DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención y control de la corrupción, el fraude y las faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial de Costa Rica.

CONSULTORES: María Laura Gil Flood – Marko Magdic







Febrero 2018

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO 4
ALCANCE 8
METODOLOGÍA 9
ESTADÍSTICAS 15
PROCESOS Y ÁREAS VULNERABLES 19
- Contrataciones y promociones. Funcionarios y Magistrados 19
- Prevención y Capacitación 25
- Detección y Control 29
- Sanción y procesos disciplinarios para el personal judicial 30
- Activos e insumos propios del Poder Judicial y de terceros 36
- Canales de denuncia administrativos y penales 39
- Coordinación y cooperación interinstitucional 41
- Gobierno corporativo 42
- Observatorio 44
- Indicadores y metas 45
- Realidades regionales 45

LINEAS DE ACCIÓN RECOMENDADAS 47
- Visión 47
- Dirección estratégica y coordinación 47
- Plan de acción 50
- Levantamiento de datos estadísticos 50
- Gestión de datos estadísticos 51
- Ética y valores 52
- Perfilamiento de riesgo 52
- Matriz de riesgo 54
- Estudio de juicio moral 54
- Cooperación interinstitucional 54
- Observatorio judicial 54
- Control de activos 55
- Retroalimentación 55
- Comunicación 55
- Indicadores y metas 56
- Conflicto de interés 56

- Periodicidad de análisis y declaración 57
- Declaración sobreviniente 57
- Check list 57
- Capacitación 58
- Estandarización geográfica 58
- Obligatoriedad y vinculación 58
- Plazos 58
- Inopia 59
- Canal de denuncia 59
- Plataforma digital 59
- Base de datos 59
- Trazabilidad 60
- Biometría 60
- Transferencias 60
- Procedimiento sancionatorio 60
- Tramitación electrónica 61

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE BRECHAS DE RIESGO Y BUENAS PRÁCTICAS EN TORNO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN, EL FRAUDE Y LAS FALTAS A LA ÉTICA Y PROBIDAD DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE COSTA RICA

Para prevenir, mitigar y controlar los riesgos, debemos -en primer lugar- conocerlos.

Bajo esa premisa, el Poder Judicial de Costa Rica, con el apoyo del INL - International Narcotics Law Enforcement (Oficina Antinarcóticos de Ejecución de la Ley de Departamento de Estado de EE.UU) mandató al NCSC - National Center for State Courts (Centro Nacional de Cortes Estatales), para participar y conducir un levantamiento de los principales riesgos y la construcción de recomendaciones con el fin de tener una visión más clara acerca de la realidad actual y los próximos pasos en materia de prevención, control y sanción de las amenazas provenientes de la corrupción, el fraude interno y las falta a la ética y probidad.

Con una base metodológica consistente en entrevistas, visitas a terreno, revisión documental y sesiones grupales de análisis y discusión, se abordaron los objetivos propuestos, como consecuencia de lo cual pudieron identificarse 11 áreas de riesgo y 32 recomendaciones específicas.

A riesgo de no cubrir todos los puntos, pero con el fin de presentar una visión más global y ejecutiva, consideramos abordar los temas con mayor relevancia y criticidad en torno a cuatro pilares, cuyo foco esta puesto en las oportunidades de mejora.

Prevención. Conjunto de riesgos y recomendaciones orientadas a disminuir la probabilidad que se concreten las amenazas derivadas de la corrupción, fraude interno y faltas a la probidad y ética.

- Ingreso y postulación del personal como una de las áreas con mayor nivel desarrollo y preocupación, aunque con una visión bastante garantista, con informes de postulación o promoción no vinculantes, falta de interconexión de bases de datos, dificultad para utilizar antecedentes disponibles en otros organismos, y ausencia de declaraciones de conflictos de interés, todo lo cual constituyen áreas de oportunidad analizadas con detalle en este trabajo.
- Canales de denuncia operativos que han mostrado interesantes resultados, en relación a los cuales se aprecia duplicidad de esfuerzos, oportunidad de crear una ventanilla única y una necesidad de retroalimentación, trazabilidad y seguimiento.
- Capacitaciones de buen nivel, impartidas por varias entidades, pero un importante requerimiento de coordinación y planificación unificada.

Control. Riesgos y oportunidades de mejora que se estructuran y ejecutan con el fin de detectar tempranamente cuando las amenazas se materializaron y de esa manera disminuir el impacto y envergadura del daño.

- Fiscalizaciones, controles, supervisiones y auditorías realizadas de manera profesional y con alcance nacional, aunque carentes de perfilamientos de riesgos que aseguren una tasa de retorno y acertabilidad mayores. La necesidad de contar con herramientas metodológicas para ejecutar auditorias con foco en fraude representa una prioridad que debe ser cubierta. Aunque iniciativas como el Sistema de Alerta Temprana de Control Interno representan avances envidiables a nivel de experiencia comparada, sus beneficios y utilidades deben aprovecharse con mucho mayor intensidad, extendiendo sus efectos positivos a otras áreas y permitiendo perfilar riesgos de mejor manera.

Sanción. Vulnerabilidades y propuestas que buscan robustecer la capacidad sancionadora y respuesta una vez que las amenazas hayan sido concretadas.

- Avances relevantes y buenas prácticas, aunque con limitaciones normativas derivadas del sistema de notificaciones, de interpretaciones restrictivas en torno a la caducidad / prescripción de los plazos investigativos, o la imposibilidad de utilizar evidencia penal en procedimientos administrativos. Aunque modificaciones legales son necesarias, el hecho es que las facultades reglamentarias del máximo Tribunal pueden sortear sin mayores dificultades la mayoría de los requerimientos.
- Necesidades de retroalimentación y seguimiento entre procedimientos administrativos y penales representa un desafío que a la fecha no ha sido abordado con los resultados deseados.

Gobierno corporativo y gestión de información. Conjunto de líneas de acción que ayudan a interconectar las tres áreas anteriores, y aseguran no solo su eficiente desarrollo sino una continua retroalimentación.

- Conscientes de la importancia de contar con un robusto sistema de estadísticas, el Poder Judicial de Costa Rica ha avanzando en importantes proyectos como es el caso del Sistema la Pin, la sistematización cuantitativa y cualitativa del Estudio de Juicio Moral o los resultados estadísticos periódicos del Sistema de Alerta Temprana. Con todo, sigue sin cubrirse la necesidad de contar con estadística detallada y desagregada para los casos de corrupción, fraude interno y faltas a la ética y la probidades. En esa misma línea también se requiere generar mecanismos de trazabilidad y seguimiento cualitativos de manera de contar con una imagen más clara acerca del destino de las denuncias, la tasa y el tipo de cierres y el las unidades internas a las que pertenecían las personas que estuvieron involucradas en irregularidades entre tanta otras variables.

  Resulta relevante, en consecuencia, generar de estadísticas tanto administrativas como judiciales en términos tales que permitan identificar ingresos, tramitaciones y términos de casos vinculados a faltas a la probidad y ética, corrupción y fraude cuando los imputados investigados son funcionarios del poder judicial (incluso los que trabajan ad honorem) o la víctima es el patrimonio de esta entidad.

- Vinculado al tema estadístico, en la actualidad no se cuenta con un observatorio judicial, cuya construcción es recomendada en el informe con el objetivo de responder 3 preguntas: a) ¿cómo están resolviendo los jueces los casos, y por qué los resuelven de esa manera?. Se trata de de conocer las tendencias jurisdiccionales y doctrinarias a través de información que permitirá, adicionalmente, identificar perfiles de riesgo en torno a tribunales o sus funcionarios que presentan alertas de comportamiento en la forma de resolver casos y que pudieran ser resultado intencional (corrupción) o forzado (amenazas o extorsiones); b) ¿cómo se están cometiendo los delitos investigados? Estos antecedentes ayudarán a conocer las tendencias, patrones de conducta y modus operandi delictuales, enfocando de mejor manera los programas de capacitación, auditorias, controles y, en general desarrollar programas de prevención y control; y c) ¿cómo ingresaron los casos al sistema (denuncia anónima, derivación de investigación ya abierta, denuncia de otro órgano que conoció de un procedimiento administrativo, etc.) y cómo salieron del mismo (absoluciones, condenas, acuerdos, etc.)?
- Necesidad de contar con un plan nacional que integre todas acciones y componentes de prevención, control (detección temprana) y respuesta (investigación y sanción) para la prevención, control y sanción de las amenazas y riesgos derivados de fraudes internos, corrupción, y faltas a la ética y probidad. El plan debe contener no solo actividades y líneas programáticas sino también, metas, indicadores, responsables, plazos, financiamiento, entre otras variables.
- Para el éxito del Plan Nacional es esencial contar con una sola entidad, dedicada exclusivamente al diseño, implementación, control y supervisión de las distintas líneas de acción. La oficina, área o unidad que cumpla esta importante función debe administrar, coordinar, fomentar y asegurar no solo la ejecución del Plan sino la cooperación y coordinación entre cada una de las entidades involucradas. El objetivo es liderar el proceso que hoy es abordado transversalmente y sin una dirección unificada estratégica, en la cual hay importantes oportunidades de mejora a nivel de comunicación y optimización de recursos

  Junto con actividades y capacidades ejecutoras propias, debe coordinar y articular todas las iniciativas y proyectos existentes a nivel nacional velando por un alineamiento pleno, el aprovechamiento de recursos compartidos y evitando la duplicidad de tareas y funciones. La recomendación es crear una entidad nueva con dedicación exclusiva, no a ejecutar las acciones sino coordinarlas, velando por que cada una de las líneas programáticas se cumplan. Esa misma entidad deberá realizar seguimientos y generar reportería tanto cuantitativa como cualitativa sobre el avance del Plan y de cada uno de sus componentes.
- En estrecha armonía con los puntos anteriores, y con el fin de asegurar el éxito de las líneas de acción señaladas, es importante definir metas e indicadores, en un materia en la que no han habido mayores avances. En tanto las metas deben considerar plazos y entregables, pudiendo éstas ser cuantitativas o cualitativas, la construcción de indicadores debe enfocarse a los medios (para medir como se están ejecutando las acciones) y a los resultados (para evaluar y conocer el impacto que las acciones están generado).

- Terminamos este resumen de hallazgos, riesgos, oportunidades de mejora y recomendaciones con, tal vez, la más visible de todos ellos: la necesidad de contar con mejores y aún más eficientes canales y sistemas de cooperación tanto intra-institucional como inter-institucional, con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y aprovechar las capacidades instaladas. Aun cuando el informe da cuenta de importantes iniciativas colaborativas, constata por otro lado que muchas de ellas se basan más en la buena voluntad e interés de las personas que las integran, que en el resultado de protocolos formales de intercambio de información. En efecto, se el documento da cuenta de procesos de selección y postulación, así como actuaciones de investigación, que desaprovecharon la posibilidad de contar con antecedentes complementarios a pesar de que existían y que estaban en manos de otras entidades del mismo Poder Judicial.

Sin duda, el momento en el que se encuentra el Poder Judicial de Costa Rica es propicio para avanzar en las líneas recomendadas. Ello no solo le dará valor agregado como Poder del Estado sino que permitirá seguir mostrando resultados cada vez más exitosos en materia de prevención, control y sanción de las amenazas a la probidad ya mencionadas.

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

SOBRE LAS BRECHAS DE RIESGO Y BUENAS PRÁCTICAS EN TORNO A LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN, EL FRAUDE Y LAS FALTAS A LA ÉTICA Y PROBIDAD DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE COSTA RICA

ALCANCE

El Poder Judicial de Costa Rica se ha propuesto prevenir y controlar la penetración de la Delincuencia Organizada al interior de su institución. Para ello, y entre otras iniciativas, crea la Comisión para investigar la penetración del Crimen Organizado y el Narcotráfico en el Poder Judicial, la cual ha presentado un contundente informe que contiene una serie de propuestas y líneas de trabajo que constituyen una manifestación clara de la intención y convicción por combatir esta amenaza.

En ese contexto el NCSC - National Center for State Courts (Centro Nacional de Cortes Estatales - organización no gubernamental dedicada principalmente a apoyar los procesos de modernización a la justicia), ha recibido el mandato conjunto del Poder Judicial de Costa Rica y del INL - International Narcotics Law Enforcement (Oficina Antinarcóticos de Ejecución de la Ley de Departamento de Estado de EE.UU) para participar y conducir un proceso de levantamiento de riesgos y recomendaciones con el fin de tener una imagen más clara acerca de la realidad actual y próximos pasos en materia de prevención y control de las amenazas ya descritas en el Poder Judicial.

Es precisamente en este contexto que nace el presente proyecto, el que en términos más concretos tiene como primer objetivo producir un diagnóstico en las oficinas del Poder Judicial, sobre las vulnerabilidades, oportunidad de mejora y recomendaciones en términos de prevenir y controlar la corrupción, el fraude y las faltas a la ética judicial.

El trabajo pretende examinar los puntos de entrada de corrupción, y las principales debilidades procedimentales y operativas, así como sugerir áreas para intervención. La evaluación se basa en información proporcionada por el propio Poder Judicial mediante entrevistas y suministro de información documental proveniente de distintas unidades tanto internas como externas, como la el Tribunal de la Inspección Judicial del Poder Judicial, la Dirección de Gestión Humana, el Organismo de Investigación Judicial, entre otras. Los antecedentes relevados fueron posteriormente analizados y discutidos en sesiones de trabajo y talleres con integrantes varias entidades internas del Poder Judicial y de la Fiscalía, todos los cuales fueron ponderados con base a las mejores prácticas internacionales y a la experiencia comparada de las contrapartes técnicas y los consultores que participaron de este proyecto.

Conceptualmente el análisis parte de la premisa que las faltas a la ética y a probidad suelen ser, en términos generales, puertas de entrada significativas para acto de corrupción por un lado, y fraudes internos por otro, todos los que con el paso del tiempo debilitan las instituciones de una manera tal que las hace mas permeables al crimen organizado.

Estructuralmente el documento se compone de tres capítulos que se corresponden con el objetivo del proyecto:

1. Estadísticas: Recopilar las estadísticas disponibles de los últimos cinco años, sobre casos de corrupción o fraude, tanto supuestos como comprobados, resaltando las tendencias relevantes. Complementariamente, realizar recomendaciones que permitan optimizar el sistema de estadística con el fin que arrojen datos que permitan prevenir y controlar no solo la corrupción y fraude ya mencionados, sino también las faltas a la ética y probidad, siempre dentro del Poder Judicial.

2. Procesos y áreas vulnerables: Identificar y analizar áreas críticas para la prevención, control y sanción de actos de corrupción y/o falta a la ética y probidad dentro del Poder Judicial, a la vez que identificar buenas prácticas que puedan contribuir a continuar mejorando la prevención y control de estos riesgos.

3. Recomendaciones: Proponer líneas de acción que permitan mitigar los principales riesgos relevados y fortalezcan las capacidades institucionales para enfrentar la amenazas ya señaladas.

METODOLOGÍA

Como fue anticipado, y acorde al requerimiento, el levantamiento de información estuvo dado por entrevistas realizadas durante cinco días - en San José, Costa Rica -, análisis documental proporcionado por el propio Poder Judicial, relevamiento y contrastación autónoma de información, así como la realización de un taller de discusión y análisis del borrador preliminar del presente informe en el cual participaron activamente durante tres días representantes de la Fiscalía Anticorrupción y de las áreas del Poder Judicial de Control Interno, Auditoria y de la STEV.

Nuestra aproximación metodológica procura contrastar la información relevada en entrevistas con casos empíricos y documentación de respaldo junto a sesiones de retroalimentación.

Consideramos que este diagnóstico es justamente la instancia oportuna para consignar:

- La dificultad para obtener algunos de los documentos requeridos, dejando entrever que mientras algunos fueron entregados con demoras (auditorías, por ejemplo), otros aun siguen pendientes, sin certeza de si se debe a que no se encuentran disponibles (no existen); no se tenido tiempo para buscarlos; o su divulgación se encuentra prohibida.
- La excelente disposición, en todo momento, en cada una de las entrevistas con funcionarios y jefaturas que participaron de la agenda coordinada con ocasión de la visita y de las sesiones del taller de discusión y análisis. La finalidad de mostrar esta disposición es justamente para dejar claro que ello no fue un obstáculo, aún cuando no siempre se materializó en la remisión documental.
- Cuando en un diagnóstico una contraparte informa que el dato solicitado no existe o su difusión esta prohibida, esa respuesta se consigna como positiva, pues permite trabajar sobre información conocida y concreta (como ocurre cuando se informa que no se cuenta con estadística en determinadas materias, por ejemplo). No sucede lo mismo cuando la contraparte no contesta un requerimiento, lo cual produce una laguna de información, al no poder determinarse si la información derechamente no existe o si, existiendo, no se puede compartir.

Mas allá de lo señalado, algunos antecedentes pudieron ser verificados por otras vías que no provenían de las contrapartes designadas con ocasión de la visita y el taller de trabajo, como es el caso de fuentes abiertas, consultas con funcionarios del Poder Judicial con los que se participó en otros proyectos, así como experiencia comparada y personal de los consultores.

A continuación se detallan las fuentes de información vinculadas al proyecto:

a. **Entrevistas:**

- Juan Carlos Astua – NCSC - coordinador de proyecto - Enfoque general de los requerimientos del diagnostico y situación coyuntural actual del Poder Judicial.
- Roy Díaz Chavarría – Subauditor Judicial - Auditoría Interna del Poder Judicial
- Tony Porras encargado de antecedentes de OIJ y equipo - Procedimiento de reclutamiento y selección de personal del Organismos de Investigación Judicial.
- Luis E. Guzmán Gutiérrez, Elizabeth Chacón Ramírez, Randall Zúñiga - Oficina de Control Interno y Transparencia
- Tatiana Gutiérrez - Procuraduría de la Ética de la Procuraduría General de la República - Visión como órgano externo.
- Juan Carlos Sebiani y equipo – Visión de la Secretaría Técnica de Ética y Valores del Poder Judicial

- Jorge Blanco - Asuntos Internos Organismo de Investigación Judicial - Visión de sus procedimiento sancionatorio administrativo
- José Luis Bermúdez, Olga Guerrero y equipo de la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial - Procedimientos de reclutamiento y selección de personal judicial.
- Claudia Villafuerte - Inspección Fiscal del Ministerio Público – Procedimiento de sanción administrativa interna del Ministerio Público.
- Siria Carmona, Presidenta del Tribunal de la Inspección Judicial y equipo – Procedimiento sancionatorio administrativo del Poder Judicial.
- Marta Acosta - Contralora General de la República

b. Taller de discusión y análisis del borrador preliminar de este informe

- Magistrada Nancy Hernández – Sala Constitucional
- Magistrado Porfirio Sanchez - Sala Segunda
- Elizabeth Chacón - Control Interno
- Randall Zúñiga – Control Interno
- Luis Guzman – Control Interno
- Roy Díaz – Auditoría
- Robert García – Auditoría
- Carlos Luis García - Auditoría
- Maria Daniela Bolaños – STEV
- Juan Carlos Sebiani – STEV
- Mónica Cruz - STEV
- Carlos Meléndez – Fiscalía Anticorrupción

c. Análisis documental

- Compendio de indicadores judiciales 2011-2015 de la Dirección de Planificación Sección Estadística del Poder Judicial.
- Acuerdo de Corte Plena, donde se presentó el Informe de la Comisión creada para investigar la penetración del crimen organizado y del narcotráfico en el Poder Judicial. (Oficio N 11-15).
- Acuerdo del Consejo Superior relacionas con las estadísticas de los entes disciplinarios (Oficio N°9913-17).
- Planilla propuesta para la Guía de Estandarización del Procedimiento Disciplinario.
- Presentación del Sistema la PIN, relacionada con el “Proyecto de Procesos Disciplinarios para el Personal Judicial”.
- Estudio de ética en el Poder Judicial elaborado por el Consejo Superior.

- Código de Ética del OIJ.
- Política Axiológica - Documento Nº 6764-17.
- Manual de Valores Compartidos (Código de Ética) del Poder Judicial.
- Identificación de los procesos sensibles de riesgo, controles existentes y/o implementación de controles para prevenir, evitar, corregir y minimizar conductas contrarias a la ética, en el Poder Judicial (analizado, entendemos que en realidad es un flujo grama para diseñar los controles, pero no identifica los riesgos ni sitúa los controles).
- Link con listado de los Bienes y Servicios del Poder Judicial (https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/transparencia-bienes-y-servicios). La solicitud se refería a obtener Manual o reglamento que regula el proceso de adquisición de bienes por parte del Poder Judicial y sistema para darlos de baja. Reporte de edificios, alquileres, artículos de oficina entre otros que tiene la institución.
- Link https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/transparencia-compras-y-contrataciones#adjudicaciones-de-consultorías-y-asesorías donde se transparentan las compras y contrataciones del Poder Judicial.
- Al solicitar Manual, reglamento y/o ley que regula la contratación y/o nombramiento de empleados del poder judicial se remitieron los siguientes links https://www.poder-judicial.go.cr/gestionhumana/index.php/organizacion/admin-humana/reclutamiento-seleccion y https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/transparencia-Recursos-humanos#procesos-de-contratación-de-personas.
- Al solicitar la normativa interna del Poder Judicial, actualmente vigente, aplicable a los integrantes del poder judicial en materia de probidad, se envió el link https://www.poder-judicial.go.cr/principal/images/documentos/LEYORGANICAPJ.DOC.
- Al solicitar Leyes vigentes aplicable a los integrantes del poder judicial en materia de probidad, delitos funcionarios, etc. se envió el link https://www.poder-judicial.go.cr/auditoria/index.php/component/phocadownload/category/8-normativa?download=112:ley-8422.
- Al solicitar Organigrama administrativo y funcional del poder judicial (desde el Presidente de la Corte Suprema hasta el bodeguero o administrativo), se remitieron los siguientes links: https://www.poder-judicial.go.cr/principal/archivos/organigramas/generalPJ.pdf, https://www.poder-judicial.go.cr/principal/archivos/organigramas/AuxJusticia.pdf, https://www.poder-judicial.go.cr/principal/archivos/organigramas/jurisdiccional.pdf
- https://www.poder-judicial.go.cr/principal/archivos/organigramas/administrativo.pdf
- Al solicitar listado de organismos que ejercen controles legales, administrativos, disciplinarios o presupuestarios en relación al funcionamiento de las distintas áreas del Poder Judicial (ejemplo: Congreso, Contraloría, se remitieron los siguientes links: Contraloría General de la República: https://www.cgr.go.cr/, Procuraduría General de la República (Procuraduría de la Ética Pública): https://www.pgr.go.cr/servicios/procuraduria-de-la-etica-publica-pep/

- Referencia a la caducidad sobre procedimientos administrativos por parte de la Procuraduría General de la República https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-caducidad-del-procedimiento-administrativo-no-obsta/
- Manual de Procedimientos Administrativos de la Procuraduría General de la República https://www.pgr.go.cr/publicaciones/manual-de-procedimiento-administrativo/
- Estructura de la Unidad de Control Interno según Acuerdo tomado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 34-17 celebrada el 5 de abril del 2017
- Perfil de funciones del profesional en control interno elaborado por Gestión Humana del Poder Judicial
- Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos, aprobado en la sesión del Consejo Superior el 3 abril 2006 Consejo Superior, bajo el número 007-2016.
- Informe de Labores de la Comisión de Transparencia aprobado por la Corte Plena, en la sesión N° 1-18 celebrada el 15 de enero del año 2018.
- Estudio sobre la capacidad de juicio moral de las personas servidoras del Poder Judicial de Costa Rica, elaborado por la STEV en 2014.
- Informes varios de auditorias elaborados por Auditoria Interna

d. Otra información relevada y analizada por parte de los consultores

- Software "Sistema de Alerta Temprana" con el que opera la Unidad de Control Interno y que fuera aprobado por Acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial en sesión 13-16, del año 2016.
- Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.
- Información sobre el observatorio judicial del poder judicial https://www.poder-judicial.go.cr/observatoriojudicial.
- Informe de labores de la Unidad de Control Interno, durante el año 2016
- Informe Final País elaborado por Mesicic - Mecanismo de Seguimiento de la OEA respecto de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- Entrevistas con funcionarios del Poder Judicial de Costa Rica realizadas fuera del marco del programa formal, que como consultores tenemos contacto a causa de otros proyectos, o como consecuencia de nuestra experiencia en la materia.
- Ley del Estatuto del Servidor Judicial (Ley 5155 del 10 de enero de 1973).
- Documentos varios de la Asociación de Examinadores Certificados de Fraude http://www.acfe.com/

e. Información requerida, pendiente de envío o indicación/confirmación formal de inexistencia.

Junto con resaltar y valorar la excelente recepción y buena disposición demostrada tanto en las entrevistas como en las sesiones del taller de análisis, es dable constatar algunas lagunas en el de envío de información documental requerida, entre la que podemos citar la siguiente. Como fuera anticipado, no fue posible determinar si se trata de información que no logró ser remitida o, derechamente, se trata de antecedentes inexistentes:

- Estadística en materia anticorrupción-probidad vinculada a miembros del Poder Judicial.
- Sistema levantamiento de estadística, en general, y estadística anticorrupción-probidad, en particular. Este tipo de información es relevante para poder determinar quién levanta, con qué margen de error, a quién reporta, cómo reporta, con qué frecuencia, cómo se valida, cada cuánto se informa y qué tan publico es el reporte, entre otros).
- Archivo digital y/o documental con el que se construyó la estadística anticorrupción-probidad
- Muestras de casos de los últimos 3 años con los que se construyó la estadística anticorrupción-probidad, a objeto de poder validar cualitativamente el reporte estadístico existente, identificar variables de interés que podrían levantarse, como también parámetros que se podrían estar analizando en circunstancias que no presentan mayor relevancia.
- Información específica de los recursos financieros totales que se asignan a las distintas áreas del Poder Judicial a cargo del control, prevención y sanción de las amenazas abordadas.
- "Estudio de Tribunal de la Inspección" que contiene análisis sobre casos de corrupción.
- Procedimiento de adquisiciones y licitaciones.
- Normativa y procedimientos control y administración de bienes y dineros propios del Poder Judicial, con especial énfasis en la salida destrucción, enajenación y entrega.
- Normativa y procedimientos control y administración de bienes y dineros ajenos del Poder Judicial pero que son recaudados por el miso (incautaciones de dineros y bienes, consignaciones de imputados, pensiones de alimentos, etc.).
- Normativa interna y estado de los planes de implementación de manejo de dinero en efectivo por parte de juzgados y/o bancos.
- Muestreo de al menos 5 carpetas de RRHH que evidencien proceso de ingreso.
- Muestreo de al menos 5 reportes en materia de sanciones y rechazos en el proceso de ingreso.
- Muestreo de 5 casos cerrados que permita hacer análisis y trazabilidad de casos administrativos derivados a la Fiscalía y/u OIJ por considerarse que contienen elementos delictivos.
- Estadísticas de derivación de investigaciones administrativas a la Fiscalía y/u OIJ.
- Estadísticas o registros de funcionarios del Poder Judicial condenados por delitos asociados a corrupción, fraude y/o crimen organizado.
- Manual, reglamento y/o normativa vigente que regula el proceso de adquisición de bienes por parte del Poder Judicial y sistema para darlos de baja. En su lugar se envía link relativo al área de transparencia donde se recogen los listados de compras, contrataciones, bienes y servicios, pero no están analizadas tendencias ni indicaciones de si cumplen o no con la normativa vigente.

ESTADÍSTICAS

No solo por representar el primer objetivo, sino porque las consideramos como una herramienta esencial para poder dimensionar y conocer los riesgos que se pretenden mitigar, las estadísticas son el punto de partido de nuestros análisis.

Su relevancia descansa en la utilidad que representan en la gestión de riesgos de fraude y probidad, permitiendo no solo dimensionar su envergadura e impacto sino en contar con una herramienta para el desarrollo de plantes de mitigación.

El objetivo propuesto consistió no solo conocer el sistema de análisis estadístico sino recopilar datos de los últimos cinco años, sobre casos supuestos o comprobados de corrupción y fraude, resaltando las tendencias relevantes, y realizando, por último, recomendaciones para optimizar tanto la forma de recolectar como de gestionar los resultados.

Lamentablemente el objetivo no fue posible abordarlo de la manera propuesta dado que no fue contó con información estadística específica que permitiera discriminar, entre todo el universo de casos, aquellos que se vinculen concretamente con probidad, corrupción, fraude y faltas de la ética, cometidos por funcionarios del Poder Judicial.

En este escenario se optó por relevar herramientas e iniciativas actuales que se presentan respecto del sistema de estadística dentro del Poder Judicial, desde la óptica de las distintas unidades entrevistadas.

La información relevada con las contrapartes técnicas tuvo por objetivo identificar las siguientes variables:

- quién levanta y registra la información,
- con qué margen de error,
- a quién, cómo y con qué frecuencia reporta,
- cómo se valida,
- qué tan público es el reporte,
- variables futuras necesarias,
- variables actualmente disponibles pero que no aportan información relevante,
- estadística existente en materia anticorrupción-probidad vinculada a miembros del poder judicial,

- archivo digital y/o documental de respaldo con el que se construyó la estadística anticorrupción-probidad, para poder validar que se contó con todos los insumos para levantar la estadística informada,
- muestras - al menos 10 por año - de casos con los que se construyó la estadística anticorrupción-probidad, con el objetivo de poder validar cualitativamente el reporte estadístico.

Aun cuando el proceso de levantamiento de información estuvo acompañado de una excelente disposición y el suministro de información relativa a buenas prácticas y proyectos que contribuyen a la construcción del sistema estadístico del nivel cualitativo esperado - se citarán a lo largo del capítulo -, lo cierto es que se pudieron identificar algunas falencias que deben mencionarse por ser representativa de brechas de riesgo que afectan las capacidades para poder prevenir y controlar los actos de corrupción y faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial.

Al respecto es dable mencionar las siguientes:

- El sistema judicial no cuenta con datos específicos de casos de corrupción relacionados con funcionarios judiciales. Incluso, a nivel administrativo, la Presidenta del Tribunal de la Inspección Judicial, indicó que se encuentra en un proceso para definir una clasificación adecuada de indicadores estadísticos.

- Las distintas oficinas del Poder Judicial - Ministerio Público, Defensa Pública, Jefaturas de la OIJ y Asuntos Internos – que envían datos a la Inspección, lo realizan en distintos formatos, cuyos objetivos no están necesariamente alineados y que no se retroalimentan entre si.

- No se registran variables o construyen estadísticas específicas asociadas a casos de corrupción y probidad.

- El escaso análisis estadístico disponible no es compartido sino compartimentalizados.

- No se cuenta con reportes que permitan identificar casos y construir estadísticas sobre accione irregulares específicas como es el caso pagos indebidos, pagos de horas extras falsas, incentivos fraudulentos, improcedencia de pagos, entre otros.

- Aun cuando la Fiscalía presenta un nivel de desarrollo estadístico mayor, ofreciendo clasificaciones por tipo de delito, se presentan oportunidades de mejora relevantes dada la necesidad no cubierta de contar con información sobre la entidad desde la cual fue derivada una determinada denuncia en materia de corrupción o probidad; si se está o no en presencia de una investigación administrativa precedente o se trata de una denuncia externa; si la persona investigada o sancionada es funcionario judicial o no (relevante cuando se está en presencia de delitos como el fraude); el modus operandi investigado y/o sancionado; entre otros.

- A nivel documental - en el compendio de indicadores judiciales 2011-2015 de la Dirección de Planificación Sección Estadística del Poder Judicial - no se ha podido identificar indicadores que permitan discriminar casos de corrupción o fraude, sino más bien datos vinculados a la optimización de la calidad del servicio o la gestión de los procesos.

Esta visión es coincidente con algunos de los hallazgos del Informe del "Estado de la Justicia 2016" (no vinculante para el Poder Judicial). Aunque no se enfoca en específico en las estadísticas de corrupción, fraude o faltas a la ética y probidad, abarca los esfuerzos por transparentar la administración de la justicia indicando que éstos se ven obstaculizados por la falta de trazabilidad, calidad y oportunidad de la información disponible. Complementa indicando que, si bien las estadísticas judiciales de Costa Rica están entre las más robustas de América Latina, se han visto sometidas a un estancamiento.

Coincidimos con el informe en que los distintos sistemas de estadística judicial - al menos en lo referente a datos sobre corrupción, fraude o faltas a la ética y probidad - carecen de controles de calidad de los datos ingresados, están incompletos, no se comunican entre sí y no generan reportes que permitan el seguimiento en tiempo real. Con estas condiciones, hoy por hoy el Poder Judicial tiene dificultades para conocer el tipo de respuesta que brinda a los desafíos en estos temas, y se limita a más a datos de flujo (ingresos, egresos, promedios) que aquellos que pudieran permitir identificar modus operandi y tendencias de comportamiento irregular o, derechamente, ilegal.

Similares conclusiones también compartió la Procuraduría de Ética Pública de la Procuraduría General de la República como oficina encargada de recopilar información estadística y elaborar informes para el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), la cual indicó lo dificultoso que ha sido el trabajo de recopilar información funcional al informe, en un contexto en el que para muchos casos no se dispone de datos desglosados en las materias que nos convocan para este informe[1].

En este contexto global de oportunidades de mejora en materia estadística, también fue posible relevar realidades, iniciativas y proyectos que consideramos contribuirían positivamente a la optimización del sistema de estadística del Poder Judicial y, en particular, al registro y procesamiento de información, siempre con el objetivo propuesta de apoyar las acciones de prevención y control de los riesgos que aquí nos ocupan. En ese sentido, podemos compartir las siguientes observaciones:

[1] Ver recomendaciones MESICIC de la OEA (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción) http://www.oas.org/juridico/spanish/cri.htm que contiene una evaluación del Poder Judicial de Costa Rica en el ámbito de la corrupción, cubriendo temáticas como la contratación de personal, cumplimiento de recomendaciones previas, procesos penales, denuncias, retraso en el juzgamiento de este tipo de delitos, entre otras.

- El Tribunal de la Inspección Judicial indica que, si bien a la fecha no cuentan con un sistema optimizado de estadísticas que les permita identificar, discriminar y procesar los casos de corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad, se prevé incorporar los casos de las causas tramitadas como parte de un proyecto en fase de diseño.

- Otra iniciativa relevante y positiva que rescatamos es el Sistema la PIN, relacionado con el "Proyecto de Procesos Disciplinarios para el Personal Judicial"[2]. Su objetivo es disponer de una herramienta para el registro y seguimiento de asuntos disciplinarios que permita automatizar y unificar el proceso, desde su apertura en cualquiera de las oficinas encargadas de aplicar el régimen, hasta su finalización con la aplicación o no de la sanción.
  El proyecto se justifica en la presencia de datos desconcentrados, información desactualizada o inexistente, dificultad de aplicar sanciones disciplinarias producto de movimientos de personal, limitación en la generación de datos estadísticos, entre otros.
  El proyecto se aprovecha de una herramienta ya disponible - SIGMA – potenciando de esta manera los recursos existentes, creando más indicadores y recogiendo más datos con la creación de nuevos campos, a la vez que contará con el potencial de poder ampliar la información disponible al ámbito auxiliar y jurisdiccional.

- Informe emitido por la Dirección de Tecnología de la Información, relativo a la mejora de reportes estadísticos, contiene la "Propuesta de nueva fórmula mensual para el Tribunal de la Inspección Judicial". Se trata de una iniciativa que refleja la vocación de modernización e incremento de eficiencia del Poder Judicial.

- Información estadística relevante que además de contener antecedentes cuantitativos, presenta importantes reportes que permiten conocer cualitativamente los riesgos internos dentro del Poder Judicial todos los cuales constituyen una poderosa herramienta para la identificación de amenazas y planificación de líneas de acción. Entre esta información destacan:
  - Análisis estadístico de los resultados que arroja el Estudio de Juicio Moral que implementa la STEV.
  - Resultados estadísticos, tanto históricos como los que son capaces de levantarse en tiempo real por parte del Sistema de Alerta Temprana con el que opera Control Interno.

[2] Se abordará también en el punto relativo a "Procesos Disciplinarios".

PROCESOS Y ÁREAS VULNERABLES

Hemos identificado ciertos procesos o áreas que están expuestas a mayor vulnerabilidad o son consideradas claves para poder mitigar riesgos de corrupción y/o faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial [3].

CONTRATACIONES Y PROMOCIONES. FUNCIONARIOS Y MAGISTRADOS

La Ley Orgánica del Poder Judicial denota la diferencia, en esta Rama del Gobierno, entre quienes sirven como:

- Jueces o Magistrados: se refiere a ellos como "funcionarios que administran justicia".
- Empleados: en general se denominan "servidores" y se refiere a todas las demás personas que desempeñen puestos remunerados por el sistema de sueldos.
- Funcionarios: alude a los que, fuera de los antes mencionados, tengan atribuciones, potestades y responsabilidades propias, determinadas en esta Ley.

Las personas que quieren ingresar o permanecer en cualquiera de las categorías de personal del Poder Judicial, deben estar alineadas y cumplir con los principios y valores de la institución, además de cumplir con los requisitos de idoneidad de acuerdo al perfil de cargo que ocupará dentro de la entidad.

En este sentido una de las formas de mitigación de riesgos que ha sido llevada a cabo de manera constante y sistemática es la optimización de los procesos de reclutamiento y selección de oferentes (postulantes), como una de las principales herramientas para poder prevenir y controlar los riesgos de comisión de actos de corrupción y faltas a al ética y probidad al interior de la institución.

Se deben tener en cuenta y destacar los grandes esfuerzos y compromiso del personal de área Gestión Humana del Poder Judicial - Unidad de Reclutamiento y Unidad de Selección - con miras a llevar a cabo los procedimientos que les atañen respecto a realizar un reclutamiento eficiente y una selección eficaz de los postulantes a ingreso al Poder Judicial, tanto a nivel de idoneidad como también de prevención y control de riesgos.

[3] Durante todo este apartado cuando nos referimos a "riesgos", estamos haciendo alusión a riesgos de actos de corrupción, fraude y a faltas a la ética y probidad, dentro del Poder Judicial.

Este sentido, en cuanto al reclutamiento, tienen como funciones:

- Publicación de concursos por antecedentes.
- Convocatorias para puestos policiales del Organismo de Investigación Judicial y para la creación y el mantenimiento de registros de elegibles y postulantes, así como las recalificaciones de promedios de elegibilidad.
- Proceso de reclutamiento para puestos de Fiscal, Defensor Público, Inspector Judicial y para puestos de elección de Corte Plena y puestos gerenciales.
- Convocatoria para personas con discapacidad.
- Tramitación de solicitudes de traslados y permutas.

En la página web del Poder Judicial[4], se publican los concursos para nombramientos de personal, profesional y no profesional, del Poder Judicial y de las Oficinas Auxiliares de Justicia (Defensa Pública, Escuela Judicial, Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial). Esta acción se complementa con una difusión interna a todos los funcionarios del Poder Judicial, mediante la intranet y correos masivos a los trabajadores judiciales. Además, en esa misma web se encuentra información sobre la carrera judicial y normativa y manuales de procedimientos que operan en el reclutamiento y selección del personal del Poder Judicial.

En cuanto al reclutamiento, para aquellos candidatos que desean ingresar al Poder Judicial, ya sea como funcionarios de carrera o como empleados, se requiere el registro y la solicitud en una base de datos electrónica.

Para los de carrera, esta base de datos se denomina Sistema Administrativo de la Carrera Judicial. Los candidatos pueden consultar una guía para su registro llamada Información General para el Ingreso a la Carrera Judicial. De igual manera, quienes desean trabajar como empleados deben registrarse en el sistema “GH en Línea” y también se les proporciona una guía en línea. Con respecto a estos empleados, el sitio “web” no parece tener un sistema similar de registro como el que existe para quienes solicitan un puesto en el servicio de carrera judicial, pero si cuenta con un Modelo para el Reclutamiento, Selección y Nombramiento de Vacantes en el Poder Judicial, el cual es aplicable a todas las clases de puestos en las categorías de Operativo, Apoyo Administrativo, Técnico Especializado y Apoyo Jurisdiccional, cuyos procesos de reclutamiento y selección se encuentran bajo la responsabilidad de la Sección de Reclutamiento y Selección del Departamento de Gestión Humana.

La publicación de las convocatorias es realizada mediante la forma que la Dirección de Gestión Humana considere oportuna, en tanto cumpla con los principios de objetividad, razonabilidad e interés institucional, para lo cual se utiliza la página web del Departamento de Gestión Humana, el Boletín Judicial, y además se promueve en un diario de circulación nacional.

[4] En la dirección electrónica http://sitios2.poder-judicial.go.cr/personal/concursos_1.htm

A pesar de lo anterior, el Modelo no contiene disposiciones que hagan obligatoria la publicación de oportunidades externas de empleo para un puesto como empleado en el Poder Judicial, a diferencia de lo que ocurre con los puestos de carrera.

Cabe acotar que, con ocasión del denominado "Caso de Limón", en el 2014 se crea por orden de la Corte Plena una comisión de investigación de crimen organizado, como consecuencia de lo cual, entre otras medidas se comienza a dar especial énfasis a la verificación de antecedentes del área penal y civil, administrativa y disciplinaria.

Proceso de selección

- **Proceso de evaluación psicolaboral**
  A través de la aplicación de una metodología que definen como integral, se valora la idoneidad psicológica (mental y emocional), de las personas en función del perfil de cargo.

- **Proceso de investigación sociolaboral y de antecedentes**
  Gestión Humana evalúa la idoneidad ética y moral para los postulantes a ingresos y ascensos, por medio de un estudio socio laboral llevado a cabo por psicólogos y asistentes sociales, a través de cual rastrean y valoran registros de tipo judicial, administrativo o disciplinario y el desenvolvimiento general de la persona oferente en los distintos entornos en los que interactúa cotidianamente (familia, trabajo, comunidad) bajo una perspectiva garantista del oferente, con el fin de identificar que sus antecedentes, valores y principios se ajusten al perfil esperado por la institución.
  Cabe hacer notar que en este proceso, si bien hay un "consentimiento informado" aceptado on line por el postulante, esta Unidad pone especial énfasis en el resguardo de la información personal del postulante, como por ejemplo información financiera.

- **Proceso de llenado de vacantes**
  Gestión Humana confecciona ternas o nóminas de acuerdo con los registros de elegibles suministrados por los procesos anteriormente de reclutamiento y selección. Quienes realizan las propuestas de nombramiento son los mismos jefes de las oficinas, para luego ratificadas por Consejo Superior. En este caso, al basarse en los registros de elegibles, cuentan con las posibles mismas falencias que el procesos de selección de los otros candidatos, dado que el análisis no necesariamente cubre todas las brechas de riesgo.

- **Publicidad.**
  Los registros de elegibles son públicos.

Observaciones

- **Información interinstitucional**. La actividad de diagnóstico pudo relevar que Gestión Humana no hace uso regular de la información que podría obtener desde otras entidades o estudios de antecedentes como ocurre, por ejemplo, el análisis y datos de que dispone la OIJ. Sólo en casos excepcionales se entrevistan con el encargado de antecedentes del OIJ para consultar alguna información específica. En estos casos excepcionales no acceden a la "carpeta" de antecedentes de esta entidad, sino que el intercambio de información se produce de manera verbal.

- **Enfoque.** Como consecuencia de sendas entrevistas realizadas es posible afirmar que a nivel de Gestión Humana, el proceso de verificación de antecedentes privilegia la protección y privacidad de los datos del candidato, con una visión garantista hacia el postulante, lo que en algunos casos impide el acceso o deja afuera de verificación y análisis información más sensible que pudiera resultar relevante para una eficiente ponderación de riesgos.

- **Efecto vinculante**. Los informes de Gestión Humana generan un efecto vinculante para todos los empleados de rango suplente magistrado o inferior. Con todo, aun cuando pueda contener reparos u observaciones, el postulante podría quedar recomendado para distintos puestos. No ocurre lo mismo respecto de los jueces en relación a quienes los informes de Gestión Humana no son vinculantes para el órgano decisor. Esta última situación genera una brecha de riesgo importante en términos de prevención de las amenazas que aborda este trabajo. Pese a ello, Gestión Humana indica que los informes relacionados con jueces pueden incluir recomendaciones para que estos sean vinculantes, señalando que en la mayoría de los casos en que esto ha sucedido las recomendaciones han sido acogidas.
  Una forma de abordarlo es mediante el sistema de semáforos basados en nivel de riesgo. Si el resultado es verde, la persona puede ser contratada o promovida sin restricciones. En el caso de resultados amarillos, debería ser obligatoria una investigación más profunda, sea para que confirme o descarte el nivel de riesgo. Por último, los resultados rojos debieran impedir la contratación, promoción o cambio del postulante o candidato.

- **Endeudamiento.** Aun cuando se identifican las sociedades en las que pudieran participar los postulantes, el análisis de endeudamiento se realiza solo en casos justificados porque se considera como un dato sensible.
  Desde luego, no contar con esta información en la totalidad de los casos resta al Poder Judicial de una importante herramienta de análisis de riesgo, tanto a nivel de probidad y fraude como corrupción. En efecto, su importancia es tan crucial que debiera no solo extenderse a la totalidad de los postulantes que ingresan por primera vez sino realizase cada vez que se desea participar de un ascenso o cambio, y, en su defecto, cuando menos una vez al año.

Lo anterior cobra relevancia si se considera que actualmente el Poder Judicial cuenta con un desarrollo informático en relación a empleados vigentes (no postulantes), a través el Sistema de Alerta Temprana, a disposición de Control Interno, pero que es usado más como herramienta estadística que como de gestión de riesgo.

- Inopia. Cuando se está en presencia de vacantes cuyo período no debiera exceder los 3 meses, y se hayan agotado las listas de elegibles, los cargo se llenan por "inopia". En estos casos, se llaman a listas de abogados que no han pasado por el proceso de análisis de antecedentes. Desde luego, se trata de un riesgo elevado en función del análisis que da cuenta el presente trabajo, el cual se incrementa aun mas en los distritos regionales en los cuales no existen muchas opciones de oferentes y que, según mapeos policiales de riesgo, podrían estar más expuestos a infiltración del crimen organizado.
  Si bien este proceso tiene una vocación excepcional y temporalmente acotada, en la realidad se da mucho más seguido y por mucho mas tiempo del deseado. Según pudo ser relevado, esta figura se puede utilizar inapropiadamente porque habrían despachos de abogados que forman a personas para que entren al Poder Judicial bajo esta modalidad con el claro fin de obtener una posición ventajosa en los Tribunales vinculados a estos candidatos.
  Importa y es recomendable una modificación a la normativa que autoriza esta figura contractual consignada en el artículo 27 de la Ley del Estatuto del Servidor Judicial (Ley 5155 del 10 de enero de 1973).

- Meritorios. Frente a figuras como la del "meritorio", existía una brecha de riesgo ya que su postulación no pasaba por el sistema de análisis antecedentes por el solo hecho de trabajar ad honorem y por períodos supuestamente cortos. En la actualidad se analizan, lo cual representa una buena práctica, aun cuando este tipo de empleados al no ser funcionarios del Poder Judicial y al no recibir remuneración, exponen a la institución a mayores riesgos.

- Perfiles. El sistema de nombramiento de jueces se realiza con perfiles competenciales, privilegiándose más las capacidades técnicas y de conocimiento por sobre los antecedentes psicológicos, sociales y médicos. Una correcta prevención de riegos debe necesariamente ponderar de igual manera ambos factores sin privilegiar unos sobre otros. Con todo, y aun considerando el actual sistema en el que se señala la experiencia como un factor determinante, las entrevistas mostraron una relevante cantidad de postulantes con pocos años de haber egresado de las escuelas de derecho.

- Herramientas de investigación. Se pudieron constatar determinadas debilidades que generan un desafío en la realización de un análisis de probidad permanente, contínuo y más exhaustivo, entre las cuales se pueden mencionar:
  - no cuentan con acceso a información de las plataformas policiales.
  - en ocasiones los equipos de análisis se deben completar con empleados en préstamo de otras instituciones. Si bien se trata de una buena práctica que busca compensar la

falta de personal propio, el uso provisional de empleados de otras entidades resta a las áreas de origen de estos recursos. La provisionalidad de estas acciones afecta la conformación de equipos estables de trabajo en relación a estos funcionarios y dificulta la consideración de esos recursos humanos en programas o proyectos con carácter de permanentes. Con todo, se trata de una buena solución para afrontar necesidades coyunturales, mas no contínuas.

- necesidad de contar con mayores recursos tanto financieros como de movilización, sobre todo para los distritos regionales en los que podría haber mayores niveles de riesgos.

- **Tiempos.** El período generalmente otorgado para el análisis de candidatos o postulantes es de un mes, en circunstancias que para el caso de los Magistrados, dada la urgencia que implican muchos de sus nombramientos, a los equipos de análisis se les otorga una semana para esta misma tarea. Ello dificulta la tarea y genera riesgos en relación a los resultados que se deseen obtener con una investigación en tan poco tiempo.

- **Limitaciones para investigar**. La normativa no le permite a Gestión Humana analizar a los empleados "de propiedad", que son aquellos que ya se encuentran con contrato firme dentro del Poder Judicial. Esta limitación no se aplica cuando se presentan a concursos de promoción o ascenso. Con todo, estimamos que se está frente a una brecha de riesgo importante, ya que cualquier empleado por más que no haya tenido antecedentes puede cambiar en el transcurso de su carrera dada una cierta oportunidad o necesidad, que lo lleve a incurrir en una conducta impropia o ilícita dentro de la institución.

- **Ética.** La STEV indicó la necesidad de incorporar pruebas en el proceso de selección que permitan medir la aptitud y nivel ético y moral del oferente. En ese sentido, el "Estudio de Juicio Moral" que la STEV aplica actualmente aporta excelentes resultados ofreciendo incluso un mapa nacional de riesgo[5]. Una aplicación masiva de este estudio y análisis es del todo recomendable.

- **Procedimiento de selección OIJ.** Desde la Comisión creada para investigar el crimen organizado y el narcotráfico en el Poder Judicial se realizó una recomendación consistente en aplicar el proceso de investigación de antecedentes utilizado por el OIJ a quienes actualmente conformen ternas elegibles de la carrera judicial. En ese contexto, y en nuestra opinión, se trata de una buena práctica cuya aplicación resulta importante ponderar en términos de exhaustividad y cantidad de datos relevados. El proceso comienza con la apertura de una convocatoria anual por aproximadamente dos meses, lo cual permite tener

[5] El Estudio de Juicio Moral no fue abordado en el presente informe con mayor nivel de detalle debido a que no se pudo contar oportunamente con información de análisis. Con todo, sus resultados, y sobre todo el mapeo nacional de riesgo, resultan ser herramientas poderosas de decisión no solo en el plano individual (postulantes) sino también global (perfilamiento de riesgo).

un periodo más acotado y específico para realizar los análisis. Respecto a las pruebas psicométricas, se diferencia según el puesto a postular. El área de antecedentes analiza alrededor de 566 postulaciones al año, de las cuales el 40% resulta negativo en relación con referencias laborales y familiares. Se basan en el objetivo que no entren personas "cuestionadas". Si bien los chequeos aleatorios no están establecidos formalmente (hay un proyecto de control interno que lo contempla), es un hecho que los estiman necesarios, lo cual nos parece una visión correcta. Utilizan fuentes propias y fuentes abiertas. Se realizan entrevistas con lectura de lenguaje corporal y otras evaluaciones psicológicas. Solo los que aprueban las pruebas psicométricas son sujetos a análisis. Para esta etapa el postulante debe firmar un documento informado: eso da permiso a realizar una investigación personal de redes sociales, sociedades, redes familiares que se extienden hasta primos, etc. En algunos casos resulta relevante también una prueba teórica practica de manejo vial (custodios de detenidos, localizadores, investigadores). Se realizan pruebas médicas y toxicológicas. Se realiza el chequeo vecinal a nivel central. No hay ponderación sino que se lleva a Comisión (reglamento a punto de aprobarse) en la cual participan el Director General, Jefe de Planes y Operaciones y Jefe de Delegación, entre otros.

PREVENCIÓN Y CAPACITACIÓN

Un sistema robusto y eficaz, que recoja el ámbito de inducción, capacitación y sanción en forma coherente, rendirá frutos también como una herramienta de prevención de actos tanto de corrupción como de faltas a la ética y probidad.

Tanto en la entrevistas y sesiones de trabajo en taller, como en los documentos recibidos, pudimos identificar que la capacitación en materia anticorrupción, antifraude, ética y probidad, no se encuentra centralizada en una sola entidad como ente ejecutor y tampoco en un solo organismo, cuando menos, como coordinador [6].

En lo que a inducción se refiere Gestión Humana lleva adelante un programa de inducción u orientación laboral on line[7] denominado "Construyendo el Poder Judicial que queremos", que busca

[6] Importa precisar que, con ocasión del levantamiento de información desde el Poder Judicial, la Escuela Judicial no fue designada como contraparte ni formó parte de las entrevistas programadas, de manera que los análisis y conclusiones de este informe no consideran los desafíos, avances y buenas prácticas que esta entidad pudiera reflejar y aportar. Con todo se pudo constatar que los programas de capacitación en cuyos contenidos hay materias de probidad, fraude y anticorrupción impartidos por Control Interno, STEV y otras instancias dentro del Poder Judicial no se encuentran integralmente coordinados desde la Escuela del Poder Judicial.

[7] http://www.poder-judicial.go.cr/gestionhumana/index.php/msgc-programas/virtual/programa-de-induccion-general-al-poder-judicial

lograr un positivo sentido de pertenencia a la institución a través de la adaptación a la misma, al puesto de trabajo específico y a las personas con quienes desempeñará sus labores.
Este programa posee tres fases:

- Sensibilización a jefaturas, coordinaciones, compañeras y compañeros guías e instructores.
- Inducción General: curso virtual a cargo del Subproceso de Gestión de la Capacitación de la Dirección de Gestión Humana.
- Inducción Específica: a cargo de la Dirección de Gestión Humana y las jefaturas sensibilizadas.

Durante las entrevistas se pudieron recoger opiniones que, aunque subjetivas, ponderadas en su conjunto permiten compartir una visión global en el sentido de que:

- las personas que ingresan a las distintas áreas de la institución no necesariamente conocen las implicancias de ingresar a este poder del Estado, en general, y a las áreas a las que son asignados, en particular;
- a pesar de contemplar valores (El Manual de Valores) que se usan como un código de ética, estas disposiciones son vistas mas como una declaración de principios que como normas concretas, los que debieran contener un desarrollo más acabado, detallado y aterrizado, siendo inculcado como filosofía de vida;
- el programa debiera ser mas exhaustivo y contemplar mas explícitamente las consecuencias en caso de incumplimiento;
- es muy general y que debiera haber uno específico dirigido a las funciones particulares de cada órgano (OIJ, Ministerio Público, etc.) que contemple casuística específica.

Si bien alguna de estas debilidades y oportunidades de mejora pueden constatarse a nivel factico, no es posible afirmar que tengan un impacto negativo en el comportamiento de las personas, dada la carencia de datos objetivos y la falta de instrumentos de medición de impacto.

En ese sentido, las faltas o delitos cometidos por los empleados del Poder Judicial podrían darse no solo por falencias en la inducción, en la capacitación, en el reclutamiento o en la selección, sino también por factores externos como las brechas existentes a nivel experiencia y conocimiento.

Con todo, y aun cuando estos programas abordan conductas que se expresan como no deseadas y que pueden llegar a coincidir con faltas a la probidad, ética o corrupción, no necesariamente desembocan en estas acciones y definitivamente no consideran de manera concreta y específica los conceptos y conductas relacionadas con la prevención del crimen organizado y fraude. En complemento, los empleados tampoco lo ven como algo directamente relacionado.

Es creencia compartida que ningún funcionario debería tener dudas sobre e hecho que recibir obsequios representa una conducta prohibida. No ocurre lo mismo con otras acciones u omisiones respecto de la cuales no hay una asociación directa con actos que puedan ser calificados como de corrupción o faltas a la ética y la probidad. Con todo, en uno y otro caso, se trata mas bien de

creencias que, aunque muy arraigadas, no cuentan con un respaldo empírico avalado por encuestas, evaluaciones u otros sistemas de medición.

Es precisamente por esta falta de conocimiento que muchos actos delictivos o faltas son cometidos por desconocimiento o confusión más que por dolo. Claramente la capacitación e inducción cumplen un rol fundamental en esa materia.

En complemento con ello, la visión de la Secretaria Técnica de la Ética y Valores (STEV) propicia la prevención de delitos y faltas desde la capacitación, encontrando su fundamento no solo en disposiciones normativas y legales sino en los valores compartidos desde la Política Axiológica vinculada al plan operativo para el año 2026. En ese sentido se pudo evidenciar el desarrollo de capacitaciones con una mirada eminentemente preventiva. Coordinan, a su turno, con Gestión Humana cursos virtuales a la judicatura, para todos los servidores judiciales, aunque más orientado a las jefaturas.

Las mencionadas instancias de formación y/u orientación virtual se fortalecen con iniciativas – también virtuales - de Control Interno.

Es importante destacar que la orientación, apoyo y asesoría en el diseño e implementación de programas de buen comportamiento y ética no son fruto de un trabajo descoordinado o azaroso. Por el contrario, obedece al cumplimiento del mandato de la STEV, la que se encarga de:

- orientar, asesorar, recomendar y dictar políticas y directrices en materia ética y axiológica en el Poder Judicial.
- diseñar, implementar y dar seguimiento al Sistema de Gestión Ética Institucional.
- brindar soporte técnico tanto a la Comisión de Ética y Valores como al Consejo de Notables,
- orientar el trabajo de las Subcomisiones de Ética y Valores.

Se trata de un mandato legal identificado conceptualmente con el área más preventiva que sancionatoria, siendo sus principales funciones las siguientes:

- Disponer de una estructura organizativa que permita la obtención de los objetivos estratégicos.
- Establecer procesos y mecanismos para el fortalecimiento y promoción de la ética y los valores en el Poder Judicial.
- Generar proyectos que potencien la vivencia de los valores en la cotidianeidad laboral.
- Diseñar procesos formativos permanentes en axiología y comportamiento ético.
- Desarrollar estrategias e implementar tácticas de divulgación e información.
- Ejecutar los acuerdos de la Comisión de Ética y Valores del Poder Judicial.
- Participar en el Sistema Nacional de Ética y Valores.

A pesar de este importante desarrollo institucional que representa una ventaja comparativa del Poder Judicial a nivel regional, el hecho de contar con un presupuesto aproximado de 10.000.000 de colones anuales, limita considerablemente las capacidades y resultados esperados. Adicionalmente, la concentración a nivel central de una parte importante de los programas y líneas de trabajo, deja en una situación más desmejorada aun las regiones del país.

Una forma de contrastar estas necesidades se puede apreciar de manera excepcional con alianzas estratégicas o proyectos conjuntos con otras entidades como es el caso de Gestión Humana - para desarrollo de capacitación virtual -, o las subcomisiones - para llegar a realizar cursos puntuales a lugares alejados. Se trata, en todo caso, de iniciativas aisladas que obedecen más a proyectos aislados que a políticas de colaboración institucional permanentes.

El énfasis que hemos puesto en este punto no es casual. Tal como se anticipó, consideramos que las faltas a la ética y la probidad podrían ser la puerta de entrada a la comisión de otros delitos por causa de oportunidad.

Es precisamente por eso que la capacitación se transforma en una poderosa herramienta de prevención en relación a este tema, generando una contribución positiva en la reducción de riesgos y mitigación de impactos de comisión de delitos relacionados con el crimen organizado, corrupción o fraude. Lo mismo ocurre con la necesidad de incrementar las fiscalizaciones, controles y auditorias, para lo cual resulta necesario potencias las unidades responsables de estas líneas de acción.

Con todo, y dada la ausencia de sistemas de medición e impacto de la capacitación en relación a las variables específicas que motivan este estudio, no es posible afirmar objetivamente que los esfuerzos de capacitación, inducción o información sean suficientes, como tampoco deficientes. En efecto, aun cuando puede y debe destacarse la ejecución de este tipo de programas, y relevarse la cantidad de personas que fueron beneficiadas con los mismos, no se cuenta hoy en día con herramientas que permitan medir el grado de internalización de los conceptos, o el impacto disuasivo que se podría haber generado respecto de la comisión de los delitos o faltas que en este proyecto nos convocan. Tal vez el Estudio Moral pudiera ser la herramienta que más se acerca hoy en día a esta necesidad.

Complementa lo anterior, la necesidad de contar con estudios detallados sobre los modus operandi, tendencias criminales y riesgos concretos a los que se enfrentan los empleados del Poder Judicial de manera de poder desarrollar auditorias y controles enfocadas así como programas específicos orientados precisamente a esas amenazas, y luego, diferenciarlos aún más por estamento y tipo de función dado que la forma en que impactan y afectan estos delitos a un área (contabilidad, por ejemplo) no producen el mismo efecto en otra (logística).

DETECCIÓN Y CONTROL

En tanto la prevención y capacitación buscan crear las condiciones ideales para disminuir el riesgo de actos irregulares y/o delictivos, las acciones de control pretenden detectar tempranamente cuando estos han sido cometidos, de manera de disminuir al máximo el daño. En complemento, un sistema de detección temprana intensificada genera un ambiente de control que, a la vez, produce un efecto preventivo.

En ese sentido podemos estar en presencia de empleados que están cometiendo actos derechamente dolosos, respecto de los cuales las acciones de control son esenciales. Pero las mismas también son eficientes para aquellos casos en los que el errores sucesivos o brechas de oportunidad generan las condiciones ideales para que empleados que inicialmente no tenían previsto cometer actos irregulares intencionales, vuelquen su conducta en esa dirección. En efecto, y en ese segundo escenario, el riesgo se presenta cuando empleados que cometen errores no son detectados, situación en la cual algunos pueden ver una oportunidad para cometer fraudes, como podría ocurrir si calcula con error y declara horas extras que realmente no hizo, o reporta diferencias de inventario que días después se percata no se correspondían con la realidad. Si los controles internos, fiscalizaciones y auditorias no detectan tempranamente estas situaciones, se incrementa el riesgo que algunos empleados continúen con la conducta pero, esta vez, de manera dolosa.

De ahí la importancia de la labor de unidades como Control Interno y Auditoria, las cuales enfocan su labor precisamente a este fin, aunque con recursos muy escasos que, desde luego deben ser potenciados. En efecto, la oportunidad y para cometer fraudes es uno de los factores que representa mayores riesgos, los que se previenen mediante un ambiente de control intensificado.

El levantamiento de información pudo relevar que tanto las acciones de control y fiscalización como de auditorías no son realizadas mediante un perfilamiento de riesgo previo asociado a fraude interno. De igual manera, se enfocan casi siempre a procesos en general cuando debiesen perfilarse en base a que los mayores riesgos vinculados a personas (tipos de cargos), lugares (localidades, tribunales, dependencias específicas como bodegas, oficinas, etc), objetos (bienes concretos) y, finalmente, procesos.

Importa apoyar a las áreas que se abocan al control y detección temprana para que puedan contar con herramientas prácticas que les permitan enfocar su trabajo con una metodología antifraude basada en perfilamiento de riesgo.

Pese a todos los esfuerzos desplegados y los logros alcanzados a la fecha en sendas y contundentes acciones de control, fiscalización y auditorias desarrolladas a nivel nacional, los recursos destinados a este fin son escasos. Así, y en paralelo a un fortalecimiento operativo y presupuestario se presenta el desafío de incrementar la eficiencia en el uso de los mismos, para lo cual resulta clave aplicar la

mencionada metodología, con el fin de incrementar la tasa de acertabilidad. En efecto, así como Aduanas tiene el desafío de encontrar mercadería ilícita en el 100% de la carga que revisa (se verifica apenas el 3% del total de movimientos de carga), las áreas de control, auditoria y fiscalización del Poder Judicial deben orientar su trabajo de manera tal de una proporción cada vez mayor de las acciones de detección y/o verificación logren detectar actividades irregulares. Esta forma de operar requiere, desde luego, como ya se dijo, apoyo financiero–operativo, así como desarrollo de herramientas metodológicas enfocadas a fraude y perfilamiento de riesgo.

Importa mencionar un último aspecto relevante cuya ubicación podría ser compartida entre una iniciativa de prevención y una de control o detección temprana. Se trata del diseño y aplicación uniforme y sin distingos de un formulario de conflicto de interés que, hoy en día, no se encuentra presente en la forma de operar diaria. Por eso la iniciativa de control interno resulta esencial, Unidad que elaboró un borrador de formato de declaración cuyo contenido puso en conocimiento de la Corte. Aun cuando se trata de un documento cuyo contenido es perfectible con clausulas de vigencia, duda y autorización, entre otras, es dable destacar el avance que se ha hecho en la materia.

SANCIÓN y PROCESOS DISCIPLINARIOS PARA EL PERSONAL JUDICIAL

Un sistema robusto contra la corrupción, fraudes y las irregularidades derivadas de las faltas a la probidad y ética, debe ser capaz de prevenir la comisión de estos hechos y detectarlos tempranamente. De eso se hizo referencia en los dos capítulos previos. ¿Qué ocurre cuando la irregularidad es detectada? Si no hay un eficiente sistema de sanción, el efecto disuasivo buscando queda trunco.

La respuesta debe darse en 4 niveles o frentes:

- Sanción administrativa y/o penal, según sea el caso.
- Acción correctiva en terreno, indicándole y explicándole a los empleados involucrados como a los vinculados, en que consistió la irregularidad, de qué manera y por qué es importante corregirla, sobre todo cuando se trata de faltas de menor o mediana intensidad.
- Comunicación disuasiva, transmitiendo a todos los empleados, sin distingos los antecedentes generales del caso, sus implicancias y las consecuencias. Esta línea de acción busca no solo evitar malos entendidos y confusiones acerca de lo que pasó, cómo pasó, por qué pasó, y cómo se resolvió, sino que además pretende trasmitir a todos los colaboradores la eficiencia de sistema de control y de sanciones, procurando inhibir futuras conductas respecto, sobre todo, de aquellos empleados cuya probidad aun no ha sido comprometida de manera severa.

- Retroalimentación. Los resultados de las acciones anteriores deben ser analizados, sistematizados y compartidos con las entidades a cargo de prevención y control, de manera de poder enfocar de mejor manera esas líneas de trabajo.

Como consecuencia del levantamiento realizado se pudieron apreciar importantes resultados y avances en el primer nivel, de sanción propiamente tal - aunque no exento de dificultades - sin que se hayan detectado avances relevantes en los otros tres (acción correctiva, comunicación disuasiva, retro-alimentación), áreas de las que desde luego es importante trabajar.

En efecto, y en relación al primer nivel, sancionatorio, podemos señalar que en la actualidad los procesos disciplinarios se sustentan en función de días. De esta manera, para procesos respecto de los cuales la sanción es menor a 15 días, es cada unidad o jefatura la que instruye el expediente disciplinario, maneja sus propios controles, sistemas y expedientes. Por su parte, para procesos con sanciones mayores a 15 días, es la Inspección Judicial la encargada de instruir el expediente disciplinario, manejando sus propios controles, sistemas y expedientes.

Uno de las grandes dificultades detectadas en relación a los procesos disciplinarios es la falta de un sistema estadístico de registro, análisis y seguimiento. De hecho, y como ya fue anticipado, no fue posible obtener un detalle de los ingresos y cierres de casos de corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad por separado.

El hecho que la mayoría de los entrevistados reveló que el 80% de los casos se encuentran vinculados a temas éticos y de probidad, sin que haya un sustento empírico para ello, permite evidenciar la tendencia interna hacia ese tipo de procedimientos, pero no entrega herramientas para poder determinar si la presunta baja cifra de casos de fraude y corrupción se deben a una ausencia objetiva de esos delitos o porque estos no son detectados tempranamente.

La experiencia comparada muestra que los tres niveles de riesgo (ética-probidad, corrupción y fraude interno) están íntimamente ligados y que una distribución más equitativa debiera reflejar la realidad. Con todo se trata de aproximaciones comparadas que no pueden ser forzadas para Costa Rica en tanto no se cuente con un sistema mas robusto de detección de casos que permita tener más claridad acerca de la envergadura de la cifra negra. Ello se logra con encuestas anónimas, auditorías dirigidas y sistema de testeo encubierto (fraude ético). Por un lado, se trata de determinar si hay casos y, por otro, establecer que tan eficientes son los controles existentes.

Tampoco se pudo identificar un análisis diferenciador entre conductas dolosas y culposas, pues si bien a nivel administrativo pudieran verse similares desde que conllevan una infracción objetiva de las normas, las primeras (dolosas) pueden ser constitutivas de delito o indicativas de la presencia en comportamiento histórico irregular del sujeto investigado el que podría estar vinculado a otros hechos irregulares, en tanto que las segundas (culposas) podrían ser ilustrativas de errores de procedimiento, capacitación y/o conocimiento.

En esta misma dirección, y como fue anticipado, hay una ausencia de sistemas de trazabilidad y retroalimentación que le permita a los operadores conocer el destino que han tenido los procedimientos administrativos que se transformaron en penales, elemento esencial para poder identificar la gravedad de los hechos , por una parte, y los modus operandi y cómplices vinculados, por otra. Tampoco hay sesiones de trajo permanentes a través de las cuales las entidades sancionatorias aporten información a las de prevención y control para que puedan perfilar mejor los riesgos y enfocar su trabajo.

Sin duda una de las principales fortalezas identificadas en el proceso sancionatorio es el compromiso y visión tanto de la jefatura como del personal de la Inspección Judicial. La clasificación de causas tramitadas contrarias a la ética y la probidad han sido identificadas con un extenso y detallado catálogo que consideramos configura un avance concreto en términos de aporte al sistema de estadística y registro propuesto en este documento, que permitiría identificar de manera más precisa los riesgos y sus brechas, así como ejecutar acciones para mitigarlos.

C.E.P- Aceptación y/o entrega de dádivas
C.E.P- Relaciones interpersonales que rocen las funciones del cargo
C.E.P- Uso indebido de activos
C.E.P- Uso indebidos de servicios
C.E.P- Conflicto de intereses de índole patrimonial
C.E.P- Aprovechamiento de información confidencial
C.E.P- Cobro y/a aceptación de honorarios
C.E.P- Activ. indebidas durante incapacidad (Actividad Remunerada)
C.E.P- Activa. indebidas durante incapacidad (Actividad Recreativa)
C.E.P- Activ. indebidas durante incapacidad (Actividad Académica
C.E.P- Activ. indebidas durante incapacidad (Salida del País)
C.E.P- Uso y/o entrega de documentos alterados
C.E.P- Alteración de estadística y/o controles del despacho
C.E.P- Participación en actividades ilícitas
C.E.P- Cobro indebido de horas extras y/o viáticos
C.E.P- Alteración del trámite normal a favor de una de las partes
C.E.P- Incumplimiento de obligaciones patrimoniales
C.E.P- Retardo injustificado en las labores
C.E.P- Aceleración o retraso en el trámite para favorecer una de las partes
C.E.P- Abandono injustificado de labores
C.E.P- Incumplimiento en el horario de trabajo
C.E.P- Interés indebido (Trámites administrativos)
C.E.P- Interés indebido (Trámites jurisdiccionales)
C.E.P- Resguardo y protección de los recursos públicos
C.E.P- Omisión de denuncia de actos de corrupción

Limitación adicional lo constituye el quintuplicación en los últimos 5 años de requerimientos de servicio del Tribunal de la Inspección Judicial, sin estar acompañado de un aumento de presupuesto, excepto en el área de incorporación de tecnología. Al momento cuentan con 46 personas centralizadas para atender todo el país, de las cuales sólo 5 son los investigadores.

Estas limitaciones presupuestarias, que implican recursos materiales y personal se traducen en dificultades a la hora de recabar pruebas que permitan respaldar criterios sancionatorios respecto de faltas leves, graves y gravísimas, ya que no pueden llevar a cabo una investigación exhaustiva. Si bien los 5 investigadores tienen acceso a las bases de datos del Poder Judicial, no pueden recurrir a las bases del OIJ, sino que sólo pedir colaboraciones en casos puntuales. La limitación en el acceso a las bases de datos para poder realizar las investigaciones, encuentra fundamento nuevamente en al protección de datos, lo que se da a pesar de existir "consentimiento informado" firmado.

La falta de disposición de antecedentes es otro nudo crítico en materia sancionatoria. Si bien resulta preocupante el que no existan antecedentes que consultar, más aun lo es cuando esta información sí existe pero no esta a disposición de los órganos que pudieran requerirla en este tipo de procesos.

En efecto, se pudo establecer que el OIJ dispone de información relevante en relación a personas que han sido desvinculadas por haber cometido faltas a la ética que pudieran relacionarse con corrupción, pese a lo cual esa información no está siempre disponible para las entidades a cargo de selección o promoción. Ocurre entonces que una persona desvinculada podría postular a otra entidad del Poder Judicial e ingresas sin problemas pese a haber participado de conductas que se hayan sancionado administrativamente y que provengan de adelanto de criterio, alteración de documentos, cobro indebido, extravío de documentos, evidencias y/o expedientes, fuga de información, interés indebido, parcialidad o favorecimiento, peculado, prevaricato y/o recepción de dádivas.

Una fluida y reglada cooperación y coordinación inter-institucional es esencial. Mayores detalles se abordan en un capítulo que trata esta materia en específico, así como en la sección final de recomendaciones.

Dada la baja cantidad de personal investigativo (5), se genera gran atochamiento resultando el plazo investigativo de un año muy corto. Mas que incrementar los plazos, la línea correcta en la que se debe trabajar es en incrementar la dotación y capacidades investigativas y sancionatorias.

En lo que se refiere a conductas prohibidas, hay una percepción generalizada en los funcionarios quienes perciben que no se cuenta con una regulación muy clara respecto de los deberes éticos, de una manera tal que cubra a todos los órganos del Poder Judicial. Si bien la mayoría de la normativa está recogidas en la ley anticorrupción, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Manual de Valores, la mayoría es de la opinión que la regulación de conductas debería ser más detallada y exhaustivas, por sobre el enjuiciamiento de valores de conducta.

Una iniciativa a destacar y que merece interés y apoyo es el Sistema la PIN, relacionado con el "Proyecto de Procesos Disciplinarios para el Personal Judicial", presentada por la Oficina de Control Interno ante la necesidad de obtener información más verás, confiable, actualizada y exacta sobre las causas, además de lograr una estandarización en los procesos disciplinarios[8]. El objetivo del proyecto es disponer de una herramienta para el registro y seguimiento de asuntos disciplinarios que permita automatizar y unificar los procesos, desde su apertura en cualquiera de las oficinas encargadas de aplicar el régimen, hasta su finalización con la aplicación o no de la sanción. Consideramos que esta iniciativa colaboraría en fortalecer la concentración de datos, la actualización y registro de información, la generación de datos estadísticos, la toma de decisiones basadas en información más objetiva y la mitigación del riesgo de contratar personal previamente sancionado. Desde luego que el sistema presenta oportunidades de mejora asociado, entre otro, al detalle de la información relevada. De hecho, ante situaciones de empleados que van de un organismo a otro del Poder Judicial, el proceso de selección solo puede saber si es que hay una causa disciplinaria en el Tribunal pero los sistemas no indican el tipo de falta o el detalle de la misma. Con todo, la consulta queda a criterio de las jefaturas.

Un aspecto que merece especial importancia es el desafío que presenta el actual sistema de notificaciones y cómputo del plazo.

En relación al primero, cuando se está en presencia de una investigación administrativa, el investigado debe ser notificado en su domicilio. Se trata de un requisito del que varios investigados abusan, quienes ante casos graves en los que se quieren sustraer de la acción investigativa o disciplinaria no hacen más que cambiar de domicilios. Dado que se trata de empleados con los que regularmente se mantuvo comunicación via email, se recomienda fuertemente que las notificaciones se realicen por esa via, al correo institucional formal. En el caso de empleados que han sido separados provisoriamente de sus cargos mientras se desarrolla la indagación o a quienes se les retuvo el computador y/o PC, debiese creárseles otra cuenta para los solos efectos de mantener una comunicación oficial con los mismos.

La normativa de notificaciones señala que la Corte Suprema puede reglamentar la forma en que éstas se realizan, de manera que la sugerencia recién expuesta resulta viable en tanto el máximo Tribunal la comparta.

Muy vinculado al punto anterior, dice relación con la duración del proceso investigativo, el cual tiene un mes para producir la notificación, y un año a continuación de ello para desarrollar las acciones

[8] El Consejo Superior en sesión N° 35-15 celebrada el 16 de abril 2015 ARTÍCULO LXX aprobó la propuesta de integrar el tema disciplinario para aquellos casos menores a 15 días, en el Sistema SIGA.
En sesión Nº 81-16 del 30 de agosto del año 2016, artículo LXX, se aprueba la primera fase del proyecto.
En sesión Nº 80-17 celebrada el 30 de agosto del año 2017 artículo XLVI solicita la capacitación a los Encargados y Encargadas de los Centros de Responsabilidad , sobre la utilización del Módulo de Sanciones Disciplinarias.

conducentes al esclarecimiento de los hechos y a la determinación o descarte de responsabilidades. El problema se presenta cuando la notificación no se logra realizar dentro del mes, o el investigado no comparece a las actuaciones investigativas durante el año, pues es esos casos aun cuando se estaría en presencia - según nuestra opinión - de un plazo de prescripción, se ha señalado últimamente que opera la caducidad.

En efecto, y pese a que del análisis normativo somos de la idea que se está en presencia de un plazo de prescripción, tal y como se desprende del artículo 211 de la Ley Orgánica del poder Judicial [9] y del propio Manual del Procedimiento Administrativo de la Procuraduría General de Republica, se pudo observar que la tesis imperante a nivel Tribunal de Casación en lo Contencioso es que se estaría en presencia de un plazo de caducidad.

Así, la caducidad sumada a las dificultades de notificación, lleva al abuso de la institución, que trae como consecuencia que toda investigación que se prorrogue más allá de los plazos regulados, termine de manera inmediata. Si esta no logró terminar o recopilar suficientes antecedentes (muchas veces ni siquiera se pudo notificar o tomar declaración al investigado), la caducidad deja sin efecto el proceso y obliga no solo a reincorporar al investigado sino también pagarle retroactivamente las sumas adeudadas.

Pasando a otro orden de ideas, una iniciativa destacable es el Manual para manejar el proceso disciplinario, encontrándose en etapa de aprobación de la Corte Suprema. Mas allá de su contenido, el cual no pudo ser conocido, conceptualmente representanta herramienta de gran utilidad cuya relevancia debe ser tomada en cuenta desde el momento en que permite unificar criterios que otorgarán mayores niveles de seguridad jurídica.

Complementa lo anterior la ausencia de normativa específica que regule la forma de conocer y resolver los temas disciplinarios de conocimiento de la Corte Plena, según se deprende de la generalidad del artículo 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial[10].

Desde el punto de vista orgánico y funcional es recomendable contar con un Código Disciplinario que detalle no solo cada una de las conductas prohibidas, y las obligaciones vinculadas a probidad y ética, sino también que regule todos los vacíos existentes.

---

[9] Artículo 211.- La acción para investigar las faltas deberá iniciarse, dentro del mes siguiente a la fecha en que quien deba levantar la investigación tenga conocimiento de ellas. La investigación deberá concluirse dentro del año siguiente a la fecha de su inicio y si procediere sancionar, la sanción que corresponda deberá imponerse dentro del mes siguiente a contar del momento en que quien deba hacerlo esté en posibilidad de pronunciarse. Contra lo resuelto siempre cabrá recurso de apelación, salvo que correspondiere a la Corte, contra cuyo pronunciamiento sólo cabrá el de reposición o reconsideración. Cuando se estimaren insuficientes los elementos de prueba para pronunciarse y hubiere proceso penal sobre los mismos hechos, la **prescripción** para aplicar la sanción disciplinaria se suspenderá.

[10] Artículo 183.- Las faltas atribuidas a los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial y del Tribunal de la Inspección Judicial, serán conocidas por la Corte Plena. Las resoluciones finales de la Corte Plena deberán fundamentarse debidamente.

Se está informatizando el expediente disciplinario. En la Inspección Judicial ya se esté trabajando en esa línea. Falta en las otras áreas.

Por último, deseamos hacer referencia a las dificultades actuales para el uso de evidencia. Se pudo determinar que hoy en día la evidencia que produce la fiscalía no puede ser usada en procedimientos administrativos, como ocurre, por ejemplo, con las escuchas. Se produce la incongruencia que a pesar de haber una escucha en relación a un investigado que pasó por controles y estándares penales mucho mayores que los administrativos, esta evidencia no puede ser usada en un proceso disciplinario, aun cuando evidencia una conducta contraria a norma.

Junto con recomendar una modificación en este sentido, es importante apoyar y dar celeridad al proyecto interno del Poder Judicial mediante el cual se busca regular todos los aspectos disciplinarios en un único o Código, y en el que se está trabajando a nivel de la Comisión bajo la coordinación técnica de un juez en lo contencioso con experiencia en la materia.

ACTIVOS E INSUMOS PROPIOS DEL PODER JUDICIAL y DE TERCEROS

Basados en experiencia comparada, una de las principales brechas de riesgo de fraude interno y probidad es el uso indebido, irregular e ilegal de los distintos activos a disposición del Poder Judicial, los cuales pueden consistir tanto en bienes propios que le pertenecen al Poder Judicial como ajenos.

Dentro de los activos o bienes propios se incluyen los fondos para gastos operacionales tanto en efectivo como en cuentas bancarias, mobiliario, equipos, vehículos, insumos y edificios, entre otros. Por su parte, los bienes ajenos son aquellos que no le pertenecen en propiedad al Poder Judicial pero que pasan por éste, sea que provengan de decomisos, consignaciones o pago de multas.

Estimamos que una de las brechas de riesgo de fraude, corrupción y de faltas a la ética y probidad puede estar relacionada con las distintas aristas en relación a los insumos y bienes propios del Poder Judicial, así como en relación con los activos de terceros que quedan en su poder.
Los riesgos vinculados a estos activos se dan en 3 niveles de procesos:

- Altas / Ingresos. Todo acto, procedimiento o acción que se traduce en el ingreso de bienes al patrimonio del Poder Judicial, mediante depósitos bancarios o adquisiciones.
- Consumos. Se refiere a todo tipo de egreso o salida de bienes, principalmente dinero, vinculado a gastos operacionales que incluyen ítems como sueldos, viáticos, rendición de gastos, arriendos, compra de insumos (papel, agua, gasolina, tinta de impresora) y pago de servicios (agua, luz, guardias de seguridad, etc.).
- Bajas / Egresos. Todo acto, procedimiento o acción que se traduce en el egreso y salida de bienes y activos del patrimonio del Poder Judicial, mediante transferencias bancarias,

ventas enajenaciones o procedimientos que permiten dar de baja bienes obsoletos o estropeados.

Para poder analizar el nivel de criticidad de estos riesgos en cada uno de los procesos y subprocesos indicados, es necesarios abordarlos con un triple enfoque:

- Prevención. Procedimientos.
  - Diseño. Conocer los procedimientos escritos.
  - Implementación. Determinar la forma en la que se aplican (operación) y se respaldan (documental e informáticamente).
  - Capacitación. Cursos existentes y niveles de conocimiento real de los operadores.

- Control. Auditorias. Detección temprana.
  - Diseño. Conocer los procedimientos y planificación de auditorías y otros mecanismos de control usados para detectar desviaciones, incumplimientos, irregularidades o conformidades.
  - Implementación. Identificar la forma en la que se aplican (operación) y se respaldan (documental e informáticamente) los controles y auditorias.
  - Capacitación. Cursos existentes y niveles de conocimiento real de los operadores que ejecutan los controles, tanto en relación a los controles mismos como a las principales tipologías de fraude, corrupción y faltas a la probidad.

- Sanción. Reacción y respuesta.
  - Diseño. Conocer los procedimientos de sanción tanto administrativa como penal en el evento que las acciones de prevención o control detecten irregularidades.
  - Implementación. Determinar la manera en la cual se han llevado los procesos administrativos y penales de investigación y sanción, identificando modus operandi, debilidades y fortalezas probatorias, dificultades experimentadas, tiempo y duración de los procesos, etc.
  - Capacitación. Cursos existentes y niveles de conocimiento real de los operadores que llevan adelante los procedimientos sancionatorios y/o investigativos, tanto en relación a los procedimientos mismos como a las principales tipologías de fraude, corrupción y faltas a la probidad.

Lamentablemente salvo información relativa a algunas iniciativas de capacitación, y algunos procedimientos de sanción y control, no ha sido posible obtener de parte de los operadores del Poder Judicial información que permita conocer todos los otros elementos descritos (ver comentario de limitación metodológica al comienzo del documento). Esta ausencia de datos impide adquirir una visión global del estado actual de la adquisición, consumo, uso y enajenación de bienes del Poder Judicial, tanto propios como ajenos. Consecuentemente con ello no es posible identificar los riesgos y buenas prácticas y, mucho menos realizar recomendaciones concretas.

Con todo, una sugerencia que si podemos hacer consiste en considerar a ésta área como un elemento esencial que debe contener cualquier política, estrategia y planes de acción que pretendan prevenir y controlar los riesgos proveniente de los fraudes internos, probidad, corrupción y ética.

No obstante lo anterior se pudo identificar a través de fuentes abiertas, la disponibilidad de información vinculada a la materia la que, sin ser suficiente para elaborar un diagnóstico y visión global sobre este punto, permite constatar que la publicación, información y transparencia son definitivamente buenas prácticas que es necesario cuidar y fortalecer. En efecto, se pudieron extraer los siguiente links del portal judicial:

- https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/transparencia-bienes-y-servicios, que contiene el listado de los bienes y servicios del Poder Judicial y reporte de edificios, alquileres, artículos de oficina entre otros que tiene la institución.
- https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/transparencia-compras-y-contrataciones#adjudicaciones-de-consultorías-y-asesorías que comunica y transparenta las compras y contrataciones del Poder Judicial.

Una buena práctica complementaria que debemos destacar pero que no pudo ser contrastada por falta de información es el convenio bancario que permite que los pagos que hay que realizar a un juzgado se están comenzando a hacer un cada vez mayor frecuencia a las cuentas bancarias respectivas y no directamente en los tribunales.

En contraposición, se consideró como debilidad la falta de estudios dentro del Poder Judicial sobre irregularidades y debilidades en la ejecución presupuestaria, lo que debería cambiar con los resultados de este diagnóstico una vez que sea suministrada la información faltante ya señalada.

El hecho que los jueces penales en regiones reciban el pago en efectivo de pensiones alimenticias atrasadas como condición de liberación de un deudor cuando este es detenido el fin de semana (Tribunal de Familia cerrado) evidencia la necesidad de controles sobre activos, de la misma manera que la supervisión permanente que debiera existir cuando los tribunales ordenan la transferencia de dinero a determinados entes del Estado lo cual podría no estar ocurriendo siempre, con riesgo de desvío a cuentas personales o de terceros vinculados.

Sin duda la labor de auditoria ha permitido avanzar en los controles sobre uso y disposición de activos. El desafío esta por dotarlos de mayores recursos para tener mayor cobertura, pero también de herramientas metodológicas que ayuden de realizar auditorías con un foco especial en fraudes.

CANALES DE DENUNCIAS ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Según estadísticas de la Asociación Internacional de Examinadores de Fraude, más del 50% de las investigaciones internas por fraude y faltas a la probidad en empresas y entidades gubernamentales se originan en denuncias internas.

Se aprecia que existe una apertura y buena disposición – no sólo dentro del Poder Judicial, sino en otros Organismos del Estado - frente a la posibilidad de que la ciudadanía y los mismos funcionarios del Poder Judicial puedan tener canales de denuncia que permitan iniciar investigaciones o colaborar en investigación de delitos o faltas a la ética y la probidad.

Ello, sin duda, es un aporte para la prevención y control de riesgos que aquí nos convocan. Dentro de las buenas prácticas e iniciativas para obtener información acerca de delitos de corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad (además de otras denuncias), podemos rescatar:

- La Oficina de Recepción de Denuncias (ORD) del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) la que recibe las denuncias de las personas víctimas de delito, y de esta manera se convierte en el primer enlace formal entre la persona usuaria y los servicios de atención de la institución. Las denuncias que se reciben - 24 hs. todos los días del año - son remitidas dos veces por día a las diferentes Oficinas del Poder Judicial, O.I.J, Fiscalías, Juzgados Contravencionales. Dispone, además, de acceso telefónico y vía correo electrónico (oij_denuncias@poder-judicial.go.cr).

- El Centro de Informaciones Confidenciales (CICO) del Organismo de Investigación Judicial también se orienta a la cooperación ciudadana para mejorar la acción investigativa mediante el aporte de datos o pistas que permitan resolver un caso en investigación. El CICO también recibe a los aportantes las 24 horas del día, los 365 días del año, a través de línea telefónica confidencial gratuita (800-8000-645), correo electrónico cicoOIJ@poder-judicial.go.cr y formulario on line. dispuestos para que se pueda comunicar y recibir con la mayor facilidad, toda la información relativa sobre la comisión de delitos.

- La Contraloría General de la República, por su parte, ofrece la posibilidad de que una persona física o jurídica pueda poner en conocimiento de este organismo, un hecho que se presume irregular con respecto al manejo de los recursos públicos, con el objetivo de que sea investigado. Para ello dispone de varios medios que están disponibles en su web (https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=233:9:18438440298625): Acercándose personalmente al Área de Denuncias e Investigaciones de la Contraloría General de la República, ubicada en Sabana Sur, contiguo al Tenis Club, telefónicamente al 2501-8000 (central telefónica) o al 2501-8025 (Área de Denuncias e Investigaciones), electrónicamente (Denuncia Electrónica), correo electrónico contraloria.general@cgr.go.cr, Apartado Postal (1179-1000 San José, Costa Rica), Fax: 2501-8100 y Entrega personal (Primer piso, Plataforma de Servicios de la Contraloría General de la República).

Que la denuncia pueda ser anónima es un elemento clave para incentivar el aporte de información sobre posibles actos de corrupción u otros temas disciplinarios (ejemplo faltas a audiencias), ya que alienta al ciudadano – y sobre todo al funcionario del Poder Judicial - al sentirse protegido, realizando denuncias más robustas en términos de información. Ello permite una mejor calidad de la investigación del ente administrativo o policial encargado de ello.

Con todo, se han identificado áreas y oportunidades de mejora en relación al sistema de denuncias:

- El canal de denuncia que se encuentra habilitado a los funcionarios menores frente a la Inspección Judicial si bien es confidencial, sólo les permite recibir denuncias anónimas si tienen relación con la hacienda pública. Esta limitación afecta negativamente el incentivo de las denuncias. La Inspección Judicial espera que en el corto plazo esto cambie y que la denuncia pueda ser anónima para todos los temas, sin excepción.

- La falta de trazabilidad abordada latamente en este documento, afecta la acumulación de evidencia y la retroalimentación, además que no permite conocer a cabalidad la relación de hechos y resultados de una denuncia que entra por la vía administrativa y pasa a la vía penal.

- La información que están produciendo los canales de denuncia no se encuentra sistematizada en una base de datos integrada, perdiéndose la posibilidad de contar con información útil al momento de detectar brechas de riesgo respecto de faltas administrativas y delitos denunciados, conocer modus operandi y la relación entre comitentes que puedan ayudar a prevenir y controlar la comisión de estos delitos y faltas, entre otra información de utilidad que pueda arrojar el data mining de la información de los canales de denuncia instaurados.

- Aun cuando no pudimos tener acceso a todos los canales de denuncia existentes dentro del Poder Judicial, los organismos entrevistados señalaron la existencia de varios canales, perdiendo fuerza e impacto comunicacional. Se recomienda contar con un solo canal. Mientras ello no se verifique se sugiere implementar una mesa de trabajo que convoque a todos los encargados de los canales de denuncia existentes para efectos de una retroalimentación conjunta.

- La fiscalía anticorrupción relevó que prácticamente no han ingresado a sus dependencias casos provenientes de los canales de denuncia, lo que claramente debe ser analizado a fin de comprender si el sistema de derivación presenta problemas o si los tipos de denuncia que ingresan dicen relación solamente con faltas administrativas.

- No existe un sistema de justicia premial que incentive la denuncia a cambio de beneficios, los que debieran percibirse solo una vez que se verifique mediante resolución firme que la denuncia resultó ser cierta y que permitió la identificación de un fraude concreto o un caso de corrupción. Los beneficios no necesariamente pueden consistir en dinero en efectivo, pudiendo considerarse alternativas como beneficios tributarios o incluso laborales.

COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Destacan ciertas iniciativas de colaboración así como una relativamente buena disposición informal que va en beneficio de la cooperación inter-agencial. A pesar de ello, se pudo evidenciar que gran parte de las relaciones entre entidades se basan en relaciones formales guiadas bajo interpretaciones legales restringidas y estrictas. Es común apreciar un falso entendimiento de la cooperación como la existencia de buenas relaciones inter-agenciales o la existencia de mesas de trabajo, en desmedro de un intercambio de información proactiva, trabajo en terreno conjunto, la operación mediante fuerzas de tarea, el trabajo colaborativo o la implementación de centros de fusión de datos.

Los recelos institucionales - si bien no se han manifestado de manera evidente en este relevamiento en particular - suelen ser una de las causas de los desafíos en materia de cooperación. En este sentido, los problemas a nivel operativo pueden escalar también a nivel institucional. La cooperación que se da es a nivel de casos individuales y a iniciativa, por lo general, subjetiva y dependiente del criterio de las jefaturas o funcionarios, sin que se haya podido detectar un trabajo colaborativo permanente, intercambio de mega data, análisis conjunto de amenazas o modus operandi, entre otras actividades.

La necesidad de compartimentar información es erradamente entendida como la anulación de todo tipo intercambio de datos que no venga amparada de una orden formal.

Muy vinculado a lo anterior, y ciertamente como una consecuencia de ello, se pudo identificar una oportunidad de mejora a través de la disminución de la duplicidad de funciones y recursos, actualmente presentes. En efecto, existen varias entidades con roles o funciones investigativas o de análisis de antecedentes, como es el caso de la Inspección Judicial, Control Interno, OIJ y Gestión Humana. Esta realidad muchas veces -aunque no siempre- se traduce en competencia, ausencia de intercambio de información y la distribución irregular de recursos, entre otros.

Mas allá de la pérdida de valor agregado que significa la ausencia de un trabajo colaborativo, existen en el Poder Judicial una serie de entidades con una posición institucional privilegiada, acceso a información, facultades y capacidades subutilizadas. Se trata de organismos que cuentan con ventajas comparativas que, si fueran aprovechadas interinstitucionalmente en su totalidad, podrían generar cambios significativos en la prevención y control de la corrupción y las faltas a la ética y probidad. Cualquier línea estratégica contra estos actos debiese necesariamente considerar actividades programáticas con entidades como STEV, Gestión Humana, OIJ, Tribunal de la Inspección, Control Interno, entre otros. A modo de ejemplo se puede mencionar que:

- A la STEV no siempre se le comunican - y menos aún se le solicita una opinión consultiva - sobre las iniciativas que se realizan en relación a la ética en otros sectores del Poder Judicial.
- En relación a los oferentes, cuando se analiza a un candidato o postulante no se verifica si previamente había sido desvinculado por falta a la ética, o incluso si renunció pero más que voluntariamente, como consecuencia de alguna situación irregular que podría haber sido detectada. De hecho, se pudo evidenciar que el OIJ dispone de esa información pero no la disponibiliza a otras áreas de selección de personal de manera regular y permanente dado que sostiene que solo pude ser utilizada para fines de investigación criminal.
- Si bien las faltas administrativas que comete una persona son registradas por su jefatura (menos de 15 días) y por la Inspección Judicial (si la sanción es mayor a 15 días) no hay una comunicación que permita determinar si esa misma persona cometió una falta en otra parte del Poder Judicial.
- La Inspección Judicial al investigar denuncias de faltas administrativas no cuenta con acceso a la base de datos del OIJ, debiendo siempre pedir colaboración puntual y excepcional para casos particulares.
- No hay un sistema de trazabilidad y tampoco seguimiento entre investigaciones administrativas y penales.

Estas formas de operar y desafíos internos son los que posibilitan la ocurrencia de casos como los que fueron analizados en las entrevistas y en el cual un juez al que le fue revocado el nombramiento, fue nombrado en otra área dentro de los 6 meses, sin que su situación previa haya podido detectarse.

Estos desafíos de coordinación y comunicación son transversales a los temas ya abordados , en particular a la construcción del sistema de estadística, a la investigación social y de antecedentes, a la investigación de los casos administrativos y penales y al régimen de capacitación y sancionatorio; todos los cuales intervienen en mayor o menor medida en la prevención y control de la corrupción y faltas a al ética y probidad.

GOBIERNO CORPORATIVO

El análisis realizado permitió evidenciar que el Poder Judicial de Costa Rica cuenta una agenda de trabajo proactiva en términos de anticorrupción y probidad. En ese sentido, destacan iniciativas como la creación de la Comisión para investigar la penetración del crimen organizado y del narcotráfico en el Poder Judicial, proyectos puntuales respecto del mejoramiento del sistema de acceso a datos estadísticos (proyecto la PIN), acciones de capacitación de distintas áreas (STEV, Control Interno, Gestión Humana, por citar algunas). Ello demuestra la disposición y apertura mostrada con ocasión del presente levantamiento y análisis.

Al haber una institucionalidad formal, se está en presencia de un terreno fértil para poder desarrollar acciones de prevención y control aún mas eficientes. Cabe mencionar algunos de los órganos y áreas existentes que, realizan ciertas acciones de prevención, detección temprana o control e investigación y sanción.

- Fiscalía Anticorrupción del Ministerio Público
- Secretaria Técnica de la Ética y Valores
- Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial
- Unidad de Control Interno del Poder Judicial
- Unidad de Auditoría Interna del Poder Judicial
- Tribunal de Inspección Judicial
- Organismo de Investigación Judicial
- Procuraduría General de la República - Procuraduría de la Ética Pública
- Inspección Fiscal del Ministerio Público
- Comisión para investigar la penetración del crimen organizado y del narcotráfico en el Poder Judicial

Sin embargo, – como señalamos en extenso en el capítulo anterior- se evidencia la falta de una coordinación y control de las acciones de estas instancias en el sentido de prevenir y controlar los tres riesgos (corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad), así como la falta de un órgano o área operativa designado/a o creado/a al efecto.

Por otro lado, si bien se cuenta con las acciones y medidas propuestas por la Comisión creada para investigar la penetración del crimen organizado y del narcotráfico en el Poder Judicial, se evidencia la falta de un plan de acción que permita y asegure su ejecución. Tampoco se han podido identificar plazos, metas, indicadores y fuentes de financiamiento.

En este sentido, si bien la Comisión pudiera verse como entidad llamada a ser un referente en el proceso prevención y control de las recomendaciones realizadas en tal sentido, su tarea no está exenta de desafíos operacionales, presupuestarios y estratégicos.

En algunas entrevistas y documentos de análisis (no vinculantes) como el Estado de la Justicia, se señala la verticalidad y la concentración de las decisiones administrativas de la Corte Suprema, aún cuando ciertas de ellas han sido delegadas en el Consejo Superior. Para este punto particular (falta de un ente coordinador y de control), la verticalidad del gobierno corporativo del Poder Judicial no sería un obstáculo, sino más bien una muy buena oportunidad, dada la relativa facilidad con la que sus mandatos generales (respecto de la prevención y control de la corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad) podrían “bajar” directamente a este órgano o área. El seguimiento de los programas y proyectos, así como la medición de su impacto y éxito serían, en tal sentido, mucho más efectivas.

Dada la relevancia de esta materia, en la última sección de este informe abordaremos las alternativas susceptibles de ser consideradas para abordar este desafío. Más allá de la solución que se adopte lo relevante y esencial es que el Poder Judicial pueda asegurar la existencia de una entidad coordinadora de un *Plan de Acción Nacional para la Prevención, Control y Sanción del Fraude Interno, Corrupción y las Faltas a la Ética y Probidad.*

OBSERVATORIO

De la lectura de la pagina web del Poder Judicial, pude apreciarse una la existencia de una instancia denominada "Observatorio Judicial del Poder Judicial de Costa Rica". La forma en la cual se presenta esta instancia no atiende a los parámetros de definición de un "Observatorio Judicial", sino que más bien presenta características de un sitio que contiene un resumen de noticias, en el cual se contienen algunas notas de prensa sobre el Órgano Jurisdiccional en distintas secciones: Noticias Judiciales, Jurisprudencia, Capacitación, Publicaciones, Discursos y Comentarios, entre otros.

Esta sección de la web no cuenta con secciones específicas por delitos, tampoco análisis estadístico y mucho menos de análisis de riesgos, patrones de conducta y tendencias criminales. En ese miso sentido, tampoco hace referencia diferenciada tanto por faltas administrativas como judiciales.

Durante las entrevistas y el proceso de recolección de información, ni el observatorio en su actual concepción como tampoco en una distinta, fue visto como una herramienta de apoyo en la prevención y corrupción, el fraude y las faltas a la ética y probidad.

Reconocemos que los observatorios judiciales - a nivel de experiencias comparadas - no han estado exentos de cuestionamiento por parte de las Magistraturas, arguyendo la preocupación de que interfiera en el principio de la independencia. Estamos conscientes de que este principio es y debe ser considerado como el principio máximo de la organización judicial, en virtud del cual el ejercicio de la jurisdicción compete exclusiva y privativamente a los tribunales establecidos en la ley.

Teniendo en cuenta esta premisa, cabe traer a colación lo que consideramos debiera aportar un Observatorio Judicial en general, y en particular respecto de la prevención y control de la corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad. En efecto, el foco debe estar dado por:

- Recopilar, analizar y dar seguimiento a decisiones y resoluciones jurisdiccionales (cómo se están resolviendo los casos);
- Recopilar, analizar y dar seguimiento a modus operandi y tendencias criminales (cómo se están cometiendo los delitos y las faltas);

- Recopilar leyes, acordadas, instructivos y otros documentos producidos por el Poder Judicial u otras entidades en relación a la materia.

Un enfoque detallado de esta propuesta se contiene en la sección de recomendaciones.

INDICADORES Y METAS. MEDICIÓN DE EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS PARA MITIGAR RIESGOS

Se pude señalar que en relación a la materia que nos convoca, existe una carencia en términos de definición de metas asociadas a acciones de prevención, control y reacción en la mitigación de riesgos derivados de actividades de corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad.

De igual manera, la construcción de indicadores en este ámbito es prácticamente inexistente.

En tanto las metas deben considerar plazos y entregables, pudiendo éstas ser cuantitativas o cualitativas, la construcción de indicadores debe enfocarse a los medios (para medir como se están ejecutando las acciones) y a los resultados (para evaluar y conocer el impacto que las acciones están generado).

Contar con metas e indicadores permite dirigir y encauzar un plan de acción de mejor manera, pero también sirve para saber si ese encauzamiento, es eficiente y si el desarrollo del plan va en la dirección propuesta. Todo ello facilita la asignación de recursos, la definición de prioridades y la eventual la ejecución de ajustes.

REALIDADES REGIONALES

Hemos recogido a nivel transversal la preocupación respecto de las diferencias que se viven en los distintos distritos regionales en relación a la capital.

Desde luego que las diferencias culturales, de recursos, geográficas, climáticas y sociales, entre otras, afectan de manera específica al diseño del plan de mitigación que deba realizarse para poder prevenir y controlar riesgos, en particular los que atañen a nuestro objetivo.

Con todo, y a pesar de esas diferencias, es importante que la intensidad con la que se aplican las líneas de acción propuestas sean uniformes o basadas en criterios de riesgo, pero no de ubicación geográfica.

Es por ello que resulta importante resaltar iniciativas como la implementación del incentivo por regionalización propuesto por la Presidencia de la Corte Suprema, en aquellas zonas alejadas en las cuales se hace difícil el nombramiento de juzgadores. En ese sentido se encuentra aprobado reglamento de incentivo por regionalización, el cual quedó en manos del Departamento de Gestión Humana.

- VISIÓN. Impartir y comunicar desde la Corte Suprema a todos los órganos que conforman el Poder Judicial la visión del máximo Tribunal, transmitiendo la visión que las faltas a la ética y a probidad suelen ser, en términos generales, puertas de entrada significativas para actos de corrupción, por un lado, y fraudes internos, por otro, todos los que con el paso del tiempo debilitan las instituciones de una manera tal que las hace más permeables al crimen organizado. Es por ello que el Poder Judicial, en su generalidad, y todos los órganos que lo integran, en su particularidad, deben considerar esos conceptos desde una perspectiva integral y vinculante, generando mecanismos de trabajo colaborativo que promuevan políticas y planes de acción concretos sobre prevención, control y sanción de faltas a la ética y probidad, corrupción, fraude y las diversas manifestaciones del crimen organizado que pudieran afectar a los empleados del Poder Judicial.

- DIRECCIÓN ESTRATÉGICA y COORDINACIÓN. Contar con una sola entidad, dedicada exclusivamente, tanto ella como sus empleados, al diseño, implementación, control y supervisión de un **Plan Nacional de Acción Integral dentro de Poder Judicial para la prevención, control y sanción de las amenazas y riesgos derivados de fraudes internos, corrupción, y faltas a la ética y probidad.**

  Estimamos que esta entidad debe estar designada para que administre, coordine, fomente y asegure no solo la ejecución del Plan sino la cooperación en estos temas específicos entre cada una de las entidades involucradas. El objetivo es que esa entidad sea la llamada a **liderar** el proceso que hoy se aborda transversalmente y sin una dirección unificada estratégica, en la cual hay importantes oportunidades de mejora a nivel de comunicación y optimización de recursos.

  Para ello, esta entidad debe contar con recursos suficientes para poder actuar estratégica y operativamente a nivel nacional. Junto con actividades y capacidades ejecutoras propias, debe coordinar y articular todas las iniciativas y proyectos existentes a nivel nacional velando por un alineamiento pleno, el aprovechamiento de recursos compartidos y evitando la duplicidad de tareas y funciones.

  La recomendación es crear una entidad nueva con dedicación exclusiva; no tanto para ejecutar las acciones sino para coordinarlas coordinarlas, velando por que cada una de las líneas programáticas se cumplan. Esa misma entidad deberá realizar seguimientos y generar reportería tanto cuantitativa como cualitativa sobre el avance del Plan y de cada uno de sus componentes. La estructura mínima básica debe considerar oficina, recursos para desplazamiento a nivel

nacional, un director ejecutivo o cargo similar, un coordinador logístico, un coordinador de programas y dos analistas.

Con todo, y aun cuando se trata de nuestra principal recomendación, consideraos conveniente ofrecer alternativamente otras opciones, distintas la creación de una nueva unidad, con el objeto de aprovechar la institucionalidad existente.

Sea que se conforme una nueva entidad o se utilicen algunas de las otras alternativas ofrecidas en los próximos apartados, desde el punto de vista normativo la viabilidad regulatoria está asegurada, restando solamente resolver aspectos presupuestarios y de decisión. En efecto, los artículos 48[11], 59 número 7[12], y 251[13] de la Ley Orgánica del Poder Judicial, nos entregan un paraguas normativo sólido y funcional a la recomendación propuesta.

Modelos alternativos, aunque no tan ideales como el ya propuesto, pueden ser considerados desde las siguientes opciones que buscan generar un mecanismo de coordinación, dirección y seguimiento de un Plan Nacional de Acción Integral dentro de Poder Judicial para la prevención, control y sanción de las amenazas y riesgos derivados de fraudes internos, corrupción y faltas a la ética y probidad.

- Designar a la STEV como ente coordinador. La principal razón radica en su posición institucional Aunque hoy se enfoca más en tareas de capacitación que se identifican con la prevención, es una entidad que cuenta con una visión equidistante en relación a la prevención, control y sanción. Entre las funciones que le fueron asignadas a la STEV, dos en particular apoyan esta alternativa y que dice relación precisamente con algunas de las funciones a las que está llamada la unidad coordinadora.
    - Establecer procesos y mecanismos para el fortalecimiento y promoción de la ética y los valores en el Poder Judicial.
    - Generar proyectos que potencien la vivencia de los valores en la cotidianeidad laboral.

  Desde luego, de optarse por este camino, deberá velarse y asegurarse que la visión y actuar de la STEV se ajusten a los parámetros mínimos señalados en los párrafos anteriores, extendiendo las actuales funciones de prevención y capacitación a todos los otros componentes que integran un plan de acción en los términos propuestos.

[11] **Artículo 48.-** La Corte Suprema de Justicia es el Tribunal Superior del Poder Judicial y como órgano superior de éste ejercerá las funciones de gobierno y de reglamento.

[12] **Artículo 59**.- Corresponde a la Corte Suprema de Justicia: (…) 7.- Promulgar, por iniciativa propia o a propuesta del Consejo Superior del Poder Judicial, los reglamentos internos de orden y servicio que estime pertinentes (…).

[13] **Artículo 251.-** La Corte queda facultada para dictar las reglas prácticas que sean necesarias para la aplicación de la presente Ley.

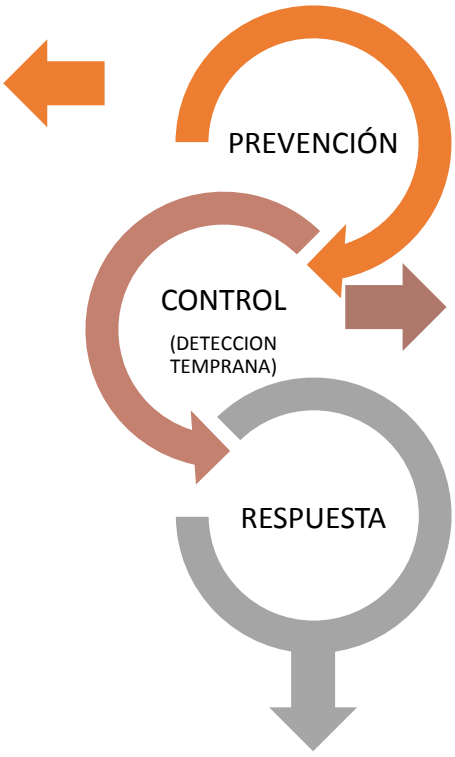
- Designar a la Control Interno como ente coordinador. Entre las principales razones destaca su vinculación con el componente más visible de una estrategia en esta materia - el de control, detección temprana, gestión de riesgos -; y, el nombre formal de la entidad que la ubica en una conveniente posición comunicacional - Oficina de Control Interno, Transparencia y Anticorrupción- .
  Pero sin duda, las funciones que ostenta esta Oficina son las que la colocan en una situación extremadamente privilegiada para las funciones analizadas en este capítulo. En efecto, y como consta en el acta de la sesión N° 34-17 del Consejo Superior del Poder Judicial, celebrada el 5 de abril del 2017, entre las cuales destacan las siguientes:
  - Oficina conformada por dos áreas de trabajo, Control Interno y la de Transparencia y Anticorrupción.
  - Área de Control Interno: Investigación y capacitación en control interno, proceso de autoevaluación institucional, gestión de riesgos con el SEVRI-PJ, soporte al Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional, ejecución de estudios
  - Área de Transparencia y Anticorrupción: Definición, desarrollo y ejecución de las políticas y proyectos requeridos por la Comisión de Transparencia para la prevención de los riesgos vinculados con actos de corrupción, la delincuencia organizada y el narcotráfico.

- Considerar la creación de un ente colegiado integrado por varias entidades ya existentes cuyo trabajo se vincule con la prevención, control y sanción de la corrupción, faltas a la probidad y fraude interno. Se trata de una alternativa posible pero poco recomendable dada la necesidad de que las acciones de coordinación requieren de una sola visión y dirección, elementos que podrían verse truncados en instancias de dirección colectiva.

Esta recomendación está directamente relacionada con la siguiente, ocasión en la cual se podrá apreciar el conjunto de acciones y líneas de trabajo que implica un Plan Nacional. Se requiere contar con una estrategia institucional -una sola- que combine acciones de prevención, control y sanción.
Esta entidad de a que venimos hablando en este apartado, vendría a liderar y coordinar no sólo la elaboración y ejecución de esa estrategia, sino a fomentar la participación de todas las agencias y áreas vinculadas. Asimismo, deberá velar por encausar el trabajo de todas las demás unidades bajo el alero de indicadores, con el propósito de medir la forma como se avanza hacia las metas.

- **PLAN DE ACCIÓN.** Diseñar y ejecutar un plan de acción que contenga actividades específicas, metas, indicadores, responsables, plazos y fuentes de financiamiento, el que deberá desglosarse en 3 áreas: prevención, control y respuesta.

- Identificación inicial de riesgos de fraude, corrupción, y faltas a la ética y probidad
- Mejora de procesos y protocolos existentes, con mayor riesgo de fraude, corrupción, y faltas a la ética y probidad
- Identificación continua de nuevas brechas
- Redacción de nuevos protocolos con foco antifraude, anti corrupción, ética y probidad
- Diseño e implementación de proyectos de mejora de cooperación inter-institucional, gestión de casos y gestión de datos estadísticos
- Capacitación
- Comunicación disuasiva
- Due diligence y análisis inicial interno (empleados, auxiliares, jueces, magistrados)
- Due diligence y análisis inicial externo (proveedores más críticos
- Gestión canal denuncia
- Observatorio como herramienta de planificación
- Mesas de trabajo
- Ajustes legislativos y normativos
- Ambiente de control antifraude



- Control en terreno (visitas inspectivas)
  - Documental
- Control de alertas (*red flags*)
- Testeo (fraude ético)
- Control de procedimientos
- Data mining (minería de datos)
- Entrevistas con empleados
  - Confirmatorias
  - De fidelización
- Due diligence continuo interno
- Due diligence continuo externo (proveedores)
- Observatorio como herramienta de detección

- Investigación interna
- Acción legal directa penal o laboral
- Sanción
- Acción correctiva en terreno sobre empleado
- Comunicación

- **LEVANTAMIENTO DE DATOS ESTADISTICOS.** Conformar una mesa de trabajo inter-interinstitucional que integre cuando menos OIJ, Ministerio Público y Asuntos Internos del Poder Judicial, Gestión Humana del Poder Judicial, Control Interno, Auditoria, STEV y el Tribunal de la Inspección Orgánico Disciplinaria.

Las actividades la mesa deben ser:

- Identificar qué información puede aportar cada uno de los órganos integrantes.
- Identificar qué información pueden aportar otros órganos que no participan de la mesa de trabajo.
- Determinar las necesidades estadísticas específicas de cada órgano.
- Identificar las limitaciones y fortalezas presupuestarias, legales y operacionales de cada una de estas entidades para poder levantar datos, procesarlos, compartirlos y analizarlos.

Los beneficios esperados de esta iniciativa recomendada son:

- Optimizar el presupuesto destinado al mejoramiento del sistema estadístico.
- Agrupar y contener las necesidades, realidades y dificultades de todas las áreas involucradas.
- Incorporar buenas prácticas existentes y optimizar los recursos disponibles
- Gestionar de manera más eficaz los recursos humanos, informáticos y económicos del Poder Judicial.
- Identificar con una visión integral y unificada la función y objetivos del sistema estadístico orientado a la prevención y control de los riesgos objeto de este documento.
- Validar transversalmente la iniciativa.

- GESTIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS. Construir un sistema de recopilación, gestión y análisis estadístico que permita entregar datos y una imagen más clara y detallada de los casos de corrupción, probidad y ética que afecten directamente al Poder Judicial.

  Con ocasión de la construcción del sistema es importante poder identificar:

  - quién levanta la información,
  - con qué margen de error,
  - a quién, cómo y con qué frecuencia se reporta,
  - cómo se valida,
  - qué tan público es el reporte.

  Ejemplos de variables que debieran ser consideradas: motivo de ingreso (adquisiciones, donaciones a familiares, cobro de horas extras improcedentes, empleados fantasmas), fecha, calidad de las partes, circuito judicial, cargo y unidad del denunciado o investigado, montos involucrados, ítem presupuestario vinculado, entidades que participan de la investigación o auditoria, tipo de delito y/o falta, forma de ingreso (interno, externo), entre otros.
  El sistema debe ser capaz de ser auditado. Para ello se debe poder acceder a todos los datos fuente; contar con un respaldo digital o documental con los que se construyeron los datos; levantar muestras - al menos 5 por año - de casos con los que se construyó la estadística anticorrupción-probidad, a fin de poder realizar un control aleatorio y validar cualitativamente el reporte estadístico.

El análisis y gestión estadística debe ser compartido. No compartimentalizado. Para lograr aquello, se debe desarrollar un sistema informático robusto al que puedan acceder, con distintos privilegios, todas las entidades que de manera directa o indirecta aportan con información.

- ÉTICA Y VALORES. Optimizar la normativa interna con el objeto de satisfacer la visión y plan de acción propuesto, procurando entre otras y cuando menos, las siguientes acciones:

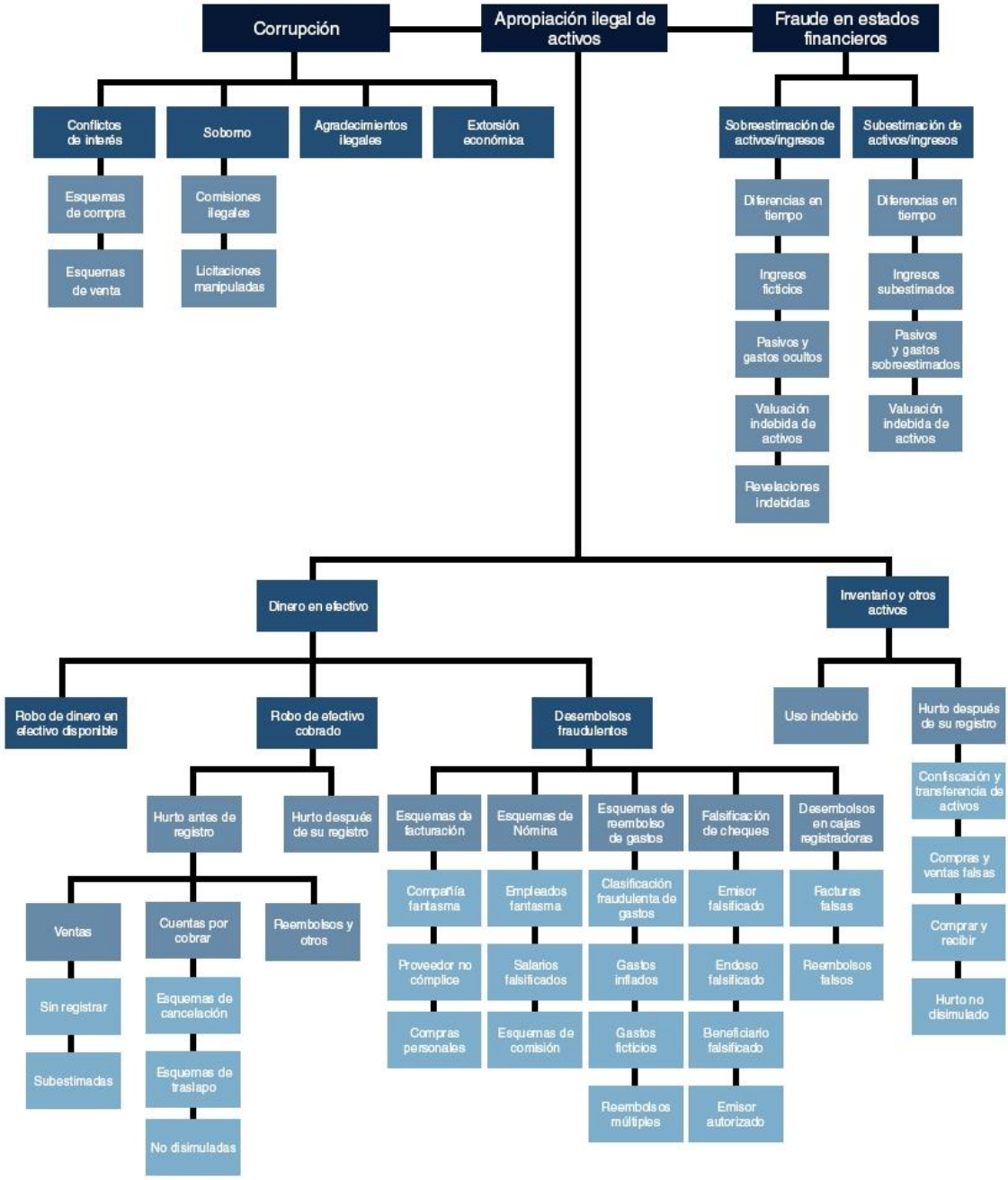
  - Incorporar dentro del Manual de Valores, capítulos dedicados que recojan las actuales disposiciones existentes en esta misma materia en relación a los riesgos específicos de cada órgano integrante del Poder Judicial
  - Diseñar e implementar normas y directrices específicas que complementen al Manual de Valores, con un desarrollo detallado y aterrizado a cada área operativa, basado en la casuística operativa y regional.
  - Enumerar conductas específicas que expliquen de manera más extensa y exhaustiva conductas prohibidas, por un lado, y conductas deseables, por otro.

- PERFILAMIENTO DE RIESGO. Se debe abordar en 3 frentes:

  - Fortalecer y promover una visión de reclutamiento y promoción orientada primordialmente al perfilamiento de riesgos para proteger, cuidar y blindar a la institución a la cual se postula y sus empleados, a fin de reducir al máximo los riesgos de penetración de personas cuyo actuar se aleje de los principios de probidad y ética, así como rectitud y legalidad en el actuar, no solo con ocasión del ingreso sino durante toda la permanencia en la institución.

  - Se recomienda fortalecer la herramienta utilizada por Control Interno conocida como Sistema de Alerta Temprana, cuyas funcionalidades deben potenciarse y utilizarse tanto para fines de control, fiscalización y auditoria, como también para optimizar las capacitaciones y demás líneas de acción propuestas en este capítulo.

  - Por último, ya no a nivel preventivo, sino más bien de control o detección, es importante que se apoye a Auditoria Interna para el desarrollo de herramientas metodológicas que les permitan realizar auditorias con un foco y sistema de detección en fraudes internos. Se recomienda fortalecer esta área de manera que adquieran aún mayor expertisse y conocimiento sobre cómo abordar el fraude y cómo desarrollar una metodología de auditoria y evaluación para prevenir y detectar fraudes. Otorgar una orientación sistémica contra el fraude interno es el objetivo. Un ejemplo de como enfocar el trabajo, puede ser apreciado en la lámina siguiente, la cual debe adecuarse a la realidad institucional del Poder Judicial y ajustarse a la matriz de riesgo (punto siguiente).


Corrupción
Apropiación ilegal de activos
Fraude en estados financieros
Conflictos de interés
Soborno
Agradecimientos ilegales
Extorsión económica
Esquemas de compra
Esquemas de venta
Comisiones ilegales
Licitaciones manipuladas
Sobreestimación de activos/ingresos
Subestimación de activos/ingresos
Diferencias en tiempo
Ingresos ficticios
Pasivos y gastos ocultos
Valuación indebida de activos
Revelaciones indebidas
Diferencias en tiempo
Ingresos subestimados
Pasivos y gastos sobreestimados
Valuación indebida de activos
Dinero en efectivo
Inventario y otros activos
Robo de dinero en efectivo disponible
Robo de efectivo cobrado
Desembolsos fraudulentos
Uso indebido
Hurto después de su registro
Hurto antes de registro
Hurto después de su registro
Esquemas de facturación
Esquemas de Nómina
Esquemas de reembolso de gastos
Falsificación de cheques
Desembolsos en cajas registradoras
Confiscación y transferencia de activos
Compras y ventas falsas
Comprar y recibir
Hurto no disimulado
Ventas
Cuentas por cobrar
Reembolsos y otros
Compañía fantasma
Empleados fantasma
Clasificación fraudulenta de gastos
Emisor falsificado
Facturas falsas
Sin registrar
Esquemas de cancelación
Proveedor no cómplice
Salarios falsificados
Gastos inflados
Endoso falsificado
Reembolsos falsos
Subestimadas
Esquemas de traslapo
Compras personales
Esquemas de comisión
Gastos ficticios
Beneficiario falsificado
No disimuladas
Reembolsos múltiples
Emisor autorizado

- MATRIZ DE RIESGO. Crear una matriz de todos los puestos de trabajo con mayor perfil y exposición de riesgos de manera de poder diseñar planes priorizados para una mejor gestión de recursos. Los perfiles con mayor exposición deberían incluir puestos de trabajo específicos de aquellos que administren bienes o activos o tengan capacidad de disponer de ellos o adjudicar contratos o licitaciones; empleados en general que tengan capacidades de toma de decisión sea para imponer o quitar sanciones, otorgar beneficios o asignar pagos (incluyendo horas extras, por ejemplo). El fin es asegurar de manera objetiva que aquellos puestos o cargos más críticos reciban un nivel más intensificado de análisis.
  Como ya fue anticipado en los capítulos anteriores, la matriz debería estructurarse en base a los riesgos provenientes de cuatro variables: personas, bienes o activos, procedimientos, lugares físicos o infraestructura.
  La matriz debe validarse cuando mínimo una vez al año y siempre que algún proceso sufra cambios relevantes. Sus resultados deben servir de guía y orientación para todas las entidades vinculadas al Plan Nacional quienes deberán ajustar y priorizar sus acciones en función de los mismos.

- ESTUDIO DE JUICIO MORAL. Sin perjuicio que debe servir como insumo para la matriz de riesgo y para los análisis estadísticos, se recomienda intensificar y masificar el estudio. Con todo, los resultados, deben ser compartidos y, al igual que la matriz de riesgo sus resultados deben ser compartidos para que ayudan a orientar de mejor manera el trabajo de las demás entidades que forman parte del Plan Nacional.

- COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE INFORMACIÓN. Posibilitar y generar los mecanismos de cooperación inter-institucional para que mediante un protocolo formal las distintas entidades que realizan procesos de reclutamiento y análisis e investigación interna de personal puedan realizar consultas fluidas a las bases de datos de las distintas entidades que conforman el Poder Judicial así como instituciones u organizaciones que administren información financiera, judicial, patrimonial y societaria de los candidatos a los distintos puestos.
  Para lograr este objetivo, en primer lugar es necesario identificar quienes poseen bases de datos, con qué información, margen de error, limitación legal y operativa, y quién necesita qué. Posteriormente, en segundo lugar, es necesario diseñar un protocolo de uso.

- OBSERVATORIO JUDICIAL. Desarrollar e implementar dentro del Poder Judicial un proyecto de Observatorio Judicial sobre casos de corrupción, probidad, fraude y crimen organizado que permita registrar y analizar todos los casos vinculados a estos delitos con la finalidad de:

- Conocer las tendencias jurisdiccionales y doctrinarias, respondiendo a la pregunta: ¿ cómo están resolviendo los jueces los casos, y por qué los resuelven así?. Esta información permitirá, adicionalmente, identificar perfiles de riesgo en torno a tribunales o sus funcionarios que presentan alertas de comportamiento en la forma de resolver casos y que pudieran ser resultado intencional (corrupción) o forzado (amenazas o extorsiones).
- conocer las tendencias, patrones de conducta y modus operandi delictuales, respondiendo a la pregunta; ¿cómo se están cometiendo los delitos investigados? Estos antecedentes ayudarán a enfocar de mejor manera los programas de capacitación, auditorias, controles y, en general desarrollar programas de prevención y control.
- conocer la forma en la que esos casos ingresaron (denuncia anónima, derivación de investigación ya abierta, denuncia de otro órgano que conoció de un procedimiento administrativo, etc.) y salieron del sistema (absoluciones, condenas, acuerdos, etc.).

- CONTROL DE ACTIVOS. Diseñar e implementar controles específicos de fraude con el objeto de detectar situaciones irregulares en manejo de activos en los términos señalados en el capítulo de activos de este diagnóstico (ingreso, egreso, consumo), siendo recomendable apoyarse del gráfico que fuera incorporado en la recomendación sobre perfilamiento de riesgo.

- RETROALIMENTACIÓN. Realizar reuniones periódicas mensuales mediante la conformación permanente de mesas de trabajo de análisis y retro alimentación con el objeto de relevar los principales hallazgos, impresiones y dificultades en términos de prevención, control y sanción, tanto a nivel administrativo como judicial. Las sesiones de trabajo deben seguir una pauta pre-establecida y ser coordinadas por la entidad que se defina con el ente coordinador de las acciones de prevención y control de las faltas a la ética, probidad, fraude y corrupción.
  Las entidades que debieran integrar la mesa de nivel administrativo son la STEV, Auditoría, Control Interno, Gestión Humana y el Tribunal de Inspección Judicial. Las que debiesen componer el nivel judicial son el OIJ y el Ministerio Público. Los grupos no debiesen ser excluyentes y la retroalimentación entre ellos es también recomendable, sobre todo para poder identificar los desafíos asociados a la generación de evidencia en fase administrativa y su uso a nivel judicial.

- COMUNICACIÓN. Diseñar e implementar una estrategia comunicacional integral que:
  - Sea única para todo el Poder Judicial
  - Sea coordinada por una sola entidad, aun cuando se aprovechen los recursos de otras.
  - Tenga un objetivo y foco previamente definido

- Cuente con sub-programas de comunicación que vayan enfocados a cada organismo específicos
- Cuente con recursos siguientes:
    - Sea diseñada tanto para actividades de prevención (cómo y por qué hacer las cosas de una manera) pero también de disuasión (que ocurre si las cosas no se hacen de la manera correcta)
    - Traiga aparejados indicadores para medir el impacto periódicamente.
    - Sea diseñada idealmente por una agenda de publicidad especialidad en estrategias comunicacionales.
    - Sea evaluada regularmente en términos de impacto y utilidad .

Cabe aclarar que se ha visto en experiencias comparadas cometer el error de confundir el diseño de estrategia comunicacional, con actividades de prensa y difusión.
Si bien entendemos que pueden existir limitaciones presupuestarias, nos vemos en la necesidad de plantearla como alternativa. Mas allá de eso, sin duda se puede evaluar un punto intermedio e incorporar profesionales especializados en estrategias comunicacionales que generen una visión coordinada y no acciones aisladas.

- INDICADORES y METAS. Es necesario construir metas e indicadores específicos y enfocados a todas las acciones de prevención, control y reacción en la mitigación de riesgos derivados de actividades de corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad.
  En tanto las metas deben considerar plazos y entregables, pudiendo éstas ser cuantitativas o cualitativas, la construcción de indicadores debe enfocarse a los medios (para medir como se están ejecutando las acciones) y a los resultados (para evaluar y conocer el impacto que las acciones están generado). Ejemplos de indicadores pueden verse a lo largo de los capítulos anteriores. Con todo, tanto metas e indicadores son parte y le son funcionales al Plan Nacional, de manera que deben diseñarse y pensarse en función del mismo y no de manera aislada.

- CONFLICTO DE INTERÉS. Diseñar e implementar para todos los procesos de postulación y promoción del Poder Judicial, sin excepción, formularios de conflicto de interés y de declaración patrimonial (activo y pasivo), cuyo incumplimiento y/o falsedad impida el ingreso o motive la salida de la respectiva institución. Para ello, se debe tener en cuenta la propuesta que ya fue elaborada por Control Interno que consideramos un importante punto de partida. Se recomienda incorporar cláusulas especiales a fin de incrementar el impacto y utilidad de esta herramienta, como lo son, entre otras, las cláusulas de duda (se debe informar no solo los conflictos sino también cada vez que haya duda sobre si una situación representa conflicto, de manera tal que informar que no lo hay implica que se tiene certeza de aquello); de autorización (para verificar la información aportada con todas las fuentes y bases de datos disponibles sin

restricción de ningún tipo); de extensión contractual (la declaración pasa a ser un anexo del contrato, de manera que su falsedad implica el incumplimiento del contrato);
En términos generales se entiende por declaración de conflicto de interés aquella que consta en un formulario y que obliga a revelar todo tipo de relación laboral, familiar, de dependencia o vinculo.
Es importante ajustar los contratos vigentes y disponer de información para que todos los contratos futuros cumplan esta normativa. Si algún empleado no quisiera concurrir con su firma, esa sola situación deberá evaluarse como de alto riesgo.

- PERIODICIDAD DE ANÁLISIS y DECLARACION. Disponer que los análisis y evaluaciones de riesgo judicial, patrimonial y reputacional (incluyendo la declaración de conflicto de interés), se realicen siempre para todos los integrantes del Poder Judicial, sean empleados, jueces o magistrados, independientemente de si se trata de cargos "en propiedad", "meritorios", "por inopia", "ad honorem" o cualquier otro estatus laboral. Esta evaluación y análisis debe realizarse:

    - Al postular para el ingreso.
    - Al postular para una promoción o ascenso.
    - Al cambiarse de lugar físico, aunque manteniendo el mismo nivel o cargo.
    - Al reingresar (para las personas que se salen de una entidad y luego vuelven).
    - Cada 3 años respecto de todos los empleados.
    - Cada 1 año o 6 meses respecto de empleados en puestos críticos o con mayor exposición al riesgo.

- DECLARACIÓN SOBREVINIENTE. Asegurarse que en el formulario de conflicto de interés se señalen, además, dos obligaciones complementarias:
    - Deberá informarse de inmediato todo conflicto sobreviniente apenas surja, aun cuando ya se haya otorgado el formulario y los plazos para uno nuevo no se hayan cumplido.
    - Deberá informarse toda duda sobre si una determinada situación genera conflicto de interés.

- CHECK LIST. En función de las recomendaciones anteriores, definir para todos los procesos de postulación y promoción un check list de requerimientos de información personal, profesional, académica, patrimonial y judicial que asegure el cumplimiento de los mismos y mínimos estándares, y perfilamiento de riesgos, sin perjuicio de requisitos y verificaciones adicionales que desee realizar y ejecutar cada uno de los distintos órganos del Poder Judicial.

- CAPACITACIÓN. Optimizar el proceso de inducción y capacitación en función de la visón según la cual deben servir al objetivo de constituirse en importantes herramientas de prevención de comisión de actos de corrupción, fraude, faltas a la ética y probidad. En tal sentido, se debe procurar que:
  - Todas las instancias de capacitación en materia de probidad, corrupción, ética y fraude, se encuentren alineadas por una sola entidad (en el sentido de la propuesta realizada arriba) no solo en sus contenidos, sino también en su gestión, para evitar la duplicidad de recursos y/o contradicciones o lagunas que puedan aparecer producto de iniciativas paralelas no coordinadas. Las capacitaciones, aunque impartidas por diversas entidades, deben alinearse con el Plan Nacional.
  - Contar con un diseño e implementen de indicadores de impacto de las capacitaciones respecto de los contenidos y respecto de sus objetivos, como herramienta de prevención.
  - Entender como filosofía de vida de las personas que quieran trabajar en el Poder Judicial el respeto a la normativa en general, y al Manual de Valores (Código de Ética), en particular.
  - Incorporar en las capacitaciones y procesos de inducción ejemplos y casuística específica orientada no sólo a cada órgano, sino también lo mas específica posible a la realidad laboral respecto del puesto y región a la que se enfrentará el miembro del Poder Judicial capacitado, de manera que puedan comprender de mejor manera como es que la normativa se aplica al caso concreto y de que forma y en base a que alertas e indicadores se puede detectar un caso irregular.
  - De manera exhaustivo y explícita explicar las consecuencias en caso de incumplimiento normativo (efecto disuasivo).

- ESTANDARIZACIÓN GEOGRÁFICA. Diseñar e implementar mecanismos operacionales, normativos y financieros con el objeto de asegurar que los procesos de selección, promoción y sanción, incluyendo análisis de antecedentes e investigación, realizados en las distintas regiones del país, cuenten con los mismos niveles y calidad que aquellos llevados a cabo en la capital.

- OBLIGATORIEDAD y VINCULACIÓN. Impartir instrucciones a objeto de asegurar que los procesos de selección sean vinculantes para todos los estamentos del Poder Judicial, desde empleados administrativos y funcionarios judiciales hasta jueces y magistrados.

- PLAZOS. Controlar y asegurar que los plazos de análisis e investigación sean acordes al cargo y al riesgo al que están expuestos en materia de probidad, ética, fraude y corrupción. De esta manera los puestos más críticos y sensibles haya más plazo (jueces, magistrados o empleados que tengan capacidades de decisión sobre administración de activos, sanciones u absoluciones o la calificación u otorgamiento de beneficios o prestaciones, entre otras)

- INOPIA. Eliminar la figura de la "inopia" como ingreso al Poder Judicial dado el alto riesgo que representa en las materias abordadas en este trabajo. Para ello se debe modificar el articulo 27 de la Ley del Estatuto del Servidor Judicial (Ley 5155 de 10 de enero de 1973), y entretanto emitirse una instrucción administrativa interna que prohíba o limite el uso de esta figura contractual.

- CANAL DE DENUNCIA. Crear una ventanilla única de ingreso de denuncias relacionadas con todos los organismos que integran el Poder Judicial a objeto de poder dar seguimiento a todos los procesos, sin perjuicio de la autoridad que intervenga en el análisis, investigación y resolución. Ello asegurará mayor transparencia, permitirá generar una base de datos a ser consultada por todas las entidades y disminuirá los riesgos de desestimaciones irregulares.
  Alternativamente, crear una mesa de trabajo permanente que integre a todos los coordinadores de las distintas iniciativas de denuncia con el objeto que puedan retroalimentarse tanto de la información recibida como del seguimiento de la misma.
  En uno u otro caso, considerar la implementación de un sistema de justicia premial en caso de denuncias que arriben a la acreditación de fraudes, irregularidades y/o actos de corrupción, debidamente validados por una resolución firme, sea a nivel administrativo o penal.

- PLATAFORMA DIGITAL. Crear plataforma digital virtual integral que permita llevar tanto los procesos de postulación y promoción, por una parte, y los procesos de investigación y sanción, por otra, de manera electrónica. Esta plataforma deberá contar, entre otras herramientas y atribución con una base de datos en los términos precisados en la siguiente recomendación.

- BASE DE DATOS. Contar con una base de datos que integre la siguiente información de consulta interna:
  - Postulaciones o promociones. Todos los antecedentes de todos los procesos de selección de todas las entidades del Poder Judicial, sin importar su estatus laboral y jerarquía que incluya:
    - documentos e información aportada por los postulantes o candidatos a promoción y ascenso,
    - antecedentes relevados u obtenidos como consecuencia del análisis realizado,
    - conclusiones, recomendaciones y todo tipo de informe que haya sido producido como consecuencia del análisis realizado.
  - Sanciones. Todos los antecedentes de todos los procesos de sanción, sea administrativa o penal en relación a todos los empleados del Poder Judicial, sin importar su estatus laboral y jerarquía, que incluya:
    - antecedentes de investigación, y
    - sanción aplicada.

- TRAZABILIDAD. Implementar sistemas de trazabilidad administrativa - penal de manera que permitan realizar seguimientos tanto cuantitativos como cualitativos en ambas dirección. El objetivo es que se puedan conocer los resultados penales de aquellas denuncias que se siguieron como consecuencia de procedimientos administrativos, de la misma manera que una investigación penal debería contar con la capacidad de rescatar y conocer eventuales investigaciones administrativas y sus resultados.
  Se trata de una retroalimentación que cumple un doble propósito:
  - Rescatar y contar con la mayor evidencia posible en beneficio de una investigación penal (permitiéndole tener información detallada de los procesos administrativos que dieron lugar a la denuncia con la cual se inició el caso criminal) como un análisis administrativo (facilitar que el evaluador de un proceso de promoción o ingreso pueda conocer en relación al candidato la eventual existencia de investigaciones criminales en curso o el resultado de las que ya fueron realizadas).
  - Conocer los resultados y el impacto que un caso penal tuvo en un proceso administrativo o viceversa, tanto para la generación de bases de datos como para identificar errores procedimentales y oportunidades de mejora.

- BIOMETRIA. Contar con un sistema de control biométrico para el ingreso, salida y faltas de asistencia de manera de facilitar las auditorias sistémicas por sobre las documentales, incrementar la base de análisis y disminuir el riesgo de fraude a través de horas extras, días trabajados y contratos fantasma.

- TRANSFERENCIAS. Disponer alertas bancarias para que toda transferencia electrónica superior a determinados montos, deba contar con un nivel de autorización especial. La alerta debe ser automática de manera que no dependa de la persona o área que hace la transferencia. El objetivo es poder realizar auditorías y controles en tiempo real sobre operaciones que suponen alto riesgo, sea que la transferencia venga de operaciones de la Administración Central, sea que hayan sido ordenadas por un Tribunal.

- PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. Realizar ajustes, sea normativos o reglamentos internos que peritan y aseguren:
  - El uso de evidencia penal en procedimientos administrativos
  - Notificación de investigados a su correo electrónico oficial (trabajo) y no al domicilio. En el caso de empleados que han sido separados provisoriamente de sus cargos mientras se desarrolla la indagación o a quienes se les retuvo el computador y/o PC, debiese creárseles otra cuenta para los solos efectos de mantener una comunicación oficial con los mismos.
  - Promover una interpretación de la normativa sancionatoria en términos tales que los plazos se entiendan interrumpidos y no caducados.

- **TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA.** Fortalecer y apoyar las iniciativas de expedientes judiciales electrónicos con el fin que todos los procedimientos lleguen a tramitarse por esa vía, contribuyendo directamente a reducir riesgos de corrupción al disponibilizar la información de manera más rápida completa y transparente, por una parte, y facilitar la realización de auditorías sistémicas por sobre las presenciales. Contar con un sistema de expediente judicial 100% en línea, genera una serie de beneficios que impactan no solo en términos de eficiencia y gestión (reducción de tiempos de tramitación, ahorro de recursos en papel; disminuir los atochamientos y aglomeraciones de personas que tramitan físicamente en tribunales, entre otros), sino también, y sobre todo, transparencia y probidad.

  En efecto, un sistema de tramitación electrónica debe permitir:
  - Notificaciones por email
  - Presentación de escritos y recursos por email
  - Citaciones a audiencias por email
  - Acceso a todas las actuaciones realizadas durante el proceso y que hayan sido presentadas a un Tribunal o discutidas frente a un juez. Si la audiencia en la que se presentaron los documentos o se analizó un requerimiento, es una audiencia pública, todas las personas deben tener la posibilidad de acceder a esta información, como si hubieran entrado a la sala de audiencias. Si, por el contrario, se trata de audiencias o temas que la ley declara reservados (declaración de adopción, solicitud de allanamiento, etc.), el acceso se limitará solo a las personas que por normativa tengan derecho a conocer de esta información.

  Entre los beneficios vinculados a probidad, pueden destacarse:
  - Reducción de riesgos de que expedientes completos o parte de los mismos sean escondidos o destruidos,
  - Auditoria en línea sin necesidad de ir a un Tribunal, lo que incrementa la cantidad de acciones de control y evita que los auditados sepan con anticipación que serán revisados,
  - Accountability pasivo de los jueces por parte de la ciudadanía y la comunidad jurídica, quienes podrán conocer y revisar en línea y en tiempo real los procesos, los fundamentos de las resoluciones, el contenido de las decisiones, calcular y evaluar los plazos, entre otro.