

Asimismo, se suspendió al Fiscal General de la República, Jorge Chavarría, por haber manifestado que no conocía un informe del Organismo de Investigación Judicial en el que constan más de mil llamadas telefónicas entre Bolaños y algunos diputados, lo cual se demostró que no era cierto porque el informe fue remitido directamente a éste. También suspendieron a otra funcionaria de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

Por otro lado, se vincularon a algunos disputados en el caso, así por ejemplo se encontró que un legislador del partido Liberación Nacional, supuestamente estaba presionando a la presidenta de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para la adjudicación de una obra a Bolaños.

Entre los delitos que el Ministerio Público acusó a las personas involucradas están cohecho propio, penalidad del corruptor, incumplimiento de deberes, tráfico de influencias agravado y fraude de ley.

²³⁸ Luis Jiménez, «Cementazo: a mil días del arresto de Bolaños aún no hay juicio» (2020), *Teletica.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.teletica.com/nacional/cementazo-a-mil-dias-del-arresto-de-bolanos-aun-no-hay-juicio_263048.

²³⁹ Fabiola Domínguez Aguilar, «Los orígenes del 'Cementazo'» (2017), *Teletica.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.teletica.com/reportajes/los-origenes-del-cementazo_176938.

²⁴⁰ Alexander Ramírez, «Ordenan abrir nueva investigación contra Luis Guillermo Solís por el cementazo» (2020), *crhoy.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/ordenan-abrir-nueva-investigacion-contra-luis-guillermo-solis-por-el-cementazo>.

²⁴¹ Fabiola Domínguez Aguilar, «Los orígenes del 'Cementazo'» (2017), *Teletica.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.teletica.com/reportajes/los-origenes-del-cementazo_176938.

²⁴² Esteban Arrieta, «Tres magistrados salpicados en el "Cementazo" ya fueron sustituidos» (2020), *La República*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.larepublica.net/noticia/tres-magistrados-salpicados-en-el-cementazo-ya-fueron-sustituidos>.

Además, la Procuraduría de Ética Pública planteó una querrela y una acción civil resarcitoria en julio de 2020 en contra del ex magistrado de la Corte Suprema, Celso Gamboa y del empresario Bolaños por 25 millones de colones.²⁴³

Sin embargo, de acuerdo con el Latinobarómetro del año 2018²⁴⁴, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos en que la población más confía en el Poder Judicial. De hecho, en un estudio de opinión pública no se evidenció porcentajes alarmantes de corrupción en el Poder Judicial. Así, para la pregunta de si es posible sobornar a un juez, el 50% contestó negativamente, y para la pregunta de si se le ha solicitado pagar un soborno, el 10% respondió que sí. Sin perjuicio de ello, no se debe ignorar el hecho que este fenómeno existe en el Poder Judicial y que debe ser erradicado.²⁴⁵

Por otro lado, según las encuestas del Barómetro de las Américas para Costa Rica (2004-2018)²⁴⁶, la calificación que obtuvo la Corte Suprema en relación a la labor que realiza como institución, se redujo aproximadamente nueve puntos porcentuales en los últimos catorce años. Asimismo, de acuerdo con las mediciones realizadas por la Universidad de Costa Rica²⁴⁷ que estudia las opiniones del público sobre el Poder Judicial desde el 2013, demuestran que su gestión se ha mantenido en un rango entre 6,2 y 6,7 en una escala del 1 al 10, siendo 10 la mejor calificación posible. No obstante, al analizar los datos de cada institución se encontró que la valoración de la ciudadanía sobre el Organismo de Investigación Judicial es positiva y con tendencia creciente mientras que la percepción respecto a la Sala Constitucional ha decrecido, es decir que varía de un ente a otro.

Otro factor importante que afecta a la percepción de corrupción y a la confianza ciudadana en el Poder Judicial es el aumento de control y escrutinio por parte de los medios de comunicación y la ciudadanía. Así, según un estudio sobre cobertura mediática llevado a cabo entre 2014-2018 por el Programa Estado de la Nación²⁴⁸, se encontró que en ese periodo incrementó la cantidad de notas periodísticas sobre el Poder Judicial en un 48,3%. Es importante destacar que la mayoría de las publicaciones son neutrales, es decir que hay un balance entre las fuentes consultadas, y solo un 5% son negativas o positivas. Dentro de este segundo porcentaje, por cada cobertura positiva se emitieron 11,9 notas negativas. Entre los órganos con más cobertura negativa sobresale la Corte Suprema de Justicia seguida por el Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio Público, mientras que los magistrados (8,5%) y los fiscales (6,8%) son los que reciben más valoraciones negativas.

Independencia judicial

²⁴³ Alejandro Arley, «Procuraduría querrela a Celso Gamboa y Juan Carlos Bolaños por caso de viaje a Panamá» (2020) *Columbia*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://columbia.co.cr/noticias/economia/19584-procuraduria-querrela-a-celso-gamboa-y-juan-carlos-bolanos-por-caso-de-viaje-a-panama>.

²⁴⁴ *Ibíd.*

²⁴⁵ Véase «Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial» (2020), Repositorio institucional CONARE.

²⁴⁶ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁴⁷ *Ibíd.*

²⁴⁸ *Ibíd.*

De acuerdo con el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial²⁴⁹, en el 2019 el componente de independencia judicial de Costa Rica ha obtenido su peor ranking desde el año 2006, ubicándose en el puesto 46 de 141 países consultados.

Gráfico 7. Ubicación de Costa Rica el índice de Competitividad Global en el área de independencia judicial, 2007-2019



Fuente: Elaboración del World Economic Forum²⁵⁰

Por otro lado, se deben destacar dos tipos de amenazas a la independencia judicial costarricense, uno de naturaleza externa y otra interna. En cuanto a la primera, la más importante se refiere al proceso de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por parte de la Asamblea Legislativa. Al respecto, en el Informe Final del Panel independiente para la elección de magistrados de la Sala Constitucional y de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de mayo de 2018²⁵¹, señaló que la Asamblea Legislativa no cuenta con un procedimiento uniforme, objetivo y medible para la calificación de los candidatos; no hay metodología adecuada para las entrevistas; no se encontró un perfil laboral o profesional adecuado de los candidatos ni criterios que permitan conocer y verificar su perfil ético; y, tampoco hay una adecuada motivación en la selección final de los postulantes.

Además, el proceso de selección y ratificación no es suficientemente transparente pues desde la valoración que hace la Comisión Permanente Especial de Nombramiento de la Asamblea Nacional de los candidatos hasta la votación final en el plenario es secreta.²⁵² En el mismo sentido se ha manifestado el Relator Especial sobre la Independencia de

²⁴⁹ El índice mide las garantías del país con respecto a la independencia judicial. A mayor puntuación indica una situación más desfavorable.

²⁵⁰ The Global Competitiveness Report del Foro Mundial Económico desde el 2006 hasta el 2019. Accedido el 29 de octubre de 2020.

²⁵¹ «Informe Final del Primer Panel Independiente para la Elección De Magistrados/As de la Sala Constitucional y la Sala Tercera de la Corte Suprema De Costa Rica» (2018), acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa_rica/Actividades_cr/180516_Eleccion_Magistrados_Magistradas/Informe_Panel_Independiente_Eleccion_Magistrados_as_2018.pdf; y Segundo Panel Independiente para la Elección de Magistrados a la Sala Tercera y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia https://www.cejil.org/sites/default/files/2019_ii_panel_cr_-_informe_final.pdf

²⁵² Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas²⁵³ al señalar que, a pesar del aumento de la publicidad en los procesos de nombramiento, todavía se dan ciertas prácticas como el “cabildeo” de los candidatos con los diputados, especialmente a través de entrevistas privadas que mantienen con las diferentes bancadas políticas. Incluso se ha visto casos en que se ha elegido magistrados que no estaban incluidos en las ternas sugeridas por el Poder Judicial o que no constaban en los procesos de preselección. Ello ha dado lugar a nombramientos que luego han sido cuestionados y objeto de denuncias e investigaciones.²⁵⁴

El secretismo y alta discrecionalidad en el proceso de selección de los magistrados favorece a la politización de los nombramientos en la Corte Suprema que es el órgano que más acumula el poder de decisión de todo el conglomerado judicial en materia administrativa y judicial. Lo que prevalece en estos procesos de selección son los criterios políticos en lugar de los principios constitucionales de debido proceso, transparencia, idoneidad y rendición de cuentas, lo cual no solo pone en riesgo la imparcialidad e independencia sino también aumenta la desconfianza ciudadana en esta importante institución.²⁵⁵

Por otro lado, a criterio del Inspector del Tribunal de Inspección Judicial (TIJ), licenciado Jason Alfaro²⁵⁶, un hecho que se puede considerar como amenaza a la independencia de los jueces por el riesgo de que se filtre la corrupción, es el nivel de endeudamiento de los funcionarios judiciales. El TIJ recibe cerca de 30 reportes al mes de servidores judiciales que están sometidos a procesos de cobro judicial a quienes, para saldar sus deudas se les embarga parte, y en algunos casos todo su salario, por lo que existe riesgo de que busquen fondos en otros lugares. Por ejemplo, según Alfaro, actualmente hay cuatro jueces con un sueldo aproximado de cuatro millones de colones, que tras el embargo reciben veinte mil colones²⁵⁷ quincenalmente. Hay casos de jueces que solamente viven del zonaje, que es una compensación económica adicional que se les reconoce a los que prestan sus servicios en un lugar distinto al que fue pactado inicialmente. En respuesta a este fenómeno, la Corte sacó un protocolo para incluir a los funcionarios endeudados en justicia restaurativa con el fin de que se eduquen y se liberen de la sanción disciplinaria que, según la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁵⁸ es obligatoria para aquellos que son sujetos a cobro judicial. Sin embargo, todavía no hay resultados que demuestren que la aplicación de esta medida haya tenido un impacto positivo.

En relación a las amenazas de naturaleza interna, la más importante se refiere a la estructura vertical que concentra el poder judicial y administrativo en la Corte Suprema de Justicia, y, aunque se han realizado esfuerzos por desconcentrar sus competencias en otros órganos

²⁵³ Véase Diego García-Sayán, «Mandato del/de la Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24699>.

²⁵⁴ Ejemplos de cuestionamientos: véase «Nombramientos de magistrados en Costa Rica: trajes a la medida» (2019), acceso el 25 de febrero de 2021, <https://www.elmundo.cr/opinion/nombramientos-de-magistrados-en-costa-rica-trajes-a-la-medida/>

²⁵⁵ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁵⁶ Jason Alfaro Carballo (inspector en Tribunal de la Inspección del Poder Judicial) en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

²⁵⁷ El equivalente de 4 millones de colones en dólares al 9 de enero de 2021 es \$6.44,37, y de 20.000 colones es \$32.21.

²⁵⁸ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=33635&strTipM=TC.

como el Consejo Superior, la Corte Suprema continúa ejerciendo la dirección sobre éstos. Este modelo administrativo le permite decidir a los magistrados sobre temas relacionados a nombramientos, políticas de gestión, salarios, recursos que se planteen internamente entre otros asuntos importantes, sin embargo, donde más existe riesgo es en la aplicación del régimen de control disciplinario.²⁵⁹

Reiteradamente se ha cuestionado la facultad disciplinaria de la Corte Plena, la cual tiene competencia sobre un grupo determinado de funcionarios judiciales, que incluye a los magistrados de la Corte Suprema, a los titulares de la Fiscalía y de la Dirección del Organismo de Investigación Judicial, así como a los miembros del Tribunal de Investigación Judicial y del Consejo Superior. También posee facultades disciplinarias sobre casos donde se deba aplicar el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁶⁰ por faltas o retrasos graves en la administración de justicia.

Respecto de esta disposición legal, además de ser imprecisa y contener conceptos indeterminados, lo que por sí solo otorga alta discrecionalidad a los miembros de la Corte Plena que lo interpreta en cada caso y por ende no provee la seguridad jurídica que se requiere en los procesos disciplinarios; le otorga también una herramienta para intervenir en las decisiones de los jueces a través de la vía disciplinaria. Esta estructura multinivel del ejercicio disciplinario ha generado serios cuestionamientos especialmente respecto a las potestades de la Corte Plena ya que ello podría representar un riesgo a la independencia.²⁶¹

4.6.2 Mecanismos de prevención y lucha de corrupción dentro del Poder Judicial y del Ministerio Público

Es preciso indicar que el Ministerio Público es un órgano del Poder Judicial, los mecanismos internos de prevención y lucha contra la corrupción de este último son aplicables para el primero, por lo que cuando se haga referencia al Poder Judicial en este apartado se debe entender que también está comprendido el Ministerio Público.

Se debe destacar que la Corte Suprema ha declarado de interés institucional el fortalecimiento de la prevención y lucha contra la corrupción en el Poder Judicial²⁶², en este esfuerzo se ha reforzado a la FAPTA con nuevas plazas y al OIJ-Sección Anticorrupción.

Los órganos principales que se encargan de la detección, investigación y sanción de la corrupción dentro del PJ son: la Oficina de Cumplimiento, la Oficina de Control Interno, la Auditoría Interna, el Tribunal de la Inspección Judicial, la Contraloría de Servicios, y la Secretaría Técnica de Ética y Valores. Sin embargo, debido a que existen también por lo menos cinco comisiones relacionadas a esta materia y otros órganos de gobierno judicial que realizan importantes funciones de control, las competencias de todos estos órganos y comisiones se traslapan y hay una escasa coordinación entre ellos. Así como tampoco han

²⁵⁹ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁶⁰ Véase arriba, Ley Orgánica del Poder Judicial.

²⁶¹ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁶² «Índice de contenidos Acta de Sesión Corte Plena», acceso el 25 de febrero de 2021, <https://secretariacorte.poder-judicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/138-2019?download=4687:acta-009-del-04-03-2019>.

desarrollado una metodología para evaluar el impacto que tienen los mecanismos de prevención en la lucha contra la corrupción judicial, lo que impide conocer sobre su efectividad a nivel institucional.²⁶³

Uno de los problemas que más afecta a la eficiencia de estos órganos es la escasez de recursos económicos y humanos que han experimentado desde su creación, lo que explica un limitado ejercicio de control e intervenciones esporádicas por parte de éstos. A pesar de ello, aun cuando logren presentar propuestas sobre la aplicación de nuevos mecanismos e instrumentos de prevención, su aprobación es lenta ya que la estructura interna del Poder Judicial dificulta el proceso de toma de decisiones.²⁶⁴ Es por ello que iniciativas importantes en la materia no se han materializado hasta la fecha a pesar de haber sido propuestas hace meses, incluso años. Según el III Informe de Estado de Justicia, la información generada por estos órganos en relación a casos de corrupción del personal judicial no está disponible de forma transparente para la ciudadanía, ni tampoco está sistematizada. Algunas de los mecanismos e instrumentos de prevención más importantes, son los siguientes²⁶⁵:

- La creación en el 2014 de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado en el Poder Judicial cuyo objetivo es brindar recomendaciones para prevenir y combatir la corrupción y las faltas contra la ética en la institución. Sin embargo, algunas de las propuestas sugeridas fueron atendidas hasta julio de 2019 cuando fueron aprobadas por la Corte Plena para ser ejecutadas recién en el 2020, y se desconoce cuál de ellas ya se ha implementado ni los resultados obtenidos.
- La Unidad de Investigación Sociolaboral y de Antecedentes que elabora diagnósticos de las personas que ingresen a laborar en el Poder Judicial y atiende aproximadamente 4.000 casos por año, número que sigue incrementando, sin embargo, sus recursos humanos y financieros han ido disminuyendo paralelamente, lo que afecta en sus capacidades de investigación.
- El desarrollo de la “Política Axiológica” para educar en valores a partir de una ética social, laica y dialógica a los funcionarios del PJ; pero la concreción de esta iniciativa está prevista para el año 2026, por lo que sigue en progreso. No obstante, cada año se hacen capacitaciones de formación ética y moral a los servidores, aunque por limitaciones presupuestarias y operativas no se ha podido capacitar a todo el personal al menos una vez al año.
- El nuevo Código de Ética Judicial aprobado en octubre de 2019, en el que se define el concepto de ética judicial; los deberes jurídicos y éticos; los principios de ética judicial, los órganos encargados, etc.²⁶⁶

²⁶³ *Ibíd.*

²⁶⁴ Véase «Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial» (2020), Repositorio institucional CONARE.

²⁶⁵ *Ibíd* y véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁶⁶ Véase «Código de Ética Judicial» (2019), Poder Judicial, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/Codigo-de-Etica-Actualizado.pdf>.

- El nuevo reglamento de “Regulación para la prevención y la gestión Adecuada de los Conflictos de Interés en el Poder Judicial”²⁶⁷ que fue aprobado en abril de 2019.²⁶⁸
- Las iniciativas denominadas “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción” para identificar las áreas de riesgo de corrupción y el “Sistema de Alerta Temprana” que desarrolla indicadores de riesgo de los funcionarios judiciales que podrían ser vulnerables ante la corrupción. Todavía se desconocen sus resultados.

Respecto al Tribunal de Inspección Judicial, es preciso indicar que realiza funciones preventivas en las oficinas a través de visitas *in situ* de sorpresa en las que verifica el cumplimiento de las normas y procedimientos institucionales, así como detecta posibles irregularidades, que posteriormente podrían dar paso a la apertura de expedientes disciplinarios. A pesar de que este mecanismo puede ser útil para la prevención de la corrupción, se usa poco ya que solo hay cuatro inspectores para 846 oficinas en todo el país, lo que imposibilita cubrir la totalidad, de ahí que, en el año 2018, solamente se visitó 180 oficinas, es decir el 21,3%.²⁶⁹ Además, la oficina de Inspección está ubicada solo en San José, por lo que recibir denuncias de corrupción en contra de funcionarios judiciales fuera del área metropolitana es más complicado.²⁷⁰ En ese sentido resulta necesario tener presencia en más lugares del país, no solo para que sea más accesible a todos los ciudadanos sino también para generar un efecto disuasorio en la comisión de delitos de corrupción.

Según el III Informe Estado de Justicia, el régimen disciplinario no ha demostrado ser un mecanismo efectivo de alerta temprana para detectar las áreas de mayor riesgo ni para sancionar las faltas cometidas. Así, durante el periodo 2017-2019, el 57% de las denuncias presentadas por faltas al deber de probidad, estaban relacionadas con el retardo injustificado de labores y la alteración del trámite normal para favorecer a una de las partes. Sin embargo, las sanciones impuestas no se corresponden con estas denuncias (que son las más frecuentes) sino a faltas vinculadas con el incumplimiento de obligaciones patrimoniales y la realización de actividades indebidas durante periodos de incapacidad laboral. Además, durante ese periodo la mitad de los casos resueltos por el Tribunal de Inspección Judicial se desestimaron, y solo el 20% resultaron en sanción, principalmente en contra de funcionarios que ocupaban cargos de técnicos judiciales, investigadores del Organismo de Investigación Judicial y jueces, siendo la sanción más utilizada la de suspensión sin goce de salario.

Según Jason Alfaro, para el ejercicio del régimen disciplinario hay limitaciones legales, así por ejemplo la Inspección Judicial no posee las mismas herramientas que el Ministerio Público para la investigación de los casos de corrupción. Además, los procesos disciplinarios se suspenden hasta que se resuelva si se cometió o no un delito en la jurisdicción penal en donde pueden transcurrir varios años. Asimismo, los plazos para la tramitación del

²⁶⁷ Véase Carlos Arguedas, «Corte aprueba nuevas reglas de conducta para funcionarios judiciales» (2019), *La Nación*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/corte-aprueba-nuevas-reglas-de-conducta-para/GVYNLOXCCJF7DPYBOUFXXQJDVQ/story/>.

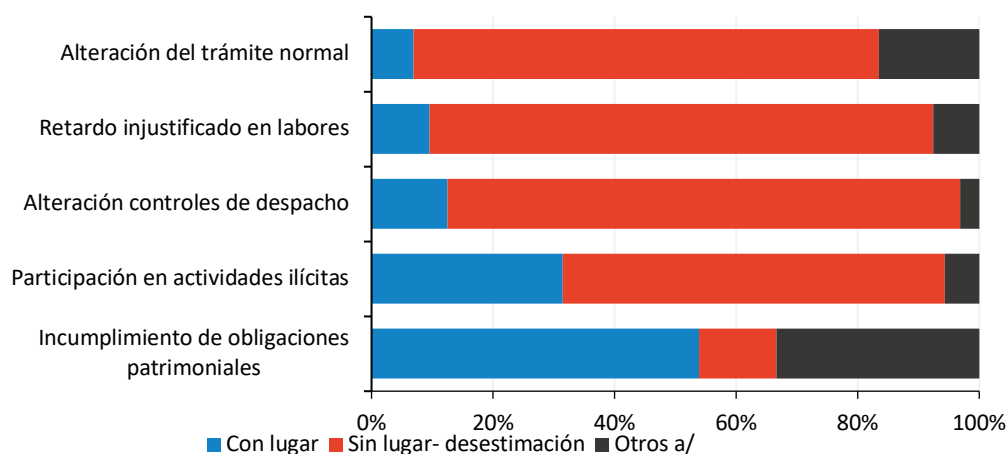
²⁶⁸ Según la Ley No. 8422 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública los magistrados y jueces están obligados a declarar su situación patrimonial ante la Contraloría General de la República, sin embargo, estas declaraciones no son de acceso público.

²⁶⁹ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁷⁰ Alfaro Carballo (inspector en Tribunal de la Inspección del PJ), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

procedimiento sancionatorio son muy cortos, al mes tramitan aproximadamente 300-400 expedientes, incluidos los relacionados a la corrupción, por lo que los tiempos que prevé la ley no son los suficientes. Sin embargo, en 2020 estaba previsto la reunión de una comisión para llevar a cabo la propuesta de modificación y con ello dar más tiempo para la investigación.²⁷¹

Gráfico 8. Tipo de cierre en las causas disciplinarias, según faltas contra el deber de probidad, 2017-abril 2019



Fuente: III Informe de Estado de la Justicia (2020)²⁷²

Es importante recordar que las decisiones del Tribunal de Investigación Judicial pueden ser recurridas ante el Consejo Superior de la Corte Suprema cuando se trata de faltas graves o gravísimas. En la práctica se encontró que en la mayoría (78,6%) de los casos el Consejo mantiene la sanción impuesta por el Tribunal de Investigación Judicial, sin embargo, en los procedimientos que están más relacionados con corrupción interna se ha revocado la decisión. Así, por ejemplo, en ocho casos vinculados con la alteración del trámite para favorecer a una de las partes, el Consejo revocó la sanción.²⁷³ Según el licenciado Jason Alfaro, también hay ocasiones donde se cambia la sanción por una menos grave, por ejemplo, en casos de corrupción donde la Inspección ha impuesto la sanción de revocamiento del nombramiento, el Consejo Superior la modificó por suspensión temporal.²⁷⁴

Actualmente se está trabajando en procesos de reforma para mejorar el régimen disciplinario, en donde se contempla la unificación de los sistemas de los despachos que tramitan casos para contar con un registro único, el reforzamiento de las capacidades del Tribunal de Investigación Judicial, y la eliminación de las funciones disciplinarias de la Corte Plena y del Consejo Superior como segunda instancia.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² a/ La categoría "Otros" incluye casos terminados por declaratorias de incompetencia, archivo y rechazos de plano.

²⁷³ Véase «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), Programa Estado de la Nación.

²⁷⁴ Alfaro Carballo (inspector en Tribunal de la Inspección del PJ) en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

Buenas Prácticas:

- *Está en desarrollo una reforma del régimen disciplinario que pretende reforzar las capacidades del Tribunal de Inspección Judicial y eliminar las facultades disciplinarias de la Corte Plena y del Consejo Superior;*
- *La creación de la Comisión Investigadora de la Penetración del Narcotráfico y el Crimen Organizado en el Poder Judicial para prevenir y combatir la corrupción y las faltas contra la ética;*
- *La creación de la Unidad de Investigación Sociolaboral y de Antecedentes para la elaboración de diagnósticos de los aspirantes a un puesto en el Poder Judicial;*
- *Capacitaciones anuales a los funcionarios judiciales en materia de ética;*
- *La elaboración de un nuevo código de ética;*
- *La aprobación del reglamento “Regulación para la Prevención y la Gestión Adecuada de los Conflictos de Interés en el Poder Judicial”;*
- *La creación de las iniciativas “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema de detección de fraude o corrupción y métodos de anticorrupción” y “Sistema de Alerta Temprana”.*

Deficiencias:

- *Los procesos de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema y de la Sala Constitucional se caracterizan por el secretismo y la alta discrecionalidad de los diputados;*
- *Una amenaza para la independencia judicial es el alto nivel de endeudamiento de los funcionarios judiciales a quienes se les embarga una porción o la totalidad de su sueldo para saldar las deudas lo que aumenta las probabilidades para que busquen fondos por otros medios;*
- *El ejercicio del régimen disciplinario por parte de la Corte Plena puede constituir una amenaza a la independencia de los jueces;*
- *No hay coordinación entre los órganos de detección, investigación y sanción de casos de corrupción en el Poder Judicial y carecen de los recursos económicos y humanos para el cumplimiento de sus funciones;*
- *La estructura interna del Poder Judicial dificulta el proceso de toma de decisiones por lo que las iniciativas sobre prevención de la corrupción toman meses e incluso años para ser ejecutadas;*
- *No hay suficiente publicidad de la información sobre casos de corrupción en el Poder Judicial la cual no está sistematizada;*
- *El régimen disciplinario no ha sido útil para la detección de áreas de riesgos en el Poder Judicial ni para imponer las sanciones que corresponden;*
- *La Inspección Judicial solamente tiene oficina en San José por lo que no es tan accesible para el resto de la población y no tiene el personal suficiente para realizar las inspecciones;*
- *La falta de recursos humanos y financieros para la Unidad de Investigación Sociolaboral y de Antecedentes del Poder Judicial;*
- *La falta de recursos para la impartición de las capacitaciones anuales de los funcionarios judiciales;*
- *Limitaciones legales en el ejercicio del régimen disciplinario, especialmente para la investigación de los casos de corrupción;*
- *Los plazos legales para la tramitación de los procedimientos sancionatorios son muy cortos;*
- *Las visitas in situ por parte del Tribunal de Investigación Judicial se utiliza muy poco porque no tienen suficiente personal para cubrir todas las oficinas del país.*

5 Evaluación de la aplicación de las disposiciones del Capítulo V

En esta sección se evalúa la aplicación de los artículos 52.1, 52.5, 52.6, 53, 56 y 58 del Capítulo V de la CNUCC, proporcionado primero una lectura estratégica sobre la disposición y luego información cualitativa y cuantitativa recopilada respecto a cada uno de los temas para brindar al lector un panorama general sobre el contexto y el nivel de implementación en Costa Rica.

5.1 Arts. 52.1, 52.5, 52.6, 58: Antilavado de dinero

Lectura estratégica

Costa Rica posee legislación relacionada a la prevención y sanción de la legitimación de capitales, la cual establece una serie de obligaciones para las entidades financieras, no financieras, personas jurídicas domiciliadas en el país y otros sujetos que realicen las actividades mencionadas en la ley, en las que se incluye las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD). Además, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero constantemente emite nueva normativa afín a la materia.

El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en la ley conlleva la imposición de sanciones administrativas y penales. A decir de las primeras, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) señala que ha sido escaso en el periodo 2010-2014 en el que se impusieron tres sanciones administrativas con base a la Ley 8204. La cantidad no incrementó en los cinco años posteriores, donde se encontró que tres superintendencias no han impuesto ni una, mientras que la Superintendencia de Entidades Financieras tres en los años 2018 y 2019.

Por otro lado, existe una discusión sobre qué tanto las sanciones administrativas de la Ley 8294 como de la Ley 9416 son proporcionales a las faltas cometidas y si tienen un efecto disuasorio, a partir del 2017 fueron modificadas por la Ley 9449, fortaleciendo su aplicación, además de que posterior a esa fecha las multas impuestas son públicas, lo cual a criterio de las Superintendencias generan un efecto disuasorio suficiente para obligar al marco normativo.

Es importante destacar que todas las superintendencias gozan de autonomía técnica para el adecuado ejercicio de sus funciones, sin embargo, no todas poseen funcionarios a tiempo completo o como especialistas en lavado de activos, aunque el personal recibe capacitaciones anuales en la materia, ni todas destinan funcionarios a tiempo completo a la labor de detección y sanción de legitimación de capitales. El Banco Central quien es el administrador de la base de datos de beneficiarios finales, y al igual que las superintendencias, tampoco tiene asignado funcionarios con dedicación exclusiva al monitoreo y sanción.

En cuanto a la sanción penal, es importante aclarar que en Costa Rica hay dos tipos de delitos para la legitimación de capitales, el primero está asociado a la corrupción, que persigue la FAPTA y el segundo relacionado con narcotráfico, y terrorismo cuya investigación le corresponde a la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales. Lo anterior ha ocasionado que la persecución del delito de lavado de activos no se realice de forma coordinada entre ambas fiscalías y ha generado limitaciones investigativas.

En relación a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, son confidenciales, a pesar de que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Contraloría General de la República han manifestado de forma reiterada la necesidad de hacerlas públicas para ejercer un adecuado control político y ciudadano. El incumplimiento a esta obligación de presentar la declaración jurada conlleva la imposición de sanciones administrativas. En los últimos cinco años se han impuesto 104 sanciones que varían entre amonestación escritas, despido, prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública y cancelación de credenciales. No es claro que la CGR utilice estas declaraciones como sistema preventivo para el enriquecimiento ilícito.

Por último, respecto de la UIF es preciso indicar que no cuenta con los recursos suficientes, sin embargo, posee la tecnología adecuada que le permite cumplir con sus funciones. Desde el 2014, ha incrementado la emisión de alertas y boletines para advertir sobre conductas sospechosas a los sujetos obligados, superintendencias, policía, jueces y fiscalías, y desde el 2017 aumentó la cantidad de reportes de operaciones sospechas que recibe. Sin embargo, por lo menos hasta el 2019, las relaciones de hechos elaboradas sobre las incongruencias en los comportamientos transaccional y el perfil esperado, no lograron evidenciar la existencia de posibles delitos, y fue la razón principal por la que la mayoría de los casos tramitados por la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales terminaran en desestimación.

5.1.1 Obligación de los bancos e instituciones financieras de determinar la identidad de los beneficiarios finales

Costa Rica cuenta con la Ley 8204 del 2001 sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (Ley Antilavado)²⁷⁵ que regula las obligaciones relacionadas a la prevención de la legitimación de capitales de los sujetos fiscalizados por las Superintendencias Generales de Entidades Financieras (SUGEF), de Valores (SUGEVAL), de Seguros (SUGESE) y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN); así como de los sujetos que realicen cualquiera de las actividades previstas en los artículos 15 y 15 bis de esta Ley, entre las cuales están las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) como casinos, comerciantes de metales y piedras preciosas, ciertas organizaciones sin fines de lucro, personas que se dediquen a la compra y venta de bienes inmuebles; notarios, abogados y contadores; proveedores de servicios fiduciarios; entre otros.

En la Ley 8204 se han establecido obligaciones básicas como identificar y hacer la debida diligencia de los clientes; mantener y hacer disponible la información sobre los registros de transacciones; ejercer controles sobre las personas expuestas políticamente; entre otras. Sin embargo, según el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica²⁷⁶ hace falta un mayor desarrollo normativo para el cumplimiento por parte de las APNFD de modo que estén en más armonía con las recomendaciones que emite esta organización. En esta línea en 2018 el CONASSIF aprobó el *“Reglamento para la inscripción y desinscripción ante la Sugef de los sujetos obligados que realizan alguna o algunas de las actividades descritas en los artículos 15 y 15 bis de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, Ley 7786”* y en 2019 el *“Reglamento para la prevención del riesgo de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, aplicable a los sujetos obligados por los artículos 15 y 15 bis de la Ley 7786”*

Al respecto, es importante destacar que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero aprobó en noviembre de 2019 el Reglamento para la prevención del riesgo de Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación

²⁷⁵ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29254.

²⁷⁶ «Quinto Informe de Seguimiento Intensificado de Costa Rica» (2018), GAFILAT, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/costa-rica/informes-de-seguimiento-5/2979-quinto-informe-recalificacion-costa-rica/file>.

de Armas de Destrucción Masiva²⁷⁷, y, en el 2021 se realizaron reformas a la normativa para el cumplimiento de la Ley 8204²⁷⁸, en los que se define con más precisión las responsabilidades y obligaciones con base en riesgos y según el tipo de sujeto obligado. Las cuatro superintendencias han formado un comité de normativa transversal con el objetivo de controlar que las normas emitidas sobre legitimación de capitales y otras materias tomen en cuenta la realidad de todos los mercados que supervisan.²⁷⁹ Sin embargo, no es posible afirmar todavía que estas regulaciones se adecúan a las recomendaciones del GAFILAT hasta que no se publiquen los resultados de la nueva evaluación que va a realizar en Costa Rica la cual estaba programada para el 2023.

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa sobre antilavado trae como consecuencia la imposición de una multa por parte de las superintendencias competentes. Respecto de la cual, no se ha evaluado su proporcionalidad en función de las faltas cometidas y el efecto disuasorio deseado en cada mercado en el que operan los sujetos obligados. No obstante, para la Superintendente de Pensiones, licenciada Rocío Aguilar²⁸⁰, las multas previstas en la Ley 8204 son proporcionales en la práctica considerando las pocas posibilidades de que se dé un caso de legitimación de capitales en los entes que supervisa. En la misma línea opinan los Superintendentes de Seguros, magíster Tomás Soley, y de Entidades Financieras, licenciada Rocío Aguilar²⁸¹ para quienes los montos de las multas son suficientes en sus respectivos mercados. A partir de la Reforma de la Ley 7786 las sanciones firmes aplicadas a las personas físicas y jurídicas que se impongan por hechos acontecidos posteriores a esa fecha tienen autorización para publicarse.

Además, para la Superintendente General de Valores, magíster María Lucía Fernández²⁸², más que la cuantía de la multa lo relevante para disuadir el incumplimiento de las obligaciones por parte de los entes que operan en el mercado de valores es el impacto que tiene la apertura de un procedimiento sancionatorio en la reputación e imagen de la empresa, lo que explica por qué son tan meticulosos en el cumplimiento de sus obligaciones. Además, al igual que las otras tres superintendencias, la SUGEVAL cuenta con un reglamento de gobierno corporativo²⁸³ el cual, según su Director de Supervisión, les ha permitido poner énfasis en la responsabilidad administrativa personal de los que conforman la junta directiva y las altas gerencias principalmente, para de esa manera persuadir a un cambio en el comportamiento y en el control a nivel empresarial en materia de legitimación de capitales, lo que ha tenido éxito en la práctica.²⁸⁴ Al respecto, no se ha encontrado información en su sitio web si alguna

²⁷⁷ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=90071&nValor3=118480&strTipM=TC.

²⁷⁸ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=69648&nValor3=83751&strTipM=TC.

²⁷⁹ Vilma Gamboa Morales (directora de la división de supervisión), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

²⁸⁰ Rocío Aguilar Montoya (Superintendente de Pensiones), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

²⁸¹ La misma persona es la Superintendente de las Superintendencias de Pensiones y de Entidades Financieras.

²⁸² María Lucía Fernández Garita (Superintendente General de Valores), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

²⁸³ Véase «Acuerdo SUGEVAL 16-16 Reglamento sobre gobierno corporativo», CONASSIF.

²⁸⁴ Rodrigo Segura (director de la División de Supervisión de la SUGEVAL), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

vez han determinado responsabilidad administrativa a un alto directivo con base a este reglamento.

Aunque las superintendencias cuentan con varios regímenes sancionatorios aplicables a la obligación de identificar y revelar el beneficiario final, por ejemplo, el de la Ley Reguladora del Mercado de Valores²⁸⁵ y el de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica²⁸⁶, para efectos de este informe, se analiza solo el previsto en la Ley 8204. Al respecto, en los informes institucionales disponibles en los sitios web de algunas superintendencias no consta ningún procedimiento sancionatorio iniciado con base en la Ley 8204 o normativa conexa excepto por uno en la SUPEN en el año 2012.²⁸⁷ En otros no se especifican con qué normativa se establecieron las multas.

No obstante, en el Informe de Evaluación Mutua elaborado por el GAFILAT²⁸⁸, consta un detalle de las sanciones establecidas por las cuatro superintendencias desde el 2010 al 2014, respecto de lo cual señala que se han aplicado de forma escasa y existen limitaciones operativas que han incidido en la efectividad del régimen sancionatorio:

Cuadro 11. Multas establecidas por las Superintendencias en dólares estadounidenses

Año	Indicador	SUGEf	SUGESE	SUGEVAL ²⁸⁹	SUPEN	Total
2010	Monto	0	0	0	0	0
	Cantidad	0	0	0	0	0
2011	Monto	0	0	0	0	0
	Cantidad	0	0	0	0	0
2012	Monto	0	0	0	9.177	9.177
	Cantidad	0	0	0	1	1
2013	Monto	0	0	11.020	0	11.020
	Cantidad	0	0	2	0	2
2014	Monto	0	0	11.020	9.177	20.197
	Cantidad	0	0	2	1	3

Fuente: GAFILAT (2015)²⁹⁰

²⁸⁵ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=2659&nValor3=2821&strTipM=TC.

²⁸⁶ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=40928.

²⁸⁷ «Memoria Institucional 2012», Superintendencia de Pensiones, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.supen.fi.cr/documents/10179/19587/Memoria+Institucional+2012>.

²⁸⁸ «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/costa-rica/evaluaciones-mutuas-5/100-iem-costa-rica-final-1/file>.

²⁸⁹ Se aclara que la Superintendencia General de Valores en el año 2013 impuso 4 sanciones. Ver oficio No. H00/0-1973 de 13 de noviembre de 2020.

²⁹⁰ Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

Mediante pedido de información²⁹¹ a las cuatro superintendencias sobre las multas impuestas desde el 2015 hasta la presente fecha, se encontró que las Superintendencias Generales de Valores y de Seguros, así como la de Pensiones no han impuesto ninguna multa. La SUPEN y SUGEVAL, indican que hay una incidencia menor del riesgo de legitimación de capitales por el contexto de las operaciones en que se participa, influyendo el tamaño del mercado de valores costarricense, en el que los grandes inversores son también entidades reguladas. Los flujos de fondos ingresan al sistema financiero en primera instancia por las entidades bancarias y es controlado en ese punto; y en la mayoría de los casos existe supervisión de varias superintendencias sobre los mismos sujetos obligados, que cuentan con oficialías de cumplimiento corporativas.

Similar situación ocurre en el caso de la SUGESE, en donde según su Superintendente, se han presentado observaciones e incluso han realizado intervenciones administrativas en los entes supervisados, sin embargo, todas las debilidades encontradas en la gestión por parte de los oficiales de cumplimiento se han subsanado por los mismos sujetos por lo que no se ha encontrado argumento para iniciar procedimientos sancionatorios.²⁹²

Al respecto, no se ha podido ubicar en los sitios web de las superintendencias, información sobre los resultados de la supervisión que ejercen en materia de lavado de activos en donde se evidencie el nivel de cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 8204 por parte de los entes para verificar que en efecto no ha sido necesario la apertura de procedimientos administrativos sancionatorios y que las medidas alternas adoptadas hasta el momento han tenido éxito. En ese sentido, resulta indispensable que se publiquen en sus informes de rendición de cuentas los hallazgos de las inspecciones y el monitoreo que realizan, así como las gestiones y acciones llevadas a cabo en respuesta. Sin embargo, a criterio de las superintendencias esta información no es de carácter público, y su publicación podría representar un debilitamiento del sistema preventivo.

En relación a la SUGESE, ha impuesto tres sanciones a entidades financieras y a Actividades y Profesiones No Financieras Designadas, las cuales están ratificadas.²⁹³ Una de ellas, es la impuesta en el 2018 al banco Scotiabank por el monto de US\$2 millones por no emitir la alerta correspondiente cuando recibió alrededor de US\$17 millones de sobornos pagados por las constructoras brasileñas Odebrecht y Camargo Correa al ex presidente de Perú.²⁹⁴ Asimismo, ha suspendido a diecisiete APNFD por incumplimiento de requerimientos de información.

²⁹¹ Tomás Soley Pérez (Superintendente de Seguros), en oficio SGS-0774-2020 enviado a la autoría el 13 de noviembre de 2020; María Lucía Fernández Garita (Superintendente General de Valores), en oficio H00/0 -1973 enviado a la autoría el 13 de noviembre de 2020; José Armando Fallas (intendente general de Superintendencia General de Entidades Financieras), en oficio SGF-0015-2021, enviado a la autoría el 6 de enero de 2021, suscrito por el Intendente General.

²⁹² Soley Pérez (Superintendente de Seguros), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

²⁹³ Armando Fallas (intendente general de Superintendencia General de Entidades Financieras), en oficio SGF-0015-2021, enviado a la autoría el 6 de enero de 2021, suscrito por el Intendente General.

²⁹⁴ Hulda Miranda, «Sugef multa a Scotiabank por recibir dinero de soborno girado a presidente de Perú» (2018), *Semanario Universidad*, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/sugef-multa-a-scotiabank-por-recibir-dinero-de-soborno-girado-a-presidente-de-peru/>.

Es preciso recalcar que las cuatro superintendencias han desarrollado e implementado un proceso de supervisión basado en riesgo²⁹⁵, que les permite identificar las vulnerabilidades en el sistema para canalizar sus esfuerzos de supervisión en esas áreas, y diseñar buenas prácticas a objeto que sean aplicadas por los entes regulados. Además, la Superintendencia General de Entidades Financieras desarrolló el Centro de Información Conozca su Cliente²⁹⁶, que es una base de datos de clientes de los sujetos obligados, el cual una vez implementado permitirá a todas tener una visión más integral de los entes supervisados y con ello facilitar las operaciones sospechosas. Asimismo, desde el año 2019, tienen la posibilidad de suscribir acuerdos de intercambio de información entre las superintendencias, lo cual ya ha realizado la SUGEVAL con la SUGEF, sin embargo, se desconoce en la práctica que tan inmediato es el proceso.²⁹⁷

El bajo nivel de riesgo en los mercados supervisados por la SUPEN y SUGEVAL explica los pocos recursos que le destinan a esta labor, siendo que la segunda solo ha asignado a un funcionario a tiempo completo y la primera a ninguno. Aun así, las dos jerarcas de estas superintendencias afirman tener los recursos necesarios y la independencia técnica para el adecuado ejercicio de sus funciones, además de que los criterios de la distribución en la supervisión se realizan según la gestión y exposición del riesgo de cada mercado. Se debe precisar, que los servidores públicos de la SUPEN reciben varias capacitaciones en la materia, y la SUGEVAL parece contar con un especialista a tiempo completo en legitimación de capitales y se espera contratar a otro en el 2021²⁹⁸, en las otras instancias es el personal calificado y de experiencia en la materia que dan su guía permanente en todos los equipos de supervisión. A pesar de ello, se recalcó la conveniencia de adquirir nuevas tecnologías para identificar patrones de conducta a tiempo real de manera que la detección sea más eficaz y a un menor costo.

En el caso de la SUGESE, hay una dificultad de contratar oficiales de cumplimiento con experiencia en temas de riesgo de lavado de activos enfocados en el mercado de seguros. Lo que dificulta contar con personal especializado para la detección de casos de lavado, sin embargo, dentro del presupuesto anual se incluye capacitaciones al personal en este ámbito. Además, en seguros, el riesgo de lavado no es evidente y claro como lo es en banca, lo que explica en parte por qué no cuentan con funcionarios dedicados exclusivamente a detectar este materia, ya que los criterios de distribución se realiza con el fin de maximizar el uso de los recursos disponibles de forma eficiente, según las necesidades operativas y de gestión de este mercado.²⁹⁹ Por otro lado, la SUGEF cuenta con cuarenta funcionarios exclusivamente para la labor de supervisión, y está en proceso dos contrataciones.

²⁹⁵ Gamboa Morales (directora de la división de supervisión), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

²⁹⁶ Soley Pérez (Superintendente de Seguros), en conversación con la autoría, diciembre de 2020; «Normativa», Superintendencia General de Entidades Financieras, acceso el 30 de noviembre de 2020, https://www.sugef.fi.cr/ver/normativa/presentaciones_normativa/Presentacion%20General%20sobre%20el%20alcance%20del%20CICAC%20y%20su%20Reglamento%20-%20Capacitacion%20externa.pdf#.X-aTathKhPY.

²⁹⁷ Fernández Garita (Superintendente General de Valores) y Aguilar Montoya (Superintendente de Pensiones), en conversaciones con la autoría, diciembre de 2020.

²⁹⁸ Fernández Garita (superintendente General de Valores), en oficio H00/0 -1973 enviado a la autoría el 13 de noviembre de 2020.

²⁹⁹ Soley Pérez (Superintendente de Seguros), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

Por otro lado, la Ley 9416 para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal³⁰⁰, vigente desde el 2016, impone la obligación a las personas jurídicas o estructuras jurídicas domiciliadas en el país de proporcionar al Banco Central de Costa Rica la información sobre los accionistas y beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva. Se incluye también en esta obligación a los fideicomisos privados, a los administradores de recursos de terceros a favor de sus clientes y a las organizaciones sin fines de lucro. Según el GAFILAT se han tomado medidas para evitar el uso indebido de las personas jurídicas como la eliminación de las acciones al portador en las sociedades anónimas y en general se evidencia iniciativa por parte de las autoridades competentes en la implementación de buenas prácticas. Sin embargo, todavía existe preocupación en relación al secreto profesional que le ampara al gremio de abogados, que es parte de las Actividades y Profesiones no Designadas, lo que ha impedido el cumplimiento de sus obligaciones en diligencia debida.³⁰¹ Además, todavía no se ha creado una base de datos específica para las organizaciones sin fines de lucro.³⁰²

En cuanto a la aplicación del régimen sancionatorio de la Ley 9416, todavía no hay sanciones firmes porque la obligación de suministrar de información recién fue exigible a partir de marzo de 2020³⁰³, por lo que desde abril de ese año recién se iniciaron los procedimientos sancionatorios que hasta noviembre de 2020 suman 419. A pesar de que se observa un decrecimiento en la cantidad de empresas incumplidoras, de 79.171 en abril a 31.849 en octubre³⁰⁴, se debe continuar con la apertura de procedimientos sancionatorios hasta cubrir la totalidad de entidades que no han declarado, para lo cual, la Dirección no cuenta con personal a tiempo completo aunque ello parece no influir en el adecuado ejercicio de sus funciones.³⁰⁵ Sobre la cuantía de las multas, la Subdirectora de Control de la Dirección General de Tributación, licenciada Lorena Chacón, considera que son muy bajas considerando el perjuicio que tendría la administración tributaria por la falta de registro de información.

A pesar de que la supervisión de la Dirección General de Tributación se enfoca por el momento en verificar si los obligados cumplen o no con la declaración en el registro de beneficiarios finales, el aporte de esta entidad en la lucha contra legitimación de capitales se centra en identificar los ingresos que no se corresponden con la actividad económica que tiene registrada el contribuyente y a partir de ahí generar indicios sobre la existencia de este delito para que pueda ser investigado por los órganos correspondientes. Sin embargo, según la directora de Fiscalización de esta entidad, licenciada Karla Salas³⁰⁶, en la práctica existen varias limitaciones legales para el intercambio de información entre las instituciones que dificultan el trabajo de la Dirección. La Ley 9416 solo habilita a la Superintendencia General de Entidades Financieras revelar donde y cuántas cuentas tiene una persona, pero no los

³⁰⁰ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=83186&nValor3=106701&strTipM=TC.

³⁰¹ Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

³⁰² Carlos Vargas (Director General de Tributación), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

³⁰³ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor_1=1&nValor2=90477.

³⁰⁴ Carlos Vargas (Director General de Tributación), en oficio DGT-1408-2020 enviado a la autoría el 23 de noviembre de 2020.

³⁰⁵ *Ibíd.*

³⁰⁶ Vargas (Director General de Tributación), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

montos. Además, para que esta Dirección pueda acceder a información de las entidades financieras, tiene que primero iniciar una actuación fiscalizadora, sin embargo, para ello se requiere identificar a los contribuyentes a los que se va a investigar, y precisamente para eso se necesita contar con la información financiera, por lo que se convierte en un círculo vicioso.

Asimismo, es importante destacar que el Banco Central de Costa Rica es el administrador de la base de datos de beneficiarios finales, por ende, existe una suerte de dependencia de la Dirección General de Tributación en relación al Banco para la ejecución de sus funciones. Según Andrey Prendas de la Subdirección de Negociación y Aplicación de Convenios de la Dirección General de Tributación, esta entidad no puede extraer libremente información del sistema y en la práctica la interacción entre ambas instituciones puede ser lenta. Para superar esto, se ha desarrollado un nuevo proyecto que se espera les permita tener suficiente capacidad tecnológica propia y hacer más efectivo el control, ya que actualmente las sanciones se aplican manualmente porque no hay procesos automáticos de apercibimiento.³⁰⁷

Además de sanciones administrativas, el delito de legitimación de capitales también se sanciona penalmente. Actualmente en Costa Rica, existen dos tipos penales para el delito de legitimación de capitales: el tipificado en la Ley 8422, el cual está asociado a actos de corrupción cuya persecución le corresponde a la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, y el contemplado en la Ley 8204 derivado del narcotráfico y otros delitos graves que le corresponde a la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes (FALC). Al respecto, según el Fiscal Adjunto de Legitimación de Capitales, licenciado Warner Molina, se desarrolló un proyecto de ley que propone tipificar a la legitimación de capitales como único delito por lo que se espera que desde el próximo año sea la FALC la que asuma la persecución de este crimen.³⁰⁸ Se desconoce si ya se presentó el proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el Fiscal Adjunto de la FAPTA, Msc. Carlos Meléndez³⁰⁹, actualmente existen varias limitaciones en relación con la investigación de delitos asociados con la corrupción. La principal, es que la FAPTA no tiene acceso a la información de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que es la encargada de recibir y procesar los reportes de operaciones sospechosas (ROS), los cuales son un insumo para contribuir a detectar posibles casos de lavado de activos. Ello se debe a que las herramientas legales de esta UIF no pueden ser utilizadas para la investigación de legitimación de capitales asociados a la corrupción sino solo al narcotráfico y actividades conexas, financiamiento del terrorismo, ya que ésta está regulada en la ley 8204 sobre la cual no tiene competencia la FAPTA.

Sin embargo, de acuerdo con el jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera, licenciado Román Chavarría³¹⁰, la FAPTA puede hacer requerimientos de información a esta Unidad para acceder a los informes de inteligencia o a los ROS en casos excepcionales que así las autoridades competentes lo dispongan. Además, cuando la UIF recibe ROS relacionadas al

³⁰⁷ *Ibíd.*

³⁰⁸ Warner Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

³⁰⁹ Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la FAPTA), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

³¹⁰ Román Chavarría (Jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

delito de corrupción, al enviar los informes de inteligencia a la Fiscalía de Legitimación de Capitales, les recomiendan remitir también a la FAPTA.

Es preciso indicar que no existe información en los informes de rendición de cuentas de la Fiscalía General de la República respecto a los resultados obtenidos por la FAPTA en la persecución y sanción del delito de legitimación de capitales procedente de la corrupción. Por ejemplo, en los informes solamente constan datos globales como el número de acusaciones presentadas, pero no se distingue cuántas pertenecen al delito de legitimación de capitales proveniente de la corrupción y cuántos del narcotráfico.

En la práctica se da preferencia a la persecución del delito de lavado de activos asociado al narcotráfico que a otros delitos como la corrupción³¹¹, para lo cual la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes cuenta con la infraestructura del Instituto Costarricense de Drogas (ICD) y la UIF. Sin embargo, la nueva línea de acción de esta Fiscalía Adjunta es concentrarse en la persecución penal y patrimonial de bienes de interés económico originados de las otras delincuencias graves y no solamente en el narcotráfico.³¹²

Considerando que en un futuro cercano la pretensión es que la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes asuma también la investigación del lavado de activos asociado a la corrupción, es necesario analizar las limitaciones operativas que enfrenta actualmente. Así, al igual que la FAPTA, la FALC no tiene acceso a todas las bases de datos que contienen información confidencial.³¹³ Por ejemplo, no puede acceder libremente a las declaraciones patrimoniales que presentan los funcionarios públicos a la Contraloría General de la República, los cuales pueden ser un insumo importante para la detección e investigación de lavado de activos.

Además, los ROS que remiten los sujetos obligados por la Ley 8204 a la UIF sobre los que el Ministerio Público abre causas penales, hasta el 2019 las relaciones de hechos elaboradas sobre las incongruencias en los comportamientos transaccional y el perfil esperado, no lograron evidenciar la existencia de posibles delitos.³¹⁴ Ello ha causado que una gran cantidad de los casos que tramita la FALC sean desestimados y las acusaciones sean pocas, además, de las limitadas capacidades de investigación de las autoridades judiciales competentes de valorar este tipo de informes cuando le son remitidos.

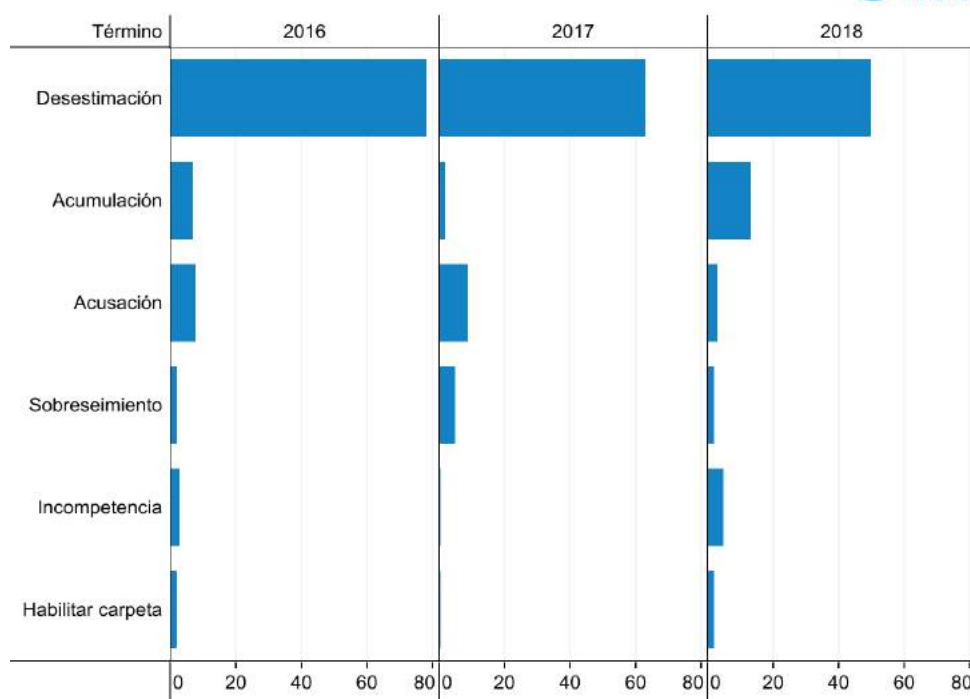
Gráfico 9. Casos finalizados en la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales, según término, 2016-2018

³¹¹ Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

³¹² Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

³¹³ *Ibíd.*

³¹⁴ *Ibíd.*



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Costarricense de Drogas (2017)³¹⁵ y de Solano (2019)³¹⁶

El porcentaje bajo de acusaciones se mantiene en el 2019, en el que se registró un total de seis acusaciones que representa un 4,4% de los expedientes concluidos.³¹⁷ No obstante, a partir de septiembre de 2019 la FALC cambió el procedimiento interno de tratamiento de los ROS para contar con investigaciones más sustentadas y evitar desestimaciones.³¹⁸

Por otro lado, al igual que la FAPTA, la FALC depende de los auditores del Organismo de Investigación Judicial para la recolección de la prueba, los cuales tardan mínimo entre 9-12 meses. Además, no cuenta con el suficiente personal especializado para hacer frente a la carga de trabajo. Otra limitación es en relación con los nuevos jueces, según el Fiscal Molina³¹⁹, no poseen la experiencia y formación adecuada que sí tenían los jueces que se jubilaron recientemente.

³¹⁵ «Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. Costa Rica 2017», Gobierno de Costa Rica, Instituto Costarricense sobre Drogas, acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uid/informes/SituacionNac/CR_SituacionNacional_DrogasActivConexas_2017.pdf.

³¹⁶ Johel Solano, «Informe del ICD revela pobre impacto de Fiscalía de Legitimación de Capitales para frenar lavado» (2019), *crhoy.com*, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/informe-del-icd-revela-pobre-impacto-de-fiscalia-de-legitimacion-de-capitales-para-frenar-lavado/>.

³¹⁷ «Informe de rendición de cuentas Fiscalía año 2019», Ministerio Público, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

³¹⁸ Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en conversación con la autoría, diciembre 2020; para más información sobre los reportes de operaciones sospechosas ver apartado “Unidad de Inteligencia Financiera” de la Sección V.

³¹⁹ *Ibíd.*

Algunas de estas limitaciones han sido detectadas desde hace años. Por ejemplo, en el 2015³²⁰ el GAFILAT señaló que hay una escasez de personal dedicado a la investigación de lavado de activos en el Organismo de Investigación Judicial y en el Ministerio Público y tanto sus funcionarios como los jueces penales no son adecuadamente capacitados en la materia. En el 2017 el Instituto Costarricense de Drogas³²¹ señaló que el sistema judicial carece de las herramientas adecuadas para su abordaje, por lo que las condenas no alcanzan ni un 3% para los delitos de narcotráfico y legitimación de capitales juntos.

Lo anterior también explica por qué la cantidad de condenas por el delito de legitimación de capitales es menor a la que debería haber considerado el número de condenas por delitos relacionados al narcotráfico, los cuales se sabe generan ganancias ilícitas que podrían ser objeto de lavado. Para los años 2009-2013 el GAFILAT³²² encontró que el total de personas condenadas por delitos relacionados al narcotráfico fue 3.364 mientras que por legitimación de capitales en ese mismo periodo fue solo de 37.³²³

Sin perjuicio de lo anterior, se debe destacar que desde el 2018 la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales ha incrementado el uso de la figura no penal denominada “capitales emergentes”³²⁴, para habilitar presentar una demanda ante el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios cuando detecte un incremento de capital sin causa lícita aparente, con retrospectiva de hasta diez años, de cualquier funcionario público o persona de derecho privado, ya sea física o jurídica. Si la persona no puede demostrar la licitud del incremento, pierde el patrimonio injustificado. Según el Fiscal Adjunto de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes³²⁵, desde julio de 2018 hasta diciembre de 2020 se han presentado 54 denuncias, que es nueve veces más que las presentadas desde el 2009 hasta junio de 2018. Hasta el momento, de las 54 ingresadas se han obtenido 19 sentencias condenatorias y una absolutoria.³²⁶

5.1.2 Obligación de los funcionarios públicos de revelar su información financiera

La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y su Reglamento, disponen sobre la obligación de los diputados; el presidente y vicepresidentes de la República; los ministros y viceministros; magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones; jueces; procurador general y procurador general adjunto; fiscal general, fiscales adjuntos, fiscales auxiliares; superintendentes de entidades financieras, de valores y de pensiones; entre otros, de declarar su situación patrimonial dentro del territorio nacional como en el extranjero de forma anual ante la Contraloría General de la República (CGR).

³²⁰ Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

³²¹ Véase «Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. Costa Rica 2017», Gobierno de Costa Rica, Instituto Costarricense sobre Drogas.

³²² Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

³²³ No se dispone de estadísticas posteriores a ese año para realizar un análisis comparativo.

³²⁴ Ley 8754/2009, Ley Contra la Delincuencia Organizada, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65903&nValor3=118225&strTipM=TC.

³²⁵ Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en conversación con la autora, diciembre 2020.

³²⁶ *Ibíd.*

A pesar de los múltiples señalamientos por parte del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción³²⁷ sobre el incumplimiento reiterado del país al compromiso de hacer público el contenido de las declaraciones patrimoniales de todos los funcionarios públicos, hasta la fecha se mantiene confidencial excepto para la Asamblea Legislativa, los jueces y el Ministerio Público. La confidencialidad de las declaraciones patrimoniales afecta al ejercicio del control político y ciudadano, por ello, la Contraloría ha señalado la necesidad de reevaluar este carácter reservado bajo una perspectiva de prevención de la corrupción y acceso a la información.³²⁸

El incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la declaración jurada de bienes conlleva la imposición de sanciones administrativas por parte de la CGR.³²⁹

Por otro lado, relacionado a la obligación de declaración patrimonial, también cabe responsabilidad penal cuando el funcionario público ha faltado a la verdad en su declaración. Según las Memorias Anuales de la Contraloría del periodo 2015-2019, se han iniciado cuatro causas penales en cada uno de los años, los cuales todavía se siguen tramitando en la sede judicial.³³⁰

5.1.3 Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

La Unidad de Inteligencia Financiera al ser parte del Instituto Costarricense de Drogas, no tiene su propio sitio web sino una sección dentro de la del ente rector³³¹, en donde no existe información sistematizada sobre los resultados de las labores que ejerce en materia de lavado de activos. Por ejemplo, no están disponible los informes de labores de todos los años, solamente hay del año 2014 y del periodo 2018-2019, sin embargo, este último contiene datos principalmente del año 2017 y algunos del 2018 por lo que no se ha podido encontrar información de los años 2015, 2016 y 2019. Hay comunicados y otros documentos que publica la UIF en el sitio web del Instituto Costarricense de Drogas donde se ha podido recabar algo de información reciente del año 2020.

En relación a los recursos de esta Unidad, el GAFILAT en su informe de Evaluación Mutua del 2015 señaló la necesidad de fortalecer la Unidad de Inteligencia Financiera lo que fue atendido parcialmente ya que debe continuarse con el proceso no solo en fortalecer el personal, sino que también debe dotarse de más y mejor tecnología según detalla el jefe de la UIF, licenciado Román Chavarría³³², todavía hace falta. Más ahora que aumentó el número de sujetos obligados y por ende de reportes de operaciones sospechosas (ROS), así como para atender la demanda de atención de requerimientos de cooperación internacional. Sin embargo, esta Unidad cuenta con tecnología propia suficiente para el adecuado ejercicio de sus funciones.

³²⁷ Véase «Memoria Anual 2018», Contraloría General de la República.

³²⁸ Véase «Memoria Anual 2016», Contraloría General de la República.

³²⁹ Roberto Rodríguez Araica (Gerente asociado de la Contraloría General de la República), en oficio No 17526 enviado a la autoridad, noviembre 17, 2020. Ver cuadro de sanciones en Anexo 2.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Véase <https://www.icd.go.cr/portalicd/index.php/acerca-de-uif/quees-uif#:~:text=La%20Unidad%20de%20Inteligencia%20Financiera,fin%20de%20combatir%20el%20lavado>.

³³² Román Chavarría (Jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera), en conversación con la autoridad, diciembre 2020.

En cuanto a las funciones de la UIF, se debe mencionar que está encargada de realizar las investigaciones relacionadas con la legitimación de capitales, narcotráfico, crimen organizado y el financiamiento del terrorismo. En ese sentido, esta Unidad no solamente recopila los ROS que remiten los sujetos obligados con base a los cuales elabora un informe de inteligencia, sino también brinda asistencia a investigaciones de otras autoridades nacionales y extranjeras.³³³

Cuadro 12. Productos elaborados por la UIF, según tipo, 2020

Mes	ROS Ingresados	Ros enviados al MP	Solicitudes de colaboración	Requerimientos de cooperación
Enero	34	6	7	10
Febrero	36	23	6	5
Marzo	34	26	11	7
Abril	38	36	4	6
Mayo	43	24	2	7
Junio	45	22	9	5
Julio	39	15	15	6
Agosto	66	16	6	8
Septiembre	44	25	6	7
Octubre	57	28	9	6
Noviembre	65	36	12	1

Fuente: Elaboración propia con base en archivos de la UIF

La UIF tiene la potestad de realizar congelamientos administrativos en el marco de las investigaciones que realiza. En el 2017 coordinó la emisión de alertas para un total de 33 congelamientos administrativos, de los cuales 29 corresponden a los indicados en las listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tres a requerimientos del Ministerio Público y una por designación local de países contraparte. No es posible indicar si el ejercicio de esta potestad ha incrementado o disminuido desde el 2017 ya que no se puede realizar un análisis comparativo con otros años por falta de información en el sitio web del Instituto Costarricense de Drogas.

Por otro lado, la UIF cuenta con un programa de capacitaciones anuales dirigido al sistema financiero y no financiero (APNFD), a los notarios y estudiantes de centros educativos en temas relacionados a la legitimación de activos. Por ejemplo, en el marco de este programa de capacitaciones, desde el 2016 y durante el 2017, la UIF mantuvo reuniones con los equipos de cumplimiento de los principales bancos para mejorar los procedimientos de análisis y los productos que deben entregar a las autoridades competentes. Además, la UIF

³³³ «Nuestra labor», UIF / ICD, acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portaIcd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/MEMORIA_%20JULIO_2018.pdf.

mantiene un canal de comunicación abierto con todas las superintendencias, responde a las consultas específicas que tengan, y les transmite las tipologías de lavado de dinero que para el año 2019 fueron 34.³³⁴

Como parte de sus funciones, la UIF también emite alertas y/o boletines dirigidos principalmente al sistema financiero nacional, los cuales se comparten con Policías Judiciales, Fiscalías y Superintendencias, para alertar sobre conductas sospechosas de personas físicas y/o jurídicas, y con ello activar los sistemas de monitoreo del sistema financiero. Desde el 2014 hasta el 2018, la emisión de estas alertas ha ido incrementado. En el 2017, las principales alertas fueron respecto de las industrias de apuestas, fondos de origen sospechoso, operaciones intentadas por montos elevados, alertas y transferencias internacionales, mientras que en el 2020 (enero-agosto) por actividades relacionadas a la adquisición de bienes inmuebles, compra de vehículos en efectivo, uso de negocios fantasma, y el uso de personas jurídicas con activos virtuales, que hasta diciembre de 2020 suman 171.³³⁵

En cuanto a los ROS que deben remitir los sujetos obligados por la Ley 8204 a la UIF para su análisis, se encontró que la cantidad ha ido aumentando a lo largo de la última década.

Cuadro 13. Reportes de Operaciones Sospechosas recibidos por la UIF, 2010-2017

Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bancos	174	2019	145	203	231	247	255	226
Remesadoras	22	15	7	22	9	6	16	45
Cooperativas	28	17	13	13	14	12	12	13
Otros	8	52	0	5	5	6	9	10
Mutuales	6	21	22	14	12	11	12	9
Financieras	4	4	3	0	9	2	3	5
Administradoras de fondos	1	1	6	0	0	1	1	3
Puestos de bolsa	2	3	5	4	3	1	6	3
Operadoras de pensiones	0	1	0	0	1	2	1	3
Operadoras de seguros	22	30	16	11	13	13	11	3

Fuente: ICD (2017)³³⁶

Según el Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas elaborado por el Instituto Costarricense de Drogas en el 2017³³⁷, la cantidad de ROS que la UIF es de un 12%, lo cual puede considerarse como escaso, sin embargo, la misma UIF indicó que esto

³³⁴ «UIF anuncia 34 tipologías de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo» (2019), Presidencia de la República, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/11/uif-anuncia-34-tipologias-de-lavado-de-dinero-y-financiamiento-al-terrorismo/>.

³³⁵ «Monitoreo Sistema ALA/CFT», Instituto Costarricense sobre Drogas, acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/prensa/2019/MONITOREO_SISTEMA_ALACFT_AGOSTO2020.pdf; Román Chavarría (director de la Unidad de Inteligencia Financiera), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

³³⁶ Véase «Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. Costa Rica 2017», Gobierno de Costa Rica, Instituto Costarricense sobre Drogas.

³³⁷ Ibíd.

se debe la baja cantidad de ROS que es posible asociar con delitos como el lavado de dinero. No obstante, se incrementó en el año 2018, principalmente por la entrada en vigencia de la Ley 8204 en el 2017 que incluyó a nuevos sujetos obligados (APNFD), en el que no solo se registró un aumento de los ROS recibidos por la UIF a 525, sino que el 27% fueron trasladados al Ministerio Público, y de éstos, el 41% tenía una causa penal abierta...”, esto corresponde a la época en que la FACLC, de manera automática abría causa penal y asignaba número único de expediente penal a todos esos informes UIF, lo cual, como se ha indicado, terminaban desestimados y, o archivados, al no poderse ligar a ningún delito precedente. Esto que consideramos una mala práctica, se corrigió con el memorando 05-FACLC-2019 de 16 de setiembre de 2019, permitiendo ahora direccionar, de mejor forma, los escasos recursos policiales hacia casos complejos que estimamos tienen futuro acusatorio.

Es preciso aclarar que la UIF recibe todos los ROS a través de una plataforma propia de la entidad, que les permite a los oficiales de cumplimiento de los sujetos obligados cargar los documentos de forma digital. De hecho, en el 2012 Costa Rica fue uno de los primeros países en Latinoamérica en instaurar el ROS en línea³³⁸, lo cual es una herramienta útil para garantizar la confidencialidad de la información. Esta plataforma clasifica automáticamente los reportes de operaciones sospechosas mediante una matriz de riesgos que le asigna valoraciones y los clasifica en tres colores, verde, amarillo, rojo, en función de los factores de riesgos existentes, tales como nacionalidad de la persona y modalidad de transacción. Una vez analizados los reportes, si se verifica que los fondos no pueden ser justificados, preparan un informe para enviar al Ministerio Público.

La UIF investiga flujos de dinero sospechosos (no delitos), es decir, dinero que los bancos consideran injustificados, inusuales y carentes de un origen conocido, de los cuales no pueden identificar claramente a través de la aplicación de las políticas de conocimiento del cliente y la debida diligencia del cliente. En este sentido les corresponde a las autoridades judiciales para que a través de la investigación en sede judicial y aplicando técnicas de investigación, puedan llegar a conclusiones efectivas sobre el eventual origen delictivo de estos fondos.

De acuerdo con el Fiscal de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, licenciado Warner Molina³³⁹, entre el 90-95% de los reportes de operaciones que se enviaban al Ministerio Público no señalaban un delito. Lo anterior, a pesar de basarse en incongruencia con el comportamiento transaccional esperado del perfil de un cliente, y que podría no tener justificación aparente con la información que mantiene la entidad. Por lo que una gran cantidad de los casos de la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales terminan en desestimación (gráfico 9). Antes del año 2019, todos los ROS que entraban al Ministerio Público les era asignado un número de expediente para abrir una causa penal, lo que violentaba el carácter de confidencialidad de los reportes, sino que se dejaba en manos de los oficiales de cumplimiento de las entidades financieras y demás sujetos obligados de la

³³⁸ Rodríguez y Ortíz (director y directora del Instituto Costarricense de Drogas), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

³³⁹ Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

Ley 8204, la política de persecución penal ya que mediante los reportes determinaban a quién el Ministerio Público debía investigar.

Lo anterior causó que los auditores del Organismo de Investigación Judicial investiguen asuntos que no constituían delitos por lo que no quedaba suficientes recursos para perseguir asuntos que sí tenían base criminal. Por ello, desde septiembre de 2019 los reportes que recibe la Fiscalía son remitidos directamente al Organismo de Investigación Judicial para alimentar su base de datos y si se encuentra una conexión entre sospechosos de lavados de activos con la información entregada por la UIF se abre una causa penal.

Considerando que en la práctica es conocido que los bancos públicos y privados solo reportan lo que les conviene y sobre clientes de bajo perfil, y cuando lo hacen, es después de que el cliente retiró el dinero de las cuentas lo que impide realizar investigaciones.³⁴⁰

De acuerdo con el licenciado Chavarría³⁴¹, la UIF y el Ministerio Público han implementado modelos de trabajo con mecanismos para que las entidades financieras puedan congelar oportunamente los fondos de un cliente sin incurrir en un incumplimiento legal.

Es importante indicar que la mayoría de los ROS son elaborados por los bancos principales del país, así en el 2018 representaron el 80%, y en menor cantidad le siguen las cooperativas, las remesadoras, empresas financieras, aseguradoras, entre otras.³⁴² La falta de suministro de información por parte de las APNFD a través de los ROS limita la generación de información financiera por parte de la UIF. En el 2019³⁴³, esta superintendencia ha avanzado en el desarrollo de un sistema para la supervisión de las APNFD, sin embargo, no se precisa la fecha en que se espera estará listo ni cómo va a funcionar.

Buenas prácticas:

- *El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero constantemente actualiza la normativa vigente en lo que corresponde para asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados en el marco legal;*
- *La Superintendencias cuentan con un reglamento de gobierno corporativo que obliga a las entidades supervisadas por éstas a adoptar sanas prácticas internacionales que contribuye a la gestión de riesgos de legitimación de capitales;*
- *Las Superintendencias previstas en la Ley 8204 tienen a su disposición varios regímenes sancionatorios cuando alguno de los sujetos supervisados incumple sus obligaciones respecto a la identificación y revelación del beneficiario final así por ejemplo está el de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y el de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica;*
- *Las Superintendencias de Pensiones, de Seguros, de Entidades Financieras y de Valores conforman varios comités, entre ellos el de normativa transversal para asegurar que toda la normativa que se emita en materia de legitimación de capitales u otra materia, tome en cuenta a todos los mercados en que éstos operan;*

³⁴⁰ *Ibíd.*

³⁴¹ Rodríguez y Ortiz (director y directora del Instituto Costarricense de Drogas), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

³⁴² «Reportes de operaciones sospechosas» (2018), Instituto Costarricense sobre Drogas, acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uiif/ROS_2018/Reportes-de-Operaciones-Sospechosas-2018.pdf.

³⁴³ «Memoria Anual 2019», Superintendencia General de Entidades Financieras, acceso el 30 de noviembre de 2020, https://www.sugef.fi.cr/sugef/transparencia/informes_institucionales/memorias/MemoriaAnual2019.pdf.

- Las cuatro superintendencias han implementado una supervisión basada en riesgo para la detección de posibles casos de lavado de activos;
- En la ley y en la práctica se garantiza a las cuatro superintendencias la independencia técnica suficiente para el adecuado ejercicio de sus funciones;
- Las cuatro superintendencias programan capacitaciones en materia de lavado de activos para su personal;
- La Ley 9416 para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal impone la obligación a las personas jurídicas, fideicomisos privados, organizaciones sin fines de lucro y a los administradores de recursos de terceros a favor de sus clientes, proporcionar información sobre los beneficiarios finales que tengan una participación sustantiva;
- Según el GAFILAT se han adoptado medidas para impedir la utilización indebida de las personas jurídicas y se ha evidenciado la motivación de las autoridades por implementar buenas prácticas;
- Incremento en la utilización de la figura capitales emergentes como una forma para controlar el lavado de activos;
- La Unidad de Inteligencia Financiera posee un programa de capacitaciones anuales para los sujetos obligados del sistema financiero y no financiero y a estudiantes en materia de legitimación de capitales;
- La Unidad de Inteligencia Financiera emite alertas y boletines al sistema financiero, fiscalías, superintendencias y Organismo de Investigación Judicial para alertar sobre conductas sospechosas las cuales han incrementado desde el 2014;
- La Unidad de Inteligencia Financiera y el Ministerio Público han diseñado metodologías que les ha permitido efectuar congelamientos administrativos de forma rápida para poder asegurar la realización posterior de investigaciones;
- Las sanciones administrativas de la Ley 8204 (7786) fueron evaluadas y modificadas desde el 11 mayo del 2017 mediante Ley 9449, fortaleciendo la proporcionalidad en la gravedad de la falta, la magnitud del daño y la reincidencia.

Deficiencias:

- No se publica en los sitios web de las superintendencias competentes información sobre la supervisión que ejercen en materia de legitimación de capitales en sus mercados respectivos;
- Las Superintendencias de Pensiones y de Seguros no cuentan con especialistas en legitimación de capitales a tiempo completo en esta materia;
- El secreto profesional que les ampara a los abogados les impide cumplir adecuadamente sus obligaciones en materia de lavado de activos;
- Todavía no se ha creado una base de datos específica para el registro de beneficiarios finales de las organizaciones sin fines de lucro;
- La cuantía de las multas previstas en la Ley 9416 son muy bajas si se considera el daño que se podría ocasionar a la administración tributaria por falta de registro de la información requerida;
- Existen limitaciones legales que le impiden a la Dirección General de Tributación un eficaz intercambio de información con otras instituciones;
- La Dirección General de Tributación no tiene independencia tecnológica ya que depende del Banco Central quien es el administrador de la base de datos donde se registra la información de beneficiario final y la interacción entre ambas entidades puede ser lenta lo que dificulta en cierta medida el ejercicio de funciones de la Dirección;
- La Dirección General de Tributación no puede extraer libremente la información del registro de beneficiarios;
- Las Fiscalías Adjuntas de Probidad Transparencia y Anticorrupción y de Legitimación de Capitales tienen limitaciones para acceder a información confidencial lo cual impacta en sus labores investigativas;

- *Se da preferencia a la persecución del delito de legitimación de capitales asociado al narcotráfico y no al derivado de la corrupción;*
- *El Organismo de Investigación Judicial no tiene suficiente personal especializado para la investigación del delito de lavado de activos;*
- *No existen jueces especializados en materia de legitimación de capitales;*
- *En el 2017 el porcentaje de condena para el delito de legitimación de capitales asociado al narcotráfico fue menos de 3%;*
- *No posee evidencia sobre la calidad y efectividad de los Reportes de Operaciones Sospechosas;*
- *Incumplimiento reiterado por parte de Costa Rica de su compromiso de hacer públicas las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos;*
- *En el sitio web del Instituto Costarricense de Drogas no se encuentra información sistematizada sobre los resultados de las labores ejercidas por la Unidad de Inteligencia Financiera en todos los años;*
- *La Unidad de Inteligencia Financiera no posee el recurso humano suficiente;*
- *En los informes de rendición de cuentas de la Fiscalía General no consta datos desglosados sobre el número de acusaciones presentadas por el delito de legitimación de capitales provenientes de la corrupción y del narcotráfico.*

5.2 Arts. 53 y 56: Medidas para la recuperación directa de bienes

Lectura estratégica

Costa Rica no cuenta con legislación que regule la posibilidad de que otros Estados presenten directamente acciones judiciales en los tribunales costarricenses para la recuperación de sus activos como lo requiere la CNUCC, y tampoco ha recibido alguna solicitud para ello, por lo que existe incertidumbre entre las mismas autoridades sobre cuál es la vía idónea para ello. Uno de los procedimientos parece ser el del exequátur que contempla la posibilidad de que otros Estados obtengan sentencia condenatoria en sus propias jurisdicciones y luego la ejecuten en territorio costarricense, sin embargo, no se ha utilizado esta figura por lo menos desde el 2013, y menos aún para recuperación de activos extranjeros. Otro procedimiento es a través de la asistencia mutua internacional, la cual presenta algunas limitaciones en la práctica.

Así, en el país hay varios órganos competentes en esta materia como la Oficina de Asesoramiento Técnico y Relaciones Internacionales, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Justicia y Paz, la Secretaría de la Corte Suprema y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual puede generar falta de coordinación entre ellos, como en efecto ya ha ocurrido en la práctica. Por lo anterior, la OCDE ha expresado preocupación de que la asistencia internacional que presta Costa Rica no sea rápida ni eficaz.

En cuanto al intercambio de información, Costa Rica cuenta con normativa interna, así como con instrumentos internacionales que promueven una comunicación constante entre países. Además, forma parte de varios organismos regionales e internacionales que han permitido un intercambio de información proactivo entre entidades como las Fiscalías, Superintendencias, Organismo de Investigación Judicial y la Unidad de Inteligencia Financiera. Sin embargo, en la práctica ha resultado más ágil el intercambio cuando se utilizan los medios informales de comunicación, y aun así en ocasiones puede tardar meses hasta obtener una respuesta.

Por último, es importante destacar que Costa Rica no cuenta con estadísticas sobre el número de solicitudes de órdenes de decomiso recibidos de otros países, la cantidad recuperada de activos, el valor de los bienes decomisados, ni otra información relacionada a esta materia con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Lo que evidencia una necesidad urgente de recopilar y sistematizar la información, la cual además debe ser publicada para que sea de fácil acceso al público.

5.2.1 Marco jurídico sobre la posibilidad de que otros Estados tramiten acciones judiciales en Costa Rica

Sobre la recuperación de activos extranjeros por parte de otros Estados Parte, no hay información disponible en los sitios web de la Procuraduría General de la República, del Ministerio Público ni del Poder Judicial, por lo que la mayoría de la información en este apartado se obtuvo de pedidos de información y entrevistas realizadas a distintas autoridades.

En la legislación costarricense no está regulada la posibilidad de que otros Estados tramiten directamente acciones judiciales en los tribunales de justicia nacionales. Por ende, no hay prohibición expresa de que representantes de otros Estado entablen acciones civiles directamente en los tribunales nacionales para establecer la titularidad o propiedad de los bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado con arreglo a la Convención, o reclamen indemnización y daños perjuicios. Sin embargo, la vía para su ejecución no es en absoluto clara.

Según el Fiscal Adjunto de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, licenciado Carlos Meléndez³⁴⁴, la recuperación de activos se debería gestionar mediante una Asistencia Judicial Mutua de Cooperación Internacional para que la Procuraduría General de la República, como autoridad central, se constituya como parte procesal dentro de una causa penal en Costa Rica y presente las acciones civiles, así como solicite el decomiso y comiso de los bienes en cuestión. Esto se podrá realizar siempre y cuando exista un proceso penal abierto en Costa Rica, de lo contrario se tendría que tramitar una Asistencia Mutua de recuperación de bienes. Debido a que nunca se ha gestionado este trámite, no es posible indicar con seguridad cuál es el procedimiento a seguir.

Distinta opinión tiene el Fiscal Adjunto de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, licenciado Warner Molina³⁴⁵, y el Fiscal Auxiliar de la Oficina de Asesoramiento Técnico y Relaciones Internacionales, licenciado Henry Zúñiga³⁴⁶, según quienes se debe tramitar a través de la figura del *exequátur*³⁴⁷ que está regulada en el Código Procesal Civil. En ese sentido, cada Estado parte que pretende recuperar activos deberá contar con una sentencia condenatoria en su país, en la que se declare la comisión del delito y la titularidad del Estado sobre los activos, para luego ejecutarla en Costa Rica. Sin embargo, ello no se ha dado en la práctica ya que desde el 2013, la Oficina no ha recibido ninguna solicitud.³⁴⁸

Si bien no es posible señalar si en la práctica hay obstáculos para el ejercicio de las acciones judiciales por parte de Estados Parte, salvo por el hecho de que no está regulado en la legislación nacional, la recuperación de activos involucra costos que debe cubrir el Estado Parte cuando solicita asistencia internacional. La Ley 8204 prevé costos de administración,

³⁴⁴ Meléndez Sequeira (Fiscal Adjunto de la FAPTA), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

³⁴⁵ Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

³⁴⁶ Laura Cordero Capuano (jefa Oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

³⁴⁷ Exequátur es una figura procesal civil por la cual se reconoce y ejecuta sentencias y laudos arbitrales extranjeros.

³⁴⁸ Cordero Capuano (jefa Oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

mantenimiento, custodia, conservación, aseguramiento y disposición en que haya incurrido el Instituto Costarricense de Drogas mientras los bienes se encontraban en depósito judicial. Sin embargo, es preciso recordar que no se puede aplicar esta normativa para delitos relacionados a la corrupción, aunque como se mencionó anteriormente se elaboró un proyecto de ley para incluirlo.

Considerando que la asistencia mutua internacional parece ser una herramienta clave en la recuperación de activos extranjeros, es importante mencionar la principal limitación que existe en la práctica. Actualmente existe una multiplicidad de entidades que intervienen en la tramitación. Por un lado, está la Oficina de Asesoramiento Técnico y Relaciones Internacionales (OATRI), que actúa como la principal autoridad central para la asistencia judicial recíproca.³⁴⁹ Esta oficina verifica que la solicitud de asistencia judicial que presenta un Estado extranjero cumpla los requisitos correspondientes y contenga la prueba pertinente. Además, actúa como enlace con las autoridades extranjeras, requiere información adicional o pruebas cuando la solicitud recibida es incompleta, y da seguimiento a las solicitudes de asistencia judicial salientes.³⁵⁰

Por otro lado, está la Procuraduría General de la República que es la autoridad central de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Su participación en el trámite de asistencia mutua es recibir la solicitud, realizar una verificación superficial de las formalidades ya que no controla si la prueba remitida es suficiente, y la envía a la OATRI. También interviene el Ministerio de Justicia y Paz y la Secretaría de la Corte Suprema en calidad de autoridades centrales para el tratado bilateral de asistencia judicial recíproca con Paraguay y para las solicitudes que no tienen como base legal un tratado internacional en cuyo caso también participa el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según la OCDE, el sistema actual no es óptimo y existe preocupación de que la asistencia que presta Costa Rica no sea rápida y eficaz por dos cuestiones principalmente. La primera está relacionada a la alta fragmentación de actores en la materia que puede generar una falta de coordinación. Por ejemplo, las solicitudes que se envían a otros países lo pueden hacer las diferentes autoridades centrales sin pasar necesariamente por la OATRI, lo cual ya ocurrió en dos ocasiones cuando la Procuraduría General de la República envió solicitudes a Guatemala y a Panamá sin conocimiento de esta Oficina que es la autoridad central en asistencia judicial³⁵¹. Asimismo, por la diversidad de procedimientos que son aplicables dependiendo de la base legal para la asistencia judicial que le corresponde ejecutar a cada autoridad, puede generar confusiones en las mismas autoridades costarricenses. Por ello, la OCDE recomendó la consolidación de la autoridad central, pues también se encontró que la participación de algunas entidades, como la Procuraduría General de la República y la Secretaría del Tribunal Supremo solamente retrasan el trámite.

El licenciado Meléndez de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, opina que la cooperación internacional es lenta y burocrática. El hecho de que la Procuraduría

³⁴⁹ «Reporte de la Fase 2 de Implementación de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales», Ministerio de Justicia y Paz, acceso el 30 de noviembre de 2020, <http://www.mjp.go.cr/Cohecho/Cohecho>.

³⁵⁰ *Ibíd.*

³⁵¹ *Ibíd.*

General de la República sea la autoridad central de los convenios de anticorrupción, genera un cuello de botella, además que no aporta valor agregado pues el Ministerio Público es el que ejecuta finalmente todas las solicitudes. Resulta conveniente la necesidad de valorar la participación de algunas entidades en la tramitación de las asistencias judiciales. Sin embargo, el Fiscal Auxiliar de la OATRI, licenciado Zúñiga, atribuye las limitaciones en la tramitación en la fundamentación de las solicitudes de asistencia que recibe de las autoridades de otros países.

Sin perjuicio de lo anterior, la OCDE encontró que en la práctica desde el 2014-2019 el tiempo de respuesta de la OATRI a las 430 solicitudes recibidas fue de 4,2 meses, lo cual es inferior a las que están relacionadas a temas de corrupción en donde algunas (6) alcanzaron 5 meses. Por otro lado, la FAPTA ejecutó 10 solicitudes con un promedio de respuesta de 6,5 meses, es decir muy superior a las de la OATRI. Sin embargo, los plazos para las solicitudes de asistencia que se refieren a información bancaria son más largos, ya que se requiere la aprobación judicial para el levantamiento del secreto bancario. Así, desde el 2014, el tiempo promedio de ejecución fue de 7,6 meses para las que requerían información bancaria y de otro tipo, y de 9,5 meses para las solicitudes que solo buscaban información bancaria, lo cual es el doble al promedio de tiempo de ejecución de todas las solicitudes que es de 4,2 meses.

Costa Rica requiere doble incriminación para los casos de asistencia judicial recíproca que requieren medidas coercitivas para las que se requiera de una autorización judicial. Niega las solicitudes de asistencia judicial recíproca que podrían dañar razonablemente su soberanía, seguridad o comprometer secretos de Estado, aunque no lo ha hecho en la práctica.

5.2.2 Intercambio de información

Costa Rica tiene normativa interna que fomenta el intercambio de información así por ejemplo hay la Ley 7557 de Aduanas y su Reglamento, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y la Ley Antilavado. Asimismo, a nivel internacional, el país ha firmado convenios de cooperación bilateral y multilateral, entre los más relevantes se encuentran la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa en Materia Tributario de la OCDE y la Convención Centroamericana sobre Asistencia Legal. No obstante, no existen acuerdos celebrados con países de África y Oceanía. Asimismo, es miembro de la Red de Aplicación de la Ley contra la Corrupción de América Latina y el Caribe de la OCDE, y la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional.³⁵²

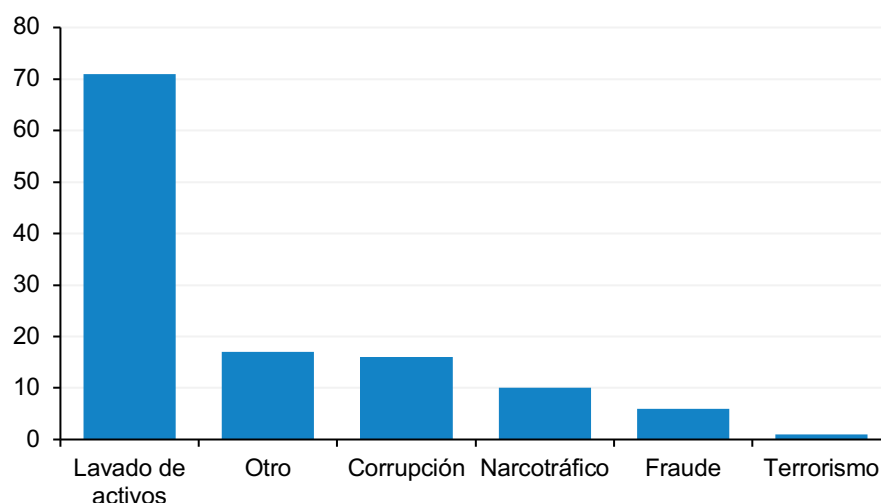
Por otro lado, a nivel de UIF, se ha firmado 11 memorandos de entendimiento bilaterales y uno a nivel regional cuyo alcance abarca a siete países de Centroamérica, sin embargo, según el jefe de esta Unidad, licenciado Chavarría, los memorandos son solo una formalidad ya que no lo requieren para un intercambio de información proactivo. Desde el 2010 Costa Rica es parte de la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT, para facilitar el intercambio informal de información y con ello fortalecer los mecanismos de recuperación de activos de origen ilícito. Igualmente, Costa Rica es parte del Grupo EGMONT desde 1998, que tiene como objetivo proporcionar un foro para fomentar el apoyo de los gobiernos en la lucha contra

³⁵² Véase «Reporte de la Fase 2 de Implementación de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales», Ministerio de Justicia y Paz.

el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros, a través de la sistematización de la cooperación internacional por medio del intercambio recíproco de información.³⁵³ En el año 2014 se atendieron un total de 31 solicitudes de cooperación en el marco del Grupo Egmont y dos solicitudes en el marco de la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT.

Durante el 2017, la UIF atendió 56 requerimientos de información en investigaciones seguidas por otros países. De estos, el delito más investigado fue de lavado de activos (58,68%) seguido por el de corrupción (13,22%).³⁵⁴

Gráfico 10. Cantidad de delitos investigados en la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT, 2017



Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera (2018)³⁵⁵

Una de las investigaciones de legitimación de capitales en que se conoce sobre la existencia de intercambio de información entre autoridades costarricenses y de otros países fue el caso *Liberty Reserve*. Gracias a los ROS emitidos a la UIF de dos entidades financieras nacionales de Costa Rica las cuales se enviaron al Ministerio Público para la correspondiente investigación, esta última mantuvo reuniones con autoridades de Estados Unidos para compartir información y crear una estrategia de trabajo conjunto que resultó en el descubrimiento de una organización criminal liderada por la empresa.³⁵⁶ Se desconoce si este intercambio se originó por algún acuerdo, convenio o memorando de entendimiento ya que en los informes de labores de la UIF no se proporciona estos detalles sobre el caso.

Asimismo, es preciso indicar que Costa Rica es parte de la Secretaría Ejecutiva de la Red de Fiscales Centroamérica (REFCO) cuyo objetivo es entablar contacto directo entre los fiscales, compartir información, investigaciones, experiencias y realizar casos de forma conjunta.³⁵⁷

³⁵³ Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

³⁵⁴ Véase «Nuestra labor», UIF / ICD (2018), acceso el 2 de noviembre de 2020, https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/MEMORIA_%20JULIO_2018.pdf.

³⁵⁵ *Ibíd.*

³⁵⁶ Véase «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), GAFILAT.

³⁵⁷ *Ibíd.*

También es parte de la Asociación Iberoamericana de Fiscales Públicos y del Consejo Centroamericano y del Caribe de Fiscales Públicos. A decir del Fiscal Adjunto de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, la cooperación es más eficaz cuando se hace por medios informales, ya que se presentan limitaciones cuando se formaliza el trámite. Además, en muchas ocasiones no se brindan respuestas por parte de los países requeridos con la celeridad o con la información necesaria.

Para el Fiscal Adjunto de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, la cooperación para el intercambio de información tampoco ha sido recíproco. Mientras que Costa Rica responde requerimientos en menos de 24 horas, si no es información que se deba obtener con orden de un juez, y en promedio en tres meses, sin embargo, no ha recibido el mismo trato de otros países, incluso por medios informales se demoran meses.³⁵⁸

El Organismo de Investigación Judicial también participa de diversos convenios regionales con sus homólogos para el fortalecimiento de sus capacidades, sin embargo, al no existir estadísticas en los sitios web de ambas entidades, no ha sido posible determinar el grado de utilización y efectividad.

Respecto a las superintendencias encargadas de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de legitimación de capitales, según las memorias anuales algunas poseen memorandos multilaterales de entendimiento y de intercambio de información a nivel regional e internacional. Por ejemplo, la Superintendencia General de Valores está en proceso de aprobación para su adherencia al Memorándum Multilateral de Entendimiento por parte de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, y se espera que para el 2021 se realice la suscripción.³⁵⁹ Los beneficios de este son varios como la cooperación con otros entes supervisores, accesibilidad a información de otros países, y el fortalecimiento a la capacidad de detectar actuaciones irregulares. Lo importante de este instrumento es que les brinda a los países signatarios la seguridad jurídica de que la información extranjera que reciben es veraz para poder ser utilizada como prueba válida.

Buenas prácticas:

- *Costa Rica es suscriptor de varios convenios de cooperación bilateral y multilateral, y es miembro de múltiples redes en América Latina y el Caribe.*

Deficiencias:

- *No hay información en los sitios web de las instituciones públicas sobre la posibilidad de que otros Estados tramiten acciones judiciales en Costa Rica para la recuperación directa de bienes;*
- *En la normativa nacional no se regula expresamente sobre la recuperación directa de bienes por parte de otros Estados lo que ha causado incertidumbre entre los funcionarios públicos;*
- *Hay multiplicidad de entidades que participan de la asistencia mutua internacional lo que podría conducir a un trabajo descoordinado, ineficaz y lento;*
- *Varios procedimientos coexisten para la atención de peticiones de asistencia mutua que resultan confusas en la práctica;*

³⁵⁸ Molina (fiscal adjunto de la Fiscalía Adjunta contra la Legitimación de Capitales), en oficio N°. 410-FALC-2020 enviado a la autoridad el 6 de noviembre de 2020.

³⁵⁹ Fernández Garita (Superintendente General de Valores), en conversación con la autoridad, diciembre de 2020.

5.3 Art. 57.3(a), (b) y (c): Devolución y disposición de los bienes confiscados

Lectura estratégica

Costa Rica es suscriptor de varios instrumentos internacionales que le han permitido atender solicitudes extranjeras de congelamiento y comiso de activos, sin embargo, según el GAFILAT hace falta mayor desarrollo para la restitución y repatriación de bienes. A nivel interno, el país no posee legislación que regule expresamente la disposición y devolución de bienes de origen extranjero, y tampoco ha recibido solicitudes en ese sentido por lo que las autoridades desconocen qué procedimiento se debe seguir en la práctica. Sin embargo, el Instituto Costarricense de Drogas está en proceso de suscribir instrumentos regionales e internacionales, así como alianzas con otros países para regular esta materia. Además, está en revisión la Ley 8204 para proponer en el futuro reformas que permitan la atención de requerimientos de recuperación y devolución de activos, aunque se desconoce cuándo se va a presentar ante la Asamblea Legislativa.

5.3.1 Marco Jurídico

Se debe aclarar que en Costa Rica la figura de confiscación es prohibida por la Constitución Política, sin embargo, lo más cercano que se tiene es el comiso.³⁶⁰ Al igual que el apartado anterior, en los sitios web de la Procuraduría General de la República, del Ministerio Público y del Poder Judicial no hay información disponible sobre la devolución y disposición de los bienes comisados por lo que la mayoría de la información de este apartado se obtuvo a través de pedidos de información y de entrevistas realizadas a distintas autoridades.

De acuerdo con el Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica (IEM) del año 2015 elaborado por el GAFILAT, el país ha suscrito varios convenios internacionales en la materia como la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Tratado Centroamericano de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales y la Convención Interamericana sobre Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, lo que le ha permitido dar seguimiento a peticiones de extradiciones y el congelamiento y comiso de activos solicitados por terceros países. No obstante, según el GAFILAT, Costa Rica debe incrementar el uso de mecanismos de repatriación, repartición y restitución de bienes. Además, no es posible la aplicación del decomiso o comiso de bienes de interés económico de valor equivalente³⁶¹ lo que podría limitar la cooperación internacional.³⁶²

Por otro lado, la legislación costarricense no ha regulado expresamente sobre la devolución y disposición de bienes de origen extranjero y menos aún sobre la posibilidad de indemnizar a las víctimas una vez que se haga efectiva la devolución al otro Estado Parte. Solamente la Ley 8204 dispone sobre la devolución de bienes a terceros de buena fe, a quienes se les deberá comunicar sobre la posibilidad de presentarse en el proceso judicial para que puedan hacer valer sus derechos sobre los bienes en cuestión, para lo cual tienen que cumplir una

³⁶⁰ El comiso es una sanción penal accesoria que se ejecuta una vez que la sentencia condenatoria adquiere firmeza.

³⁶¹ Bienes de interés económico equivalente se refiere al decomiso o comiso de bienes pertenecientes a los condenados que no son procedentes de la comisión del delito porque no ha sido posible ejecutar el decomiso o comiso sobre éstos.

³⁶² «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» Gafilat, acceso el 15 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/IEM_Costa_Rica_Final_20.pdf.

serie de requisitos. Aunque, como se mencionó anteriormente, esta ley se refiere a los delitos de legitimación de capitales provenientes del narcotráfico y otros delitos graves, pero se espera que pueda extender esa norma al delito de corrupción. Por lo que no se descarta la posibilidad de que otros Estados Parte puedan hacer lo mismo cuando entre en vigencia la reforma. Sin embargo, en este caso, debería ser la Procuraduría General de la República o la Oficina de Asesoramiento Técnico y Relaciones Internacionales quien notifique a los Estados sobre causas penales abiertas en las que podrían tener algún interés, aunque se desconoce si esta entidad alguna vez lo ha hecho o si cuenta con un procedimiento interno de esta naturaleza.

Respecto a la Oficina de Asesoramiento Técnico y Relaciones Internacionales³⁶³, hasta la fecha no ha recibido solicitudes de asistencia internacional para devolución de activos extranjeros con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por lo que no es posible indicar en la práctica qué vía se utiliza para este trámite. Únicamente han gestionado solicitudes para la devolución de activos que son evidencia en procesos judiciales tramitados en el extranjero relacionados a otros delitos que no son de corrupción, así por ejemplo se devolvió un automóvil a Nicaragua en el marco de una investigación de homicidio.

Por otro lado, la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes recibió un pedido de Estados Unidos para la devolución de un dinero que está vinculado a un delito cometido en ese país. Aunque ese delito no está relacionado a ninguno de los previstos en la CNUCC, es importante evidenciar cómo la Fiscalía da trámite a este tipo de solicitudes. Así, los hechos del caso son que el imputado cometió un delito de fraude en Estados Unidos y con el capital obtenido compró una casa en Costa Rica, donde se abrió una investigación en su contra por legitimación de capitales. Una vez realizada la extradición del ciudadano a Estados Unidos, se declaró culpable y pactó con la justicia norteamericana para que la indemnización a las víctimas se pague con el producto de la venta del inmueble. Por lo que Estados Unidos solicitó a Costa Rica la venta de la propiedad y la devolución del dinero que se obtenga.

Según el Fiscal Adjunto, licenciado Warner Molina, antes de realizar la devolución están valorando la afectación al orden socio-económico de Costa Rica como consecuencia de la compra de la propiedad con fondos ilícitos, ya que la misma fue adquirida en perjuicio de otros sujetos económicos que actuaban en la zona y se creó una plusvalía artificial en las propiedades colindantes. Lo cual, si bien no constituye un obstáculo para la devolución de los activos, sí es un factor determinante para el cálculo del monto que se devolvería. Se desconoce cuánto tiempo va a durar este análisis y si ese es el único factor que se va a analizar.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que el Instituto Costarricense de Drogas está desarrollando alianzas con otros países e instrumentos regionales e internacionales para la devolución de los activos.³⁶⁴ Además, están revisando la normativa para determinar qué

³⁶³ Cordero Capuano (jefe Oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales de la Fiscalía General), en oficio N° 850-OATRI-FGR-2020 enviado a la autoría el 12 de noviembre de 2020.

³⁶⁴ Rodríguez y Ortíz (director y directora del Instituto Costarricense de Drogas), en conversación con la autoría, diciembre 2020.

reformas se debe realizar a la Ley 8204 para la recuperación y devolución de activos, sin embargo, se desconoce para cuando se va a presentar algún proyecto de ley.

Buenas prácticas:

- *El país es suscriptor de varios instrumentos internacionales que ha facilitado la atención de requerimientos extranjeros para extradiciones, congelamiento y comiso de activos;*
- *Está en proceso la consolidación de alianzas internacionales y la suscripción de instrumentos regionales e internacionales para la devolución de activos extranjeros;*
- *Se está revisando la Ley 8204 para introducir reformas que faciliten la recuperación y devolución de activos extranjeros.*

Deficiencias:

- *No hay información disponible en los sitios web de las entidades públicas sobre la devolución y disposición de bienes extranjeros;*
- *Costa Rica no cuenta con legislación que regule expresamente la devolución y disposición de bienes extranjeros que han sido objeto de decomiso o comiso;*
- *No es posible el decomiso o comiso de activos de interés económico de valor equivalente.*

6 Acontecimientos recientes

Este apartado se va a centrar en dos acontecimientos recientes. El primero está relacionado a la materia de contratación pública en el contexto de declaratoria de la pandemia en el año 2020 por el coronavirus (COVID-19), y el segundo se refiere a los avances para la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales del Organismo en el marco de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Así, debido a que el año 2020 estuvo marcado por la declaratoria mundial de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud con ocasión del coronavirus (COVID-19), es importante recalcar la experiencia de Costa Rica en materia de contratación pública³⁶⁵ durante estos últimos meses. Así, en la plataforma de gestión de la información del Ministerio de Planificación y del Banco de Desarrollo Interamericano “MapaInversiones”³⁶⁶ cuyo objetivo es mejorar la transparencia y la eficiencia de las inversiones públicas, ha incluido un nuevo módulo denominado “Módulo Covid-19”³⁶⁷ como un intento de mantenerse al día con el acelerado ritmo de gasto público que ha experimentado el país para sobrellevar los efectos de la pandemia.

Este módulo permite fortalecer la trazabilidad de los recursos, apoyar al proceso de toma de decisiones, monitorear, dar seguimiento y fomentar la interacción con la ciudadanía y otros actores sociales con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas. Es decir, a partir de la información publicada va a ser posible identificar irregularidades en la utilización de los recursos públicos, pero solo si las entidades hacen disponible toda la información, lo cual no siempre sucede en la práctica. Ese es el caso del contrato suscrito en diciembre de 2020 entre la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia y las empresas Pfizer y BioNTech para la adquisición de tres millones de dosis de vacunas para contrarrestar el COVID-19 en el país. Se divulgó cierta información en los medios de comunicación sobre este contrato e incluso se conoce el precio total que es setenta millones de dólares e individual pero no la totalidad del contrato.³⁶⁸

Si bien la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia no tuvo más opción que aceptar la cláusula de confidencialidad para recibir las vacunas, es importante tener presente las recomendaciones contenidas en el informe elaborado por los trece capítulos latinoamericanos de Transparencia Internacional, entre ellos la Asociación Costa Rica Íntegra, sobre los riesgos de corrupción asociados a la suscripción de compras y

³⁶⁵ En cuanto a los avances legislativos en materia de contratación pública, consultar el apartado “Contratación Pública” de la Sección IV de este informe para conocer más sobre el proyecto de “Ley General de Contratación Pública”.

³⁶⁶ «Mapainversiones», Banco Interamericano de Desarrollo, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/iniciativas-mapainversiones>.

³⁶⁷ Ibid, «Módulo COVID-19», Banco Interamericano de Desarrollo, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/modulo-covid19>.

³⁶⁸ Sebastián May Grosser. “Gobierno confirma que tres millones de vacunas Pfizer tiene un costo de 36 millones”, Delfino.Cr, acceso el 3 de marzo de 2021. <https://delfino.cr/2021/01/gobierno-confirma-que-3-millones-de-vacunas-de-pfizer-biontech-tienen-un-costo-total-de-36-millones>; Paulo Villalobos Saborío, «Jerarca de CNE: Si se rompe confidencialidad en contrato con Pfizer se suspende suministro de vacuna» (2020), *Ameliarueda.com*, acceso el 1 de enero de 2021, <https://www.ameliarueda.com/nota/revelar-precio-vacuna-covid19-suspension-pfizer-noticias-costarica>.

contratos públicos en el marco de una emergencia³⁶⁹, como la actual. Así, algunas se refieren a la publicación de información en formato de datos abiertos, a la rendición de cuentas y a la necesidad de garantizar la competencia, por lo que el Gobierno debería procurar tomar medidas para transparentar los procesos de tal forma que se garantice una buena administración de los recursos públicos y genere confianza en la población.

Por otro lado, como se mencionó en apartados anteriores de este informe, Costa Rica ha emitido constantemente normativa para adecuar su ordenamiento jurídico a estándares y buenas prácticas internacionales para lo cual también ha suscrito varios convenios internacionales en materia de lucha contra la corrupción. Así, por ejemplo, en el marco de adhesión al Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el país ratificó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en el 2017, para cuya implementación ha adoptado acciones legislativas significativas.³⁷⁰ Así, está Ley No. 9699 de Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos en el 2019. Sin embargo, todavía existen preocupaciones acerca de la forma en que se encuentra tipificado el delito de cohecho extranjero en el país ya que no cubre las manifestaciones más comunes de este delito.

En el reporte³⁷¹ de la segunda fase de implementación de la Convención, la OCDE concluyó que las autoridades costarricenses no investigan proactivamente las denuncias ni tampoco priorizan la persecución de este crimen debido, en parte, a la falta de recursos. Además, encontró que en esta materia participan algunas entidades que no deberían como la Procuraduría General del Estado que solamente consumen recursos y ponen en peligro los procesos. Además, es necesario mayor transparencia en los acuerdos de colaboración que se pactan con los delincuentes, así como en las resoluciones extrajudiciales. Asimismo, recomendó una mayor aplicación de congelamientos bancarios, no reducir las penas a las empresas que han reportado casos de soborno sobre los cuales las autoridades ya tienen conocimiento, extender el alcance de las extradiciones a delitos que han sido cometidos en Costa Rica y que tienen efectos en otro país, entre otros. Está programado para marzo de 2021 un reporte oral por parte de Costa Rica sobre la implementación de todas las recomendaciones.

³⁶⁹ Transparency International, «Contrataciones públicas en estados de emergencia: Elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias» (2020), acceso el 1 de enero de 2021, <http://d1qgtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Riesgos-de-Corrupci%C3%B3n-Contrataciones-P%C3%BAlicas-COVID-19.pdf>.

³⁷⁰ OECD, «Implementing the OECD Anti-Bribery Convention» (2019), acceso el 1 de enero de 2021, <https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase-2-Report-ENG.pdf>.

³⁷¹ *Ibíd.*

7 Recomendaciones

Artículo 5: Políticas y prácticas de prevención a la corrupción

- Aprobar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción lo más rápido posible e iniciar su implementación.
- Continuar con la implementación de los compromisos de las Acciones de Estado Abierto y realizar las evaluaciones de seguimiento.
- Introducir reforma normativa para asignar a una entidad pública, como la Procuraduría de Ética Pública, el liderazgo de la prevención de la corrupción, que entre otras funciones se incluya la de elaboración e implementación de estrategias nacionales, con los recursos necesarios para realizar estas acciones.

Artículo 6: Órganos de prevención

- Dotar de más recursos económicos y humanos especializados a las tres entidades para desarrollar sus capacidades de prevención, investigativas y de sanción, así como mecanismos de evaluación de su eficacia y eficiencia.
- Incluir dentro de los presupuestos institucionales partidas independiente para la PEP y la FAPTA de tal forma que se pueda monitorear su dedicación de recursos.
- Fortalecer la independencia de la Contraloría General de la República en el ámbito presupuestario y mejorar los procesos de nombramiento de jerarcas.
- Aprobar el proyecto de ley número 20.978 que promueve la implementación de una carrera fiscal en el Ministerio Público basada en el principio de reconocimiento al mérito para garantizar la transparencia en el proceso de selección y ascenso de los fiscales.
- Realizar reformas normativas para que los informes preliminares que emite la PEP sean obligatorios.
- La PEP y la FAPTA deben rendir cuentas en un informe independiente sin perjuicio que los resultados de sus funciones se presenten en los informes institucionales de la Procuraduría General de la República y de la Fiscalía General respectivamente.
- Fortalecer las auditorías que realizan las Auditorías Internas y la Contraloría General de la República para que aporten mayores insumos al Ministerio Público.

Artículo 8.4: Mecanismos de presentación de informes y la protección de los denunciantes

- Aprobar el proyecto de ley de reforma parcial a la “Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito” para regular los mecanismos de protección de los funcionarios públicos.
- Asignar a un órgano la competencia para brindar protección a los funcionarios públicos frente a represalias tomadas en su lugar de trabajo.
- Diseñar un marco regulatorio claro en todas las entidades públicas para la tramitación de denuncias, particularmente anónimas.
- Fortalecer la garantía de confidencialidad y de anonimato de los denunciantes en los canales de denuncia de la Contraloría, la Procuraduría de Ética Pública y el Ministerio Público.

- Registrar e informar sobre los resultados de los canales de denuncia, de tal forma que se cuente con información oportuna y completa sobre los temas denunciados, instituciones, poblaciones afectadas, resolución, duraciones, etc.

Artículo 9.1: Contratación pública

- Impulsar el proceso de incorporación al Sistema de Compras Públicas de las entidades públicas que faltan.
- Aprobar el proyecto de ley número 21.546 denominado “Ley General de Contratación Pública”, incluyendo mociones que incorporen aspectos de transparencia y participación ciudadana.
- Reforzar el sistema de control interno de las entidades públicas para que mejore los procesos de contratación.
- Programar al Sistema de Compras Públicas para que permita el acceso a información masiva, de datos abiertos, comparable y sin excepciones.
- Incorporar más participación ciudadana y estándares de independencia al proyecto de Observatorio de Compras Públicas, recientemente anunciado por el Ministerio de Hacienda.

Arts. 10 y 13.1: Acceso a la información y Participación de la sociedad

- Aprobar una ley de acceso a la información que permita subsanar los vacíos de la legislación vigente.
- Terminar la construcción del Portal Nacional de Datos Abiertos.
- Seguir implementado la figura del Oficial de Cumplimiento hasta alcanzar a todas las entidades públicas.
- Hacer accesible al público en general los informes de los Oficiales de Acceso a la Información en los sitios web institucionales.
- Aplicar sanciones a los jerarcas institucionales que no incluyan en los informes de labores anuales una sección de acceso a la información.
- Hacer públicas las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos.
- Regular las excepciones al derecho de acceso a la información para que no exista abuso por parte de las entidades públicas en las declaratorias de confidencialidad, especialmente en lo que se refiere a secretos industriales, comerciales o económicos.
- Ejecutar más campañas de sensibilización para promover la participación activa de la población joven costarricense.
- Mejorar la publicidad y los mecanismos de participación ciudadana en las entidades públicas.

Art. 11: Poder Judicial y Ministerio Público

- Reformar los procesos de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema para que sean garantía de personas con idoneidad, seleccionados con criterios objetivos, más publicidad y transparencia.
- Evaluar cuáles órganos de control son esenciales para la detección, investigación y sanción de los casos de corrupción en el Poder Judicial y para evitar duplicidad de funciones y crear mejores estrategias de coordinación entre éstos.

- Dotar de más recursos financieros y humanos a los órganos del Poder Judicial para la prevención y sanción de la corrupción.
- Publicitar de forma sistematizada la información relacionada a casos de corrupción detectados en el Poder Judicial y los resultados de las gestiones realizadas.
- Fortalecer la capacidad e independencia del régimen disciplinario judicial.
- Considerar descentralizar la oficina de la Inspección Judicial para que tenga presencia a nivel nacional.
- Valorar la posibilidad de instaurar un Tribunal de Apelaciones para conocer de los recursos que se planteen en contra de las resoluciones del Tribunal de Investigación Judicial, que no sean conocidas por el Consejo Superior que no tienen el conocimiento en esta materia.
- Monitorear y publicitar los resultados de la implementación de las iniciativas “Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en el tema de detección de fraude o corrupción y métodos de anticorrupción” y “Sistema de alerta temprana”.

Arts. 52.1, 52.5, 52.6, 58: Antilavado de dinero

- Unificar los dos tipos de delito de legitimación de capitales para que la Fiscalía encargada de su persecución pueda investigarlo sin las limitaciones que existen actualmente en la legislación.
- Publicar los resultados del monitoreo e inspecciones que realizan las superintendencias en los entes supervisados de manera agregada y cumpliendo los estándares internacionales en materia de protección de datos.
- Las Superintendencias deben supervisar la implementación del sistema de prevención de riesgos de LA/FT/FPADM en los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley 7786.
- Proporcionar los recursos necesarios para que las entidades encargadas destinen más personal y tecnología a la prevención y detección de casos de lavado de activos en sus respectivos mercados.
- Revisar la normativa sobre el secreto profesional que ampara al gremio de abogados para introducir modificaciones que les permita cumplir con sus obligaciones de debida diligencia en materia de lavado de activos.
- Valorar realizar reformas normativas que permitan un adecuado intercambio de información entre la Dirección General de Tributación y demás instituciones para que pueda detectar casos de lavado de activos.
- Implementar el proyecto que está desarrollando la Dirección General de Tributación que les permitirá tener independencia tecnológica y hacer más eficaz el abordaje preventivo en materia de lavado de activos.
- Direcccionar más los esfuerzos de la Fiscalía General y del Instituto Costarricense de Drogas en la legitimación de capitales provenientes de actos de corrupción.
- Ofrecer más capacitaciones al personal del Ministerio Público y jueces en materia de lavado de activos.
- Publicitar los hallazgos y resultados de las inspecciones y de los monitoreos que realizan las superintendencias para evidenciar el nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de lavado de activo de manera agregada y en el marco de la normativa vigente sobre protección de datos.

- Publicar estadísticas e información sobre casos de recuperación y devolución de activos de origen nacional y extranjero.
- Valorar la elaboración de iniciativas legales para hacer posible el comiso de bienes de valor equivalente.
- Direccionar los recursos provenientes de las aprehensiones de dinero en efectivo, productos financieros, valores o del producto de bienes vendidos por el ICD de manera que también puedan atender mejor a las necesidades de los demás órganos que actúan en el área de combate de delitos.
- Tipificar sanciones de naturaleza administrativa y civil proporcionales y disuasivas para los gerentes y altos directivos de los sujetos obligados.

Arts. 53 y 56: Medidas para la recuperación directa de bienes

- Publicar en los sitios web de las entidades públicas competentes información y estadísticas relacionadas a las solicitudes de comiso y en general de recuperación de activos por parte de otros Estados que fueron producto de un acto de corrupción.
- Legislar sobre los métodos y procedimientos para la devolución de activos extranjeros a otros Estados.
- Consolidar la autoridad central en materia de asistencia mutua internacional en una sola entidad pública y eliminar las competencias del resto.
- Fortalecer alianzas internacionales y la suscripción de instrumentos regionales e internacionales para la devolución de activos extranjeros
- Revisar la Ley 8204 para introducir reformas que faciliten la recuperación y devolución de activos extranjeros
- Agilizar los procesos judiciales de levantamiento del secreto bancario cuando sea para atender solicitudes de asistencia mutua internacional.
- Reformar la legislación que requiere doble incriminación para los casos de asistencia judicial recíproca.
- Valorar la posibilidad de presentar propuestas a los organismos internacionales de los que es parte Costa Rica y diversas entidades públicas para mejorar la cooperación y los tiempos de respuesta a solicitudes de asistencia.

Art. 57.3 (a), (b) y (c): Devolución y disposición de los bienes confiscados

- Aumentar la utilización de herramientas como repatriación, repartición y restitución de bienes.
- Presentar lo más rápido posible la iniciativa legal que reforme a la Ley 8204 para regular la devolución y disposición de bienes extranjeros.
- Reformar la normativa de tal forma que se permita el decomiso y comiso de activos de interés económico de valor equivalente.
- Publicar en los sitios web de las entidades información sobre solicitudes de devolución, el procedimiento aplicable y demás datos relevantes en la materia.

8 Bibliografía

- Aragón Matamoros, Israel. «Mecanismo De Revisión Independiente (MRI): Informe De Fin De Término De Costa Rica 2015-2017», acceso el 5 de agosto de 2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/06/Costa-Rica_End-of-Term_Report_2015-2017.pdf.
- Arguedas, Carlos. «Corte aprueba nuevas reglas de conducta para funcionarios judiciales» (2019), *La Nación*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/corte-aprueba-nuevas-reglas-de-conducta-para/GVYNLOXCCJF7DPYBOUFXXQJDVQ/story/>.
- Arias, Randall; Gómez, Steffan; Rivera, Tracy Paola y Villarreal Fernández, Evelyn. *Opening Government? The Case of Costa Rica in the Open Government Partnership*, 2016. <https://www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2018/12/Costa-Rica-final.pdf>.
- Arley, Alejandro. «Procuraduría querrela a Celso Gamboa y Juan Carlos Bolaños por caso de viaje a Panamá» (2020) *Columbia*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://columbia.co.cr/noticias/economia/19584-procuraduria-querella-a-celso-gamboa-y-juan-carlos-bolanos-por-caso-de-viaje-a-panama>.
- Arrieta, Esteban. «Tres magistrados salpicados en el “Cementazo” ya fueron sustituidos» (2020), *La República*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.larepublica.net/noticia/tres-magistrados-salpicados-en-el-cementazo-ya-fueron-sustituidos>.
- Arroyo Meléndez, Francisco; Pérez Cortés, Any; Ventura Robles, Manuel y Viquez Cerdas, Cristina. «Informe final del panel independiente para la elección de magistrados/as de la sala constitucional y la sala tercera de la corte suprema de costa rica» (2018), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa%20rica/Actividades%20cr/180516%20Eleccion%20Magistrados%20Magistradas/Informe%20Panel%20Independiente%20Eleccio%CC%81n%20Magistrados%20as%202018.pdf>.
- Asamblea Legislativa, «Mecanismos de Participación y Comunicación», acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos_Participacion_Ciudadana/MECANISMOS%20DE%20PARTICIPACION%20Y%20COMUNICACION%20C3%93N%20CIUDADANA.docx.
- Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA). «Índice de Transparencia en Contratación Pública (ITCP) Resultados y Conclusiones para Costa Rica», acceso el 7 de septiembre, <http://accesa.org/wp-content/uploads/2019/04/ITCP-CR-Reporte-final.pdf?>.
- Banco Central de Costa Rica, «Guía Central: Central Directo: Conozca a su Cliente - Cumplimiento», acceso el 30 de septiembre de 2020, (2019), https://www.centraldirecto.fi.cr/Sitio/CentralDirecto/Guias/Guia_conozca_cliente.pdf.
- Banco Interamericano de Desarrollo. «Mapainversiones», *iadb.org*, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/iniciativas-mapainversiones>.
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF). «Acuerdo SUGEF 16-16 Reglamento sobre gobierno corporativo», acceso el 30 de noviembre de 2020, (2016), [https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2016-16%20\(v%2002%20%20diciembre%202016\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2016-16%20(v%2002%20%20diciembre%202016).pdf).
- Contraloría General de la República. «Acceso a la Información: Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/acceso-info.html>.

- Contraloría General de la República. «Calendario anual de las actividades de capacitación», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/04-servicios/capacitacion/centro-capacitacion.html>.
- Contraloría General de la República. «Consulta Nacional de Transparencia», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt/index.html>.
- Contraloría General de la República. «Consulta Nacional de Prevención de la Corrupción», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc/index.html>.
- Contraloría General de la República. «Encuestas Nacionales», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/encuestas-nac.html>.
- Contraloría General de la República. «Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia en el Sector Público», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/index.html>.
- Contraloría General de la República. «Índice de Gestión Institucional», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/igi.html>.
- Contraloría General de la República. «Informe sobre la aplicación del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Contraloría General de la República 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/marco-medicion-2019.pdf>.
- Contraloría General de la República. «Informe de Presupuestos Públicos 2019», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://sites.google.com/cgr.go.cr/presupuestos-publicos-2019>.
- Contraloría General de la República. Panamá: «Informes de Ejecución Presupuestaria de la Contraloría General», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://www.contraloria.gob.pa/ejecuci%c3%b3n-presupuestaria-cgr.html>.
- Contraloría General de la República. «Memoria Anual 2015», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2015/memoria-anual-2015.pdf>.
- Contraloría General de la República. «Memoria Anual 2016», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2016/memoria-anual-2016.pdf>.
- Contraloría General de la República. «Memoria Anual 2018», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>.
- Contraloría General de la República. «Memoria Anual 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2019/memoria-anual-2019.pdf>.
- Contraloría General de la República. «Organizaciones Internacionales», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/relaciones-externas/organizaciones-internacionales.html>.
- Contraloría General de la República. «Participación Ciudadana: Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/part-ciud.html>.

- Contraloría General de la República. «Presupuestos Públicos 2020: Situación y perspectivas», acceso el 2 de septiembre de 2020, <https://sites.google.com/cgr.go.cr/ipp2020-situacionyperspectivas/>.
- Contraloría General de la República. «Percepción de funcionarios públicos: Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc-2020/perc-fp.html>.
- Contraloría General de la República. «Percepción de la ciudadanía: Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2020», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpc-2020/perc-cuid.html>.
- Contraloría General de la República. Costa Rica: «Presupuestos Públicos», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/presupuestos-publicos.html>.
- Contraloría General de Cuentas. Guatemala: «Presupuesto de Ingresos y Egresos», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://www.contraloria.gob.gt/index.php/07-presupuesto-de-ingresos-y-egresos/>.
- Contraloría General de la República. «Resultados del módulo: “Acceso de la Información”: Consulta Nacional de Transparencia», acceso el 30 de septiembre de 2020, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt/acceso_inf.html.
- Contraloría General de la República. «Transformación hacia una mayor eficiencia de las compras públicas electrónicas: Beneficios y ahorros de la unificación» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/informe-compras-publicas.pdf>.
- Córdoba Ortega, Jorge. *La legislación costarricense y el derecho de acceso a la información pública*, acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_cr_2.pdf.
- Corte de Cuentas de la República. El Salvador: «Marco presupuestario», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/marco-presupuestario/presupuestos-antecedentes>.
- Delfino.CR. «Resultados del plebiscito en Paraíso favorecen a cuestionado alcalde» (2018), *delfino.cr*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://delfino.cr/2018/05/resultados-del-plebiscito-en-paraiso-favorecen-a-cuestionado-alcalde>.
- Domínguez Aguilar, Fabiola. «Los orígenes del 'Cementazo'» (2017), *Teletica.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.teletica.com/reportajes/los-origenes-del-cementazo_176938.
- Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. «Estudio sobre el acceso a la información pública: Monitoreo en entidades públicas del cumplimiento del Decreto Ejecutivo 40200 y la directriz 073», *Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica*, acceso el 15 de septiembre de 2020, <http://eap.ucr.ac.cr/index.php/estudio-sobre-el-acceso-a-la-informacion-publica-monitoreo-en-entidades-publicas-del-cumplimiento-del-decreto-ejecutivo-40200-y-la-directriz-073>.
- Fiscalía General de la República. «Circular Administrativa», acceso el 24 de agosto de 2020, https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/images/phocadownload/CircularesAdministrativas/2018/anexos/anexo_03-adm-2018.pdf.
- Foro de Justicia. Informe Final del Primer Panel Independiente para la Elección de Magistrados/As de la Sala Constitucional y la Sala Tercera de la Corte Suprema De Costa Rica» (2018), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.fesamericacentral.org/files/fes-america->

[central/actividades/costa_rica/Actividades_cr/180516_Eleccion_Magistrados_Magistradas/Informe%20Panel%20Independiente%20Eleccio%CC%81n%20Magistrados_as%202018.pdf](#).

Foro de Justicia. Segundo Panel Independiente para la Elección de Magistrados a la Sala Tercera y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia
https://www.cejil.org/sites/default/files/2019_ii_panel_cr_-_informe_final.pdf.

GAFILAT. «Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica» (2015), acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/costa-rica/evaluaciones-mutuas-5/100-iem-costa-rica-final-1/file>.

GAFILAT. «Quinto Informe de Seguimiento Intensificado de Costa Rica» (2018), acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/costa-rica/informes-de-seguimiento-5/2979-quinto-informe-recalificacion-costa-rica/file>.

García-Sayán, Diego. «Mandato del/de la Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24699>.

Gobierno Abierto – Presidencia de Costa Rica, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/>.

Gobierno de Costa Rica, Instituto Costarricense sobre Drogas. «Informe de Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas. Costa Rica 2017», acceso el 30 de noviembre, (2017), http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uid/informes/SituacionNac/CR_SituacionNacional_DrogasActivConexas_2017.pdf.

Iniciativa de Transparencia en Infraestructura. «Primer Informe de Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en Costa Rica», acceso el 8 de agosto de 2020, 27, <http://costcostarica.gn.apc.org/wp-content/uploads/2019/11/Primer-Informe-Aseguramiento-Costa-Rica.pdf>.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). «Instituto Costarricense de Electricidad», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.grupoice.com/wps/portal/ICE/transparencia/compras>.

Instituto Costarricense sobre Drogas. «Gestión del sistema antilavado y contra el financiamiento al terrorismo: De enero a junio 2020», acceso el 8 de agosto de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/estadisticas/ROS/JULIO_2020_MONITOREO_SISTEMA_ALACFT_COVID-19.pdf.

Instituto Costarricense sobre Drogas. «Monitoreo Sistema ALA/CFT», acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/prensa/2019/MONITOREO_SISTEMA_ALACFT_AGOSTO2020.pdf.

Instituto Costarricense sobre Drogas. «Reportes de operaciones sospechosas» (2018), acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/ROS_2018/Reportes-de-Operaciones-Sospechosas-2018.pdf.

Jiménez, Luis. «Cementazo: a mil días del arresto de Bolaños aún no hay juicio» (2020), *Teletica.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.teletica.com/nacional/cementazo-a-mil-dias-del-arresto-de-bolanos-aun-no-hay-juicio_263048.

Jinesta, Ernesto. *Contratación Administrativa*. (Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2010), Tomo IV.

- Justicia Abierta Costa Rica. «Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/index.php/iniciativas/transparencia/rendicion-de-cuentas/plan-nacional-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-el-ministerio-publico#:~:text=El%20Proyecto%20Programa%20Nacional%20de,Ministerio%20P%C3%BAblico%20impulsada%20desde%20la.>
- La Defensoría de los Habitantes. «Índice de Transparencia del Sector Público», acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx.
- La defensoría de los Habitantes. «Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2019/resultados_its_2019.pdf.
- La Defensoría de los Habitantes. «Informe anual de labores 2019-2020», acceso el 8 de agosto de 2020, http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if_2019_2020.pdf.
- La defensoría de los Habitantes. «Red Interinstitucional de Transparencia», acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/.
- La Defensoría de los Habitantes. «77 Municipalidades y 08 Concejos de Distrito reprobaron medición de transparencia en sitios web» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, https://cdn.crhoy.net/imagenes/2019/10/14_rankingmunis_itsp.pdf.
- Latinobarómetro. «Latinobarómetro», *Latinobarómetro*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- López Guerrero, Evelyn; Delgado Rodríguez, Yariela. Acciones de la procuraduría de la ética pública que disminuyen la corrupción: hacia un estado con transparencia. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho, 2016. Acceso el 30 de agosto de 2020. https://iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/manager/evelyn_lopez_guerrero_y_yariela_delgado_rodriguez_tesis_completa_128.pdf.
- López Baltodano, José Armando. (Procurador Director de la Ética Pública), en oficio No. AEP-2052-2020 enviado a la autoría el 24 de noviembre de 2020.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. «Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.micit.go.cr/sites/default/files/estrategia-tdhcbr.pdf>.
- Ministerio de Hacienda. «ICE, INS y CCSS se comprometen a usar SICOP en sus compras» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.hacienda.go.cr/noticias/15022-ice-ins-y-ccss-se-comprometen-a-usar-sicop-en-sus-compras>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nicaragua: «Libros presupuestarios», acceso el 20 de agosto de 2020, <http://www.hacienda.gob.ni/Direcciones/presupuesto/libros-presupuestarios/informacion-de-los-libros>.
- Ministerio de Justicia y Paz. «Reporte de la Fase 2 de Implementación de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales», acceso el 30 de noviembre de 2020, <http://www.mjp.go.cr/Cohecho/Cohecho>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VxAE53TyOWyPR9BAB-qA>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre de período 2015-2018*. (Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2018), Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/HeSTOBOWRJWhoQgKy184jg>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan Nacional de Desarrollo*, acceso el 30 de septiembre de 2020. <https://www.mideplan.go.cr/plan-nacional-desarrollo>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, acceso el 7 de agosto de 2020. <https://www.mideplan.go.cr/Plan-Nacional-Desarrollo-2015-2018>.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. «MAPAINVERSIONES + MÓDULO COVID-19. Plataforma de Gestión de la Información de los proyectos de infraestructura», acceso el 8 de agosto de 2020, <http://mapainversionescr.mideplan.go.cr/#/proyectos>.

Ministerio Público. «A usted, ¿le afecta la corrupción?». *Revista Ministerio Público* no.3 (2018-2019), acceso el 20 de agosto de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/revista/revistanov18.pdf>.

Ministerio Público. «Denuncie la corrupción: Medios para denunciar», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/servicios-a-la-ciudadania/inspeccion-fiscal>.

Ministerio público. «Fiscalía fortalece persecución contra el cibercrimen». *Revista Ministerio Público*, no. 4 (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, https://ministerio_publico.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/revista/Revista_dic2019.pdf.

Ministerio Público. «Fiscalía General de la República», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

Ministerio Público. «Informe de Labores y Rendición de Cuentas - 2018», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

Ministerio Público. «Informe de rendición de cuentas del período 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

Ministerio Público. «Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/images/Iniciativas/Plan-Nacional-de-Transparencia-y-Rendicion-de-Cuentas-en-el-Ministerio-Pblico.pdf>.

Ministerio Público. «Red Interinstitucional de Transparencia: Rendición de Cuentas», *ministeriopublico.poder-judicial.go.cr*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/informes-institucionales/rendicion-de-cuentas>.

Miranda, Hulda. «Sugef multa a Scotiabank por recibir dinero de soborno girado a presidente de Perú» (2018), *Semanario Universidad*, acceso el 30 de noviembre de 2020,

<https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/sugef-multa-a-scotiabank-por-recibir-dinero-de-soborno-girado-a-presidente-de-peru/>.

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. «Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Costa Rica (2017-2019)», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/tercer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-costa-rica-2017-2019>.

OECD, «Implementing the OECD Anti-Bribery Convention», acceso el 1 de enero de 2021, <https://www.oecd.org/corruption/Costa%20Rica-Phase-2-Report-ENG.pdf>.

Organización de los Estados Americanos. «Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción, Informe Final», acceso el 30 de septiembre de 2020, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_cri_sp.pdf.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. «El programa “EFS en Lucha Contra la Corrupción” de la IDI inicia su ejecución en la OLACEFS », acceso el 8 de agosto de 2020, <https://www.olacefs.com/se-dio-inicio-a-la-implementacion-de-la-iniciativa-idi-de-lucha-contra-la-corrupcion-en-las-efs-de-la-olacefs/>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). «Estudios Económicos de la OCDE» (2020), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.oecd.org/economy/surveys/costa-rica-2020-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>.

Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. «Costa Rica: Good Governance, from Process to Results» (2015), acceso el 2 de septiembre de 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/costa-rica-good-governance-from-process-to-results_9789264246997-en#page1.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). «Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica’s Public Procurement System» (2019), acceso el 2 de septiembre, <https://www.oecd.org/countries/costarica/costa-rica-public-procurement-system.pdf>.

PAC Fracción Legislativa. «Municipalidad de Paraíso aprueba plebiscito para destituir alcalde» (2018), pac.cr, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://pac.cr/municipalidad-de-paraiso-aprueba-plebiscito-para-destituir-alcalde/>.

Poder Judicial. «Código de Ética Judicial» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://unmejorpj.poder-judicial.go.cr/images/Documentos/Codigo-de-Etica-Actualizado.pdf>.

Poder Judicial. «Participación Ciudadana», acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://participacionciudadana.poder-judicial.go.cr/index.php/conozcanos/participacion-ciudadana>.

Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. (2020) «Matrices de Cumplimiento de Informes de Auditoría» acceso el 8 de agosto de 2020, <https://gobiernoabierto.go.cr/macus/>.

Presidencia de la República. «Oficialías de Acceso a la Información», acceso el 15 de septiembre de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/oficialias-de-acceso-a-la-informacion/>.

Presidencia de la República. «Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto noviembre 2017 – noviembre 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Costa-Rica_Action-Plan_2017-2019.pdf.

Presidencia de la República. «UIF anuncia 34 tipologías de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo» (2019), presidencia.go.cr, acceso el 30 de noviembre de 2020,

<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/11/uif-anuncia-34-tipologias-de-lavado-de-dinero-y-financiamiento-al-terrorismo/>.

Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. «Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022», acceso el 8 de agosto de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/plan-de-accion-de-estado-abierto-iv/>.

Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. «Seguimiento a los compromisos de la estrategia nacional por un gobierno abierto», acceso el 8 de agosto de 2020, <https://gobiernoabierto.go.cr/panorama/seguimiento-a-los-compromisos-de-la-estrategia-nacional-por-un-gobierno-abierto/>.

Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. «Seguimiento del III Plan de Acción de Gobierno Abierto», acceso el 8 de agosto de 2020, <https://www.gobiernoabierto.go.cr/seguimiento-iii-plan-de-accion/>.

Procuraduría General de la República. «Actividades comunes a la defensa del estado – asistencia jurídica y prevención, detección y combate de la corrupción», acceso el 20 de agosto de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2020/01/Presupuesto_ aprobado_ 2020_ PGR.pdf.

Procuraduría General de la República «Informe de labores 2014-2018», acceso el 20 de agosto de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/informe_de_labores_2014_2018.pdf.

Procuraduría General de la República. «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2017», acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2018/06/Informe_de_labores_y_rendicion_de_cuentas_2017vf.pdf.

Procuraduría General de la República. «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2018», acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2019/08/Informe_de_labores_y_rendicion_de_cuentas_2018-vf.pdf.

Procuraduría General de la República. «Informe de Labores y Rendición de Cuentas 2019», acceso el 30 de septiembre de 2020, https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2020/03/informe_de_labores_2019.pdf.

Programa Estado de la Nación. «Tercer Informe Estado de la Justicia» (2020), acceso el 30 de septiembre de 2020, https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2020/06/PEN_Estado_Justicia-2020-Completo.pdf.

Ramírez, Alexander. «Congreso investigará al ICE por contratación irregular de hasta ₡80 millones» (2019), *crhoy.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/congreso-investigara-al-ice-por-contratacion-irregular-de-hasta-80-millones/>.

Ramírez, Alexander. «Ordenan abrir nueva investigación contra Luis Guillermo Solís por el cementazo» (2020), *crhoy.com*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/ordenan-abrir-nueva-investigacion-contra-luis-guillermo-solis-por-el-cementazo/>.

Ramírez González, Luis Diego (Gerente de División Jurídica en Contraloría General de la República), en conversación con la autoría, diciembre de 2020.

Repositorio institucional CONARE. «Evolución del marco jurídico e institucional y mecanismos preventivos de las faltas a la ética pública en el Poder Judicial» (2020), *repositorio.conare.ac.cr*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7910?show=full>.

- Sistema Integrado de Compras Públicas. «Sistema Integrado de Compras Públicas», acceso el día 30 de septiembre de 2020, <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. Constitución Política de la República de Costa Rica/1949, de 7 de noviembre, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90071&nValor3=118480&strTipM=TC.
- Siu Lanzas, María. «Cinco entidades tendrían contratos con empresa cuestionada» (2017), *diario extra*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/325941/cinco-entidades-tendrian-contratos-con-empresa-cuestionada>.
- Solano, Johel. «Auditoría del ICE determina como irregular contratación en sistema de ₡46 mil millones» (2019), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/auditoria-del-ice-determina-como-irregular-contratacion-en-sistema-de-46-mil-millones/>.
- Solano, Johel. «Informe del ICD revela pobre impacto de Fiscalía de Legitimación de Capitales para frenar lavado» (2019), *crhoy.com*, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.crhoy.com/nacionales/informe-del-icd-revela-pobre-impacto-de-fiscalia-de-legitimacion-de-capitales-para-frenar-lavado/>.
- Soto Morales, Eugenia. «Procuraduría de la Ética eleva la voz para que no se desacrediten sus resoluciones». El Financiero, acceso el 21 de agosto de 2020, <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/procuraduria-de-la-etica-eleva-la-voz-para-que-no-se-desacrediten-sus-resoluciones/76RD2IN6WVGVTIAIV3LFYZBG2I/story/>.
- Staff, «SAP en Latinoamérica, acorralada por los escándalos de corrupción» (2017), *tynmagazine*, acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.tynmagazine.com/sap-en-latinoamerica-acorralada-por-los-escandalos-de-corrupcion/>.
- Superintendencia General de Entidades Financieras. «Memoria Anual 2019», acceso el 30 de noviembre de 2020, https://www.sugef.fi.cr/sugef/transparencia/informes_institucionales/memorias/MemoriaAnual2019.pdf.
- Superintendencia de Pensiones. «Memoria Institucional 2012», *supen.fi.cr*, acceso el 30 de noviembre de 2020, <https://www.supen.fi.cr/documents/10179/19587/Memoria+Institucional+2012>.
- Superintendencia General de Entidades Financieras. «Normativa», *sugef.fi.cr*, acceso el 30 de noviembre de 2020, https://www.sugef.fi.cr/ver/normativa/presentaciones_normativa/Presentacion%20General%20sobre%20el%20alcance%20del%20CICAC%20y%20su%20Reglamento%20-%20Capacitacion%20externa.pdf#.X-aTathKhPY.
- Transparency International. «Contrataciones públicas en estados de emergencia: Elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias» (2020), acceso el 1 de enero de 2021, <http://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Riesgos-de-Corrupci%C3%B3n-Contrataciones-P%C3%BAlicas-COVID-19.pdf>.
- Tribunal Superior de Cuentas. Honduras: «Biblioteca Virtual», acceso el 20 de agosto de 2020, <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/component/tags/tag/presupuesto-gral>.

UIF / ICD. «Nuestra labor», acceso el 30 de noviembre de 2020, http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/MEMORIA_%20JULIO_2018.pdf.

Universidad de Costa Rica. «Referéndum sobre el TLC potenció la participación ciudadana» (2012), [ucr.ac.cr](http://www.ucr.ac.cr), acceso el 30 de septiembre de 2020, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2012/10/10/referendum-sobre-el-tlc-potencio-la-participacion-ciudadana.html>.

Villalobos, Paula. «Emilia Navas defiende nombramientos y descarta renunciar ante acusaciones de gremios» (2019), *El observador*, acceso el 25 de agosto de 2020, <https://observador.cr/noticia/emilia-navas-defiende-nombramientos-y-descarta-renunciar-ante-acusaciones-de-gremios/>.

Villalobos Saborío, Paulo. «Jerarca de CNE: Si se rompe confidencialidad en contrato con Pfizer se suspende suministro de vacuna» (2020), *Ameliarueda.com*, acceso el 1 de enero de 2021, <https://www.ameliarueda.com/nota/revelar-precio-vacuna-covid19-suspension-pfizer-noticias-costa-rica>.

Villareal Fernández, Evelyn. Cuestionario independiente para costa rica: en relación con la disposición de la convención interamericana contra la corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda. (Costa Rica: Estado de la Nación y Costa Rica Íntegra, 2012), Acceso el 1 de agosto de 2020. [Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_cri_sc_inf.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_cri_sc_inf.pdf).

Anexo 2

Cuadro 14. Sanciones impuestas por la Contraloría General de la República por incumplimientos de la obligación de declarar bienes, 2015-2020

Motivo	Tipo de sanción	Año						Total
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Omisión de Información en la declaración jurada	Amonestación escrita	0	0	0	0	0	2	2
	Despido	0	0	1	0	0	0	1
	Prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública	0	0	1	0	0	0	1
	Suspensión	1	0	0	0	0	2	3
Sub-total		1	0	2	0	0	4	7
Omisión en la presentación jurada de bienes	Amonestación escrita	2	1	0	2	0	0	5
	Cancelación de credenciales	1	0	0	0	0	0	1
	Despido	4	0	0	1	0	4	9
	Prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública	6	4	0	1	1	5	17
	Suspensión	5	3	0	0	0	1	9
Sub-total		18	8	0	4	1	10	41
Presentación extemporánea	Amonestación escrita pública	20	1	0	2	0	14	2
	Prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la hacienda pública	0	1	0	0	0	0	1
	suspensión	19	0	0	5	5	21	53
Sub-total		39	2	0	7	5	36	56
Total		58	10	2	11	6	17	104

Fuente: Contraloría General de la República (2020) ³⁷²

³⁷² Roberto Rodríguez Araica (Gerente asociado de la Contraloría General de la República), en oficio No 17526 enviado a la autoría, noviembre 17, 2020.

Anexo 3. Información solicitada por la CNUCC sobre lavado de dinero

Fase de información/inteligencia	2017	2018	2019
Número de informes sobre transacciones sospechosas (ROS) presentadas por cada categoría de entidades obligadas: -bancos e instituciones financieras -Negocios y profesiones no financieras	Total 322 ³⁷³	Total 525 ³⁷⁴	Sin datos
Número de órdenes de aplazamiento adoptadas sobre las transacciones notificadas	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Número de investigaciones sobre blanqueo de dinero realizadas independientemente por los organismos encargados de hacer cumplir la ley (sin un ROS previo) ³⁷⁵	Sin datos	3 ³⁷⁶	5 ³⁷⁷
Número de actividades sospechosas en efectivos en la frontera comunicadas a la UIF (incluidas las basadas en declaraciones y en el contrabando)	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Número de ROS enviados a los organismos de represión y sobre los que hicieron nuevos análisis	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Número de personal dedicado a tiempo completo (o su equivalente a tiempo completo) al blanqueo de dinero en la UIF	Sin datos	Sin datos	Sin datos

Fase de investigación	2017	2018	2019
Número de casos iniciados por los organismos de represión sobre la base de los ROS enviados por la UIF	Sin datos	Sin datos ³⁷⁸	Sin datos

³⁷³ http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/doc_interes/acerca_uif/MEMORIA_%20JULIO_2018.pdf.

³⁷⁴ http://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/uif/ROS_2018/Reportes-de-Operaciones-Sospechosas-2018.pdf.

³⁷⁵ Hasta noviembre de 2020, la cantidad de investigaciones policiales fue 4 según el oficio No. 921-DG-2020 de 12 de noviembre de 2020, suscrito por el licenciado Walter Espinoza, director general del Organismo de Investigación Judicial.

³⁷⁶ Oficio No. 921-DG-2020 de 12 de noviembre de 2020, suscrito por el licenciado Walter Espinoza, director general del Organismo de Investigación Judicial.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Pedido de info: La razón por la que no existen datos es porque la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales, ha dispuesto que todos los informes de inteligencia que remite la Unidad de Inteligencia Financiera se mantengan confidenciales. Por lo tanto, los informes del Organismo de Investigación Judicial que investigan los hechos reportados por la UIF, y en base de los cuales se inician los casos, no pueden hacer referencia a los ROS como fuente de información.

Número de funcionarios dedicados a tiempo completo (o su equivalente a tiempo completo) al blanqueo de dinero en los organismos de aplicación de la ley	Sin datos	Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales: 11	Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales: 11 ³⁸⁰
	Sin datos	Organismo de Investigación Judicial: 25 ³⁷⁹	Organismo de Investigación Judicial: 34 ³⁸¹
	Sin datos	Sin datos	SUGEVAL: 1 ³⁸²
	SUPEN: 0	SUPEN: 0	SUPEN: 0 ³⁸³
	SUGESE: 0	SUGESE: 0	SUGESE: 0 ³⁸⁴
	Sin datos	Sin datos	SUGEFE: 40 ³⁸⁵
Número de casos llevados a juicio: originados por ROS, informe sobre transacciones en efectivo (CTR) e investigaciones policiales independientes	Sin datos	Sin datos ³⁸⁶	Sin datos

Fase Judicial	2017	2018	2019
Número de personal dedicado a tiempo completo (o su equivalente a tiempo completo) al blanqueo de dinero en el poder judicial	Sin datos	Sin datos	Sin datos

³⁷⁹ Oficio No. 921-DG-2020 de 12 de noviembre de 2020, suscrito por el licenciado Walter Espinoza, director general del Organismo de Investigación Judicial.

³⁸⁰ Pedido de info: En el 2020 se aumentó el número de funcionarios de la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales a 12.

³⁸¹ *Ibíd.*

³⁸² Oficio No. H00/0-1973 de 13 de noviembre de 2020 suscrito de la Superintendencia General de Valores.

³⁸³ Oficio No. SP-1469-2020 de 19 de noviembre de 2020 suscrito por la licenciada Rocío Aguilar, Superintendente de Pensiones.

³⁸⁴ Oficio No. SGS-0774-2020 de 13 de noviembre de 2020 suscrito por la Superintendencia General de Seguros.

³⁸⁵ Oficio No. SGF-0015-2021 de 6 de enero de 2021 suscrito por José Armando Fallas Martínez, Intendente General.

³⁸⁶ Debido a que los casos llevados a juicios se basan en los informes del Organismo de Investigación Judicial, y por disposición de la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales, estos informes no pueden hacer referencia a los informes de inteligencia remitidos por la Unidad de Inteligencia Financiera para resguardar su confidencialidad, no existen datos sobre cuántos casos llevados a juicio se originaron en reportes de operaciones sospechosas.

Número de personas o entidades jurídicas condenadas por delitos de blanqueo de dinero ³⁸⁷	Personas físicas: 9 ³⁸⁸ Personas Jurídicas: 0	Personas físicas: 39 ³⁸⁹ Personas Jurídicas: 0	Personas físicas: 1 ³⁹⁰ Personas Jurídicas: 0
Número de condenas por blanqueo del producto de delitos cometidos en el extranjero	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Número de condenas por delitos distintos del blanqueo de dinero originados por las ROS	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Número de sentencias por tipo de delito de blanqueo de dinero ³⁹¹	Legitimación de capitales provenientes del narcotráfico: 9	Legitimación de capitales: 29 Legitimación de capitales proveniente del narcotráfico: 8 ³⁹²	Sin datos
Número de sentencias de privación de libertad no suspendidas por duración (como delito principal, como delito determinante)	Sin datos	Sin datos	Sin datos

Anexo 4. Información solicitada por la CNUCC sobre recuperación de activos

No se pudo obtener ningún dato para los años 2017, 2018 y 2019 de los siguientes temas:

- Número de procedimientos de congelación (basados en una orden judicial).
- Número de solicitudes de congelación recibidas de otro país.
- Valor de los activos congelados.
- Número de solicitudes de órdenes de decomiso recibidos de otro país.
- Valor de los bienes confiscados.
- Cantidades recuperados de los activos.

³⁸⁷ Hasta diciembre de 2020, según la Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales ha habido 3 condenatorias a personas físicas. Es importante precisar que, según la legislación penal costarricense, la acción penal para el delito de legitimación de capitales solo se puede dirigir en contra de las personas físicas.

³⁸⁸ <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/component/phocadownload/file/3186-personas-sentencias-cuadros>.

³⁸⁹ <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/anuario-judicial-2018/file/5821-penal-personas-sentencias-cuadros>.

³⁹⁰ Pedido de info a la FALC.

³⁹¹ Estadísticas por materia: tabla de condenas por tipo de delito, Tribunales Penales 2018 <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/component/phocadownload/file/3186-personas-sentenciadas-cuadros>

³⁹² <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/anuario-judicial-2018/file/5821-penal-personas-sentencias-cuadros>.

- Cantidades devueltas.

Para la obtención de la información, se envió oficios de pedido de información a las siguientes instituciones: Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales y Capitales Emergentes, Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Dirección de Planificación del Poder Judicial, Organismo de Investigación Judicial, Superintendencia General de Entidades Financieras, Superintendencia General de Seguros, Superintendencia General de Valores, Superintendencia de Pensiones y la Unidad de Inteligencia Financiera.

De los datos obtenidos es evidente que se requiere una mayor sistematización de la información, especialmente en lo que se refiere a la recuperación y devolución de activos de origen extranjero.

Anexo 5. Respuesta a solicitudes de información a instituciones públicas para el informe sombra

Institución	Oficio solicitud	Fecha respuesta	Respuestas
Oficina de Asesoría Técnica y Relaciones Internacionales del Ministerio Público	 P-056-2020 OATRI-2.docx  P-31-2020 OATRI.docx  P-059-2020 OATRI-2.docx	12/11/2020	 850-OATRI-FGR-2020.docx
Superintendencia General de Valores	 P-37-2020 SUGEVAL.docx	13/11/2020	 1973CRI.docx
Superintendencia de Pensiones	 P-38-2020 SUPEN.docx	19/11/2020	 2020SP1469[3557].docx
Contraloría General de la República	 P-28-2020 Gerente Área de  P-29-2020 Gerente de	17/11/2020	 17526-2020.docx
Procuraduría de la Ética Pública	 P-33-2020 PEP.docx	24/11/2020	 AEP-2052-2020, firmado[3579].doc
Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda	 P-25-2020 Dirección General	11/11/2020	 DGT.docx

Fiscalía Adjunta de Legitimación de Capitales	 P-026-2020 FALCA.docx	06/11/2020	 Oficio 410- FACLC-2020
Oficina de Atención y Protección a Víctimas de Delito	 P-054-2020 OAPVD-2.docx	03/12/2020	 oficio 2354- OAPVD-2020.docx
Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción	 P-027-2020 FAPTA.docx  P-057-2020 FAPTA  P-066-2020.docx	13/11/2020 17/11/2020	 Oficio FAPTA 3196-2020.docx  FAPTA 1.docx
Organismo de Investigación Judicial	 P-32-OIJ.docx  P-039-2020 UIF.docx	12/11/2020	 Oficio N 921- DG-2020
Superintendencia General de Entidades Financieras	 P-35-2020 SUGEF.docx	06/01/2021	 SUGEF.docx
Dirección de Planificación del Poder Judicial	 P-034-2020 Poder Judicial .docx	20/11/2020	 Poder Judicial.doc
Superintendencia General de Seguros	 P-36-2020 SUGESE.docx	13/11/2020	 SGS-0774-2020.d ocx
Fiscalía Adjunta de Narcotráfico y Delitos Conexos	 P-058-2020 Fiscalía Adjunta de	No se obtuvo respuesta	
Unidad de Inteligencia Financiera	 P-039-2020 UIF.docx	No se obtuvo respuesta	