



San José, martes 8 de setiembre de 2020

SOLICITUD DE INTERVENCIÓN N° 262862-
2018-SI

OFICIO N° 10796-2020-DHR - [GA]
AL CONTESTAR POR FAVOR CONSIGNE ESTE
NÚMERO DE OFICIO AL CORREO
correspondencia@dhr.go.cr

Para: Lic. Carlos Andrés Alvarado Quesada
Presidente de la República
Ministerio de la Presidencia de la
República
despachopresidente@presidencia.go.cr
, allan.solis@presidencia .go.cr

De: Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes

Copias: Dr. Rodolfo Solano Quirós
Ministro
Ministerio de Relaciones Exteriores y
Culto
rsolano@rree.go.cr, despacho-
canciller@rree.go.cr,
prmiranda@rree.go.cr

MBa. Fiorella Salazar Rojas
Ministra
Ministerio de Justicia y Paz
bmoram@rnp.go.cr

Licda. María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra
Ministerio de Planificación Nacional y
Política Económica
pilar.garrido@mideplan.go.cr,
nathalie.gomez@mideplan.go.cr

Dr. Julio Jurado Fernández
Procurador General
Procuraduría General de la República
gloriatg@pgr.go.cr, juliojf@pgr.go.cr>

Lic. José Armando López Baltodano
Procurador de la Ética Pública
Procuraduría General de la República
armandolb@pgr.go.cr

El presente Informe Especial analiza la gobernanza del entramado institucional en materia de combate a la corrupción en el país; es decir, las reglas y mecanismos de interacción entre actores públicos y privados que intervienen en esta temática.

El estudio recopila las principales normas con que cuenta el país para proveer herramientas en la lucha contra la corrupción, identifica los principales vacíos que exhibe este ordenamiento, así como los de índole política, relativos a la inexistencia de una autoridad nacional que formule políticas para dotar de un enfoque estratégico las distintas iniciativas institucionales en este ámbito.

A partir del diagnóstico, se realiza una propuesta para articular un sistema de gobernanza en el combate a la corrupción con el auxilio de principios rectores extraídos del enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva de "*Buen gobierno*", y se concluye con un conjunto de recomendaciones dirigidas al Poder Ejecutivo en su condición de titular de deberes.

Índice

I. Marco conceptual y estrategia metodológica	1
I.1. Contexto y justificación del estudio	1
I.2. Precisiones conceptuales.....	3
I.3. Diseño de la investigación y estrategia metodológica	8
II. El mandato estatal en el combate a la corrupción en Costa Rica	9
III. Vacíos normativos y políticos en el combate a la corrupción	16
III.1. Vacíos normativos	16
III.2. Inexistencia de una autoridad nacional anti corrupción.....	20
III.3. Inexistencia de una política pública anti corrupción	23
IV. Hacia un sistema de gobernanza en el combate a la corrupción	26
IV.1. Aspiraciones	26
IV.2. Encaje legal e institucional de un sistema de gobernanza contra la corrupción	27
V. Conclusiones y Recomendaciones	34
VI. Bibliografía	37

I. Marco conceptual y estrategia metodológica

En esta primera sección se justifica la pertinencia de este estudio en el contexto nacional, se repasa el marco conceptual que proveen el enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva del buen gobierno, y se describe el diseño metodológico que incluye las estrategias y técnicas de investigación utilizadas.

I.1. Contexto y justificación del estudio

La corrupción ha sido un problema permanente a lo largo de la historia. Se podría presumir que, dados los avances sociales, institucionales y tecnológicos, dicho fenómeno estaría en vías de reducirse significativamente; sin embargo, la realidad es que la corrupción no disminuye.

En el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del año 2019, se hizo mención a que, en los últimos 8 años, los niveles de corrupción percibidos en 137 países mostraron poco o ningún cambio, y que incluso en las economías más avanzadas del mundo se identificaron signos de estancamiento o de retrocesos en sus esfuerzos anticorrupción (Transparencia Internacional, 2020).

En palabras de las Naciones Unidas (1990: 8) "*...prácticamente todos los profesionales que intervienen en las actividades contra la corrupción reconocen que por muy draconianas o rigurosamente aplicadas que sean las medidas penales, en realidad ninguna sociedad puede castigar más que a una pequeña proporción de los funcionarios que abusan de sus facultades (...) las sanciones penales pueden ayudar a lograr la honradez en la administración solamente en una organización correctamente administrada y bien motivada*".

Adicionalmente, al no existir un tejido social exigente en contra de los corruptos que genere una condena social sostenible en el tiempo, se presenta lo que sostiene el profesor de la Universidad de Yale, Michael Reisman, en el sentido de que las "*cruzadas*" contra la corrupción, es decir el castigo de uno o muchos culpables, pueden humillar o castigar a algunos miembros de las élites, pero no cambian la estructura básica de la corrupción (Reisman, 1981: 62).

El capítulo 3º del Tercer Informe del Estado de la Justicia, relacionado con la sanción penal de la corrupción en el país, concluyó que "*Los hallazgos mostrados en este capítulo dan cuenta de las limitadas capacidades instaladas para combatir la corrupción, a las que se suman una serie de vacíos legales y errores procesales. Los resultados arrojan una baja tasa de sentencias en juicio (7%), una tasa aún menor de condenas (3%), duraciones extensas y algunos riesgos respecto a la tutela efectiva de derechos documentados en el presente capítulo, tales como la prescripción y las argumentaciones anómalas en las resoluciones, especialmente en el caso de las desestimaciones*" (2020: 8).

Es posible suponer, considerando la realidad costarricense y la complejidad de los casos de corrupción, que el país requiere el concurso de diversos actores y el recurso a diferentes herramientas en la lucha contra la corrupción, más allá de la jurisdicción penal. Se trata de tomar en cuenta y fortalecer otras acciones de orden administrativo, moral, social y político.

En Costa Rica, la lucha contra la corrupción se ha instalado como tema de agenda pública desde los años 90 y, como consecuencia, se ha impulsado el diseño y promoción de diversas políticas y estándares comunes en materia de transparencia, controles y rendición de cuentas de los poderes del Estado. La existencia de estas normas no ha asegurado su efectivo cumplimiento, tomando en cuenta que la aplicación de las mismas está relacionada con la eficiencia de las administraciones estatales y de los sistemas judiciales; pero también, y fundamentalmente, con factores culturales que involucran el respeto al ordenamiento jurídico, muchas veces desconocido por los mismos funcionarios públicos y en mayor medida, por parte de la colectividad.

Lo anterior podría ser la razón por la cual el país se ha estancado en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, según el siguiente detalle:

Índice de Percepción de Corrupción 2012-2019

Año	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Puntos	56	56	59	58	55	54	53	54

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

Además, ha sido recurrente la mención del tema de la corrupción entre las principales preocupaciones a nivel de la opinión pública. Los estudios sociopolíticos del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, han alertado sobre lo sensible del tema para la sociedad costarricense, al ubicar a la corrupción como la principal inquietud, incluso por encima del desempleo, costo de vida, situación económica e inseguridad, lo cual significa que es un tema constante en las preocupaciones de los costarricenses.

Esto se refleja en los datos del Índice anteriormente mencionado y en la posición del país en el ranking, cuyos resultados ubican a Costa Rica bastante lejos de los países menos corruptos y muy cerca de los identificados como los más corruptos del planeta. Para superar estas estadísticas, es necesario analizar y proponer opciones desde distintas ópticas que confluyan hacia un eje transversal, el cual permita el establecimiento de políticas públicas más efectivas en el abordaje de este cáncer social.

Es por ello que la observancia y conocimiento de la normativa anticorrupción por parte de la ciudadanía resulta de la mayor importancia, pero más importante aún es para aquellos que deben promoverla, difundirla y aplicarla. De ahí la visión compartida sobre la necesidad de articular esfuerzos para divulgar y capacitar - de manera coordinada - a la institucionalidad respecto de las herramientas y normas de lucha contra la corrupción hoy vigentes, para su uso efectivo, concientizando sobre el crucial rol que se desempeña en la lucha contra la corrupción y, por ende, en la construcción de una sociedad más informada, más empoderada, más justa y equilibrada.

En la lucha anticorrupción no existe una respuesta única y de ahí que se subraye la importancia de recrear la confianza ciudadana y el respeto de las normas, tanto jurídicas como de convivencia social. Como lo ha reiterado el PNUD en sus Informes sobre la Democracia en América Latina: *"...la persistencia y la extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla. Un fuerte rechazo ciudadano a las prácticas corruptas es una valiosa herramienta de fiscalización y favorece el funcionamiento de mecanismos eficaces de prevención, control y sanción"* (PNUD, 2004: 216).

En los últimos años, la lucha contra la corrupción ha incorporado el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, que han favorecido la apertura y transparencia mediante la rendición de cuentas a la ciudadanía, respecto del ejercicio de la función pública. La Defensoría ha sido pionera en el uso de las herramientas tecnológicas con este propósito, al proponer y crear las iniciativas de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) y el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP).

La intervención institucional en esta temática está documentada en los Informes Anuales remitidos a la Asamblea Legislativa, y se fundamenta en su investidura como Institución Nacional de Derechos Humanos, con garantías jurídicas que sustentan su autonomía, independencia y competencias para llevar a cabo su mandato, entre ellas la defensa de derechos e intereses de las y los habitantes y su divulgación, así como su rol como *"guardián del buen comportamiento de la Administración Pública"*, tal y como lo ha definido la Sala Constitucional (Voto N° 7730-2000).

Las propuestas de la Defensoría (RIT y ITSP) están articuladas con los instrumentos internacionales ratificados por el país y con la normativa interna relacionada con el tema anticorrupción,

persiguen sensibilizar a la colectividad sobre la lucha contra de este flagelo desde el enfoque de los derechos humanos, haciendo énfasis en los efectos perversos de la corrupción y la obligatoriedad, como sociedad respetuosa del Estado de Derecho, de prevenirla y combatirla con todas las herramientas de orden jurídico y moral.

Los expertos señalan que los efectos de la corrupción pública y privada hacen que se pierdan miles de millones de dólares que bien podrían invertirse en mejor educación, atención médica, agua potable e infraestructura, aspectos que mejorarían la calidad de vida de las y los habitantes y con ello el respeto a los derechos humanos.

En palabras del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, es urgente que *"...pongamos todos algo de nuestra parte para afianzar la integridad, acatar las reglas y aunar esfuerzos en contra de esta amenaza mundial. Como reza el lema de la campaña contra la corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, tu "no" cuenta." (...) comprometámonos a hacer la parte que nos corresponde tomando medidas enérgicas contra la corrupción, avergonzando a quienes la practican y engendrando una cultura que valore el comportamiento ético"* (Ban Ki-moon, 2008).

Para esos efectos, es preciso tomar en cuenta la propuesta global más reciente alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, definidos en la Agenda 2030 por parte de la Organización de Naciones Unidas, específicamente lo dispuesto en el Objetivo 16, en cuyo texto se establece: *"Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.(...) 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. 16.6 Crear a todos los niveles, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. (...) 16.10 Garantizar el acceso a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales"*.

La consolidación de un círculo virtuoso en la estrategia de lucha contra de la corrupción, en la que tenga cabida el sector público, el sector empresarial, la academia y la sociedad civil, ha motivado a la Defensoría de los Habitantes a proponer este trabajo sobre la Gobernanza del Sistema de Combate a la Corrupción.

I.2. Precisiones conceptuales

El concepto de gobernanza, central en esta investigación, tiene un carácter polisémico. Vásquez Cárdenas ha propuesto distinguir la gobernanza como fenómeno de la gobernanza como enfoque. En este sentido sostiene:

"En el primer caso hablamos de gobernanza como un término que alude a un estado de cosas, situación o conjunto de prácticas dentro del mundo de la política, y que por su relevancia, se constituye o reconoce como un objeto de estudio. En el segundo caso, hablamos de un discurso sobre tal objeto, que, o bien puede tener un carácter eminentemente normativo e implícitamente ideológico, o bien puede configurar una aproximación o enfoque académico, con pretensiones de científicidad (descriptivas y analíticas)" (Vásquez, 2010: 246).

Desde el interés de investigación de un órgano de control de legalidad como es la Defensoría de los Habitantes¹, corresponderá entender la gobernanza como un enfoque, que justamente se

¹ El mandato que asigna la Ley N° 7319 a la Defensoría de los Habitantes, tiene por objeto proteger los derechos e intereses de los y las habitantes así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho, con plena independencia del Estado y de las instituciones que le conforman. La Defensoría de los Habitantes es, además, una institución nacional de derechos humanos con acreditación de su estatus "A" según los Principios de París. La Defensoría está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

corresponde con la perspectiva de los derechos humanos. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) ha definido la gobernanza como "*los mecanismos, las instituciones y los procesos por medio de los cuales se ejerce la autoridad en la dirección de los asuntos públicos*" (OACDH, 2006: 10).

El enfoque sobre la gobernanza, señala el organismo, surge a finales de los años ochenta para abordar los fallos en las políticas de desarrollo, generados por problemas de gestión de los asuntos públicos, entre ellos la falta de respeto a los derechos humanos.

Este informe recurre, por tanto, a las herramientas conceptuales que proveen el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de "*Buena gobernanza*" o "*Buen gobierno*", con el fin de analizar el marco institucional y jurídico del país en el combate a la corrupción, amén de definir y caracterizar dicho fenómeno.

El "*Enfoque basado en los Derechos Humanos*" es un marco conceptual que persigue analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias. Además, dicho enfoque vincula las acciones del Estado con cuestiones de derechos y obligaciones, como se verá para el caso de las responsabilidades estatales en materia de combate a la corrupción (OACDH, 2006).

De acuerdo con este enfoque, las normas de derechos humanos refuerzan el análisis de situaciones en tres niveles. Primero, el análisis de causalidad, poniendo de manifiesto las causas básicas de los problemas de desarrollo y las pautas sistémicas de discriminación; segundo, el análisis de funciones/obligaciones, ayudando a definir quién tiene qué obligaciones en relación con las causas de tales problemas; y tercero, la definición de las intervenciones necesarias para aumentar las capacidades de los titulares de derechos y mejorar la actuación de los titulares de deberes.

De acuerdo con la OACDH (2006: 27), el análisis basado en los derechos humanos puede revelar carencias de capacidad en materia de legislación, instituciones o políticas, y consecuentemente alertar sobre el fortalecimiento de capacidades legislativas para que las leyes nacionales cumplan lo dispuesto en los tratados internacionales, emprender reformas institucionales para mejorar la gobernanza o proporcionar a la población medios de reparación eficaces en caso de violación de los derechos humanos.

Por su parte, el enfoque del "*Buen Gobierno*", refiere a un conjunto de principios y prácticas avaladas por la comunidad internacional para favorecer una gestión pública que tienda a la realización y promoción de los derechos humanos. Por "*Buen Gobierno*" se entiende "*aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho*" (CLAD, 2006: 3-4).

En atención al consenso regional sobre este enfoque, en 2006 Costa Rica suscribió el Código Iberoamericano de Buen Gobierno en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, y en 2013 la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estos instrumentos internacionales comprometen y obligan al Estado costarricense a observar los principios y prácticas acordados.

Los enfoques de derechos humanos y de Buen Gobierno comparten principios y se complementan entre sí. Para los intereses de esta investigación, se han destacado algunos de estos principios a fin de sustentar conceptual y jurídicamente un sistema de gobernanza que permita mejorar la actuación del Estado en el combate a la corrupción. Seguidamente, se describen tales principios orientadores.

Buena gobernanza. La OACDH ha destacado la relación intrínseca entre derechos humanos y buena gobernanza, al considerar que el cumplimiento de aquello demanda un marco institucional

favorable y propicio y en particular normas, instituciones y procedimientos adecuados en la actuación del Estado (2006: 10).

De acuerdo con el Alto Comisionado, un sistema de gobernanza con enfoque de derechos humanos debe ser capaz de integrar las normas de los tratados internacionales en la legislación interna y en la gestión del aparato estatal, para responder a los retos del desarrollo.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, precisa una serie de principios que dan contenido al Derecho a la Buena Administración; entre ellos, el principio de la ética en la función pública, que refiere al deber de las y los servidores públicos de actuar con rectitud y promover la probidad, la imparcialidad, la transparencia, la austeridad y primar el interés general sobre el particular.

En el ordenamiento interno, el derecho a la buena gobernanza se deriva de la Constitución Política en sus artículos 139 inciso 4º, referente a la "*buena marcha del Gobierno*", y 140, inciso 8º, que establece el "*buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas*".

Así, el derecho a la Buena Gobernanza constituye el reconocimiento expreso que tienen las personas a recibir del Estado una gestión pública que observe principios tales como la participación, rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad del Estado y la ética en la función pública.

Imperio de la Ley. La Carta Democrática Interamericana subraya la primacía del Estado de Derecho como pilar de la democracia y la subordinación a él del ejercicio del poder. A lo interno, la Constitución Política establece en su artículo 11 que los funcionarios públicos están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone, y la Ley General de Administración Pública (LGAP) somete a la administración al ordenamiento jurídico, según la escala jerárquica de sus fuentes.

Algunos elementos relacionados con el principio de imperio de la ley según la OACDH, son la atribución de responsabilidades del Estado, la programación de sus acciones y la vigilancia que le compete sobre políticas y programas.

Con respecto a la atribución de responsabilidades, la OACDH estima que se debe identificar claramente a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los titulares de deberes y las obligaciones que les incumben. Asimismo, los titulares de deberes deben elaborar estrategias y programas detallados de sus actuaciones, que persigan deliberadamente la realización de los derechos humanos, y vigilar, junto con los interesados directos, los progresos en las acciones públicas que procuren dicha finalidad.

Programación del Desarrollo. Como lo advierte la OACDH (2006: 20), el principio de "*programación del desarrollo*" consiste en que los Estados determinen las causas básicas por las que no se realizan los derechos humanos (deficientes sistemas de gobernanza, por ejemplo) y que aborden esas causas mediante estrategias y programas detallados que persigan deliberadamente la realización de tales derechos.

Distintos instrumentos internacionales conminan a los Estados a programar acciones para la realización de los derechos humanos; entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración sobre el derecho al desarrollo, la Declaración y programa de acción de Viena, entre otros.

En el ordenamiento interno, el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto N° 37735-PLAN, define en su artículo 2º la "*programación*" como el "*conjunto articulado de acciones propuestas para resolver necesidades identificadas. Incluye el establecimiento de actividades, objetivos y metas, la asignación de recursos necesarios, la identificación de los métodos de trabajo, la cantidad y calidad de los resultados, los tiempos y la localización de las actividades*".

Para materializar este principio, el Reglamento de cita desarrolla varios instrumentos tales como el *"Plan Estratégico Nacional"* (de largo plazo), el *"Plan Nacional de Desarrollo"* (cuatrienal) o los *"Planes Nacionales Sectoriales"* (quinquenales), y define, aunque de forma escueta, el término *"política"* como *"orientaciones vinculantes emitidas para resolver problemas públicos relevantes"* (artículo 2 inciso 38).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha promovido la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, que define en los siguientes términos:

"Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad bajo los principios de igualdad y no discriminación" (CIDH, 2019: 190).

Finalmente, desde el enfoque de derechos humanos y bajo el auspicio de Naciones Unidas, las y los jefes de Estado se comprometieron en el año 2015 con la agenda *"Objetivos de Desarrollo Sostenible"* (ODS), que fija 17 objetivos y metas de desarrollo para el año 2030, entre los cuales el N° 16 tiene que ver con la temática de este Informe y compromete al Estado costarricense con la meta *"16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas"*.

Participación ciudadana. Diversos instrumentos internacionales tales como el PIDCP, el PIDESC, la Declaración y Programa de Acción de Viena y la Declaración sobre el derecho al desarrollo, reconocen el derecho que asiste a todas las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, mientras la Constitución Política confiere al Gobierno de la República un carácter *"popular"* y *"participativo"*, y decenas de leyes establecen mecanismos participativos en las materias que regulan. Incluso el referido Decreto N° 37735-PLAN, define en su artículo 2° la participación ciudadana como un *"conjunto de medios tendientes a favorecer la incorporación de las y los habitantes y las organizaciones privadas en los procesos públicos de toma de decisiones y rendición de cuentas"*.

Desde la perspectiva del Buen Gobierno, las naciones iberoamericanas se han comprometido a fomentar la participación ciudadana *"en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad"* (CLAD, 2006: 8). En esta línea, la OCDE (2015), ha exhortado al Estado costarricense a *"Desarrollar principios de consulta a adoptar en todo el sector público con el objeto de hacer que la participación ciudadana vaya más allá del desarrollo inicial del PND"*.

Algunos espacios y mecanismos de participación ciudadana son los consejos consultivos, las evaluaciones participativas, las auditorías ciudadanas y la representación de ciudadanía en órganos colegiados de toma de decisiones.

Para el caso del combate a la corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 13, compromete a los Estados Parte a adoptar medidas *"para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción"*.

En el ámbito regional, la CIDH (2018) ha destacado la experiencia del *"Comité de Participación Ciudadana"* del Sistema Nacional Anticorrupción de México, una plataforma que vincula a organizaciones sociales, académicas y ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia. Dentro de las facultades del Comité, se encuentra la presentación de propuestas sobre la política nacional anticorrupción.

Rendición de cuentas. Como signatario del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el país se ha comprometido a propiciar la rendición de cuentas respecto de su marco legal, sus políticas públicas y sus programas institucionales.

El numeral 11 constitucional somete a la administración pública a un procedimiento de rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes, mientras el Decreto N° 37735-PLAN concibe este principio como el "*proceso continuo que deben implementar las y los funcionarios públicos y las instituciones para informar a las autoridades competentes y a los habitantes adecuadamente sobre su gestión*".

La OACDH estima que los titulares de deberes deben rendir cuentas sobre resultados concretos de su labor y que los espacios y mecanismos de rendición de cuentas deben ser formalizados, accesibles, transparentes y efectivos (2006: 24).

Transparencia. La Carta Democrática Interamericana establece que la transparencia en las actividades gubernamentales constituye un componente fundamental del ejercicio de la democracia, y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno asume la transparencia como un valor que guía la acción del buen gobierno. En el ordenamiento interno, el Decreto N° 37735-PLAN en su artículo 2° define la Transparencia como "*la obligación de los funcionarios y las instituciones de garantizar el derecho constitucional de los habitantes al acceso veraz y oportuno de información*".

La OACDH (2006:26) considera que la transparencia debe expresarse en todo el ciclo de la política pública y que requiere la difusión de información sobre políticas y proyectos en formatos accesibles y en "*idiomas minoritarios*" cuando corresponda².

El enfoque del Buen gobierno establece que las autoridades públicas están llamadas a crear y compartir bases de datos que faciliten el acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos, utilizar un lenguaje comprensible para todas las personas y contar con procesos de toma de decisiones comprensibles para todos y todas (CLAD, 2006: 8).

Una vez reseñados los anteriores enfoques y principios, corresponde ensayar una aproximación conceptual al fenómeno de la **corrupción**, objeto de este informe.

En un primer acercamiento, el concepto de "*corrupción*" se puede definir como el uso indebido de la función pública para obtener un beneficio privado (Treisman, citado por Solano, 2010).

En su resolución 1/18, "*Corrupción y Derechos Humanos*", la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) vincula este fenómeno social con una afectación a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo.

La CIDH (2018) caracteriza la corrupción como el abuso o desviación del poder, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y precisa una serie de afectaciones que genera sobre los derechos humanos y la convivencia social, por ejemplo, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho, exacerba la desigualdad, impacta el goce y ejercicio de derechos por parte de grupos históricamente discriminados y genera violencia contra personas y grupos que investigan, informan y denuncian actos de corrupción.

² Sánchez Avendaño, citando a Appel y Muysken, define la *lengua minoritaria* como "*aquella hablada por un grupo en desventaja sociopolítica*", que se contrapone a la *lengua mayoritaria*, definida por su parte como "*aquella empleada por un grupo social que ostenta el poder económico, social o político, lo que la convierte en el idioma de instrucción y de administración*" (2014: 278). De acuerdo con el autor, aunque esta tipología está relacionada fundamentalmente con la dominación, el criterio cuantitativo también puede resultar pertinente para el caso de los pueblos indígenas en Costa Rica, que se caracterizan por su reducida demografía en comparación con la población de cultura hispánica y lengua española.

Ante dicha vulneración, la CIDH recuerda que los Estados tienen el deber de adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter para garantizar el ejercicio de los derechos humanos frente a las vulneraciones y restricciones que produce el fenómeno de la corrupción. En esta línea, el organismo refiere la pertinencia de fortalecer la labor de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el monitoreo e implementación de un enfoque de derechos humanos frente a la corrupción.

Entre las principales medidas para luchar contra la corrupción, Solano, citando a Rose-Ackerman, identifica cuatro tipos de iniciativa: incrementar los incentivos de una gestión honesta (incluido un servicio civil sólido y con salarios competitivos), mejorar la detección de actos indebidos y el posible castigo, reducir las oportunidades de los funcionarios públicos de cometer actos de corrupción (disminuyendo los niveles de discrecionalidad), y fortalecer la rendición de cuentas a la ciudadanía (2010: 5).

Desde la perspectiva de los titulares de derechos, la corrupción genera alteraciones en la distribución de beneficios sociales, favoreciendo a unos –los corruptos y corruptores- en perjuicio de la colectividad. Al respecto sostiene Solano:

"La corrupción tiene profundas consecuencias sociales, pues genera ineficiencia e inequidad en la distribución de los beneficios y servicios del Estado, limita la consecución de fines sociales, favorece la creación de nuevas oportunidades de actos indebidos y es una estocada a la legitimidad de las instituciones públicas" (Solano, 2010: 4).

Por su parte Díaz, citando a You y Khagram, refiere la estrecha relación entre corrupción y desigualdad:

"Cuanto más altos son los niveles de inequidad, mayor es la corrupción esperable, siendo la corrupción uno de los canales principales multiplicadores de la desigualdad.

(...)

Un número considerable de personas son privadas de atención de sus necesidades más básicas como alimentación o vivienda, o de contar con infraestructura pública adecuada, mientras que los beneficiarios de la corrupción disfrutan de una impunidad que socaba el régimen democrático" (Díaz, 2018: 5).

Así, la corrupción es un fenómeno que afecta el ejercicio de los derechos humanos y la convivencia social y en especial, perjudica a las poblaciones en condición de vulnerabilidad e históricamente discriminadas; por lo cual, los titulares de deberes, incluyendo las instituciones nacionales de derechos humanos, tienen la obligación de adoptar todas las medidas a su alcance para enfrentar y erradicar este flagelo.

I.3. Diseño de la investigación y estrategia metodológica

Como se indicó en un anterior apartado, las motivaciones del presente estudio responden a varios factores; entre ellos, el estancamiento que reporta el país en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, su recurrente mención entre las tres principales preocupaciones a nivel de la opinión pública, y la experiencia de la Defensoría de los Habitantes en esta temática a lo largo de los años, que revela la pertinencia de coordinar los esfuerzos país en esta área y dotarles de un sentido estratégico a fin de garantizar mayor eficacia.

En consonancia con las motivaciones del estudio y las competencias de la Defensoría de los Habitantes, el presente Informe plantea los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Identificar y recomendar los cambios que requiere el país en su marco legal e institucional para articular un sistema de gobernanza anti corrupción, que le permita alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 y sus metas asociadas con este mal.

Objetivos específicos

1. Recopilar el mandato estatal en materia de combate a la corrupción.
2. Recopilar buenas prácticas en otros países de la región con respecto al desarrollo normativo, coordinación institucional y formulación de políticas públicas anticorrupción.
3. Identificar vacíos en el marco jurídico e institucional del país, en materia de combate a la corrupción.
4. Caracterizar los aspectos medulares de un sistema de gobernanza en el combate a la corrupción y su posible encaje legal e institucional en el país.
5. Formular recomendaciones para articular un sistema de gobernanza en el combate a la corrupción en procura de cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 y las metas vinculadas con esta temática.

En relación con las técnicas de investigación, el estudio adhiere a la "*triangulación metodológica*"³ como estrategia para la recolección y análisis de datos. En este sentido, se recurre primordialmente al análisis de contenido temático cualitativo en la consulta de textos de distinta naturaleza; como lo son la normativa interna e instrumentos internacionales, textos de organismos supranacionales relativos al fenómeno de la corrupción, entre ellos Naciones Unidas, la OEA, la OCDE, la CIDH, el MESICIC y otros, ensayos de expertos y académicos en relación con este tema, estadísticas e índices de medición elaborados en Costa Rica y en el mundo, entre otros.

Asimismo, se recurre a información generada en entrevistas a profundidad realizadas entre abril de 2018 y enero de 2019, concretamente al Presidente y Vicepresidenta de la Organización Costa Rica Íntegra (CRI), a la Contralora General de la República (CGR), al Director del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), a la Coordinadora de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA), a estudiosos de la materia y a investigadores del Programa Estado de la Nación (PEN). El propósito de tales entrevistas fue construir, con auxilio de su criterio experto, un diagnóstico sobre las capacidades del país para enfrentar este flagelo, así como extraer aspiraciones y propuestas concretas para mejorar tales capacidades y alcanzar el ODS 16 en lo relacionado con este tema.

II. El mandato estatal en el combate a la corrupción en Costa Rica

La experiencia en la lucha contra la corrupción sugiere que hace falta más que normativa para enfrentar este fenómeno global, cuyos efectos lo han convertido en el "*mayor obstáculo*" al desarrollo económico y social de las naciones, tomando en cuenta que muchos grupos vulnerables podrían haber perdido valiosas oportunidades para mejorar su condición económica, su salud, su educación y, consecuentemente, la posibilidad de ser partícipes de una mejor calidad de vida.

En Costa Rica no sólo se ha creado una amplia normativa interna, sino que también se han ratificado instrumentos internacionales, los cuales vienen a reforzar el compromiso de respeto a los derechos humanos; no obstante, la situación no ha mejorado y en algunos casos, se percibe que el país no ha sido lo suficientemente efectivo en la lucha contra este flagelo. Esto obliga a realizar un análisis crítico y objetivo sobre los avances realizados y la madurez institucional respecto a la coordinación y

³ La triangulación metodológica consiste en "*el empleo y combinación de varias metodologías de investigación en el estudio de un mismo fenómeno*" (Denzin, 1988, citado por Moreira, 2002: 22). De acuerdo con este enfoque, el investigador combina múltiples perspectivas teóricas, fuentes de datos y metodologías.

articulación de esfuerzos entre órganos de control, la administración activa, el sector privado y la sociedad civil.

La perspectiva de la Defensoría se sustenta en la conceptualización de los derechos humanos como garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren en el disfrute de los derechos fundamentales y de la dignidad humana. Esto tiene relación con la obligatoriedad del Estado de dirigir esfuerzos en la protección de esos derechos, no sólo por parte de las personas que cumplen una función pública, sino también del sector privado, todo lo cual debe ir complementado con la creación de políticas públicas, legislación y acciones que los garanticen.

De ahí que resulte fundamental tener claro lo que se ha incluido en nuestra legislación, iniciando con nuestra Constitución Política, cuyo artículo 11 refiere al principio de legalidad, con responsabilidades en cuanto a la obtención de resultados y a la rendición de cuentas. Así como lo dispuesto en el artículo 24 respecto al derecho a la privacidad y en el texto del artículo 27 donde *"se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución"*.

Por otra parte, en el texto del artículo 30 se *"garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado"*. Adicionalmente, en los artículos 144, 148, 149 y 150, se establecen las responsabilidades de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, y más adelante, en el artículo 182, se incluye el procedimiento de licitación como un mecanismo para transparentar la contratación de obra pública.

En cuanto al tema de la convencionalidad, resulta importante mencionar que Costa Rica ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) el 5 de setiembre de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 21 de marzo de 2007. Estos son los dos instrumentos internacionales que obligan al país a realizar prevención, detección, investigación y sanción de las prácticas corruptas, principalmente en la función pública. Como complemento a la CICC, se estableció el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), cuyos postulados fueron incorporados en la normativa nacional en el año 2005, cuando se promulgó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Ley N° 8422).

Específicamente, en la Convención Interamericana contra la Corrupción⁴, se hace referencia a la conveniencia de contar con sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las y los funcionarios públicos; así como para la contratación de funcionarios públicos y la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de los mismos.

La Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA dispone en su artículo primero lo siguiente: *"Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa."*

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública⁵, plantea una gestión pública orientada hacia la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
- b. Una gestión pública para resultados.

⁴ Artículo III. Medidas Preventivas. Convención Interamericana contra la Corrupción.

⁵ Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008

Esto plantea lo que podría percibirse como una conducta transparente en la gestión pública, sin reservas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y con total apertura a propuestas de mejora. Específicamente en el artículo 9, se hace referencia a que una *gestión pública de calidad implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos sobre el privado.*

En el artículo 3 de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico⁶, se establece que la Administración Pública buscará por medios de las TIC *“mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.”*

Este instrumento internacional es explícito al señalar la necesidad de que las administraciones públicas establezcan modalidades de acceso y realización de trámites, así como el intercambio documental y de información en ambos sentidos (administración-ciudadano y viceversa), propiciar la interconexión orientada a la simplificación de trámites para el ciudadano y el desarrollo de procesos sistemáticos y organizados para obtener información a través de sugerencias, quejas y reclamos con respecto al servicio prestado, así como la capacidad de respuesta efectiva y eficaz.

Además, dentro de los principios del Gobierno Electrónico, se establece el principio de transparencia y accesibilidad con miras a que la información de carácter público y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se hagan en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.

La Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana⁷ establece, en el capítulo primero, los fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública, el tema del acceso a la información pública con total amplitud, cuyo objeto está dirigido a generar confianza entre las autoridades gubernamentales y los habitantes, como sujetos de derechos, facilitando la información, la comunicación y la participación.

Se menciona también que la Administración Pública, entre otras cosas, debe enfocarse en fortalecer o facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión, según diferentes públicos; garantizar la transparencia en la gestión pública; desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de resultados de acuerdo con los intereses ciudadanos; así como propiciar la generación de redes de comunicación social.

En la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública⁸ - específicamente en sus principios- se establece:

Principios:

(...)

8. *De acuerdo con el principio de economía, el funcionamiento de la Administración Pública estará guiado por el uso racional de los recursos públicos disponibles. El gasto público se realizará atendiendo a criterios de equidad, economía, eficiencia y transparencia.*

(...)

12. *Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza*

⁶ Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007.

⁷ Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.

⁸ Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013.

mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular.

(...)

22. *Principio de transparencia y acceso a la información de interés general: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva.*

Las Autoridades deberán impulsar de oficio los procedimientos y procurarán usar las TICS a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas de acuerdo con los enunciados de la Carta iberoamericana del Gobierno Electrónico. Igualmente, se procurará potenciar el uso de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública o de interés general.

(...)

38...*Se facilitará el ejercicio de este derecho mediante medios electrónicos a través de portales de transparencia y acceso a la información de interés general.*

(...)

En el Código Iberoamericano de Buen Gobierno⁹, en su apartado IV sobre Reglas vinculadas a la gestión pública, se establece que los miembros del Poder Ejecutivo:

"27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.

29. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.

(...)

33. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.

34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos. (...)

39. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.

40. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado".

En relación con la legislación originada en el país, se pueden mencionar las siguientes normas relacionadas con este tema:

⁹ Montevideo, 23 de junio de 2006.

- El Código Penal, Ley N° 4573,
- Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428.
- Ley de la Contratación Administrativa, Ley N° 7494 y su reglamento.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 y su reglamento.
- Ley General de Control Interno, Ley N° 8292
- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422.

En el último informe del Estado de la Nación¹⁰, específicamente en el apartado “*Asimetrías en la normativa que tutela a los funcionarios públicos dificultan el control de la corrupción*”, se hizo referencia a 4 piezas legislativas o leyes que ubicaron como “legislación sombrilla” en el tema de la corrupción, a saber: 1) Código Penal; 2) Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos; 3) Ley de Control Interno; 4) Ley contra la corrupción y Enriquecimiento Ilícito. Esto considerando que esa legislación es precisamente la que aplica para todas las personas que prestan servicios en el aparato estatal. Se tipificaron las conductas que están definidas por esas leyes, las cuales cubren a las 325 instituciones que según los datos del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), componen el sector público. Específicamente se indicó:

“Una de las aspiraciones de este capítulo es generar información que ayude a mejorar la capacidad de las instituciones para ampliar los espacios de rendición de cuentas y, en particular, configurar un marco legal y administrativo que garantice la máxima transparencia de la gestión pública, así como la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

(...) se ofrece un primer estudio sobre la consistencia de la normativa que tutela las conductas de los funcionarios públicos y las mejoras que pueden hacerse para reducir la incidencia de la corrupción. En última instancia, se trata de acercarse a la aspiración de mayor transparencia pública. El análisis parte de una premisa central: el control administrativo es el primer nivel para establecer un marco jurídico consistente de prevención de la corrupción”.

Se busca garantizar que las personas que cumplen funciones en la Administración Pública, se desempeñen con los mayores estándares de probidad. Para ello se siguieron tres pasos: 1) Identificación de las conductas punibles vigentes en las 4 “leyes sombrilla”; 2) Identificación de conductas punibles en la normativa interna de una muestra de 24 instituciones representativas del Estado (se revisaron 45 leyes y reglamentos que aplican en esas instituciones), 3) Comparación de las “leyes sombrilla” y las que aplican en los órganos y entidades del Estado estudiados, con lo establecido en el proyecto de ley N° 18.348 relacionado con la “*Reforma parcial y adición a la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública, Ley N° 8422, de 6 de octubre de 2004*”, iniciativa de la Comisión Interinstitucional integrada por la CGR, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ministerio Público (MP).

Con base en el análisis y estudio realizado, se identificaron 49 normas y ubicaron 156 artículos que hacen referencia al comportamiento de los funcionarios públicos y a 25 conductas punibles tipificadas. Se agregó que:

“Dos hallazgos sobresalen del análisis realizado a partir de esos insumos. El primero se relaciona con la base de conductas punibles de la normativa actual versus los estándares planteados en el proyecto de la Comisión Interinstitucional. Al comparar ambos instrumentos se identifican comportamientos catalogados como inadecuados por la Comisión, que no están tutelados por el marco jurídico vigente, o solo lo están a nivel reglamentario en algunas entidades. Por consiguiente, hay amplios sectores de la Administración Pública que no están cubiertos por los mismos criterios de probidad. Se determinó que no hay sanciones

¹⁰ Informe Estado de la Nación 2018, p 221

para conductas como la práctica laboral desleal, la negligencia, la desviación de poder y el deber de abstención, que sí están normados en algunos reglamentos o leyes, pero no en todas las instituciones."

Como se puede observar, estos análisis e iniciativas de reforma al marco legal, están dirigidas a ordenar y estandarizar la acción del Estado ante las conductas de los funcionarios públicos, lo cual resulta positivo, tomando en cuenta la incidencia negativa de la corrupción en el patrimonio común y en los bienes y servicios públicos. Pareciera entonces que un análisis detallado sobre la necesaria articulación de esfuerzos para la búsqueda de una mayor eficacia del Estado costarricense en la lucha contra la corrupción, sería un buen complemento a este importante aporte del Programa Estado de la Nación.

Del análisis particular del contenido de las 4 principales leyes que tutelan el comportamiento de las personas que cumplen función pública, entre otras cosas, se considera importante hacer mención a lo siguiente:

- El Código Penal, Ley N° 4573:

En el Código Penal se incorporan aspectos específicos relacionados con estafas, administración fraudulenta, apropiación o retención indebidas, alteración de datos y sabotaje informático, uso de información privilegiada, usurpación de autoridad, favorecimiento personal, abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, cohecho impropio, aceptación de dádivas por acto cumplido, penalidad de corruptor, enriquecimiento ilícito, negociaciones incompatibles, concusión, prevaricato, peculado, malversación, demora injustificada de pagos, falsificación de documentos, etc.

- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 y su reglamento.

En el artículo primero se establece el ámbito de aplicación y, específicamente, se menciona lo siguiente:

"a. La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.

b. Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.

c. La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.

d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

También esta Ley se aplicará, en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado.

Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables a los bancos públicos ni al Instituto Nacional de Seguros, excepto en lo correspondiente al trámite de aprobación de sus presupuestos, así como a lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de esta Ley.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 51 de la "Ley Reguladora del Mercado de Seguros, incluye reforma integral a la Ley N° 12 del 30 de octubre de 1924", N° 8653 del 22 de julio de 2008)"

En el Título X sobre el Régimen de Responsabilidad, entre otras cosas, se hace mención a lo siguiente:

*"ARTÍCULO 112.- Responsabilidad administrativa del máximo jerarca
Habrá responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos que ocupen la máxima jerarquía de uno de los Poderes del Estado o las demás entidades públicas, cuando incurran en la conducta prevista en el inciso j) del artículo 110, se determine que las deficiencias o negligencias de la gestión son resultado de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o la entidad, o bien, al omitir una decisión oportuna. En tal caso, la Contraloría General de la República informará de esta situación al órgano al que le corresponda valorar las responsabilidades procedentes, así como a la Asamblea Legislativa para el ejercicio de sus funciones de control."*

Esto es importante tenerlo presente sobre todo tomando en cuenta que, en su oportunidad, autoridades del más alto nivel del Estado¹¹ en el Foro de la Defensoría *Transparencia como estrategia contra la corrupción*, edición 2010, subrayaban que *"La corrupción no es solamente recibir dádivas, una forma de corrupción es cuando los jefes y funcionarios públicos no cumplen con sus funciones y realizan una prestación de servicios ineficiente"*.

- Ley General de Control Interno, Ley N° 8292.

"Artículo 5º—Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública. La Contraloría General de la República convocará, al menos una vez cada dos años, a un Congreso Nacional de Gestión y Fiscalización de la Hacienda Pública, con la participación de los auditores y subauditores internos del Sector Público, y de los demás funcionarios o especialistas que se estime pertinente, con el objeto de estrechar relaciones, propiciar alianzas estratégicas, fomentar la interacción coordinada de competencias, establecer vínculos de cooperación, intercambiar experiencias, propiciar mejoras en los procesos de fiscalización y control, revisar procedimientos y normas de control interno, presentar propuestas que tiendan a mejorar o agilizar la gestión sustantiva en el Sector Público y discutir cualquier tema de interés relativo a los fines de esta Ley. El Ministerio de Hacienda transferirá los recursos que el órgano de fiscalización superior le solicite para realizar esta actividad."

(...)

"Artículo 9º—Órganos del sistema de control interno. La administración activa y la auditoría interna de los entes y órganos sujetos a esta Ley, serán los componentes orgánicos del sistema de control interno establecido e integrarán el Sistema de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública a que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República."

(...)

CAPÍTULO III. La Administración Activa. Deberes del jerarca y los titulares subordinados:

"Artículo 12. —Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.*
- c) Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.*
- d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.*

¹¹ Laura Alfaro Maykall. Ministra de Planificación y Política Económica. 2010

e) Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.”

- Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422.

De conformidad con lo estipulado en el artículo primero, el fin de esta ley será prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública.

Impone el deber de probidad a los funcionarios; establece el fraude de ley y la nulidad de los respectivos actos; declara de interés público el acceso a la información relacionada con los fondos públicos; garantiza confidencialidad a denunciantes; establece diversas prohibiciones y sanciones a ciertos cargos públicos; asigna al patrimonio del Estado los obsequios recibidos por cargos públicos; establece la declaración de bienes para ciertos cargos públicos; sanciones diversas a personas jurídicas que participan en dádivas indebidas a cargos públicos; define determinados delitos y sus penas.

En esta normativa están involucrados la administración pública en general, agentes de empresas privadas que administran recursos públicos, denunciantes de buena fe, las partes participantes en litigios y sus abogados defensores.

Específicamente en el artículo tercero, se establece el deber de probidad del funcionario público, lo cual se complementa con lo dispuesto en el subsiguiente artículo cuarto, cuyo texto establece que, independientemente de las responsabilidades civiles y penales, una violación al deber de probidad podría originar consecuencias importantes para el responsable, las cuales incluyen la separación del puesto sin responsabilidad patronal.

Como se puede observar, el país no es ajeno a la ruta trazada mediante los instrumentos internacionales y la legislación interna dirigida a crear un frente común en la lucha contra la corrupción. No obstante, es necesario hacer conciencia en cuanto a que esta información debe trascender y profundizarse en todos los niveles del Estado costarricense, en el sector privado y en la sociedad civil.

Con ello, se podrían propiciar cambios culturales y acciones en la propia institucionalidad que permitan disminuir la percepción de la impunidad, acompañado de la necesaria capacitación para los actores claves y por cual, desde el punto de vista de la Defensoría, resulta fundamental introducir dentro del análisis el tema de gobernanza en la lucha contra la corrupción.

III. Vacíos normativos y políticos en el combate a la corrupción

Si bien el ordenamiento jurídico antes reseñado, proporciona al país un marco de acción para prevenir, identificar y sancionar la corrupción, un análisis comparado con otras naciones de América Latina, algunas mejor posicionadas en el IPC, revela varios vacíos a nivel normativo e institucional, que constituyen desafíos para la acción estatal en esta materia.

En las siguientes líneas se repasan los principales vacíos que el país enfrenta en la lucha contra la corrupción.

III.1. Vacíos normativos

El país carece de disposiciones legales en varios ámbitos relacionados con el combate a la corrupción. A continuación, se describen algunas de estas carencias, las iniciativas que en algunos casos se han impulsado para llenar estos vacíos y una referencia al desarrollo normativo realizado por otros países de la región.

i. Regulación del acceso a la información

Una primera carencia normativa refiere a una ley marco de acceso a la información que regule ese derecho fundamental consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, que a falta de legislación específica, ha sido regulado mediante jurisprudencia constitucional.

La Relatoría Especial para la Libertad de Información, de la Organización de Estados Americanos (OEA), considera que la información pública sirve para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, y su libre acceso "*Es una herramienta que da poder a la sociedad civil y es útil para luchar contra la corrupción y el secretismo, que tanto daño hacen a la calidad de la democracia en nuestros países*" (OEA, 2009).

Justamente para llenar este vacío legal, se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC del 27 de abril de 2017; que, sin embargo, constituye una norma de rango inferior, con un alcance limitado del derecho y sujeta a modificaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se han presentado a la corriente legislativa distintos proyectos de ley, como los expedientes N° 20.361 y N° 21.505, que aguardan el trámite correspondiente.

En el ámbito regional, Uruguay cuenta con una "*Ley de acceso a la información pública*" desde el año 2006, Chile con la "*Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado*" del año 2009, y muchos otros países del área ya han regulado por ley esta materia, inspirados en la "*Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*" de la OEA, que establece elementos mínimos a considerar en las respectivas regulaciones nacionales.

Cabe mencionar en este punto, que la organización Costa Rica Íntegra, junto con la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, analizaron en 2018 el cumplimiento efectivo del referido Decreto N° 40200-MP-MEIC-MC y la Directriz 073, concluyendo que "*persisten grandes barreras y obstáculos para acceder a la información pública en la gran mayoría de las 112 instituciones estudiadas*" (CRI, 2019^a), lo cual subraya la necesidad de legislar en esta materia.

ii. Regulación del cabildeo

Una segunda carencia tiene que ver con la regulación del cabildeo en la función pública. Al respecto, Transparencia Internacional, en un estudio sobre el lobby en Europa (2015), concluye que "*las prácticas de lobby injustas y opacas constituyen uno de los riesgos principales de corrupción*", y plantea regular estas prácticas mediante el registro de lobistas y su incidencia en la aprobación de leyes, transparentar sus contactos con servidores públicos y fijar límites temporales en el traslado de ciertos cargos entre los sectores público y privado, para evitar conflictos de interés (fenómeno conocido como "*las puertas giratorias*").

Pese a las repercusiones del cabildeo no regulado sobre el fenómeno de la corrupción, el país carece de normativa en este ámbito y tan solo registra el trámite de algunos proyectos de ley que no han avanzado en la corriente legislativa, como los expedientes N° 19.251 "*Ley Reguladora del Cabildeo en la Función Pública*", y N° 19.785 "*Regulación del Cabildeo en la Administración Pública*".

En la experiencia regional, desde el año 2014 Chile cuenta con una ley de lobby o cabildeo que obliga a los lobistas a llenar un formulario cuando se reúnen con servidores públicos, explicar a quién representan y el propósito de la cita, y luego el funcionario público debe enviar un resumen de la reunión al "*Consejo para la Transparencia*"¹².

iii. Regulación de la libertad de expresión

¹² El Consejo para la Transparencia de la República de Chile, es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica propia, creada por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el cumplimiento de dicha ley, promulgada el 20 de agosto de 2008. Información tomada de su página web: <https://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/>

Costa Rica carece asimismo de una ley que regule la libertad de expresión, temática que está estrechamente relacionada con la lucha contra la corrupción según lo ha estimado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su resolución 1/18 "*Corrupción y Derechos Humanos*", del 2 de marzo de 2018:

"... es fundamental crear un ambiente libre de amenazas para el ejercicio de la libertad de expresión de quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción".

Ciertamente, la Constitución Política consagra el derecho e instrumentos internacionales establecen distintas regulaciones, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión, pero subsisten áreas que sólo han sido reguladas por jurisprudencia constitucional, como el abuso y las restricciones al derecho, sus límites, la colisión con otros derechos tales como el honor, la obligatoriedad de periodistas de divulgar las fuentes de información, entre otros.

En procura de legislar sobre esta materia, se han impulsado algunos proyectos en la Asamblea Legislativa que, sin embargo, no han prosperado, como los expedientes N° 15.974 y N° 20.362.

En el contexto regional, Chile cuenta con una "*Ley sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo*", que precisa en qué consiste el ejercicio de esas libertades, regula el derecho de aclaración y rectificación ante los medios de comunicación, promueve el pluralismo en el sistema informativo nacional, establece delitos e infracciones respecto del ejercicio de estas libertades y derechos y establece procedimientos sancionatorios.

iv. Regulación de veedurías ciudadanas¹³

Otra carencia normativa tiene que ver con la regulación y promoción de organizaciones ciudadanas que realizan actividades de control social sobre el quehacer de las instituciones públicas.

En materia de participación ciudadana y control social, diversos instrumentos internacionales reconocen el derecho que asiste a todas las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos y decenas de leyes establecen mecanismos de participación ciudadana en las materias que regulan. Pero con todo, el país no ha regulado, como sí lo han hecho otras naciones, la actividad de organizaciones ciudadanas que realizan labores de control, vigilancia, auditoría y evaluación sobre los organismos estatales.

De acuerdo con la Vicepresidenta de Costa Rica Íntegra (CRI), varias organizaciones no gubernamentales en el país se han sumado a iniciativas sobre integridad y anti corrupción, entre ellas la propia CRI, las fundaciones Accesa y Abriendo Datos, el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), la organización comunitaria "Territorios Seguros", las asociaciones de auditores, de especialistas en contratación administrativa y de jueces penales, colegios profesionales, el sector privado a través firmas de auditoría y algunas cámaras empresariales.

Entrevista efectuada a la Sra. Evelyn Villarreal, noviembre de 2018.

En Colombia, con la Ley N° 850 "*por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*", en Ecuador con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y en México con la Ley de

¹³ La figura de "*veeduría ciudadana*" ha sido incorporada en el ordenamiento jurídico de algunos países latinoamericanos en los últimos años, tales como Colombia, Perú o Ecuador. Se trata de organizaciones ciudadanas encargadas de fiscalizar que los organismos estatales y funcionarios públicos cumplan sus compromisos y obligaciones. En las respectivas legislaciones, se les concibe como mecanismos para luchar contra la corrupción y denunciar el desvío de fondos públicos.

Participación Ciudadana del Distrito Federal, se ha legislado para crear y sobre todo estimular la formación de organizaciones sociales que fiscalizan el desempeño de los órganos públicos, la ejecución de presupuestos públicos y el cumplimiento de programas y metas asociados.

En Costa Rica han existido iniciativas a nivel legislativo tales como el proyecto N° 20.253, “*Veedurías ciudadanas para la promoción de la participación y la convivencia política*”, que esperan su trámite en la corriente legislativa.

v. Instauración de un sistema de evaluación de resultados y rendición de cuentas, conforme lo dispone la Constitución Política

El artículo 11 de la Carta Magna establece que la administración pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, y que “*la ley*” señalará los medios para que ese procedimiento opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Si bien el país ha conocido un desarrollo normativo reciente con respecto a la evaluación de servidores públicos y la rendición de cuentas¹⁴, carece de un sistema que cubra a todas las instituciones y que establezca lineamientos, mecanismos y objetivos comunes, que defina el rol de actores no estatales en esos procesos y que precise consecuencias por el incumplimiento de deberes, entre otros aspectos.

Claramente, el país no ha materializado a nivel legal el mandato que establece la Constitución Política en cuanto a la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

El Presidente de CRI considera que el país necesita ajustes normativos desde el propio texto constitucional, pues el combate a la corrupción exige un enfoque sistémico y no la simple delimitación de competencias fragmentadas a nivel administrativo.

Entrevista al Sr. Eduardo Núñez, abril de 2018

vi. Reformas a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

Esta ley constituye el marco general de actuación contra la corrupción en el país, pero exhibe algunas debilidades que le restan eficacia como instrumento de prevención, detección y sanción.

Entre los aspectos que merecen una revisión, cabe mencionar las medidas de protección a denunciantes de casos de corrupción, escuetamente abordadas en el artículo 8 y que podrían ser ampliadas para motivar más denuncias, sobre todo en el ámbito laboral de la persona denunciante¹⁵.

Otras adiciones que requiere la ley son la figura de la declaración de intereses; la autorización a la CGR y quizás al OIJ para acceder a información de cuentas bancarias y registro de beneficiarios finales; la tipificación y establecimiento de un marco sancionatorio para penalizar la corrupción en el ámbito privado; y la incorporación y desarrollo de algunas disposiciones establecidas en instrumentos internacionales, como la creación de un órgano de control superior previsto en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

¹⁴ Entre otras, la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, N° 8131, la Ley de Control Interno, N° 8292, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422, la Ley para Perfeccionar la Rendición de Cuentas, N° 9398, y a nivel reglamentario la Directriz presidencial “*Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público*”, N° 093-P del 30 de octubre de 2017, y el Reglamento “*Lineamientos generales de gestión de desempeño de las personas servidoras públicas*”, N° 42087-MP-PLAN del 4 de diciembre de 2019.

¹⁵ Guerrero Orozco (2018) refiere un extenso listado de medidas de protección a la persona denunciante de casos de corrupción, conformado con base en distintas convenciones internacionales y una “Propuesta de Directiva de la Unión Europea” que discute el Consejo de la Unión Europea.

Por su parte, conforme la propuesta realizada por la CGR, la PGR, el MP y el ICD en un proyecto de ley ya archivado (2004), convendría plasmar en la norma el derecho ciudadano y deber de funcionarios públicos de denunciar actos de corrupción; desarrollar la disposición actual sobre el derecho de acceso a la información; incluir otros órganos además de la CGR como responsables de atender denuncias de corrupción; agregar, en el contenido de las declaraciones patrimoniales de servidores públicos, información sobre algunos productos financieros y bienes no comprendidos actualmente; normar la extraterritorialidad en la comisión de delitos tipificados en la ley; incluir la violación al deber de probidad entre las causales de responsabilidad administrativa; incluir la cancelación de credenciales de alcaldes, vicealcaldes y síndicos entre las sanciones administrativas; y agravar las actuales penas por distintos delitos establecidas en el Capítulo V de la ley.

El Director del OIJ considera que la "obtención de la prueba" constituye uno de los principales desafíos para abordar casos de corrupción, por lo que suscribe cambios en la norma que permitan acceder en forma oportuna a cuentas bancarias en casos calificados.

La Contralora General de la República estima que el Poder Ejecutivo debe asumir la iniciativa para promover cambios y dotar la ley de un enfoque más preventivo.

Entrevistas al Sr. Walter Espinoza y a la Sra. Marta Acosta, junio y agosto de 2018

Sobre la experiencia internacional, en relación con algunos cambios propuestos para fortalecer esta ley, mediante Decreto legislativo del año 2004, Perú reformó su Código Penal para incluir sanciones por corrupción en el sector privado, normativa aplicable a directores, gerentes, apoderados y asesores de empresas, ONG y fundaciones, socios, accionistas, administradores, representantes legales, empleados, entre otros. Las penas van desde días multa hasta prisión (Transparency International España, 2018).

vii. Reglamentación de la "Ley para perfeccionar la rendición de cuentas" (Nº 9398)

Uno de los motivos por los cuales algunas leyes en general no se aplican plenamente y, por tanto, no logran desarrollar todo su potencial, es por la inexistencia de reglamentos que precisen los procedimientos a seguir.

La Ley Nº 9398 regula en 5 artículos la elaboración, publicación y divulgación de informes anuales por parte de distintos jerarcas públicos, que deberán ser presentados cada mes de mayo ante la Asamblea Legislativa.

Si bien esta norma resulta restringida a efectos de desarrollar el principio de la rendición de cuentas contenido en el artículo 11 de la Carta Magna, según se vio antes, sí representa un avance en su necesaria regulación. No obstante, la Ley carece de reglamento y ello ha repercutido, por ejemplo, en que no se atendiera lo dispuesto en su artículo 5, según el cual los órganos regulados deben promover mecanismos participativos, no solo para divulgar dichos informes, sino también para escuchar las inquietudes y sugerencias de grupos organizados y de la población en general.

En materia de participación ciudadana y rendición de cuentas, existen experiencias internacionales que podrían orientar la materialización de los mecanismos participativos que prevé la ley. Además de las veedurías ciudadanas ya reseñadas, en Ecuador se ha consolidado un "Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", entidad autónoma consagrada desde 2008 en su Constitución Política y encargada de evaluar a las autoridades públicas, promover y garantizar la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas, y luchar contra la corrupción y el combate a la impunidad, entre otros (ver enlace <https://www.cpccs.gob.ec/>).

viii. Actualización del Decreto que crea la Comisión Nacional de Ética y Valores (Nº 17908 de 1987)

La Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV) tiene desde su creación el propósito de ejecutar el “*Plan Rescate de Valores Morales, Cívicos y Religiosos*”, promovido en los años ochenta por el Colegio de Abogados. Desde su emisión, el Decreto que crea la CNEV sufrió una pequeña reforma en 1994 relacionada con su integración y la administración de sus recursos, y desde entonces permanece igual.

Considerando que la propia norma vincula el trabajo de esta Comisión con el combate a la corrupción (considerando 4°), parece necesario revitalizar las competencias de dicho órgano con el fin de adaptarlo a los desafíos vigentes, así como a la configuración actual de la institucionalidad pública y la actividad de nuevos actores no estatales.

III.2. Inexistencia de una autoridad nacional anti corrupción

Además de los vacíos jurídicos reseñados, el país exhibe debilidades en el esquema de gobernanza del entramado institucional en esta temática, como se describe seguidamente.

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece en su artículo III inciso 9, la creación de órganos de control superior anticorrupción, encargados de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Por su parte, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en su artículo 6, ordena garantizar para ellos la independencia necesaria que les permita desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin influencias indebidas.

En acatamiento a dicho mandato, Uruguay conformó un órgano dotado de amplias competencias en esta temática, que se ha constituido en un centro articulador al estilo de los “*centros de gobierno*” promovidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como medios para fortalecer los sistemas de gobernanza pública en varios países de América Latina¹⁶.

La *Junta de Transparencia y Ética Pública* del Uruguay, entidad descentralizada creada por ley, se encarga de impulsar políticas públicas, normativa y acciones en general para fortalecer la transparencia estatal, asesorar a los poderes públicos en la lucha contra la corrupción, difundir los principios de la ética pública y la normativa anticorrupción, atender los compromisos internacionales asumidos por el país en este ámbito, manifestarse sobre contrataciones públicas, emitir un Informe Anual dirigido a los poderes del Estado y ejercer como órgano de control superior, de conformidad con la Convención. La Junta está integrada por tres miembros designados por el Consejo de Ministros y avalados por una mayoría calificada de la Cámara de Senadores.

Otras experiencias similares apuntan a Panamá, donde mediante ley se conforma la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, entidad descentralizada que, entre otras responsabilidades, tiene las de coordinar el cumplimiento de las convenciones internacionales anti corrupción; gestionar la incorporación de normas internacionales al derecho interno en materia de acceso a la información, transparencia y ética; asesorar al Poder Ejecutivo en políticas públicas anti corrupción; requerir a las entidades públicas el diseño de programas anti corrupción; y ejercer la rectoría respecto de la Ley de Transparencia.

En Colombia, el Estatuto Anticorrupción creó la Comisión Nacional de Moralización, un órgano de alto nivel para coordinar estrategias de prevención y lucha contra la corrupción, integrado por el Presidente de la República y otros jefes de organismos públicos.

Por su parte, en Perú existe por ley una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción encargada de articular y coordinar a múltiples organismos y proponer políticas para prevenir la corrupción en el país. La Comisión está conformada por instituciones públicas, sector privado y sociedad civil.

¹⁶ La OCDE giró recomendaciones a Costa Rica para “*Fortalecer la capacidad de coordinación y liderazgo del centro de gobierno como una respuesta a altos niveles de fragmentación del sector público y político*” (2015).

En México, mediante la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fue conformado el Sistema Nacional Anticorrupción que tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política anti corrupción, así como coordinar la acción entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, y cuenta además con un Comité de Participación Ciudadana (CIDH, 2019).

El Estado costarricense, en cambio, exhibe vacíos en la asignación de responsabilidades en esta materia. En informe presentado ante el MESICIC durante la cuarta ronda de análisis sobre el cumplimiento de la Convención, entre 2012 y 2013, se asumió que tales órganos para el caso del país son la CGR, la PGR, el MP y la DHR, argumentación que el Comité de Expertos del mecanismo aceptó porque la norma no especifica la naturaleza ni cuantía de tales entes, pero formuló varias recomendaciones para fortalecer a cada uno por separado y para mejorar su coordinación (MESICIC, 2013).

Si bien la suma de competencias de todas esas entidades podrían responder al mandato de la Convención Interamericana, ninguna de ellas por separado las reúne en su totalidad –especialmente en el caso de la “prevención”-, y por tanto su designación como órganos de control superior exige una articulación permanente y el ejercicio colegiado de dicha responsabilidad, una opción que la OCDE ha descalificado en su recuento de buenas prácticas –según se reseña más adelante- y que enfrenta las dificultades propias de coordinación que en la práctica han existido.

Especial consideración merece la atribución asignada a la PGR, a través de la reforma operada mediante Ley N° 8242 que creó la Procuraduría de la Ética Pública (PEP). Concretamente, el artículo 1° de dicha Ley, que adiciona un nuevo inciso h) al artículo 3 de la Ley N° 6815, responsabiliza al órgano de:

"h) Realizar las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y la transparencia en la función pública, sin perjuicio de las competencias que la ley le otorga a la Contraloría General de la República, así como denunciar y acusar ante los tribunales de justicia a los funcionarios públicos y las personas privadas cuyo proceder exprese actos ilícitos vinculados con el ejercicio de su cargo o con ocasión de este, en las materias competencia de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública..."

Como queda claro, aunque sin designarle expresamente como “órgano de control superior”, las competencias que establece la Convención Interamericana fueron asignadas desde el año 2002 a la PGR. Al respecto, en sentencia N° 05090 – 2003, dictada un año después de la reforma indicada, la Sala Constitucional justificó así esta nueva atribución:

"Debe tomarse en consideración que el combate frontal y directo de la corrupción y la búsqueda de un mayor grado de transparencia y publicidad en la gestión administrativa, requiere de una acción transversal, concertada y coordinada de todos los entes y órganos públicos que componen el universo administrativo de un ordenamiento jurídico determinado, por lo que debe propiciarse la constitución de un sistema y de una organización que procure esos fines”.

No obstante, es de notar que la PGR tiene un mandato que trasciende la especificidad de la lucha contra la corrupción, ocupándose muy especialmente de asesorar jurídicamente al Estado, representarlo en juicios sobre diversas materias, asesorar a la Sala Constitucional en acciones de inconstitucionalidad y consultas, y ejercer la Notaría del Estado, por lo que la competencia anti corrupción queda diluida entre muchas otras y la PEP es una entre 18 procuradurías que se ocupan de otros temas.

Cabe también observar que si bien la PEP está investida de la misma independencia administrativa, funcional y de criterio atribuida a la PGR en su ley orgánica, e incluso con “carácter reforzado” por derivar su mandato de compromisos internacionales –como lo estimó el propio órgano mediante opinión jurídica N° 094-J del 22 de agosto de 2016-, su titular o titulares son inferiores jerárquicos del Procurador

General, responsable también de otras tareas no relacionadas con el combate a la corrupción, por lo que esta temática no ocupa la centralidad que merece en ese órgano, amén de que subsiste el riesgo de eventuales limitaciones que pudiere imponer ese superior jerárquico, no especializado en temas de corrupción, al desempeño del inferior, especialista en la materia.

Asimismo, es de notar que hasta ahora ni la PGR ni la PEP han desempeñado el rol de articular y coordinar a las entidades públicas y privadas en esta temática, ni han gestionado la actualización del marco jurídico o formulado y fiscalizado una política nacional anticorrupción, competencias que además no están reglamentadas. Sí han realizado otras funciones tales como tramitar denuncias administrativas por actos de corrupción, presentar acusaciones penales por la comisión de ilícitos, desarrollar procesos de concientización a funcionarios públicos y representar al país ante organismos internacionales, tareas muy relevantes que, sin embargo, podrían ser insuficientes para la gobernanza del entramado institucional competente, entendiendo esa gobernanza como el ejercicio de la autoridad en la dirección de los asuntos públicos según la definición reseñada de la OACDH (2006).

Por lo anterior, aunque una ley de la República atribuye a un ente público las competencias que asigna la Convención Interamericana al órgano de control superior, la experiencia ha demostrado que su encaje legal e institucional no es el más conveniente para lograr los propósitos encomendados y que requiere, entre otros ajustes, elevar su estatus dentro del organigrama estatal, una especialización orgánica en el tema de la corrupción, un mayor desarrollo y precisión de sus responsabilidades actuales, competencias expresas para coordinar el entramado institucional, formular política pública y gestionar la actualización del marco normativo, así como contar con más recursos humanos y materiales, como lo ha recomendado el MESICIC.

A propósito de la especialización que debiera tener el órgano de control superior a tenor de lo establecido en la Convención Interamericana, la OCDE ha señalado la conveniencia de centralizar la dirección y coordinación de las estrategias nacionales anticorrupción en una sola entidad. Al analizar el caso argentino, extrapolable al costarricense en muchos sentidos, ese órgano estableció en 2019:

"A mayor cantidad de actores que participan en un sistema, mayor es el riesgo de duplicación y superposición, así como la necesidad de una coordinación eficaz.

(...)

Asegurar la coordinación entre estos diferentes actores es difícil. Como en muchos países, la coordinación entre los actores de integridad depende de los individuos a cargo y la coordinación enfrenta el desafío de la frecuente alternancia del personal y las cargas administrativas que implica la propia tarea de coordinar, como por ejemplo, la necesidad de obtener aprobación interna antes de poder comprometerse con objetivos inter-organizacionales.

(...)

*De hecho, la experiencia internacional reconoce el valor de **contar con una persona o una unidad especializada y particular que sea responsable y responda por la implementación interna y la promoción de las leyes y políticas de integridad**"* (la negrita no es del original, OECD, 2019).

Finalmente, aunque el país carece de una autoridad en esta materia, se han desarrollado algunas iniciativas de articulación institucional tales como la "*Alianza estratégica para la lucha contra la corrupción*", que desde el año 2010 integra a la CGR, el ICD, la PGR y el MP con la finalidad de facilitar la cooperación entre esos entes en los temas de probidad y combate a la corrupción, y la iniciativa que desde 2019 lideran la PEP y CRI, denominada "*Estrategia de Integridad y Anticorrupción*", una plataforma que reúne actores públicos y privados interesados en promover acciones en esta temática y cuyos cometidos se están definiendo de forma participativa.

Si bien las iniciativas intersectoriales para explorar formas de colaboración son positivas y necesarias, obedecen finalmente a un ejercicio voluntario, que por tanto no compromete a sus participantes y ello puede amenazar su sostenibilidad.

La creación de un órgano director o coordinador en materia anticorrupción, fue valorada por distintos actores entrevistados para esta investigación. El Director del OIJ felicitó la iniciativa al confirmar la deficiente coordinación que existe entre órganos con competencias en la materia, incluso entre algunos con especial afinidad como es el caso de la DIS, el ICD y el OIJ.

La Coordinadora de la Fiscalía Anticorrupción advirtió que la tramitología y limitaciones en algunas dependencias, retrasan la investigación de actos de corrupción; por ejemplo, la escasez de personal de la Sección de Delitos Económicos y Financieros del OIJ, el deficiente control interno en las instituciones públicas y la dilación de muchas entidades para entregar información requerida con urgencia, por lo cual se requiere un liderazgo superior y visión de conjunto en este tema.

La Contralora General de la República señaló que desde 2010, las instituciones que integran la "Alianza estratégica para la lucha contra la corrupción" (CGR, MP, ICD, PGR), se reúnen ocasionalmente para conversar y coordinar asuntos concretos.

El académico Miguel Gutiérrez Saxe, planteó revitalizar la alianza entre órganos de control y encauzar su trabajo mediante un Plan Anticorrupción a nivel de tales órganos, como primer paso para una posterior alianza nacional con entidades de distinta naturaleza.

El Presidente de CRI señala que en las democracias modernas se imponen los sistemas, las redes, los órganos colegiados, el trabajo colaborativo, por ello propone crear una *Secretaría Técnica Colegiada de Alto Nivel* o un *Consejo Nacional Anticorrupción*, y articular un sistema que integre dos subsistemas: el de Transparencia, con competencias en prevención, y el de control y sanción, motivando al mismo tiempo la conformación de consejos consultivos de sociedad civil.

Entrevistas efectuadas al Sr. Eduardo Núñez, Sr. Walter Espinoza, Sra. Patricia Badilla, Sr. Miguel Gutiérrez y Sra. Marta Acosta. Abril, junio, julio y agosto de 2018

III.3. Inexistencia de una política pública anti corrupción

Otra debilidad que exhibe el país en esta esfera es la inexistencia de una política nacional anticorrupción. La pertinencia de las políticas públicas para luchar contra la corrupción ha sido establecida en la propia Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que en su artículo 5 inciso 1º, dispone:

"1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas".

En esta línea, la OCDE (2015) ha recomendado a Costa Rica desarrollar políticas para fortalecer la rectoría del centro de gobierno frente a la fragmentación del sector público, al tiempo que el Consejo sobre Integridad Pública del Organismo (2017) ha girado recomendaciones sobre la planificación y programación de acciones en esta materia, tales como diseñar un sistema de integridad pública; desarrollar un enfoque estratégico en esta área; promover una cultura de integridad pública que abarque al conjunto de la sociedad; consolidar un perfil de "*liderazgo íntegro*" entre los cargos públicos; establecer procedimientos asequibles para presentar denuncias y garantizar la protección de denunciantes; así como fomentar la participación de las partes interesadas en la elaboración de políticas públicas y en la vigilancia del sector público.

Asimismo, la OCDE (2019) ha precisado las ventajas de la planificación estratégica y operativa en el combate a la corrupción, destacando que una estrategia nacional compromete al gobierno a resultados

concretos, reduce el riesgo de copiar y pegar soluciones de otros países, estimula el pensamiento innovador, asigna responsabilidades, motiva la coordinación para cumplir metas, favorece la inclusión de perspectivas sectoriales y sub nacionales y obliga a los organismos públicos a alinear sus objetivos a la estrategia nacional¹⁷.

Por su parte, la CIDH (2019) ha destacado algunas finalidades que deben perseguir las políticas públicas en este ámbito; entre ellas, colocar en el centro a las víctimas de la corrupción, particularmente a las personas y grupos en situación de discriminación histórica, además de favorecer la coordinación horizontal y vertical a fin de evitar la duplicidad de funciones o programas. Señala al respecto:

"Fenómenos como la corrupción requieren ser abordados a través de acciones integradas y efectivas. La implementación de planes integrales permite fijar objetivos, plazos y responsables para avanzar en las medidas anticorrupción en forma transparente y con participación ciudadana" (CIDH, 2019: 195).

A pesar de las ventajas que ofrece la política pública como instrumento para mejorar el desempeño estatal en la atención de problemas específicos, Costa Rica ha carecido, como se señaló antes, de una política nacional anti corrupción, y ello seguramente repercute en el perfil "esencialmente sancionatorio" que observa Solano Carboni (2010) en el modelo costarricense de control de la corrupción, el cual depende casi exclusivamente de las denuncias que se formulen. Al respecto señala la autora citando a Kaufman:

"... uno de los mitos del combate a la corrupción es centrarse en el tema sancionatorio, como lo ha hecho Costa Rica. "Un énfasis desproporcionado en la persecución (...) a expensas de un enfoque preventivo y de incentivos de integridad ha reducido la efectividad de los esfuerzos anticorrupción. Una tendencia instintiva de regular en exceso, que puede darse al calor de escándalos de corrupción, es frecuente y puede ser contraproducente. Regulaciones excesivas no solo no abordan las causas más fundamentales de la corrupción sino que crean más oportunidades para ella. En general, estas iniciativas anti-corrupción parecen tener poco impacto y suele ser una respuesta política ante la presión de hacer algo. Esto lleva a desatender reformas más sistemáticas y fundamentales" (Solano, 2010: 12).

A nivel de las políticas públicas en general, MIDEPLAN, como ente rector del sistema nacional de planificación, ha generado instrumentos metodológicos y asesorado a diferentes instituciones en la formulación de políticas públicas específicas, las cuales asume como "estrategias para solucionar, atender u orientar los problemas que aquejan a la sociedad costarricense"¹⁸.

En un reciente informe sobre la construcción de políticas públicas en el país, ese ministerio desglosó el contenido mínimo que en su criterio ha de tener toda política:

*"... se debe considerar una estructura mínima que la misma debe poseer, a saber: inclusión del tema principal en la Agenda Política; reconocimiento del marco legal nacional e internacional; estado de situación o el resumen diagnóstico del problema y las variables e indicadores asociados; participación de los grupos de población objetivo; enfoques, principios y características. Asimismo, definición de temas prioritarios o ejes de intervención; objetivos, resultados, acciones y otras variables; el modelo de gestión o la forma de organización, los mecanismos para la gestión y el papel de los entes participantes; evaluación y seguimiento de la política y la operativización de la Política Pública por medio del Plan de Acción o estrategia
(...)*

¹⁷ Ver enlace <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/00bff894-es/index.html?itemId=/content/component/00bff894-es&mimeType=text/html>.

¹⁸ Ver enlace <https://www.mideplan.go.cr/publicaciones-recientes?title=&page=4>).

Otra buena práctica para el sostén temporal es la vinculación de la política con agendas o compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible...” (MIDEPLAN, 2020: 18).

Así, MIDEPLAN vincula la formulación de políticas públicas con la construcción de estrategias de mediano y largo plazo para resolver problemas públicos, y para articular en torno a ellas la acción del Estado y su relación con otros actores.

Es pertinente resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018, incluyó la lucha contra la corrupción como uno de sus tres pilares estratégicos, definiendo al efecto objetivos, metas, indicadores y otros elementos programáticos. No obstante, el PND no constituye una política específica, sino un marco orientador de políticas en general y de la acción de gobierno para períodos cuatrienales, por tanto, su contenido difiere del que han de exhibir las políticas específicas según el propio MIDEPLAN. En todo caso, para el vigente Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022, el tema de la lucha contra la corrupción quedó ausente de cualquier programación.

En la experiencia internacional, la OCDE (2019) destaca la “*Estrategia Anticorrupción del Reino Unido 2017-2022*”, diseñada para cumplir los compromisos asumidos en la Cumbre Global Anticorrupción 2016; mientras la CIDH (2019) subraya el “*Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*” del Perú (Decreto Supremo N° 044/2018), y el “*Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023*” de la Argentina (Decreto 258/2019). A nivel multilateral, destaca el Plan de Acción Anticorrupción 2019-2021 del G20, una programación en la que varios países se comprometen con un conjunto de lineamientos y acciones puntuales para impulsar medidas de prevención, compartir buenas prácticas, establecer mecanismos de cooperación y realizar estudios sobre corrupción y género (Transparencia Internacional, 2018: 3).

El Presidente de CRI considera necesario un replanteamiento conceptual de las estrategias con que el país aborda el fenómeno de la corrupción, pues advierte una falta de adecuación de las capacidades institucionales a la nueva coyuntura en que la corrupción opera, cada vez más, a través de redes políticas y económicas transnacionales.

La Vicepresidenta de CRI considera pertinente construir, de forma participativa, una estrategia nacional anticorrupción que integre al sector privado, que incorpore compromisos país tales como el ODS 16, la iniciativa de Gobierno Abierto y las recomendaciones de la OCDE, entre otras, y que enliste metas concretas acordadas por los distintos actores involucrados.

*Entrevistas efectuadas al Sr. Eduardo Núñez y a la Sra. Evelyn Villarreal,
Abril y noviembre de 2018*

Consideraciones finales de esta sección

A pesar de que el país cuenta con normas de distinto rango para enfrentar el flagelo de la corrupción, instituciones con mandatos en áreas específicas, experiencia y recursos para tal fin, también exhibe vacíos en áreas particulares que otras naciones de la región sí han suplido, lo que subraya la necesidad de articular e impulsar una agenda legislativa en esta materia, que comprometa a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El país también carece de una autoridad superior anticorrupción en sintonía con lo establecido en las convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la corrupción. Este vacío, de carácter jurídico y también político, hace que, a diferencia de otras naciones de su entorno, el país carezca de un titular de deberes en este ámbito, un ente rector o coordinador encargado de desarrollar mecanismos

modernos para erradicar este flagelo y con responsabilidades claras y unívocas en cuanto a la formulación y ejecución de una política nacional en la materia.

Precisamente, la inexistencia de una política pública anti corrupción constituye un tercer vacío de carácter eminentemente político, que desmotiva la construcción de sinergias entre la institucionalidad pública, la sociedad civil y el sector privado, lo cual dificulta dotar de un enfoque estratégico las acciones de diferentes órganos según sus competencias y que afecta la inclusión del enfoque de derechos humanos en el accionar de esa institucionalidad fragmentada, como se analiza más adelante.

IV. Hacia un sistema de gobernanza en el combate a la corrupción

En esta sección se enlistan algunas aspiraciones formuladas a partir de los principios orientadores que proveen el enfoque de derechos humanos y la perspectiva del "*Buen Gobierno*", analizando el encaje legal e institucional de algunas medidas que permitirían articular en el país un sistema de gobernanza en el combate a la corrupción.

IV.1. Aspiraciones

Con el auxilio de los principios orientadores relativos a la buena gobernanza, el imperio de la ley, la programación del desarrollo, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia, con fundamento en los instrumentos internacionales que se citarán y en atención a las recomendaciones de los órganos internacionales que se indicarán, la Defensoría de los Habitantes postula las siguientes aspiraciones acerca de un sistema de gobernanza para combatir la corrupción en Costa Rica:

i. En atención a los principios de "*Buena gobernanza*" e "*Imperio de la ley*" y en acatamiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Estado costarricense designa un órgano de control superior con responsabilidades en la articulación del entramado institucional y la promoción de un enfoque estratégico en esta área.

ii. En atención al "*Imperio de la ley*", el Estado costarricense impulsa una agenda legislativa en procura de crear, reformar y desarrollar regulaciones específicas que fortalezcan las capacidades institucionales y sociales para prevenir, identificar, sancionar y erradicar la corrupción.

iii. En atención a los principios de "*Buena gobernanza*" y "*Programación del desarrollo*", en acatamiento a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en atención a las recomendaciones de la OCDE y la CIDH, las metas establecidas en el ODS N° 16 y el contenido mínimo de las políticas públicas promovido por MIDEPLAN, el Estado costarricense formula y ejecuta una política nacional anti corrupción y su plan de acción, para prevenir, identificar, sancionar y erradicar la corrupción.

iv. Con fundamento en el principio de "*Participación Ciudadana*" y las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico al respecto, en acatamiento a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y en atención a las recomendaciones de la CIDH, el Estado costarricense habilita mecanismos de participación de la sociedad civil, el sector privado y organizaciones no gubernamentales en general, en los espacios de articulación que desarrolle el órgano de control superior y en las actividades que prevea la política nacional en esta materia.

v. En atención al principio de "*Rendición de cuentas*" y el bloque de legalidad en este ámbito, el órgano de control superior y las distintas entidades con competencias en materia de integridad y anti corrupción, rinden cuentas sobre el desarrollo de la política nacional y, sobre su propia labor, a través de espacios formalizados, accesibles, transparentes, interactivos y efectivos para el control social.

vi. En atención al principio de "*Transparencia*" y el ordenamiento jurídico desarrollado en este ámbito, el órgano de control superior y las entidades con competencias en materia de integridad y anti

corrupción, publican y divulgan la política nacional, el plan de acción, las estrategias institucionales y las actividades que emprendan en esta área, así como sus mecanismos de toma de decisiones.

IV.2. Encaje legal e institucional de un sistema de gobernanza contra la corrupción

Desde el EBDH al que adhiere esta investigación, los objetivos globales del desarrollo, las metas nacionales y las actividades para su consecución, deben fundamentarse en los compromisos internacionales contraídos por el Estado, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las convenciones internacionales contra la corrupción y las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales vinculados con la defensa de los derechos humanos.

En las siguientes líneas, se analizan los medios que provee el marco institucional y jurídico del país para acatar plenamente las obligaciones contraídas en los tratados internacionales respecto del combate a la corrupción, y para concretar las aspiraciones antes enunciadas.

i. Sobre la designación de un órgano de control superior anticorrupción

Mediante el ODS N° 16 y su meta 16.5., el Estado costarricense se comprometió a "*Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas*". En esta temática, el Estado suscribió las convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la corrupción, que establecen la creación de órganos de control superior independientes para erradicar las prácticas corruptas.

Al respecto, los principios de buena gobernanza e imperio de la ley, los vacíos apuntados por expertos entrevistados en este estudio y las recomendaciones giradas por la OCDE y la CIDH, justifican y sustentan la conformación de un órgano especializado en esta materia. Para tal efecto, es necesario analizar cómo encajaría dicho órgano en el marco institucional del país y a qué titulares de deberes correspondería decretar su creación.

Primeramente, es necesario determinar las competencias que tendría el órgano y en este sentido, es preciso analizar las que establece la propia Convención Interamericana. Señala la norma que el órgano de control superior debe desarrollar mecanismos de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción. El cumplimiento de tales deberes demandaría que la entidad cuente con iniciativa para formular proyectos de ley y remitirlos al Congreso, y que deba ser consultado en el trámite de iniciativas legislativas relacionadas con la temática.

Asimismo, el órgano debe tener la atribución de liderar la formulación de políticas públicas anti

Conformación de un órgano de control superior anticorrupción	
Convención Interamericana contra la Corrupción	<i>"ARTICULO III. Medidas preventivas. A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) 9.- Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas".</i>
Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción	<i>"Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción (...) 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios ..."</i>
Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	<i>"... el combate frontal y directo de la corrupción y la búsqueda de un mayor grado de transparencia y publicidad en la gestión administrativa, requiere de una acción transversal, concertada y coordinada de todos los entes y órganos públicos que componen el universo administrativo de un ordenamiento jurídico determinado, por lo que debe propiciarse la constitución de un sistema y de una organización que procure esos fines"(Sentencia N° 05090 – 2003)</i>
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	<i>"... la experiencia internacional reconoce el valor de contar con una persona o una unidad especializada y particular que sea responsable y responda por la implementación interna y la promoción de las leyes y políticas de integridad".</i>

corrupción que abarquen las distintas etapas de prevención, detección y sanción, con la participación de las diferentes instituciones con competencias en la materia, la sociedad civil y el sector privado. La formulación no implica necesariamente sancionar la política, pues esa es una atribución del Poder Ejecutivo, sino construir de forma participativa una propuesta y una vez decretada por los entes competentes, coordinar y fiscalizar su ejecución, así como evaluar sus resultados.

La naturaleza de un órgano con tales potestades remite, en la experiencia costarricense, a la figura de la "rectoría", por lo cual es pertinente referir la perspectiva de MIDEPLAN en relación con las variantes de "rectoría política" y "rectoría técnica".

De acuerdo con la exposición de la Ministra de MIDEPLAN, Sra. María del Pilar Garrido, en su oficio DM-1069-2019 del 11 de julio de 2019 dirigido a la Defensoría de los Habitantes, la Constitución Política establece como función exclusiva del Presidente de la República dirigir y coordinar las tareas de gobierno mediante el direccionamiento político de la administración central y descentralizada, mientras la LGAP confiere a las y los ministros conjuntamente con el Presidente, la atribución de dirigir y coordinar la institucionalidad propia al respectivo ramo.

En atención a dicho ordenamiento, sostiene la ministra, se deben "*definir estrategias de coordinación y dirección política, con el objetivo de orientar el desarrollo del país a fines y políticas comunes*", lo cual demanda el ejercicio de responsabilidades de rectoría política y rectoría técnica, algunas atribuidas por ley y otras por Decreto, y cuyo sustento normativo refiere en la actualidad al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto N° 41187-MP-PLAN, el cual concibe la "rectoría" como:

"... la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la ministra o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público en cada ámbito competencial, y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo".

Según MIDEPLAN, esta definición es congruente con el criterio de la PGR respecto de la rectoría sectorial, plasmado en el dictamen N° C-130-2006 del 30 de marzo del 2006 y que estipula:

"La rectoría de un sector implica la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales. La función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado, que por definición tiene una visión más amplia -en razón de la pluralidad de intereses que está llamado a tutelar- que cada uno de los entes descentralizados y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales".

Es importante precisar que, de acuerdo con MIDEPLAN, la rectoría política se establece únicamente en la órbita del Poder Ejecutivo, se ejerce sobre un sector de actividad estatal expresamente delimitado y en lo fundamental, consiste en dirigir, coordinar y vigilar las acciones que se realizan en ese sector, funciones que le facultan para formular, emitir y divulgar políticas específicas.

Por su parte, la rectoría técnica suele ejercerla un jerarca colegiado para la consecución de objetivos y metas nacionales o institucionales, y la dirige sobre un inferior no jerárquico. En este sentido, puede darse el caso de una institución autónoma que por su ámbito competencial ejerza rectoría técnica sobre ministerios y otras autónomas, un ejemplo de ello es el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) que ejerce rectoría en materia de discapacidad respecto de todo el sector público.

De acuerdo con MIDEPLAN, mientras la rectoría política se ejerce a un nivel jerárquico superior, con labores propias de dirección, fiscalización, planificación y regulación, la rectoría técnica se ejerce

desde el nivel organizacional de la administración, que es de donde dimana la experticia institucional (conocimiento más experiencia), aplicable a determinados procesos técnico-científicos que se encuentren dentro del ámbito funcional y competencial de la institucionalidad de que se trate.

Este criterio, razona MIDEPLAN, concuerda con el emitido por la CGR en el Informe DFOE-SOC-IF-15-2014 del 10 de diciembre del 2014, denominado "*Informe de la Auditoría sobre las acciones de política pública respecto a la población joven que no estudia ni trabaja*", que señala en lo que interesa:

"2.8. En este sentido, tanto el CPJ, como el PANI, son instituciones de rectoría técnica. Esta rectoría se diferencia de la rectoría política que debe ejercer el Poder Ejecutivo, pues según la Procuraduría General de la República, consiste en: "Una rectoría que legalmente busca la uniformidad de principios, normas técnicas, métodos, terminología, y procedimientos estadísticos y la coordinación entre las instituciones competentes"

2.9. Asimismo, la Contraloría General de la República, retoma dicho concepto y lo amplía como el rol de "promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento y la aplicación de metodologías, debe uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología, así como, coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecutan los programas con el fin de brindarles asistencia técnica. Asimismo, la rectoría técnica no es excluyente de la función de ejecución, por lo que los organismos que la ostentan pueden a su vez ejecutar programas en su campo de acción"

2.10. En este sentido, queda claro que la rectoría política alude al poder administrativo, jerárquico y regulativo; y en el caso de la rectoría técnica, más a la coordinación horizontal y a la planificación, que sin contradecir la jerarquía política, también goza, en el ámbito específico de su competencia técnica, de la primacía que caracteriza su especialidad, frente a otras instituciones que no la tienen."

Relacionado con lo anterior, y desde la óptica de su alcance intersubjetivo, MIDEPLAN sostiene que el ejercicio de la rectoría –política o técnica- genera una relación de poder político-jurídico entre un jerarca (unipersonal o colegiado) y un subalterno, pero dicha relación no es de carácter jerárquico, pues se da entre entes u órganos con naturalezas jurídicas semejantes e igual rango, cada una dotada de su propia personalidad jurídica.

De esta forma, razona la Ministra, la rectoría es un tipo de relación interinstitucional puesto que se produce entre ministerios e instituciones descentralizadas, por lo que escapa al tipo de relación interorgánica que contempla la LGAP, y tampoco es una técnica de distribución o cambio de competencias como también lo prevé esa ley. Esto es así porque la rectoría no es una figura jurídica propiamente administrativa, sino más bien de índole política y por tanto opera en un nivel de vinculatoriedad y compromiso inter jerárquico, bajo la égida de un ministro o un órgano colegiado que deberá rendir cuentas directamente al Presidente de la República.

Luego, para constituir la rectoría, la Ministra advierte que debe existir un acto de "investidura" mediante el cual se confieren al rector las potestades que le conciernen. Esta investidura puede provenir, en el común de los casos, de una designación hecha por el Presidente de la República a sus ministros, vía decreto ejecutivo, pero también de una norma superior que establezca el ejercicio de una determinada rectoría material, aún y cuando no cuente con un sector bien delimitado respecto del cual ejercerla.

Concluye su exposición la Ministra definiendo la rectoría como

"... la facultad de dirigir y coordinar un conjunto de instituciones y/o unidades organizacionales, que por afinidad o competencias, le son asignadas para orientar y supervisar la ejecución de políticas que conduzcan, coherentemente, el accionar del Poder Ejecutivo hacia un fin específico" (oficio DM-1069-2019).

Así las cosas, la atención del mandato asignado por la Convención Interamericana supondría conformar un órgano con naturaleza jurídica propia, creado mediante ley para garantizar su sostenibilidad (como en Uruguay), dotado de iniciativa legislativa y la atribución de ser consultado en el trámite de proyectos en esta temática, y que en virtud de su experticia ejerza como “*rectoría técnica*” a nivel estatal, por lo que le correspondería formular, coordinar y fiscalizar una política nacional anticorrupción, procurar la uniformidad de principios, normas y terminologías, asumir la coordinación inter-sectorial, promover la investigación, brindar asistencia técnica e incluso ejecutar programas en su campo de acción, todo lo cual garantizaría “*mantener la necesaria unidad del Estado*” en esta materia.

Para mayor abundamiento respecto del encaje que podría tener el nuevo órgano en el marco institucional y legal del país, el siguiente cuadro reseña el caso de tres entidades que ejercen rectoría técnica, “*investidas*” mediante ley y con distinta naturaleza orgánica.

Entidad	Naturaleza orgánica	Norma de “investidura”	Competencias
PANI	Institución autónoma	Ley 7648	Ente rector en materia de infancia, adolescencia y familia: dicta, coordina, ejecuta y fiscaliza las políticas de infancia y adolescencia; gestiona la actualización del marco legal en la materia
Concejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven	Órgano con desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud	Ley 8261	Ente rector de las políticas públicas para la persona joven: elabora, ejecuta y da seguimiento a la política pública para esta población; asesora y coordina con entidades públicas y privadas en esta área
CONAPDIS	Órgano con desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ley 9303	Ente rector en discapacidad: rige la producción, ejecución y fiscalización de la política nacional en esta área; asesora, coordina y fiscaliza entidades públicas y privadas respecto de esta población

Como se puede apreciar, y sin pretender una revisión exhaustiva, la experiencia costarricense en la asignación de rectoría técnica abarca instituciones autónomas y órganos de desconcentración máxima adscritos a ministerios. Al respecto, tratándose de una temática susceptible de controversia, como es el fenómeno de la corrupción, con la finalidad de minimizar dudas que pudieren surgir respecto de la objetividad y transparencia del órgano de control superior, podría convenir apartarle de la órbita del Poder Ejecutivo y conferirle plena autonomía, emulando quizás la experiencia uruguaya que se reseñó antes.

Por lo demás, la experiencia nacional confirma la atribución de facultades de rectoría técnica mediante ley y en general, revela la asignación de competencias tales como formular, ejecutar y fiscalizar políticas públicas, gestionar la actualización normativa y coordinar a los actores públicos y privados del ramo.

Dicho lo anterior, corresponde ahora analizar a qué actores públicos, titulares de deberes, corresponde la responsabilidad de atender el mandato en cuestión y conformar el órgano de control superior anticorrupción.

La Constitución Política, en su artículo 140, asigna los siguientes deberes y atribuciones al Presidente y respectivo ministro o ministra de Gobierno:

"3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

(...)

5) *Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto;*

(...)

10) *Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución.*

(...)

18) *Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes”.*

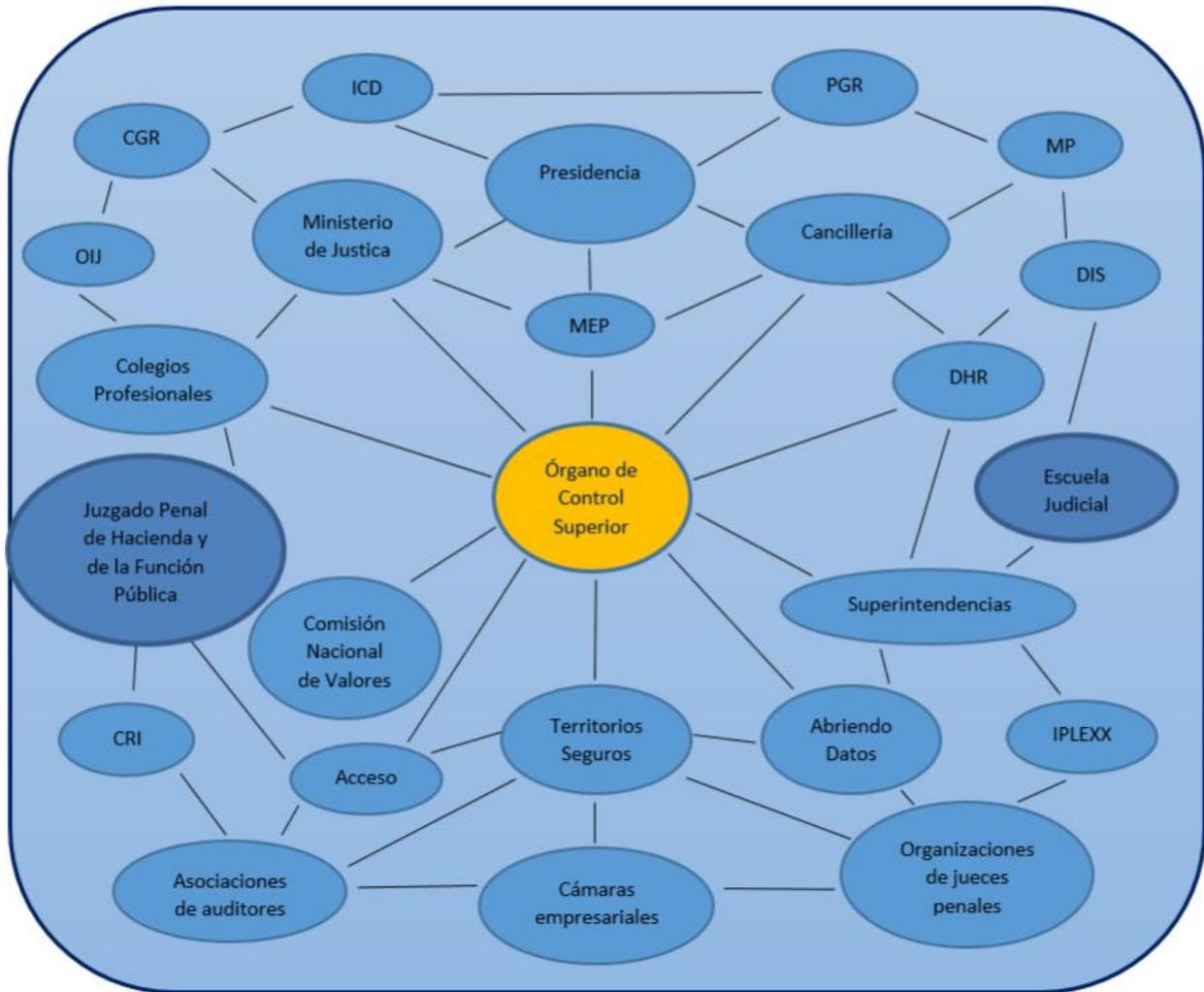
De acuerdo con la Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo hacer cumplir las leyes y los tratados internacionales una vez aprobados por la Asamblea Legislativa, velar por su exacto cumplimiento, expedir las ordenanzas necesarias para su ejecución, ejercer iniciativa en la formación de leyes y definir su organización interna. Por tanto, le corresponde hacer cumplir el mandato establecido en la Convención Interamericana, adaptado al ordenamiento interno mediante Ley N° 7670, y conformar el órgano de control superior anticorrupción, lo cual procedería mediante la formulación y remisión de un proyecto de ley al Congreso.

Por su parte, corresponderá al Poder Legislativo de conformidad con el ordinal 121 inciso 20) de la Constitución Política, crear los respectivos “*organismos para el servicio nacional*”, tan pronto el Ejecutivo remita el correspondiente proyecto de ley.

Finalmente, aunque ello debe determinarlo el Presidente de la República, al menos dos ministerios guardan especial afinidad con el tema que ocupa a este informe: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que tiene el encargo de acompañar al Presidente en la celebración, promulgación y ejecución de los convenios internacionales, y que además lidera el “*Consejo Presidencial de Cooperación Internacional, Política Exterior y Negocios Internacionales*”, encargado del cumplimiento de los ODS; y el Ministerio de Justicia y Paz, cuya ley orgánica le confiere atribuciones en la prevención de la delincuencia y el delito.

El siguiente sociograma expresa puntos o nodos y líneas relacionales. Los primeros representan a los principales actores públicos y privados que participan en el combate a la corrupción en el país y las segundas vinculan a esos actores de acuerdo con el concepto de “*red*”¹⁹ que provee la Teoría de Redes, según la cual, la mera participación en una red constituye un factor de poder para los actores que la integran (Bordieu, 1997, citado por Agosto, 2004: 62), lo cual invita, como lo sugiere el diagrama, a fortalecer el rol de un centro articulador que facilite la consolidación de esa red en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

¹⁹ Desde la Teoría de Redes, Lazega (1998, citado por Barozet, 2002: 18) define “*red social*” como “*un conjunto de relaciones específicas entre un número limitado de actores*” que crean un área o espacio social dentro del cual coexisten varias esferas de actividad. Este espacio social, según Yáñez Rivas (2010: 32), tiene el potencial de generar recursos a partir de la mera interacción entre los actores que la conforman.



ii. *Sobre la formulación de una política nacional anticorrupción*

En un horizonte ideal, sería competencia del órgano de control superior la formulación de una política nacional anticorrupción y su plan de acción, con el concurso de la institucionalidad, la sociedad civil y el sector privado. No obstante, dado que el país carece de ese órgano en la actualidad y considerando las responsabilidades que atañen al Estado costarricense en esta materia, resulta fundamental que el Poder Ejecutivo se aboque cuanto antes a formular esa política.

En el proceso de construcción de la política, se deben considerar una serie de aspectos formales y de contenido que fueron reseñados antes, especialmente la metodología de MIDEPLAN y su asesoría en la formulación de políticas públicas; las recomendaciones del Consejo de Integridad Pública de la OCDE en cuanto al enfoque estratégico y contenidos mínimos de la política; las metas establecidas en el ODS N° 16 que comprometen al país; y los alcances y límites de la política pública respecto de competencias ya atribuidas a distintas entidades -especialmente en el ámbito de la "sanción"-, entre otras.

Asimismo, la política nacional anticorrupción debe incorporar celosamente el enfoque de derechos humanos, incluyendo la habilitación de espacios de participación ciudadana para su formulación y posteriormente en su ejecución y fiscalización; debe prever mecanismos sistemáticos de rendición de cuentas por parte de todos los titulares de deberes con competencias en la materia, a través de ejercicios formales, accesibles, transparentes, interactivos y pertinentes para el control social; y debe explicitar con claridad quién es responsable de qué, de acuerdo con el principio de transparencia.

Finalmente, es deseable que en atención a los principios de buena gobernanza y participación ciudadana, la política pública establezca mecanismos concretos de articulación entre los distintos actores institucionales, sociales y del sector privado con competencias e intereses en este ámbito; que clarifique y legitime el rol del ente coordinador dentro del entramado de actores; y que motive y propicie la más amplia participación y cooperación inter-sectorial e internacional posible en esta materia.

Políticas y estrategias anticorrupción	
Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción	<i>"Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción. 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas".</i>
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	<i>"La Oficina Anticorrupción podría liderar un proceso de planificación participativo con el objetivo de desarrollar una Estrategia Nacional de Integridad, con objetivos concretos, alcanzables y estratégicos".</i>
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	<i>"Fenómenos como la corrupción requieren ser abordados a través de acciones integradas y efectivas. La implementación de planes integrales permite fijar objetivos, plazos y responsables para avanzar en las medidas anticorrupción en forma transparente y con participación ciudadana"</i>
Ministra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	<i>Es preciso "definir estrategias de coordinación y dirección política, con el objetivo de orientar el desarrollo del país a fines y políticas comunes".</i>

iii. Sobre la actualización del marco normativo anticorrupción

Otra competencia que deberá asignarse al órgano de control superior anticorrupción, será la responsabilidad de gestionar una actualización integral del marco jurídico del país en esta temática.

En este punto, es importante reseñar que la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción ya compromete a los Estados firmantes, en su artículo 5º inciso 3, a "*evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción*".

En Costa Rica, algunas entidades que ejercen rectoría técnica, como el PANI, tienen asignada esa responsabilidad a través de su ley de creación, pero en el caso del combate a la corrupción no existe ningún titular de deberes que evalúe sistemáticamente los instrumentos normativos contra la corrupción, como manda la Convención de Naciones Unidas, y el resultado de esa omisión es la acumulación de vacíos jurídicos, tal como se reseñó en un acápite anterior.

Si bien este informe se ha concentrado en las decisiones y acciones que deben ser implementadas a nivel político-administrativo, es un hecho que un sistema de gobernanza anticorrupción sería insuficiente para erradicar este flagelo sin un ordenamiento jurídico vigoroso y moderno.

En este sentido, el estudio y depuración de la agenda legislativa actual en relación con el tema, la revisión a fondo de los vacíos normativos, la formulación participativa de nuevos proyectos de ley, el impulso de una cartera de proyectos ante los poderes Ejecutivo y Legislativo y la construcción de alianzas con diferentes sectores para incidir en su aprobación, entre otras, constituyen tareas cuya atención demanda la inversión de recursos que solamente un órgano especializado y dedicado a ello podría realizar con éxito.

Preliminarmente, de acuerdo con lo reseñado en una sección anterior, el contenido básico de una agenda legislativa para actualizar el marco jurídico anticorrupción del país podría contemplar:

- Ley marco de acceso a la información
- Ley de regulación del cabildeo
- Ley de regulación de la libertad de expresión
- Ley de veedurías ciudadanas
- Reforma integral a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
- Actualización del Decreto que crea la Comisión Nacional de Ética y Valores
- Reglamentación de la "Ley para perfeccionar la rendición de cuentas"
- Atención de las recomendaciones periódicas que emite el MESICIC, en lo concerniente al ordenamiento jurídico interno.

Finalmente, es de considerar que la actualización del marco jurídico anti corrupción del país, de ninguna manera es una tarea exclusiva del órgano de control superior, pues la lucha contra ese mal exige el concurso de toda la institucionalidad y de la ciudadanía crítica e informada y, por supuesto, la iniciativa del Poder Ejecutivo y la voluntad política del Legislativo al momento de discutir las reformas pendientes. También es necesario apuntar, aunque parezca evidente, que el cumplimiento de tan alta responsabilidad requerirá la correspondiente dotación de recursos técnicos, humanos y materiales a la entidad correspondiente.

V. Conclusiones y Recomendaciones

A partir de los hallazgos y análisis reseñados, la Defensoría de los Habitantes arriba a las siguientes conclusiones:

1. El ordenamiento jurídico con que cuenta el país para prevenir, identificar y sancionar la corrupción, exhibe algunas carencias que urge suplir con el fin de adaptarlo a las disposiciones de instrumentos internacionales en esta materia, procurar mayor eficacia en el desempeño país y cumplir las metas del ODS 16 en esta área.
2. Costa Rica cuenta con una institucionalidad robusta en relación con el combate a la corrupción, cuya coordinación sin embargo depende de la voluntad de las autoridades de cada entidad y ello supone un riesgo para la articulación y eficacia de ese entramado institucional.
3. El país carece de una política o estrategia nacional de integridad y anti corrupción, y de un enfoque estratégico en las acciones impulsadas por diversas entidades públicas de acuerdo con sus competencias, lo que repercute en una institucionalidad fragmentada y una menor eficacia en este ámbito de actuación.
4. El sector privado y la sociedad civil no están suficientemente integrados en iniciativas públicas anti corrupción, a pesar del potencial de las alianzas público privadas y la participación ciudadana en los procesos de gobernanza pública.
5. En procura de mejorar la eficacia del país en la lucha contra la corrupción y alcanzar las metas del ODS 16, corresponde articular un sistema de gobernanza en el que se asignen competencias de rectoría técnica a un órgano de control superior en la materia, que se diseñe una política nacional anticorrupción con enfoque de derechos humanos, en la cual se participe a diferentes actores públicos y privados y que se impulse una vigorosa agenda legislativa para modernizar el marco jurídico en este ámbito.

Con base en lo anterior y con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992 y en el artículo 32 del Decreto Ejecutivo N° 22266-J,

LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

RECOMIENDA

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ÚNICA. - Informar en el plazo de ley, señalado más adelante, sobre la cartera o carteras ministeriales que le acompañarán en el análisis y cumplimiento de las recomendaciones vertidas en este informe al Poder Ejecutivo.

AL PODER EJECUTIVO

PRIMERO.- En atención al ODS 16 y su meta relativa a disminuir la corrupción, y de conformidad con la atribución establecida en el artículo 140 incisos 8 y 18 de la Constitución Política y las recomendaciones de la OCDE y la CIDH, **formular y coordinar la ejecución de una política nacional anticorrupción** y su plan de acción, considerando aspectos del enfoque de derechos humanos tales como la participación del sector privado y la sociedad civil, rendición de cuentas en espacios formales y transparencia en la divulgación de instrumentos y resultados.

SEGUNDO.- En atención al ODS 16 y su meta relativa a disminuir la corrupción, y de conformidad con la atribución establecida en el artículo 140 incisos 3, 5 y 10 de la Constitución Política y las recomendaciones de la OCDE y la CIDH, **formular un proyecto de ley** y remitirlo a la Asamblea Legislativa, para **designar un órgano de control superior anticorrupción**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo III punto 9 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada mediante Ley N° 7670.

TERCERO.- En atención al ODS 16 y su meta relativa a disminuir la corrupción, asignar al órgano de control superior anticorrupción la responsabilidad de **gestionar la actualización permanente del ordenamiento jurídico** en esta temática y la atención de recomendaciones de los mecanismos de seguimiento de las convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la corrupción.

CUARTO.- En atención al ODS 16 y su meta relativa a disminuir la corrupción, y de conformidad con la atribución establecida en el artículo 140 inciso 3 de la Constitución Política, **reglamentar la Ley N° 9398, "Ley para perfeccionar la rendición de cuentas"**.

QUINTO.- En atención al ODS 16 y su meta relativa a disminuir la corrupción, y de conformidad con la atribución establecida en el artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política, **revisar y reformar**, con la participación de la Comisión Nacional de Ética y Valores, **el Decreto Ejecutivo N° 17908-J**, con la finalidad de fortalecer las competencias de esa Comisión con respecto a la prevención de actos de corrupción.

En virtud de lo establecido en la Ley de la Defensoría de los Habitantes (N° 7319), y con fundamento en el artículo 32 de su Reglamento, los órganos públicos deben, en el plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES a partir del día siguiente a la notificación de este informe final, remitir a la Defensoría de los Habitantes un informe de cumplimiento de las recomendaciones formuladas, en el cual deberá incluirse la siguiente información:

- a.- Medidas que se adoptarán para hacer efectiva las recomendaciones.
- b.- Plazo en el que se ejecutarán dichas medidas
- c.- Funcionario encargado de su ejecución.

Contra la presente resolución procede la interposición del **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**, en un plazo de **OCHO DÍAS HÁBILES** contados a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con el artículo 22 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. La impugnación deberá presentarse ante la o el Defensor de los Habitantes, quien será competente para

emitir la decisión final. En todo caso, se deberá indicar en detalle el número de oficio y/o expediente contra el cual se interpone el recurso.

Este informe fue preparado por Carlos León Ureña, teléfono 4000-8590, correo electrónico cleon@dhr.go.cr, y Guillermo Bonilla Almanza, teléfono 4000-8512, correo electrónico gbonilla@dhr.go.cr, bajo la supervisión de la Directora de Gobernanza Pública, MSc. Hazel Díaz Meléndez.

Bibliografía

Agosto, G. (2004). Actores sociales, capital social y democracia. En Mariñez, F. (coordinador), *Análisis político y estrategia de actores: Una visión prospectiva* (pp. 61-75). México: Noriega Editores.

Ban Ki-moon (2008). Mensaje del Secretario General con motivo del Día Internacional contra la Corrupción. 9 de diciembre de 2008. Extraído de <https://www.un.org/es/sg/messages/2008/anticorruptionday08.html>.

Barozet, E. (2002). La Teoría de Redes y sus Aplicaciones en Ciencia Política: Una Herramienta Heurística. *Revista de Ciencia Política*, 1 (22), 17-38.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Resolución 1/18 "Corrupción y Derechos Humanos". OEA. 2018. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>

Comisión Interinstitucional: Procuraduría General de la República, Ministerio Público, Instituto Costarricense sobre Drogas y Contraloría General de la República (2004). Proyecto de Ley de reforma parcial y adición a la Ley N° 8422. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0BxRrFwz-gicrZWJaQXdiQmFsRHRQRldOY3pMbUZJdWE4dUt3/view>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2019). Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos. OEA. Extraído de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno: acordado en la XVI Cumbre Iberoamericana. Uruguay. Extraído de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>.

Costa Rica Íntegra (2019a). El acceso efectivo a la información pública sirve para derribar la corrupción. San José, Costa Rica: Costa Rica Íntegra, capítulo en formación de Transparencia Internacional. Recuperado de <http://costaricaintegra.org/2019/01/el-acceso-efectivo-a-la-informacion-publica-sirve-para-derribar-la-corrupcion/>.

Costa Rica Íntegra (2019b). Índice de Percepción de la Corrupción para Costa Rica 2018. San José, Costa Rica: Costa Rica Íntegra, capítulo en formación de Transparencia Internacional. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/17KbXTEE_qH4ju5tzV8QNK-_g5nVbqXu8/view.

Díaz, H. (2018). El deber de probidad como componente esencial del Derecho a una Buena Administración. Trabajo final del Diplomado sobre "Corrupción y Régimen Sancionatorio de la Hacienda Pública". Contraloría General de la República, Universidad de Salamanca y Banco Interamericano de Desarrollo.

Guerrero, C. (2018, Setiembre - Diciembre). Retos en México en materia de protección de denunciantes, con relación a estándares internacionales [Versión electrónica]. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, N° 8.

Guevara, A. (2018, Setiembre - Diciembre). Crónica actual sobre transparencia y corrupción [Versión electrónica]. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, N° 8.

Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2013). República de Costa Rica. Informe Final. MESICIC, 2013. Extraído de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_cri_sp.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, "Alberto Cañas Escalante". MIDEPLAN. Extraído de

https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PND-2015-2018-Alberto-Canas-Escalante.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2019). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022. MIDEPLAN. Extraído de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-y-de-inversion-publica-del-bicentenario-2019-2022-de-costa-rica>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2019). Oficio N° DM-1069-2019 del 11 de julio de 2019.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2020). Resumen de políticas públicas asesoradas por MIDEPLAN 2018-2019". MIDEPLAN. Extraído de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/iFRzt6jgRMmQWu57hVIOPg>.

Moreira, M. (2002). Investigación en educación en ciencias: métodos cualitativos. Publicado en Actas del Programa Internacional de Doctorado en Enseñanza de las Ciencias (PIDEC), 4: 25-55. Burgos: Universidad de Burgos. Extraído de <http://www.if.ufrgs.br/~moreira/metodoscualitativos.pdf>

Naciones Unidas (1990). Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo: Realidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional-Medidas Prácticas contra la Corrupción. Manual preparado por la Secretaría de la ONU para el Octavo Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Naciones Unidas, A / CONF. 144 / 8, 29 de mayo de 1990).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York y Ginebra. Extraído de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Organización de Estados Americanos (2009). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington: OEA.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015). Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica: aspectos claves 2015. OCDE. Extraído de <https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). Integridad Pública: recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. OCDE. Extraído de <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina: lograr un cambio sistémico y sostenido. OCDE. Extraído de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/00bff894-es/index.html?itemId=/content/component/00bff894-es&mimeType=text/html>.

PNUD (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. - 2a ed. – Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Reisman, M. (1981). "¿Remedios Contra la Corrupción? (Cohecho, Cruzadas y Reformas)". Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Sánchez, C. (2014). "¿Cómo y para qué se escribe una lengua minoritaria y en peligro?. Reflexiones a propósito de los idiomas indocostarricenses". *Estudios de lingüística chibcha*. Tomo XXXIII, 277-315.

Solano, M. (2010). Corrupción y probidad: mecanismos de control y mapeo de expedientes ante los órganos de control de Costa Rica, 2004-2010. Ponencia presentada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Transparency International España (2015). El Lobby en Europa: influencia encubierta, acceso privilegiado (traducción al español del informe "Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access", Transparency International 2015 (ISBN: 978-3-943497-80-9). Recuperado de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/11/lobbying_eu-report_esp_web.pdf

Transparency International España (2018). Mirador Internacional. Recuperado de https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2018/12/mirador_n-8.pdf

Transparencia Internacional España (2020). Índice de Percepción de la Corrupción 2019. Recuperado de https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019_Report_ES-WEB.pdf

Vásquez, A. (2010). Guevara, A. (2010, Junio). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades [Versión electrónica]. Revista Estudios de Derecho. Volumen LXVII. N° 149. Universidad de Antioquia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín.

Yáñez, V. (2010). *Los partidos políticos minoritarios y su influencia en el proceso de toma de decisiones en México. Un análisis de redes*. Tesis para optar al título de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

Entrevistas

Entrevista al Presidente de la Organización Costa Rica Íntegra (CRI), Sr. Eduardo Núñez, realizada en Escazú, 4 de abril de 2018.

Entrevista al Director del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Sr. Walter Espinoza, efectuada en su Despacho, 5 de junio de 2018.

Entrevista a la Coordinadora de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA), Sra. Patricia Badilla, efectuada en la Dirección de FAPTA, Corte Suprema de Justicia, 11 de junio de 2018.

Entrevista al ex director del Programa Estado de la Nación y estudioso del tema de la corrupción, Sr. Miguel Gutiérrez Saxe, efectuada en su casa de habitación en Escazú, 3 de julio de 2018.

Entrevista a la Contralora General de la República, Sra. Marta Acosta, efectuada en su Despacho, 31 de agosto de 2018.

Entrevista a la Vicepresidenta de la Organización Costa Rica Íntegra (CRI), Sra. Evelyn Villarreal, efectuada en su oficina del Edificio Franklin Chang Díaz, 19 de noviembre de 2018.

Entrevista al investigador del Programa Estado de la Nación (PEN), Sr. Estefan Gómez, efectuada en su oficina del PEN, 25 de enero de 2019.