Informe de Rendición de Cuentas y Resultados de Gestión Periodo 2017- 2021

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Ministerio Público

Créditos

Coordinación y redacción

Andrea Bermúdez Castillo, Socióloga

Responsables de contenidos

Andrea Bermúdez Castillo, Socióloga

Mónica Álvarez Pérez, Comunicadora

Viria Murillo Murillo, Coordinadora Judicial

Grethel Mejía Murillo, Fiscala

Carlos Manuel Jiménez Robleto, Fiscal

Carlos Rodríguez Ovares, Fiscal

Or-El Centeno Ureña, Técnico Jurídico

Nohelia Marín Castillo, Técnica Jurídica

Kristel Guzmán Jiménez, Técnica Jurídica

Alicia Vargas Gutiérrez, Técnica Judicial

Glenn Calvo Céspedes, Fiscal Adjunto I

Carlos Meléndez Sequeira, Fiscal Adjunto II

Revisión final de contenidos

Carlos Meléndez Sequeira, Fiscal Adjunto II

Contenido

Introducción 5
1. Política de persecución penal 7
2. Talento humano 10
Cuadro 1. Personal con nombramiento en la FAPTA por año y clase de puesto 11
Eje de Probidad 12
1. Objetividad, imparcialidad e independencia 13
2. Imparcialidad en las investigaciones 14
3. Manejo de conflictos de interés 14
4. Control interno y seguimiento de los riesgos 15
Eje Transparencia 16
1. Acceso a la información 16
2. Gestión Social y proyectos con ciudadanía, medios de comunicación e instituciones. 17
Eje Anticorrupción 19
1. Concepto de corrupción 19
Diagrama 1. Concepto de corrupción en el abordaje de la FAPTA 20
2. Área de admisibilidad y valoración inicial de denuncias 20
Cuadro 2. Cantidad de situaciones atendidas en el Área de Valoración Inicial 21
2.1. Manejo de la denuncia anónima y protección de personas denunciantes 22
3. Ejes estratégicos de persecución que concentran más casos complejos 22
Gráfico 1. Casos según complejidad activos en FAPTA a enero de 2020 23
4. Movimiento general de trabajo periodo 2017-2021 24
Gráfico 2. Asuntos entrados en las oficinas de la FAPTA. Periodo 2017 a 2020 26
Gráfico 3. Asuntos terminados en las oficinas de la FAPTA. Periodo de 2017 a 2020 27
Gráfico 4. Cantidad de acusaciones formuladas en FAPTA. Periodo 2015- 2020 28
Gráfico 5. Asuntos terminados por motivo en la FAPTA. Año 2020 29
5. Grupo de trabajo para atención de la criminalidad organizada 29
6. Área de Impugnaciones 30
6.1. Objetivos centrales y justificación 30

6.2. Control sobre la actividad jurisdiccional 30
6.3. Cantidad de apelaciones declaradas con lugar 31
6.4. Contribución con el avance y desarrollo de cambios jurisprudenciales 31
7. Proyecto Estratégico Modelo de Abordaje de Casos Penales de Corrupción 32
Conclusiones 33
Bibliografía y fuentes consultadas 38
Anexos 41
Anexo 1. Distribución anual del personal de FAPTA por género, según la clase de puesto. Serie 2017-2021 41
Anexo 2. Distribución anual del personal según condición de nombramiento y clase de puesto 42
Anexo 3. Recursos de apelación de sentencia penal declarados con lugar 43
Anexo 4. Recursos de apelación de sentencia penal formulados durante el año 2021 43
Anexo 5. Criterios de complejidad de los casos en investigación 44
Anexo 6. Fotografías de actividades relevantes periodo 2017-2021 45

Introducción

La Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción -FAPTA- comienza a funcionar dentro de la estructura organizativa del Ministerio Público el día 1 de enero del año 2011, teniendo su antecedente en la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Corrupción y Tributarios del año 1998 al 2010 (Circular 03-PPP-2010). Recibe la disposición de trabajar en temas de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Desde su constitución la FAPTA fue visualizada como una fiscalía especializada con grados importantes de independencia y con la posibilidad de avocarse al conocimiento de casos que involucraran a personas funcionarias en el ejercicio de sus funciones. Encuentra su fundamento de creación en las convenciones contra la Corrupción de la Organización de Naciones Unidas, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Conocida como Convención de Palermo).

Para el año 2016, por disposición de la Fiscalía General, la FAPTA se transforma en una fiscalía rectora a nivel nacional en el Ministerio Público, teniendo la autoridad final de la definición de los criterios penales a aplicar y en la definición de los estándares probatorios, así como los procedimientos válidos para el abordaje de los casos (Instructivo General 01-2016).

Las mayores competencias y atribuciones que se han otorgado a este despacho implican deberes ampliados que derivan de las disposiciones internas a la institución del Ministerio Público pero que también responden al nuevo contexto en el que desarrolla su trabajo, pues este fenómeno deviene en una cuestión central para la opinión pública, la ciudadanía y para los organismos internacionales que dan seguimiento a los tratados y convenciones suscritos por el país. En la confluencia de estas perspectivas, la Fiscalía Anticorrupción es actualmente uno de

los actores fundamentales para garantizar la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho.

El nombre jurídico de este órgano revela los tres pilares actuales del abordaje de la corrupción:

Probidad: La instauración de un régimen que prevenga las condiciones que posibilitan la corrupción desde un blindaje ético y moral de las personas que ejercen funciones públicas para garantizar su apego a una cultura de valores y de legalidad.

Transparencia: Es una condición necesaria para que pueda tener lugar el control, la fiscalización y la rendición de cuentas dirigida a la ciudadanía, pero también aquella en la que intervienen otros poderes del Estado e instituciones dentro del sistema de contrapesos que caracteriza la democracia.

Anticorrupción: El énfasis en esta dimensión es el ejercicio de la acción penal, se refiere a la gestión del conflicto social una vez que, por deficiencias en los ámbitos preventivos, se han materializado actos de corrupción. La corrupción se considera un fenómeno sistémico, complejo y con diversas expresiones.

Los pilares que constituyen a la FAPTA estructuran este informe de labores y resultados, en un ejercicio que busca transparentar la visión que articula algunas de las acciones más relevantes desarrolladas durante los últimos cinco años de trabajo. Conscientes de que la participación ciudadana y la rendición de cuentas son un derecho elemental de la población dentro de un esquema democrático y de que contribuyen a la solidez del Estado de Derecho, a la legitimidad de sus instituciones y al blindaje de ellas frente a fuerzas debilitadoras como las redes de corrupción y criminalidad, las jefaturas de la institución han incorporado en los planes anuales operativos objetivos y acciones para fortalecer estas prácticas democráticas.

Con la rendición de cuentas FAPTA aspira a propiciar el empoderamiento de la población, su conocimiento de derechos y respecto a las herramientas que existen para hacer efectivas las denuncias y mantenerse activos como testigos en los procesos judiciales por actos de corrupción o delitos contra los deberes de la función pública; así como establecer canales de

comunicación con la ciudadanía e identificar problemáticas que afectan la incidencia delictiva, lo cual retroalimenta la elaboración de políticas de persecución penal a nivel local y nacional.

1. Política de persecución penal

La política de persecución penal estructura las tareas del Ministerio Público y responde a los fenómenos delictivos de mayor relevancia y lesividad en aras de brindar un mejor servicio público a la población en aspectos de calidad, tiempo de respuesta, transparencia y estandarización de procedimientos. Se entiende como la *"...expresión pura de la independencia funcional del Ministerio Público, la cual resulta fundamental para abordar los fenómenos criminales como órgano responsable de responder a los mismos en todo el territorio nacional..."* (Fiscalía General de la República, Circular No. 03-PPP-2010).

El abordaje de la corrupción y delitos contra los deberes de la función pública es prioritario dentro del Ministerio Público, los desarrollos más importantes se encuentran plasmados en políticas de persecución emitidas en los años 2018, 2019 y 2020. El año 2019 marcó un hito en la comprensión de este tipo de delincuencia: a tenor de los cambios en la realidad nacional e internacional y un contexto de complejidad de los intereses públicos y actores con poder de incidencia, es necesario enfocarse en perseguir fenómenos delictivos con niveles considerables de organización que requieren del diseño de estrategias investigativas particulares que responden a distintos tipos de corrupción (política, delitos económicos vinculados a corrupción, corrupción transnacional, relacionada con crimen organizado, etc).

Más allá de los delitos, lo importante es definir e investigar fenómenos que lesionan áreas de desarrollo del país y que tienen, por diversos factores, un alto riesgo de actos de corrupción. En estas áreas un solo caso puede generar una gran afectación, además se busca entender la corrupción y los delitos contra los deberes de la función pública como fenómenos cambiantes y dinámicos, que ameritan un análisis constante de las nuevas expresiones, circunstancias y modos de operar.

Mediante la Circular 13-ADM del año 2019 se establecen las áreas sensibles y con mayor riesgo de comisión de actos de corrupción y que afectan el disfrute de derechos humanos fundamentales de la población. Por este carácter y lesividad, la persecución de delitos funcionales y de corrupción pasa a enfocarse, desde ese momento, en los siguientes ejes estratégicos:

- Sector salud pública y medio ambiente: finanzas públicas de la Caja Costarricense de Seguro Social y otorgamiento de permisos de viabilidad ambiental.
- Sector educativo público: la administración y supervisión de recursos destinados a infraestructura y gestión de las Juntas de Educación.
- Manejo, gestión y administración de recursos relacionados con telecomunicaciones y energía.
- Desarrollo de infraestructura vial: contratos directos, licitaciones públicas, licitaciones públicas internacionales, concesiones, entre otros.
- Cooperativismo nacional.
- Financiamiento de partidos políticos y cobro de deuda política.
- Régimen municipal: manejo de recursos y gestión parte de los órganos de decisión de gobiernos locales.
- Corrupción judicial: en la que participan personas funcionarias del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones.
- Corrupción transnacional, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención sobre la lucha contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales.

Además de definir los ejes estratégicos en los cuales se enfoca la persecución penal también se definieron, durante el año 2019, lineamientos para la aplicación de medidas alternas con el fin de garantizar la aplicación debida de este instituto, considerando los requisitos legales, análisis de proporcionalidad y razonabilidad de la medida y su plan reparador, (Circular 10 ADM-2019).

La FAPTA tiene un rol rector respecto a otras fiscalías del Ministerio Público, es decir además de la tramitación de los casos más complejos en la materia debe encargarse de transmitir al resto de fiscales y fiscalas del país los conocimientos especializados por medio de capacitación y asesoramiento continuo. Para fortalecer esta labor durante el año 2020 se establecieron disposiciones administrativas (plasmadas en la Circular 20-ADM-2020) que delimitan competencias para mayor eficiencia en la aplicación práctica de la Ley de Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, en aspectos como la identificación correcta de los plazos de prescripción, apersonamiento de partes interesadas, inclusión de datos de intervinientes en el sistema informático, disposición de evidencias, cadena de custodia y revisión de borradores de actos conclusivos por parte del personal fiscal especializado.

Con el objetivo de formar destrezas en otras fiscalías, se elaboró en el año 2019 una guía didáctica bajo la modalidad de formación por competencias para el abordaje de delitos de corrupción, según los ejes prioritarios establecidos. Mediante el análisis doctrinal, de tipicidad objetiva y subjetiva y de elementos comunes en este tipo de delitos, la guía proporciona insumos y herramientas para la aplicación de criterios uniformes en la resolución y tramitación, todo con miras a que se logren las pretensiones del Ministerio Público.

Durante los años 2019 y 2020 la FAPTA realizó análisis de ciertas interpretaciones de la Ley para verificar se ajusten a las normas, principios y obligaciones internacionales que Costa Rica ha adquirido. En el marco de la Convención para combatir el Cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo Anticohecho de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se desarrollaron criterios para interpretar la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, específicamente sobre hechos que afectan la imagen internacional del país y las relaciones comerciales, tal es el caso del soborno trasnacional (Circular 03-2020). Respecto a este delito se delimitó el ámbito de cobertura de la norma penal y el dolo, asimismo por su complejidad se instruyó la tramitación únicamente dentro de la FAPTA de los casos relacionados con esta figura.

En síntesis, la política de persecución puede considerarse la columna vertebral del actual diseño organizativo de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción al consolidar una nueva metodología, establecer las potestades del despacho y procedimiento para que su accionar responda a la realidad del entorno. Entre otros logros, ha permitido visualizar las áreas de mayor riesgo con sus dinámicas particulares y ha facilitado el desarrollo de análisis internos para comprender el flujo de casos, su relación con dinámicas locales y coyunturales, además de perfilar la experticia del personal y conocimientos necesarios. La articulación resultante se refleja en las distintas áreas de trabajo, tal como será detallado en secciones posteriores de este informe.

2. Talento humano

En la actualidad la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción está conformada por sesenta y nueve personas que laboran desde distintos puestos y con un enfoque geográfico regionalizado que pone a disposición de la ciudadanía servicios en San José, Cartago, Heredia, Alajuela, San Carlos, Liberia, Santa Cruz, Guápiles, Puntarenas, Quepos y Corredores.

El 59,4% del talento humano corresponde a personal fiscal (en sus diferentes categorías), mientras el 40,5% es personal de apoyo administrativo y profesional. La mayor proporción de integrantes de este despacho son mujeres fiscalas, técnicas y profesionales, en un porcentaje de participación laboral que ha venido incrementándose considerablemente desde el año 2017: en ese momento 24 de las personas nombradas eran mujeres y actualmente lo son un total de 44.

En cuanto a la condición de nombramiento, la mayor parte del personal, que corresponde en este caso a un 59, 4%, cuenta con un nombramiento en propiedad en FAPTA, el restante 40,5% está en condición interina. Disposiciones administrativas internas y el apoyo de la Fiscalía General de la República han permitido disminuir gradualmente el interinazgo y garantizar al talento humano mayor estabilidad, según datos de la Unidad Administrativa del

Ministerio Público el año 2017 cerró con 63% del personal de FAPTA con nombramiento interino y un 36,3% en propiedad; para el periodo 2021 este dato prácticamente se invierte.

Cuadro 1. Personal con nombramiento en la FAPTA por año y clase de puesto

Clase de puesto	2021	2020	2019	2018	2017
Fiscal Adjunto 2	1	1	1	1	
Fiscal Adjunto 1	1	1	1		1
Fiscal	10	8	6	6	6
Fiscal Auxiliar	29	26	20	20	17
Coordinador Judicial 2	1	1	1	1	1
Profesional 2	2	2	2	2	2
Técnico Judicial 2	22	15	15	15	13
Técnico Jurídico	3	3	4	4	3
Asistente Administrativo 2					1
Total	69	57	50	49	44

Fuente: Unidad Administrativa del Ministerio Público

La selección y nombramiento del personal se lleva a cabo sin injerencia de ninguna autoridad interna o externa y en apego a estrictos criterios técnicos y éticos, definidos por los órganos responsables de los procesos de reclutamiento en el Poder Judicial y el Ministerio Público. Por la relevancia y sensibilidad que adquiere esta materia en el actual contexto nacional, se han fortalecido aspectos técnicos y la política interna de ascensos y sustituciones para garantizar a la ciudadanía la probidad y transparencia en el régimen de reclutamiento siguiendo altos criterios éticos y profesionales.

Durante el año 2019 se construyeron perfiles competenciales para todos los puestos existentes en coordinación con la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial. Se entiende por perfil de competencias una recopilación escrita de las habilidades y conocimientos que se requieren para desempeñar adecuada y satisfactoriamente un puesto de trabajo, así como los comportamientos y actitudes que tienen las personas con el mejor desempeño dentro de sus puestos de trabajo. Constituyen por lo tanto un instrumento valioso para orientar la selección de personas con las competencias necesarias para una adecuada gestión de los casos complejos de corrupción. Actualmente los perfiles han sido aprobados por el Consejo de Personal y por el

Consejo Superior, máximas instancias institucionales en temas administrativos. De igual manera se estableció una métrica con parámetros competenciales, de comportamiento y técnicos para los ascensos de fiscales auxiliares, cuando les corresponda sustituir a fiscales (establecida en el memorando 01-2020) con el fin de garantizar la idoneidad del personal fiscal y mantener una estructura organizacional adecuada.

En el proceso de fortalecimiento de esta Fiscalía ha sido decisiva la ampliación del personal para atender a una creciente demanda ciudadana y denuncia de actos de corrupción. En este sentido los esfuerzos de la Fiscalía General, con la venia de las más altas instancias administrativas y judiciales, permitieron que se aumentara la cantidad de personal, pasando de contar con 28 puestos fiscales a 41 en 2021, el personal técnico judicial también se incrementó de 13 personas en 2017 a 22 en el año 2021.

Eje de Probidad

Para una Fiscalía que investiga hechos de corrupción y delitos contra los deberes de la función pública es necesario instaurar un régimen laboral basado en la probidad, desde esta perspectiva se espera que el personal tenga una conducta intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo[1]. A partir de la normativa existente el deber de probidad se entiende como la obligación de las personas funcionarias públicas de orientar su gestión a la satisfacción del interés común.

Ser una persona funcionaria pública proba no es una elección que descansa en el libre arbitrio de la persona que desempeña un cargo público, sino que está determinado por las disposiciones que regulan la materia. La rectitud y la buena fe son parte de los valores que las personas funcionarias públicas deben tener en el ejercicio de sus funciones. A estos deberes se suman la exigencia de administrar los recursos públicos de acuerdo con los principios de

[1] La Ley 8422 contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública establece en extenso estas obligaciones.

legalidad, eficacia, economía, eficiencia y rendición de cuentas, así como la prohibición de aceptar dádivas u obsequios por el cumplimiento de sus funciones.

1. Objetividad, imparcialidad e independencia

Por naturaleza la Fiscalía Anticorrupción debe ser apolítica. En sus actuaciones, el personal de la FAPTA debe demostrar total objetividad en la dirección de las investigaciones y en el ejercicio de la acción penal, por ser un principio en el quehacer fiscal. Los criterios emitidos en las solicitudes fiscales ante la judicatura deben ser apolíticos, es decir no deben formularse con la intención de favorecer y/o perjudicar a agrupaciones políticas o a grupos económicos dominantes de la sociedad.

La garantía de imparcialidad en este despacho inicia con la selección del personal que, según ya se indicó, se realiza en apego a los lineamientos establecidos institucionalmente y para el cual se tienen además filtros específicos y un proceso de entrevistas a nivel interno para detectar la vinculación con actores político partidarios. Mediante estos elementos se ahonda en la forma en que las personas aspirantes responden a los principios de imparcialidad, objetividad y neutralidad en situaciones hipotéticas, lo que permite vislumbrar posibles conflictos éticos en el presente o el futuro.

Durante toda su vinculación laboral quienes conforman el talento humano de la FAPTA deben inhibirse de participar en actividades políticas y no pueden externar sus afinidades, este aspecto constantemente se refuerza y se monitorea por medio de campañas de comunicación. Por ser la ética y la moral componentes intrínsecos al concepto de probidad la FAPTA ha desarrollado acciones en el último año encaminadas a desarrollar capacidades en el personal para la toma de decisiones, siguiendo principios éticos universales; con esta orientación se realizó el primer diagnóstico de juicio moral de FAPTA elaborado por la Secretaría Técnica de Ética y Valores del Poder Judicial, esta herramienta facilita identificar el ejercicio mental que cada persona realiza cuando se enfrenta a una situación con contenido ético y aspira a ser una guía para el actuar según una distinción entre lo que es correcto en un contexto determinado.

2. Imparcialidad en las investigaciones

La imparcialidad constituye un principio constitucional de la función pública y es particularmente relevante en el caso de una materia sensible de afectación por intereses externos como la que atiende este despacho. El blindaje contra las presiones internas o externas al Poder Judicial se ha establecido según instrumentos del derecho internacional y convenciones (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) para evitar que sea una fiscalía permeada de intereses, además en la política de persecución penal, plasmada en la circular 13-ADM-2019, documento que amplía las funciones de la FAPTA y modifica su condición de órgano adscrito a la Fiscalía General, dándole el rango de Fiscalía Adjunta de Rectoría Nacional, con independencia funcional y de actuaciones incluso respecto a la máxima autoridad jerárquica del Ministerio Público. Esta independencia es necesaria considerando que incluso las más altas autoridades de la institución pueden ser sujetas de investigaciones por parte de FAPTA y que en estos procesos es indispensable garantizar transparencia y objetividad.

Todas las investigaciones que realiza la FAPTA se desarrollan bajo total discreción y son privadas durante la etapa preparatoria, de acuerdo al artículo 295 del Código Procesal Penal. Como práctica interna, se ha determinado que, cuando se trata de investigaciones que involucran como personas imputadas a funcionarios o funcionarias judiciales, la tramitación deberá llevarse a cabo en una oficina de localidad distinta a donde esta persona labora, como un medio de evitar fugas de información y controlar riesgos a la transparencia y objetividad.

3. Manejo de conflictos de interés

Los conflictos de interés potenciales, aparentes o manifiestos se abordan en todos los casos según las disposiciones oficiales de la Corte Suprema (Circular 72-2019) para la regulación, prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial y también según el protocolo establecido para estos casos por la Fiscalía General de la República (circular 20-ADM-2019) con la finalidad de cumplir de manera proba con las funciones atribuidas por ley.

Como mecanismo de prevención, desde el área de comunicación de la FAPTA se realizan campañas de internas de forma periódica, que recuerdan las obligaciones del personal de transparentar estos conflictos. Existe una disposición directa de la jefatura respecto a que cualquier conflicto de interés o situación que pueda afectar la imparcialidad y la objetividad en el desempeño del cargo por parte de quienes laboran en este despacho, debe ser comunicada inmediatamente, para este fin se han dispuesto espacios y canales de comunicación directos y confidenciales.

Cuando se identifican situaciones que constituyen conflictos de interés se realiza un análisis completo del escenario (condiciones, circunstancias, entorno) bajo el enfoque de administración de riesgos en el despacho y a la luz de la normativa vigente, posteriormente la jefatura expresa una posición fundamentada y además realiza una consulta a la Oficina de Cumplimiento del Poder Judicial como órgano institucional encargado de la interpretación del reglamento de conflicto de interés de ser necesario. Con estos criterios se toman las decisiones y medidas necesarias para evitar responsabilidades administrativas, disciplinarias, civiles o penales.

4. Control interno y seguimiento de los riesgos

Las instancias internas de control y valoración de riesgos tienen un rol fundamental en la detección temprana y monitoreo de posibles faltas a la ética, conflictos de interés y otras situaciones que podrían afectar la imparcialidad del personal o implicar un riesgo para el adecuado cumplimiento de la misión de FAPTA.

En los últimos tres años, este despacho ha fortalecido los procesos de trabajo integrados, que involucran al personal de la oficina, por medio de tres equipos conformados por representantes de las distintas áreas y que se dedican, con recargo de funciones, al seguimiento de los Planes Anuales Operativos, monitoreo del Sistema de Valoración de Riesgos y labores de coordinación general. Las personas integrantes de estos comités se reúnen por lo menos una vez al mes con el objetivo de definir propuestas, emitir criterios de valoración y realizar análisis.

Algunas de las iniciativas promovidas por los grupos de control interno y valoración de riesgos tienen que ver con actividades de capacitación y formación continua en contenidos especializados de ética y valores institucionales, herramientas para la investigación de delitos funcionales, lavado de dinero, soborno transnacional, servicio público de calidad, entre otros, logrando especializar al personal en temas relevantes según sus funciones.

Por otra parte, para promover la práctica axiológica en el marco de los comités de Control Interno, Gestión de Riesgos y coordinación se han promovido tres campañas internas de valores, con la finalidad de prevenir actos de corrupción, faltas a la ética y probidad, que fueron divulgadas por medio de afiches, libretas, boletín interno y por el correo electrónico institucional.

Eje Transparencia

1. Acceso a la información

La corrupción es una temática central en términos de opinión pública y debates nacionales sobre el desarrollo y es percibida por la población como uno de los problemas más importantes del país (Centro de Investigación y Estudios Políticos 2018, 2019, 2021). Este interés se refleja en un incremento considerable de las consultas que formulan medios de comunicación y ciudadanía respecto a investigaciones que involucran a figuras que ocupan cargos de elección popular o funcionarios y funcionarias que laboran en instituciones públicas, pero también en un aumento de los requerimientos de información sobre el desempeño general de la FAPTA para fines académicos, investigativos y por veeduría ciudadana.

Según registros del área de comunicación de FAPTA durante el 2018, se atendieron un total de 110 consultas realizadas por medios de comunicación, ciudadanía, y estudiantes; en el 2019 se contestaron 241 solicitudes; en el 2020 se dio respuesta a 383 y hasta noviembre de 2021 la cantidad es de 420 petitorias de información.

Todas las solicitudes se atienden y contestan en el plazo establecido por ley, respetando el derecho de acceso a la información de carácter público, pero sin violentar la confidencialidad de la etapa inicial de investigación establecida en el Código Procesal Penal. Para atender debidamente la creciente cantidad de requerimientos de información se establecieron en el año 2019 lineamientos de información para medios de comunicación con el objetivo de estandarizar el procedimiento para gestionar las solicitudes proporcionando datos veraces, concisos, confiables, con un manejo reservado de la información. Este instrumento también facilita el apoyo especializado a las personas que laboran en el despacho cuando deben realizar labores de vocería y comunicación externa en sus labores.

Debido a la necesidad constante de brindar información y comunicar resultados relevantes de trabajo se propicia que todas las personas integrantes de esta Fiscalía desarrollen competencias para ser voceras; de acuerdo a cada solicitud en específico se promueve que quien transmita el mensaje sea la persona idónea porque conoce mejor el tema o el caso concreto y puede referirse con propiedad sin poner en riesgo la investigación, las pruebas o a las personas relacionadas y para este efecto se ofrece el apoyo y acompañamiento de una persona profesional en comunicación.

Un mecanismo de transparencia y comunicación lo constituye el Boletín Informativo de FAPTA, que funciona desde al año 2018 y a la actualidad ha emitido siete ediciones cuyo contenido refleja las acciones ejecutas por el personal de la fiscalía, los resultados de los procesos relevantes y avances en los proyectos implementados. Este instrumento tiene formato electrónico, emisión semestral y se encuentra disponible para consulta en la página Web del Ministerio Público[2].

2. Gestión Social y proyectos con ciudadanía, medios de comunicación e instituciones.

Desde el año 2018 se definió una línea de trabajo que coadyuva a la contención de la corrupción por medio de acciones articuladas para un mayor vínculo entre la institución y la

[2] La página web institucional es https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr

ciudadanía. Al momento actual se han desarrollado procesos participativos en comunidades de Liberia, Quepos, Limón, San Carlos y Cartago, que se concretaron en un total de 33 giras de trabajo orientadas a la identificación de actores sociales y condiciones de los territorios, reuniones de trabajo con organizaciones y medios de comunicación local, diseño de planes de trabajo participativos y conjuntos con las fuerzas vivas y talleres de capacitación en distintas temáticas, de forma global estas actividades han involucrado a más de 400 personas.

Durante los años 2020 y 2021 se ha puesto en marcha un proyecto en conjunto con el Observatorio Ciudadano Municipal y con la participación de la Contraloría General de la República y la Procuraduría de la Ética Pública que se enfoca en desarrollar un esquema de acompañamiento y capacitación dirigido a la ciudadanía para dotarles de más herramientas en tres dimensiones:

· **Prevenir**: El rol activo de vigilancia que tienen grupos organizados es fundamental para el control y la fiscalización de la administración de los fondos públicos.

· **Detectar:** Por medio del acceso al conocimiento y herramientas de gestión de datos de las instancias que tienen un rol importante en la prevención de actos de corrupción se fortalecen las capacidades ciudadanas para detectar este tipo de actuaciones ilegales.

· **Denunciar:** Se capacita a la ciudadanía identifique adecuadamente los canales de denuncia a nivel penal y también a nivel administrativo.

Para la FAPTA, contar con medios de comunicación capacitados en los temas que atañen al despacho es de gran importancia, pues constituyen aliados en la denuncia pública de actos de corrupción. Por esta razón en octubre de 2021 se inició un proyecto para crear alianzas con medios regionales de comunicación (en formatos de radio, televisión, prensa digital, prensa escrita), con la finalidad de generar espacios informativos liderados por el personal fiscal, en los que se divulguen las funciones de la Fiscalía Anticorrupción, mecanismos existentes para la denuncia, alianzas para prevenir y detectar actos de corrupción, entre otros tópicos. El

proyecto inició con una experiencia piloto en la FAPTA sede Pérez Zeledón y se expandirá hacia las zonas de Liberia, Santa Cruz, San Carlos y Alajuela.

Eje Anticorrupción

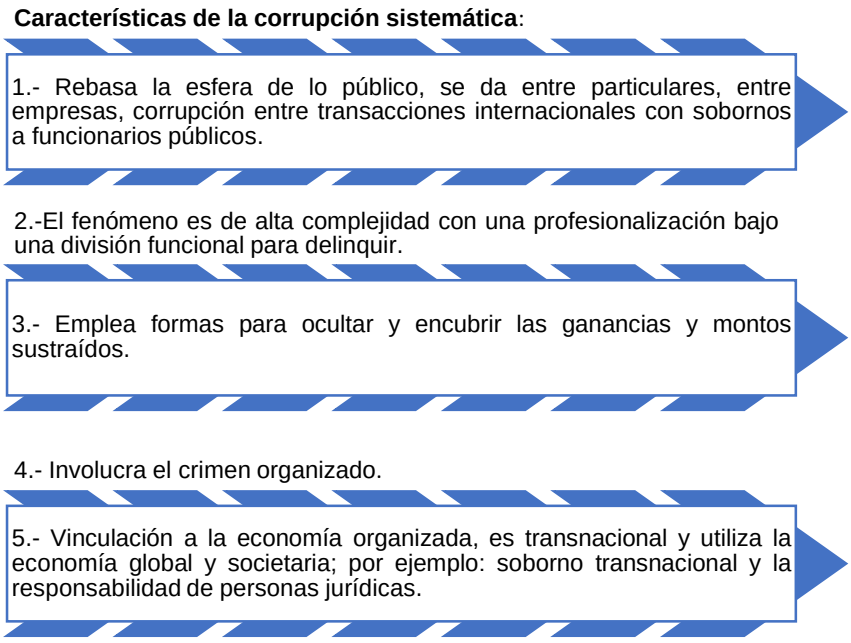
1. Concepto de corrupción

El fenómeno de la corrupción es complejo, pues involucra relaciones en distintos planos de la realidad, mediadas por las normas sociales y la cultura, lo que implica que los actos corruptos se manifiesten y perciban de forma distinta de una sociedad a otra. Esta complejidad dificulta contar con un concepto unívoco de corrupción.

Las necesidades actuales percibidas en el entorno y sus riesgos ameritan políticas públicas que no se limiten a la corrupción pública, cometida por un funcionariado público en el ejercicio de sus cargos, sino que deben abarcar un conjunto mucho más amplio de conductas relacionadas con la probidad. Por lo tanto, una primera definición parte de que los delitos de corrupción son pluriofensivos, es decir afectan simultáneamente varios bienes o valores protegidos por la ley porque son necesarios para el desarrollo de la vida de las personas y la sociedad en general.

Desde este concepto amplio, además, se entiende que la corrupción es sistemática, con expresiones públicas y privadas, pues estos nexos también se establecen entre particulares. Al introducir la acepción de la corrupción privada-económica, promovida por particulares o empresas, muchas veces multinacionales, con una forma delictiva de hacer negocios, se amplía el enfoque para considerar que, desde sus esferas más gravosas, los distintos tipos de corrupción: pública, política, privada y económica traen consecuencias y efectos económicos en un país, una región o bien en el mundo.

Diagrama 1. Concepto de corrupción en el abordaje de la FAPTA



Fuente: Guía didáctica en delitos de corrupción elaborada por la FAPTA en función rectora.

Corresponde junto con el resto de actores e intervinientes en los ámbitos de prevención y detección del delito, analizar la génesis del hecho para poder determinar la existencia o no de un patrón de corruptela, e incluso si existen modus operandi del crimen organizado, que se presenta con la interacción privada y económica con el Estado, a través del reclutamiento de personas funcionaria del sector público.

2. Área de admisibilidad y valoración inicial de denuncias

Existen al menos seis vías por las cuales una denuncia o noticia de hecho criminal puede ingresar a la FAPTA: 1) recepción de denuncias en ventanilla, 2) recepción de denuncias por escrito, 3) recepción de denuncias por medio de correo electrónico, 4) inicio de investigaciones de oficio por conocimiento de noticias criminales en distintos medios[3], 5) recepción de

[3] Desde el 1 de enero y hasta el 15 de noviembre de 2021, según el control de notas para valoración de FAPTA se contabilizan un total de once (11) noticias criminis captadas por artículos o publicaciones de prensa, que conllevaron a una valoración de oficio para determinar si se procedía con una investigación de oficio.

expedientes, denuncias y oficios provenientes de Fiscalía General y 6) recepción de denuncios y oficios provenientes del Organismo de Investigación Judicial para Dirección Funcional. Con el objetivo de garantizar el efectivo acceso a la denuncia este despacho ha desarrollado distintos procesos encaminados a promover la uniformidad en la línea de valoración y análisis que permita evitar contradicciones respecto del abordaje de casos similares y dar una respuesta a las personas usuarias con menores retrasos y dilaciones.

En la oficina de FAPTA San José, desde julio del año 2018 se designó un área dedicada a realizar la valoración inicial de denuncias nuevas que ingresan por cualquiera de las vías indicadas anteriormente, además se encarga de brindar la dirección funcional de aquellos casos que sean denunciados directamente ante el Organismo de Investigación Judicial a través de denuncias o informaciones confidenciales. Se concentran actualmente en esta labor una fiscal con apoyo del personal técnico jurídico quienes documentan todas las gestiones atendidas y su destino en un registro semanal, que permite el seguimiento a lo dispuesto en todos los casos ingresados. A partir de la implementación de esta área de trabajo la cantidad de gestiones valoradas ha incrementado con los años, en 2019 se valoraron 420 situaciones mientras en 2020 se valoraron 500 y al 24 de noviembre de 2021 se contabilizan 846 valoraciones.

Cuadro 2. Cantidad de situaciones atendidas en el Área de Valoración Inicial

Año	Cantidad
2019	420
2020	500
2021	846

Fuente: Registros del Área de Valoración Inicial

Esta forma de trabajo facilita el seguimiento, así como la identificación de fenómenos criminales para establecer objetivos de investigación, además permite la trazabilidad de toda la información y casos que ingresan y garantiza la transparencia y manejo adecuado de la información de casos de carácter mediático. La aspiración es en el mediano plazo establecer un sistema para la identificación de los fenómenos y la incidencia a nivel nacional.

2.1. Manejo de la denuncia anónima y protección de personas denunciantes

Al ser la corrupción un fenómeno que implica redes de poder a las que subyacen intereses de diversa índole usualmente las personas denunciantes corren el riesgo de represalias en su contra. Por esta razón la protección de las personas denunciantes y víctimas resulta de capital importancia para la labor que desempeña la FAPTA, en todos los casos en los que se tiene conocimiento de riesgos potenciales o latentes contra la integridad de personas denunciantes, la situación es comunicada de inmediato a la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, que mediante una guía de valoración específica para casos de corrupción[4], determina el riesgo existente y las medidas extraprocesales a aplicar en cada caso para resguardo de la persona denunciante.

En no pocos casos, las personas optan por interponer denuncias de manera anónima o confidencial y esto lo externan al momento de la valoración inicial de la denuncia, sea in situ, por medios electrónicos o por escrito, realizada por los técnicos jurídicos de FAPTA con el apoyo de la Fiscala encargada de realizar las valoraciones iniciales, denominada tamizadora. Desde el 1 de enero y al 15 de noviembre de 2021, se recibieron cuarenta y tres (43) denuncias anónimas, según consta en el control de denuncias anónimas de FAPTA.

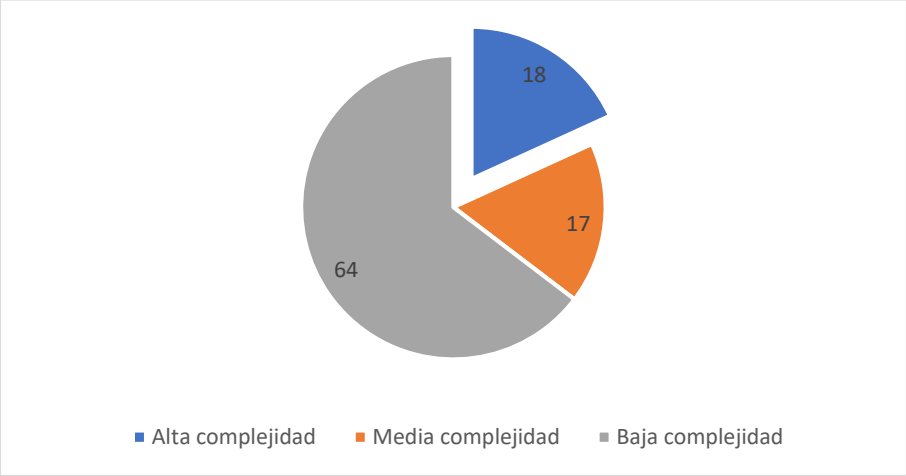
3. Ejes estratégicos de persecución que concentran más casos complejos

La complejidad es un aspecto importante a considerar en la investigación de actos de corrupción. Durante el año 2019, con ayuda de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, se construyó una matriz de criterios para clasificar la complejidad de los casos a partir de la identificación de su impacto, la lesividad, que en los casos más graves implican una afectación a toda la sociedad costarricense, la jerarquía que ostentan las personas involucradas y el perjuicio económico[5].

[4] El uso de este instrumento específico de valoración se estableció mediante memorando interno 08-OAPVD-2018, el contenido de la guía de entrevista es de carácter restricto al personal de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima.
[5] En el Anexo 5 de este documento puede consultarse la matriz elaborada.

Al aplicar la matriz de criterios de priorización a los casos que tramita la FAPTA se tiene que para el año 2020 un 18% de los casos tienen una complejidad alta (lo que corresponde a 77 expedientes); los casos de complejidad media representan un 17% (71 expedientes) y los casos de baja complejidad constituyen un 64% del total (269 casos).

Gráfico 1. Casos según complejidad activos en FAPTA a enero de 2020



Fuente: Diagnóstico de Circulante de FAPTA, 2020

Los casos de corrupción más complejos provienen de tres áreas: desarrollo de infraestructura y contratación de obra pública; telecomunicaciones y corrupción política. Casi en su totalidad son casos de altísima y alta complejidad y se tramitan desde la FAPTA San José, aunque también hay casos en oficinas regionales de la FAPTA como Pérez Zeledón, Liberia, San Carlos y Alajuela.

Desarrollo de infraestructura

El desarrollo de infraestructura pública es el principal generador de casos complejos a investigar por parte de FAPTA. Esta área contempla lo referente a construcción de grandes obras, muchas de ellas mediante concesiones millonarias a empresas privadas o financiadas por el Estado con deuda externa mediante préstamos de entidades financieras internaciones (Banco Interamericano de Desarrollo-BID y otros). Los procesos de contratación administrativa, es

decir mediante los cuales el Estado concesiona o contrata a empresas son los mayores generadores de irregularidades en esta área. Dentro del conjunto de casos que se investigan los delitos más frecuentes son influencia contra la hacienda pública, peculado, enriquecimiento ilícito, pago irregular de contratos y los diversos cohechos.

Telecomunicaciones

El sector telecomunicaciones, es actualmente uno de los más dinámicos de la economía, comprende la transmisión y recepción de información por medio de ondas electromagnéticas. Vinculados a telecomunicaciones se investigan principalmente delitos de influencia contra la Hacienda Pública, peculado, fraude de Ley, nombramientos ilegales, tráfico de influencias y legislación o administración en provecho propio. En el área de telecomunicaciones hay grandes retos y desafíos por la complejidad de contrataciones públicas y privadas entre empresas y el Instituto Costarricense de Electricidad ICE.

Corrupción política

La corrupción política lesiona la transparencia electoral y el derecho de la ciudadanía a que los procesos de elección popular sean legítimos y respeten las normas establecidas en el Código Electoral. Las situaciones que se investigan tienen que ver principalmente con el financiamiento a través de medios irregulares o no establecidos por el Tribunal Supremo de Elecciones, durante comicios presidenciales y municipales de campañas políticas. El delito más frecuente es infracción al Código Electoral, en segundo lugar, se investigan también delitos sobre financiamiento de partidos políticos y estafa.

4. Movimiento general de trabajo periodo 2017-2021

Un conjunto de condiciones sociales[6] posibilita que la corrupción sea en este momento más visible y también que, gracias a la legitimidad que el Ministerio Público tiene ante la

[6] Algunas de estas condiciones son el acceso a la información mediante plataformas tecnológicas, la complejización de la escena política nacional, el quiebre del bipartidismo, la reducción del Estado y la globalización.

opinión pública y la ciudadanía, sea cada vez más denunciada. Desde el año 2018 se advierte un fenómeno de denuncia anónima y denuncia ciudadana directa que se consolidó en 2019, y que implica un cambio significativo, pues en el pasado la denuncia en estrado judicial de presuntos actos de corrupción era poco frecuente.

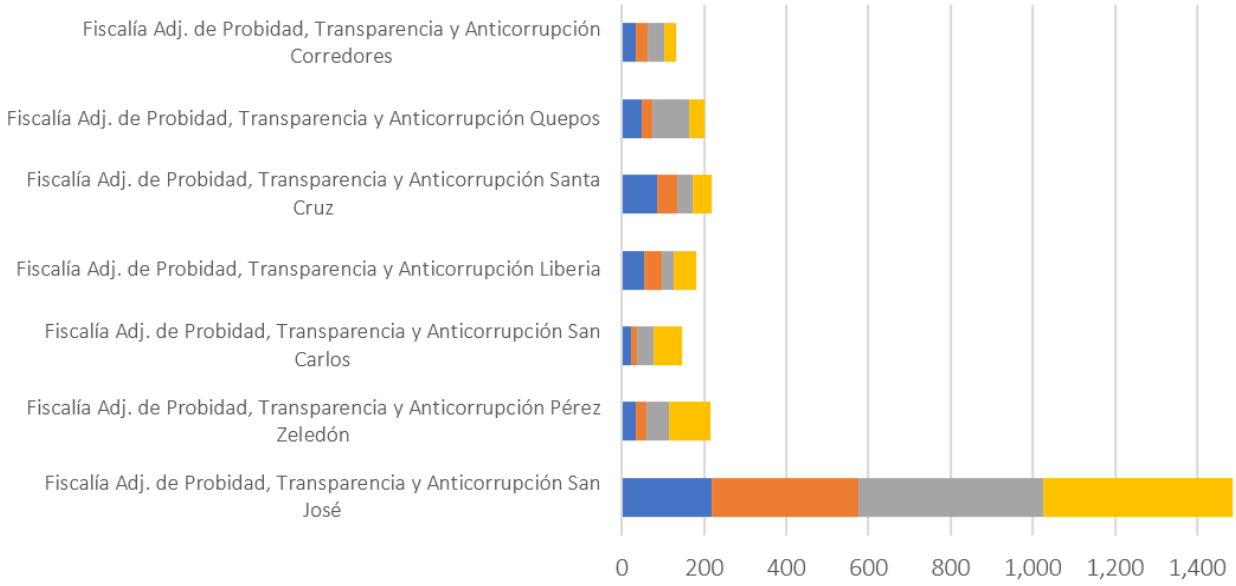
Esta mayor disposición a la denuncia se evidencia en la evolución de las estadísticas de valoración inicial y de casos ingresados para trámite. Durante 2020, y pese a la pandemia y las restricciones a la movilidad y atención presencial, ingresó una cantidad significativa de denuncias por correo electrónico, lo que motivó que se ampliara la metodología del tamizaje y de valoración inicial. A efecto de establecer una comparación temporal con periodos anteriores, se presentan a continuación datos de ingreso de asuntos para los años 2017 a 2020, según las estadísticas oficiales procesadas por la Dirección de Planificación e incluidas en el Informe 1027-PLA-MI-2021, dedicado al análisis del trabajo de todas las oficinas de FAPTA.

El incremento en la cantidad de casos entrados se advierte en las oficinas regionales de la FAPTA en Liberia, San Carlos y Pérez Zeledón. La oficina con mayor crecimiento comparativo de casos ingresados es San José, para el 2017 ingresaron 217 asuntos, mientras que, para el 2020 ingresaron un total de 462 casos, con un promedio de ingreso mensual de 41 casos nuevos. Al comparar la cantidad de los casos entrados entre el 2017 y el 2020 se observa un aumento de 53% en la cantidad total de asuntos ingresados.

Del 1 de enero hasta el 30 de setiembre de 2021 ingresaron un total de 773 casos[7] para revisión y conocimiento de la FAPTA. Los meses de julio y setiembre muestran datos de mayor ingreso para trámite.

[7] Este dato incluye los códigos 1218 y 1043 para los meses comprendidos entre enero y setiembre de 2021.

Gráfico 2. Asuntos entrados en las oficinas de la FAPTA. Periodo 2017 a 2020



	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción San José	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción Pérez Zeledón	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción San Carlos	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción Liberia	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción Santa Cruz	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción Quepos	Fiscalía Adj. de Probidad, Transparencia y Anticorrupción Corredores
2017	217	35	22	54	86	48	35
2018	359	26	14	42	48	26	29
2019	448	54	40	31	38	90	39
2020	462	99	71	54	46	37	28

Fuente: Dirección de Planificación. Informe 1027-PLA-MI-2021

Respecto a los asuntos terminados en las Fiscalías de Probidad, Transparencia y Anticorrupción durante el periodo de 2017 a 2020, se tiene que tal como se observa en el gráfico 3, la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción San José es la oficina que finaliza la mayor cantidad de asuntos, en el periodo del 2017 al 2020 ha tenido un incremento de un 61% que es equivalente a 276 asuntos. Para el 2020 un total de 456 asuntos, lo que corresponde a un promedio de 3 asuntos mensuales por persona Fiscal Auxiliar.

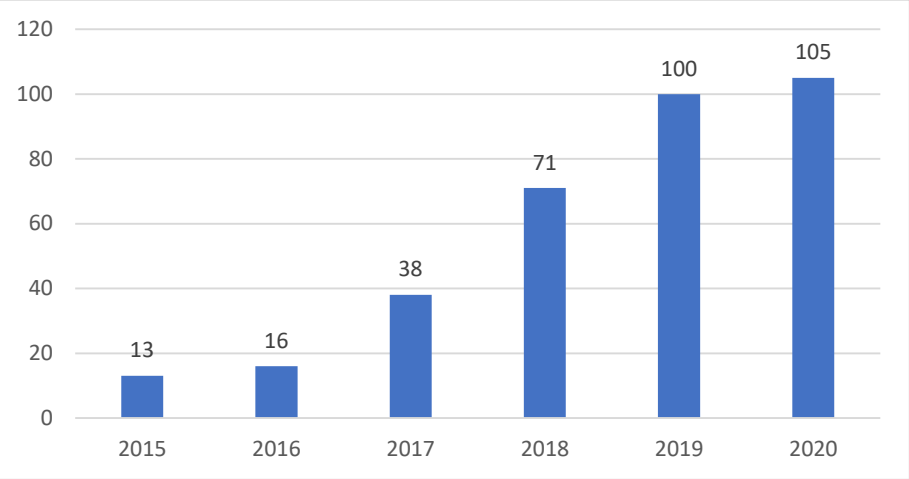
Gráfico 3. Asuntos terminados en las oficinas de la FAPTA. Periodo de 2017 a 2020

Fuente: Dirección de Planificación. Informe 1027-PLA-MI-2021

A partir de esta información se concluye que durante el periodo de 2017 a 2020, todas las oficinas de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción muestran un incremento en la cantidad de asuntos terminados; si se realiza la comparación con el 2017 se finalizaron en total 284 asuntos y para el 2020 se terminaron 879, por lo que se observa un aumento de un 68% equivalente a 595 asuntos. Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de setiembre de 2021 se concluyeron 1070 expedientes, lo que contempla los casos para revisión y las denuncias directas que ingresan a FAPTA.

La cantidad de acusaciones formuladas muestra un incremento sostenido y particularmente visible a partir del año 2017, pues para el año 2018 se duplica la cantidad de casos con este tipo de requerimiento, pasando de 38 a 71 acusaciones, tendencia que se mantiene para 2019, al lograrse un total de 100 requerimientos de acusación, es decir 29 más que en 2018. Respecto al periodo 2021 se tiene que al 30 de setiembre han sido formuladas 41 acusaciones fiscales.

Gráfico 4. Cantidad de acusaciones formuladas en FAPTA. Periodo 2015- 2020



Fuente: Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción con datos de SIGMA

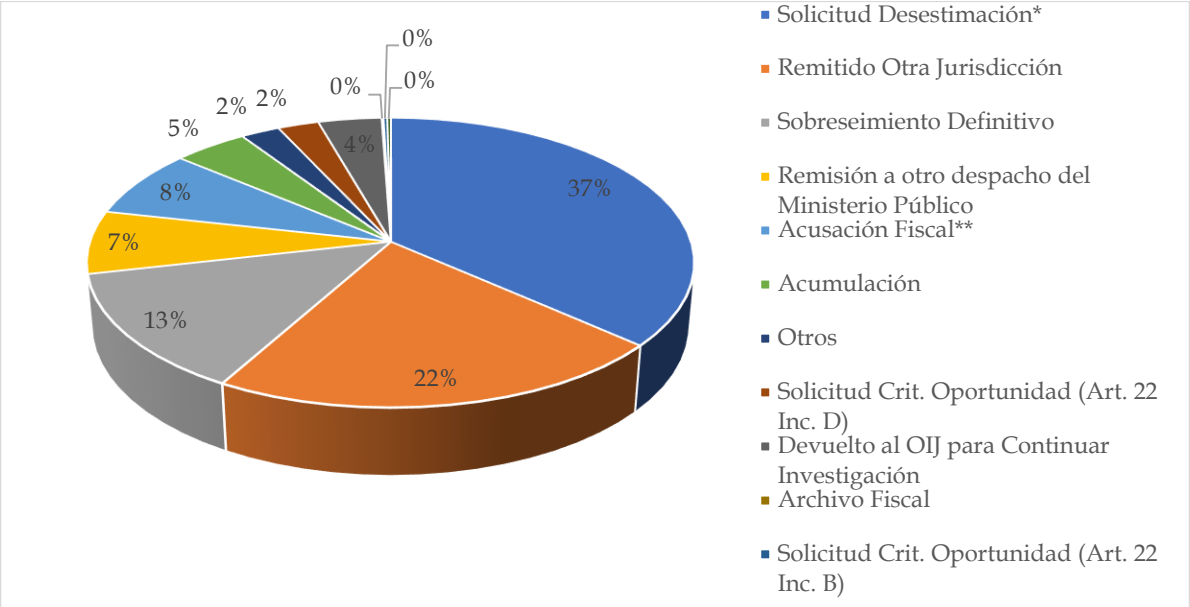
Según el más reciente informe de rendición de cuentas del Ministerio Público se tiene que hay un porcentaje de acusaciones de 5,93% del total de casos resueltos. No obstante, el informe 1027-PLA-MI-2021, elaborado por la Dirección de Planificación muestra que este porcentaje de acusaciones en el periodo 2020 es de un 8%, considerando todas las oficinas de la FAPTA.

Durante el periodo del 2020 se finalizaron 879 asuntos, un promedio de 78 asuntos mensuales; en primer lugar, con 321 asuntos corresponde a asuntos finalizados por solicitud de desestimación[8], lo que es equivalente 37%, en segundo lugar, se tiene el motivo de Remitido a otra Jurisdicción con 190 casos, lo que es equivalente al 22%, y, en tercer lugar, por Sobreseimiento Definitivo con 117 asuntos, lo que es equivalente al 14%. En el 2020 se

[8] Solicitud de desestimación incluye los datos de Solicitud Desestimación por Elementos Probatorios Insuficientes: no localización de la víctima, Elementos Probatorios Insuficientes: por ausencia de relato, Elementos Probatorios Insuficientes: agotó fuentes, por Imposibilidad de Proceder y por Atipicidad.

finalizaron un total de 67 casos por Acusación fiscal[9], lo que corresponde al 8% (Dirección de Planificación, 2021).

Gráfico 5. Asuntos terminados por motivo en la FAPTA. Año 2020



Fuente: Dirección de Planificación. Informe 1027-PLA-MI-2021

En ciertos casos se aplican medidas alternas, se trata de medios legales alternativos al juicio, a través de los cuales una persona imputada se somete a una serie de condiciones para dar por finalizado el proceso. Durante el año 2021 se presentaron ante el Juzgado Penal y el Tribunal Penal de Hacienda un total de 29 medidas alternas. De ellas 14 corresponden a una suspensión del proceso a prueba, 10 a conciliación y 5 procedimientos abreviados.

5. Grupo de trabajo para atención de la criminalidad organizada

Para la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, el fenómeno de crimen organizado se presenta como acto sociopolítico que desestabiliza el Estado democrático de Derecho, penetrando a lo interno de las instituciones del Estado, mediante la corrupción al más

[9] Acusación Fiscal corresponde a la suma de: Acusación Fiscal (Sin Acción Civil), Acusación Fiscal (Con Acción Civil Privada) y Acusación Fiscal (Con Acción. Civil Delegada).

alto nivel, comenzado con el financiamiento de campañas de partidos políticos con dineros y recursos provenientes de delitos graves, sobornos transnacionales, dineros del crimen organizado o bien como formas de fugar dineros para realizar actividades de legitimación de capitales.

Tomando en cuenta la conformación de grupos estructurados como criminalidad organizada, que funcionan de una forma compleja en sus estructuras e interacciones entre actores públicos y privados, así como la necesidad de enfocar los esfuerzos de la FAPTA en la investigación de estos casos de muy alta complejidad se creó en el año 2021 un grupo de trabajo encargado de investigar casos de crimen organizado relacionados con corrupción y corrupción política. Estas investigaciones requieren de una atención específica y constante, que amerita dedicar a personal altamente capacitado en su abordaje y desarrollar una metodología interna específica (Memorando 01-2021).

6. Área de Impugnaciones

6.1. Objetivos centrales y justificación

El proceso penal costarricense establece, en sus distintas etapas, la posibilidad de que el Ministerio Público solicite que se anule una decisión judicial oponiendo razones legales o reglamentarias. Como parte del proceso de reorganización de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, se designó un fiscal con capacitación y habilidades conforme a un perfil por competencia en la actividad recursiva, que asumiera en lo consiguiente la labor de impugnar las resoluciones jurisdiccionales. Con esta decisión se buscó mejorar la calidad y efectividad de los recursos además de su alineamiento con los objetivos del despacho y las políticas de persecución en materia de delitos funcionales.

6.2. Control sobre la actividad jurisdiccional

La actividad que desarrolla el fiscal de impugnaciones de FAPTA, está dirigida a controlar las decisiones jurisdiccionales de conformidad con la directriz 16-ADM-2011 de la

Fiscalía General de la República; asimismo, le corresponde revisar periódicamente los pronunciamientos más relevantes de los Tribunales de Apelación de Sentencia Penal y de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en procura de facilitar la definición de líneas recursivas, la actualización de criterios jurisprudenciales y la detección de precedentes contradictorios. Desde el área de impugnaciones se realiza un control de criterios interpretativos sobre la unidad y coherencia del orden normativo en materia de delitos funcionales, con esta labor se depuran las interpretaciones discordantes y contradictorias que asumen las distintas integraciones del Tribunal de Juicio y del Tribunal de Apelación de Sentencia del Segundo Circuito Judicial de San José, con la finalidad de revertir por medio de los recurso de apelación de sentencia y el recurso extraordinario de casación ante la Sala de Casación Penal.

6.3. Cantidad de apelaciones declaradas con lugar

En el periodo 2019 se formularon trece (13) recursos de apelación de sentencia de los cuales doce (12) fueron admitidos y declarados con lugar. Por su parte en el año 2020 fueron presentados once (11) recursos de apelación de sentencia, de los cuales nueve (9) se declararon con lugar. En el periodo 2021 se presentaron once (11) recursos de apelación de sentencia, de los cuales uno (1) fue declarado con lugar y diez (10) se encuentran pendientes de resolver por los órganos competentes10. En términos generales el 87,5% de los recursos que se presentan son efectivos según las pretensiones de la FAPTA.

6.4. Contribución con el avance y desarrollo de cambios jurisprudenciales

Al resolver recursos de casación interpuestos por el fiscal destacado en impugnaciones de la FAPTA los magistrados y magistradas titulares de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en su función de unir y orientar las múltiples interpretaciones sobre la

[10] En anexos 1 y 2 puede apreciarse el detalle de los recursos de impugnación resueltos y por resolver.

aplicación del derecho, han emitido precedentes para el tratamiento de los delitos contra los deberes de la función pública, lo cual permite un control de criterios interpretativos.

Por ejemplo, en la sentencia 2021-00699 del treinta de junio del año 2021, la Sala de Casación Penal consolidó la postura del Ministerio Público en torno a la limitación para recurrir la doble absolutoria recaída en juicio que establece el ordinal 466 bis del Código Procesal Penal. En la sentencia 2021-00502 del trece de mayo de 2021, el máximo tribunal penal descartó que en virtud de un error legislativo, se presente una derogatoria tácita de la pena accesoria para ejercer cargos públicos.

7. Proyecto Estratégico Modelo de Abordaje de Casos Penales de Corrupción

Uno de los proyectos más relevantes para la FAPTA es el "Modelo de Abordaje de Casos Penales de Corrupción", ejecutado por un equipo de trabajo conformado por fiscales y personal profesional de distintas disciplinas, quienes lo desarrollarán en un plazo de cinco años y contando únicamente con recursos previamente existentes en el despacho (por lo que no genera una inversión adicional a la institución). El objetivo principal es instalar mecanismos y procesos para un abordaje de los casos de corrupción según su lesividad, maximizar los recursos existentes y disminuir el plazo de las investigaciones, como resultado del establecimiento de grandes objetivos de persecución y de esquemas de trabajo acordes al perfil del talento humano.

Este proyecto forma parte del Portafolio de Proyectos Estratégicos del Poder Judicial y se encuentra alineado con la planificación quinquenal institucional, en este sentido contribuirá al eje de resolución oportuna de conflictos, en una materia que es relevante para la opinión pública por sus impactos económicos, sociales, culturales e implicaciones.

Al día 1 de diciembre de 2021 este proyecto cuenta con un porcentaje de ejecución del 50%[11], se encuentra al día en la programación establecida y se ha logrado concretar, entre otros productos, un diagnóstico de circulante que analiza la composición y distribución de los casos

[11] Los porcentajes de avance esperado y actual se encuentran registrados en el sitio Project On Line construidos para el seguimiento y se actualizan según el reporte de actividades realizadas.

activos según los ejes estratégicos establecidos en la Política de Persecución, se han definido criterios para evaluar la experticia y experiencia del personal fiscal en la fase de investigación.

Conclusiones

En el contexto centroamericano de las últimas dos décadas la corrupción emerge como una problemática preponderante por sus efectos en el desarrollo social de los países. Nuevas circunstancias le dan un carácter distintivo a este fenómeno, tal es el caso de las relaciones de interdependencia y redes que son posibles en el marco de la globalización, la aparición de nuevos actores sociopolíticos y estructuras de crimen organizado. Con características de novedad, no obstante, el trasfondo de las distintas formas y manifestaciones de la corrupción continúa siendo las relaciones de poder.

El acceso diferencial a los recursos materiales y simbólicos de los cuales se prevalecen personas y grupos con la finalidad de obtener beneficios de diversa índole en detrimento del interés colectivo persiste como una motivación de los actos de corrupción y delitos contra los deberes de la función pública; funciona como un mecanismo de acaparamiento y en ese sentido profundiza las desigualdades sociales que están en su origen.

Desde este punto de vista, la corrupción expresa algo mucho más profundo y complejo. No se trata únicamente de la aparición de conductas desviadas que son cometidas desde posiciones de privilegio por personas aisladas, lo que subyace y articula estas conductas es una estructura de despojo e inequidad de larga data que reproduce relaciones de asimetría y que genera un escenario de violación de los derechos humanos de amplias mayorías en Latinoamérica.

En estas lógicas la institucionalidad del estado frecuentemente es utilizada para generar condiciones que permitan la persistencia en el tiempo de prácticas ilegales de apropiación de

recursos públicos, limitando de muchas formas el abordaje preventivo y represivo. Esto permite comprender el debilitamiento sistemático de los órganos que se encargan de fiscalización y control y también del abordaje judicial en muchos países de la región centroamericana.

Cuando un acto de corrupción pública se materializa es evidente que fallaron los controles y contrapesos que debieron operar para evitar su génesis. Por esta razón el abordaje de este tipo de delincuencia debe considerar también la participación de un conjunto de instancias que funcionan como barreras y que, dentro de ellas, la sanción penal es la última estación, en tanto interviene cuando ya ha ocurrido el delito y se ha generado un daño social.

En las circunstancias descritas, el rol de las fiscalías anticorrupción va más allá del ámbito represivo. Desde el entendimiento de la función que tiene en la gobernabilidad democrática, la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de Costa Rica ha optado por un cambio de paradigma en el abordaje de la problemática que le reconoce en su dinamismo, multidimensionalidad y complejidad. El informe de resultados plasmado en este documento sistematiza la perspectiva que ha dado lugar al establecimiento a partir del año 2018 de un nuevo modelo de trabajo.

Todas las áreas de actuación se han visto modificadas, pues prevalece ahora una visión de procesos articulados dentro de una estructura organizacional interdisciplinaria, en la cual se complementa el abordaje jurídico, con el aporte de otras disciplinas. El desarrollo se ha dado en tres ámbitos que estructuran el quehacer de la FAPTA: en primer lugar, el referente al valor de la probidad; en segundo lugar, desde la transparencia en los vínculos con la sociedad y finalmente desde las acciones articuladas en la investigación y sanción contra la corrupción.

Uno de los logros principales del periodo analizado es la aplicación de la Política de Persecución Penal que se enfoca en las diversas manifestaciones del fenómeno de la corrupción en Costa Rica y que ha permitido ampliar el rango de acción trascendiendo lo público y local para contemplar la corrupción privada y transnacional, la corrupción se entiende ahora como un fenómeno sistémico. Mediante la política de persecución se establece también la

independencia funcional y de actuaciones de este órgano para blindarlo de presiones que deriven de relaciones jerárquicas dentro del Ministerio Público y el Poder Judicial.

Los desarrollos en el área de probidad tienen que ver con la consolidación de procesos y procedimientos que garanticen un régimen laboral basado en la integridad, que da inicio con una selección del personal basada en criterios técnicos, éticos y competenciales previamente definidos y que continúa reforzándose a lo largo de la trayectoria laboral para el desarrollo continuo de capacidades para la toma de decisiones, siguiendo principios éticos. Las instancias internas de control y valoración de riesgos tienen un rol fundamental en la detección temprana y monitoreo de posibles faltas a la probidad y conflictos de interés.

En el área de transparencia se han establecido lineamientos de comunicación que garantizan el acceso a la información de interés público sin afectar la confidencialidad de las investigaciones y que permiten atender desde un área especializada las crecientes solicitudes de ciudadanía, medios de comunicación, academia e instituciones. Además, se ha definido y desarrollado una línea de trabajo permanente que coadyuva a la contención de la corrupción por medio de acciones articuladas con la ciudadanía y medios de comunicación locales.

El área anticorrupción gestiona lo referente a los casos y sus investigaciones. Mediante el establecimiento de un área dedicada a la admisibilidad y valoración inicial se ha fortalecido el acceso a la justicia y a la denuncia; las cifras reflejan un ingreso creciente de situaciones que han ameritado una valoración y que revelan una mayor disposición ciudadana a la denuncia directa en estrado judicial. Desde esta área se atienden las denuncias anónimas y se gestiona la protección de personas denunciantes cuando es necesario.

Según la visión que establece la política de persecución penal el abordaje actual de la corrupción requiere trascender la esfera de las actuaciones individuales para identificar sus vinculaciones con estructuras organizadas. Con la finalidad de investigar adecuadamente los casos complejos de corrupción bajo estructura de crimen organizado se creó un grupo de trabajo específico conformado por personas calificadas dentro de la institución, quienes a partir del año 2021 lideran estas investigaciones.

Del análisis de las estadísticas de los últimos cinco años se desprende que existe una mayor disposición a la denuncia y que el Ministerio Público representado por FAPTA, cuenta con la legitimidad y confianza de las personas que han decidido poner en su conocimiento presuntos actos de corrupción para que sean investigados. Así se refleja en las estadísticas de valoración inicial y de casos ingresados para trámite en el periodo 2017-2021 que muestran una tendencia creciente a lo largo del tiempo. Los datos estadísticos muestran también un incremento en la cantidad de asuntos terminados por la FAPTA y en la cantidad de acusaciones: en el año 2015 se formularon trece acusaciones mientras en el año 2020 se formularon ciento cinco.

Nuevos desafíos se visualizan ante cambios sociales y situaciones que ya se encuentran en marcha, como lo son la lucha contra la criminalidad organizada en aparatos de poder más allá de la función pública, el rol de empresas transnacionales cuya actividad puede tener una implicación relevante en la materia, el surgimiento de nuevas divisas digitales con tecnologías de encriptación, entre otras dinámicas. En este contexto de complejidad creciente del fenómeno de la corrupción es urgente estrechar los lazos de colaboración.

Así como la corrupción y el crimen organizado trascienden fronteras, es necesario que existan acciones conjuntas, bajo estrategias regionales institucionales, que transciendan la labor de las entidades públicas más allá de sus países, y también que articulen a la sociedad civil contra la corrupción en Centroamérica. Finalmente, algunos temas que podrían tomarse en cuenta en una estrategia regional de este tipo son:

- ✓ Impulsar el fortalecimiento de las instituciones entre estas, las fiscalías y Ministerios Públicos, tanto en su aspecto técnico como presupuestario, con miras a mejorar su capacidad para investigar, procesar y sentenciar casos de corrupción.
- ✓ Identificar y revisar las normativas regionales con que se cuenta en los países para el combate a la corrupción, tanto leyes, como reglamentos internos institucionales.
- ✓ Impulsar mecanismos regionales para la protección de los operadores de justicia activos, principalmente fiscales, jueces y personal judicial vinculado a las investigaciones penales.

- ✓ Mejorar el intercambio de información regional relacionado con las mejores prácticas anticorrupción e impunidad a través de convenciones, grupos de trabajo, talleres, evaluaciones, entre otros.
- ✓ Crear mecanismos para involucrar a la sociedad civil, que trabaja contra la corrupción, impunidad y a favor de la transparencia.

Estos y otros desafíos y retos configuran el panorama de las acciones para contrarrestar, prevenir y erradicar la corrupción, de acuerdo a estas necesidades hoy más que nunca es necesaria la cooperación entre distintos sectores para amplificar los esfuerzos y lograr un impacto mayor que propicie sociedades inclusivas con esquemas de gobernanza democrática sólidos.

Bibliografía y fuentes consultadas

Circulares, instructivos y directrices

Circular 03-PPP-2010. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 11-ADM-2018. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 10-ADM-2019. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 13-ADM-2019. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 20-ADM-2019. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 72-2019. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 03-ADM-2020. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Circular 20-ADM-2020. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Directriz Administrativa Número 01-2019 del 24 de enero de 2019. Metodología interna de tamizaje de denuncias y su adenda. Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público, Poder Judicial, Costa Rica.

Instructivo General 01-2016. Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.

Controles de despacho

Álvarez Pérez, M. (2021). *Notas para valoración* (Control de FAPTA). Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público.

Bermúdez Castillo, A. (2021). *Minutas e informes de trabajo de campo, proyectos de gestión social*. (Control de FAPTA). Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público.

Rodríguez Ovares, C. (2021). *Control de impugnaciones* (Control de FAPTA). Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público.

Vargas Gutiérrez, A. (2021). *Denuncias anónimas* (Control de FAPTA). Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público.

Memorandos internos

Memorando FAPTA-MEMO 01-2019. Asunto: Actualización de Registros y controles obligatorios del despacho. Comunicado el 4 de octubre de 2019.

Memorando FAPTA-MEMO 01-2020. Asunto: Lineamientos para realizar ascensos para el puesto de fiscal en FAPTA. Comunicado el 10 de febrero de 2020.

Memorando FAPTA-MEMO 03-2020. Asunto: Abordaje por parte de FAPTA en cuanto la administración de riesgos por prescripción en causas penales que ingresan provenientes de fiscalía territoriales y fiscalías especializadas del Ministerio Público por delitos funcionales y/o de corrupción. Comunicado el 7 de setiembre de 2020.

Memorando FAPTA-MEMO 01-2021. Asunto: Funcionamiento del grupo de crimen organizado de FAPTA. Comunicado el 06 de mayo de 2021.

Normativa

Carta Iberoamericana de Derechos de las Víctimas. (2012). Cumbre Judicial Iberoamericana.

Código Procesal Penal. (Ley N 7594, 1998). San José, Costa Rica.

Ley 8422 contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. San José, Costa Rica.

Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales. (Ley N 8968, 2011). Costa Rica.

Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal. (Ley N 8720, 2009). Costa Rica

Estadísticas e informes especiales

Bermúdez Castillo, A. (2020). Diagnóstico de Circulante de FAPTA según los ejes estratégicos de persecución penal. Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio Público, Poder Judicial, Costa Rica.

Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Informes periódicos del proyecto de Estudios de Opinión Pública para los años 2018, 2019, 2020 y 2021. Disponibles en ESTUDIOS DE OPINIÓN - CIEP UCR

Dirección de Planificación (2021). Informe 1027-PLA-MI-2021 Análisis del trabajo de todas las oficinas de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción. Poder Judicial.

Jiménez Robleto, C. (2019). Guía didáctica en delitos de corrupción. Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público, Poder Judicial, Costa Rica.

Unidad Administrativa del Ministerio Público (2021) Datos estadísticos desagregados sobre composición del personal de la FAPTA.

Convenciones y tratados internacionales

Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Disponible en https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ratificada por el artículo 1 del decreto ejecutivo N° 33540 del 9 de enero de 2007. Disponible en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58664&nValor3=65134&strTipM=TC

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA). Adoptada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 29 de marzo de 1996. Disponible en https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1987/convencion-interam-2005.pdf

Anexos

Anexo 1. Distribución anual del personal de FAPTA por género, según la clase de puesto. Serie 2017-2021

Género

Mujeres

Clase de puesto	2021	2020	2019	2018	2017
Fiscal Adjunto 2					
Fiscal Adjunto 1	1	1	1		
Fiscal	6	5	4	3	4
Fiscal Auxiliar	21	18	13	14	11
Coordinador Judicial 2	1	1	1	1	1
Profesional 2	2	2	2	2	2
Técnico Judicial 2	13	10	8	8	6
Técnico Jurídico			1	1	
Total	44	37	30	29	24

Nota: Debido a la rotación de personal, se toma en cuenta la persona titular de la plaza en su condición de propiedad o vacante, al finalizar cada año.

Hombres

Clase de puesto	2021	2020	2019	2018	2017
Fiscal Adjunto 2	1	1	1	1	
Fiscal Adjunto 1					1
Fiscal	4	3	2	3	2
Fiscal Auxiliar	8	8	7	6	6
Coordinador Judicial 2					
Profesional 2					
Técnico Judicial 2	9	5	7	7	7
Técnico Jurídico	3	3	3	3	3
Asistente Administrativo 2					1
Total	25	20	20	20	20

Nota: Debido a la rotación de personal, se toma en cuenta la persona titular de la plaza en su condición de propiedad o vacante, al finalizar cada año.

Total según género

Género	2021	2020	2019	2018	2017
Mujeres	44	37	30	29	24
Hombres	25	20	20	20	20
Total	69	57	50	49	44

Fuente: Unidad Administrativa del Ministerio Público Distribución 2017-2021.

Anexo 2. Distribución anual del personal según condición de nombramiento y clase de puesto

Condición de nombramiento

Personas propietarias

Clase de puesto	2021	2020	2019	2018	2017
Fiscal Adjunto 2					
Fiscal Adjunto 1	1	1	1		1
Fiscal	5	5	6	6	3
Fiscal Auxiliar	17	16	16	15	4
Coordinador Judicial 2	1	1	1	1	1
Profesional 2					
Técnico Judicial 2	14	13	6	6	4
Técnico Jurídico	3	3	3	3	3
Total	41	39	33	31	16

Personas Interinas

Clase de puesto	2021	2020	2019	2018	2017
Fiscal Adjunto 2	1	1	1	1	
Fiscal Adjunto 1					
Fiscal	5	3			3
Fiscal Auxiliar	12	10	4	5	13
Coordinador Judicial 2					
Profesional 2	2	2	2	2	2
Técnico Judicial 2	8	2	9	9	9
Técnico Jurídico			1	1	
Asistente Administrativo 2					1
Total	28	18	17	18	28

Total según condición

Clase de puesto	2021	2020	2019	2018	2017
Personas propietarias	41	39	33	31	16
Personas interinas	28	18	17	18	28
Total	69	57	50	49	44

Fuente: Unidad Administrativa del Ministerio Público Distribución 2017-2021. Distribución 2017-2021.

Anexo 3. Recursos de apelación de sentencia penal declarados con lugar

Recursos de apelación de sentencia penal declarados con lugar			
Periodo 2019		**Periodo 2020**	
Expediente	**Voto**	**Expediente**	**Voto**
13-000091-061-PE	2019-1674	12-000199-455-PE	2021-715
12-003384-059-PE	2019-1997	10-000032-615-TP	2020-619
08-022871-042-PE	2019- 1589	15-002744-042-PE	2021-123
16-000020-033-TP	2019-1425	11-000243-567-PE	2020-492
11-000330-277-PE	2019-1218	15-200097-630-PE	2020-876
09-004071-057-PE	2019-1858	09-002942-283-PE	2021-699 de casación con lugar en reenvío
15-002696-057-PE	2019-2227	17-000084-1218-PE	2020-1434
14-002536-175-PE	2019-2211	13-014826-042-PE	2021-420
13-001723-058-PE	2020-338	12-000457-062-PE	2021-228
13-003609-305-PE	2019-1959		
12-200704-456-PE	2021-15		
15-000003-515-PE	2020-399		
16-000104-988-PE	2020-1860 de casación con lugar en reenvío		

Fuente: Respaldos del Fiscal de impugnaciones

Anexo 4. Recursos de apelación de sentencia penal formulados durante el año 2021

Recursos de apelación de sentencia penal 2021		
14-002536-175-PE	Pendiente de resolver	
15-010231-042-PE	Pendiente de resolver	
15-002400-369-PE	Voto 2021-1136 Sin lugar	Casación pendiente de resolver
15-024836-042-PE	Pendiente de resolver	
18-00089-1218-PE	Pendiente de resolver	
06-200220-472-PE	Pendiente de resolver	
13-002924-042-PE	Voto 2021-1439 Con lugar	
13-200113-801-PE	Pendiente de resolver	
17-000335-1292-PE	Pendiente de resolver	
16-005293-305-PE	Pendiente de resolver	
16-001394-414-PE	Pendiente de resolver	

Fuente: Respaldos del Fiscal de impugnaciones

Anexo 5. Criterios de complejidad de los casos en investigación

Matriz de criterios para definir complejidad			
Variables	**Complejidad Alta (A)**	**Complejidad Media (B)**	**Complejidad baja (C)**
Impacto	Nacional	Regional	Cantón o distrito
Lesividad	Toda la sociedad	Población Vulnerable	Grupo social específico
Puesto personas imputadas	Jerarca	Jerarca-Mando intermedio	Mando intermedio-Operativo
Monto aproximado del perjuicio económico	Alto (miles de millones)	Medio (centenares de millones)	Bajo (decenas de millones)
Informes pendientes	Tres	Dos	Uno

Fuente: Elaboración propia a partir de las matrices diseñadas por la Dirección de Planificación del Poder Judicial

Anexo 6. Fotografías de actividades relevantes periodo 2017-2021

Actividad: Reunión inicial de jerarcas sobre la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción, año 2019. En primer plano la señora Marta Acosta, Contralora de la República junto a doña Emilia Navas y Carlos Meléndez.

Actividad: Participación del Fiscal Adjunto de FAPTA en conferencia de prensa, año 2019. En la fotografía la entonces Fiscala General Emilia Navas en compañía de Carlos Meléndez y Jose Pablo Miranda.

Actividad: Taller en el marco del día internacional contra la corrupción, diciembre de 2019. En la fotografía aparece una parte del personal de la FAPTA, en primera línea la entonces Fiscala General Emilia Navas y el señor Carlos Meléndez, Fiscal Adjunto de FAPTA.

Actividad: Taller de validación modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público, marzo de 2020. En la fotografía aparecen integrantes de distintas organizaciones sociales e instituciones junto a Andrea Bermúdez, socióloga de FAPTA y Carlos Meléndez, fiscal adjunto de FAPTA.

Actividad: Taller sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, medidas relativas al Poder Judicial, impartido por la UNODC, febrero 2019. En la fotografía una parte del personal de FAPTA junto a las representantes de UNODC y la fiscala adjunta Mayra Campos.

Actividad: Reunión en el marco del mapeo de actores sociales para el cantón de San Carlos, abril 2019. En la fotografía Andrea Bermúdez, socióloga de FAPTA junto a los integrantes de la Junta de Salud del Hospital de San Carlos.

Actividad: Ambas fotografías corresponden a la exposición de resultados y proyecciones del personal fiscal coordinador y profesional de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) realizado durante enero de 2020