

**CIRCULAR ADMINISTRATIVA**

DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 1, 13, 14 Y 25 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO, SE PONEN EN CONOCIMIENTO DE LOS Y LAS FISCALES LAS SIGUIENTES INSTRUCCIONES DEL FISCAL GENERAL, LAS CUALES DEBEN SER ACATADAS DE INMEDIATO, A EFECTO DE CREAR Y MANTENER LA UNIDAD DE ACCIÓN E INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES EN EL MINISTERIO PÚBLICO.

DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE CONTROL INTERNO Y LA CIRCULAR FGR N° 10-2006, ES RESPONSABILIDAD DE LOS FISCALES ADJUNTOS QUE LAS MISMAS SEAN CONOCIDAS Y APLICADAS POR LOS FISCALES ADSCRITOS A SU FISCALÍA.

**Política de Persecución Penal en delitos funcionales y de corrupción dentro del Ministerio Público impartida por la Fiscalía General de la República a la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA).**

**Áreas sensibles de comisión de actos de corrupción con gran impacto nacional y consecuencias por violación de derechos económicos, sociales, culturales y que ponen en riesgo el Estado de Derecho y los Derechos Humanos:**

**I Motivación.**

“Una política de persecución penal (PPP) implica, desde el reconocimiento de la existencia de recursos limitados,

- concentrar la acción persecutoria en determinados tipos delictivos o formas delictivas,

- privilegiar el uso del juicio oral para aquellos tipos y formas de delito que se consideren más dañosos,
- graduar el uso de las llamadas salidas alternativas de acuerdo a los niveles de daño social que ocasionen determinados delitos o formas de comisión, y
- poner de lado la persecución de transgresiones de la ley penal que, según se estima, ocasionan un daño social mínimo<sup>1</sup>.

La determinación de tales categorías debe estar sujeta a revisión periódica, de modo que la PPP responda adecuadamente a condiciones que son cambiantes, tanto en la sociedad costarricense como en la sociedad internacional y, en particular, en la actuación delictiva. Esta necesidad apunta a un primer elemento requerido a

<sup>1</sup> La necesidad de una PPP se acrecienta si fuera cierto que, en Costa Rica, “resulta cada vez más frecuente la propensión de la ciudadanía a utilizar el Derecho Penal como instrumento para solucionar problemas sociales que no han podido abordarse desde la política pública” (*Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, Undécimo informe [2004] p. 252). Sobre este punto se vuelve en el apartado 4 de este informe.

los efectos de establecer la PPP: información precisa acerca del fenómeno delictivo. Sobre tal cuadro descriptivo, en un segundo momento debe establecerse qué delitos y formas delictivas son los más dañosos socialmente, concepto que no responde a criterios meramente cuantitativos (puesto que, como es evidente, el delito que más se comete no es necesariamente el que puede considerarse más dañoso)<sup>2</sup>.

Dicho lo anterior, tomando como base que la corrupción tiene distintas formas de presentarse **sistemáticamente**, en áreas del desarrollo de un país y posee una relación de dependencia con la delincuencia organizada, hechos que hacen más difícil su detección, prevención y sanción, por no ser homogénea.

Es por esta razón que los instrumentos internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción), amplía el problema de corrupción a crimen organizado y

---

<sup>2</sup> Pasara Luis. Informe consultoría para el Ministerio de Público de Costa Rica “Elementos para una política de persecución penal en Costa Rica” Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público de Costa Rica, contrato de préstamo No. 1377/OC entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo-Segunda Etapa del programa de modernización de la administración de justicia Ley 8273, pág. 2 año 2009.

establece la identificación de sectores vulnerables y sus factores determinantes<sup>3</sup>.

La presente política de persecución penal anticorrupción recaerá en los múltiples delitos o distintas formas de comisión que resultan más dañosas, es **decir de mayor lesividad**, vista de manera amplificada y extensiva, donde afecta más bienes jurídicos trascendentales, no solamente la probidad<sup>4</sup>, sino hechos que afectan el orden socioeconómico y político de un país o de una región, por ejemplo, los delitos políticos que afecta la institucionalidad de un Estado de Democrático de Derecho.

Con el presente enfoque de mayor lesividad en las transgresiones de los bienes jurídicos, cobra especial relevancia el aspecto de la antijuridicidad

---

<sup>3</sup> Existencia de rentas y beneficios (contrataciones/concesiones), Contexto social y cultural (convenciones sociales, líderes, percepciones del sector público) Oportunidades (instituciones débiles, discrecionalidad, falta de controles, falta de sanciones) , Racionalización ( justificantes, excusas, expectativas, creencias, antivalores), Presiones para el abuso ( económicas, Estado Capturado, físicas, psicológicas). Exposición de Ritter Cristina Experta Legal de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, en Taller sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la aplicación del su artículo 11 “Medidas relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público” realizada 26 de febrero del 2019. Ministerio Público de Costa Rica- Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción y Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público 2019.

<sup>4</sup> Ver Juan Carlos Cubillo Miranda. Memorado FAPTA 01-20013 “El Principio de Probidad en la Función Pública. Octubre 2013

material, lo que permitirá justificar la prioridad en la persecución penal, conforme a la teoría personal de lo injusto<sup>5</sup>

De aquella manera las y los fiscales anticorrupción deben analizar las acciones y omisiones típicas, **antijurídicas** y culpables más lesivas al desarrollo del país, en determinada región o sector, ampliando el bien jurídico de la probidad, pues del abuso y el desvío del poder, se representan no sólo corrupción pública, sino también corrupción privada, corrupción económica, corrupción judicial entre otras, convirtiéndose en delitos pluriofensivos.

Para reforzar lo supra señalado, debe tenerse presente la fórmula de equivalencia, **a menor desarrollo económico mayor nivel de corrupción**, razón por la cual corrupción no es un mero delito con contenido económico, sino tiene sus efectos por exclusión de políticas públicas para prevenir la desigualdad social dentro de los países menos desarrollados económicamente.

---

<sup>5</sup> Desvalor de la acción como desvalor del resultado. El desvalor de la acción consiste precisamente en la violación dolosa o culposa del bien jurídico. El desvalor del resultado, en los delitos de lesión y en los delitos de peligro concreto, consiste en querer el resultado previsto por el correspondiente tipo penal, que en estos delitos incluye la lesión o el peligro de lesión al bien jurídico. Ver Castillo González Francisco. El Bien Jurídico penalmente protegido. Editorial Jurídica continental. 2008 pág.35-36

Una **corrupción sistemática** tiene sus expresiones públicas y privadas -económicas, atentando contra los fundamentos democráticos de un sistema de gobierno que genera la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en el sistema de detección, prevención y sanción.

Características de la **corrupción sistemática**:

- Rebasa la esfera de lo público, se da entre particulares, entre empresas, corrupción entre transacciones internacionales con sobornos a funcionarios públicos.
- El fenómeno es de alta complejidad con una profesionalización bajo una división funcional para delinquir.
- Emplea formas para ocultar y encubrir las ganancias y montos sustraídos.
- Es privada y común a la delincuencia económica organizada (blanqueo de capitales, defraudación).
- Involucra el crimen organizado.
- Vinculación a la economía organizada, es transnacional y utiliza la economía global y societaria. Ejemplo: Soborno

transnacional y la responsabilidad de personas jurídicas.

- No se presenta sola se vincula con otras formas de delincuencia.

Debe haber un consenso público en definir políticas integrales para detectar, prevenir y luchar a nivel de sanciones la corrupción. Se requiere fortalecer los mecanismos de recuperación de activos, fortalecer la investigación, equipos policiales y auditores, mecanismos tecnológicos, reformas legales, ahora bien mientras se da aquel desarrollo y fortalecimiento esperado, el deber de la suscrita como Fiscal General de la República es emitir las presentes políticas de persecución penal de conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>6</sup>.

## **II.- Ejes estratégicos centrales de lucha contra la corrupción por parte de FAPTA- Ministerio Público.**

### **2.1. Causas tradicionales conocidas:**

- Procesos de privatización.
- Financiamiento de los partidos políticos.
- Excesos de burocracia en las instituciones públicas.

---

<sup>6</sup> Artículo 25 inc. a de la Ley Orgánica del Ministerio Público. Deberes y atribuciones del Fiscal General: A) Determinar la política general del Ministerio Público y los criterios para el ejercicio de la acción penal. B) Establecer la política general y las prioridades que debe orientar la investigación de los hechos delictivos.

### **2.2.- Causas ligadas a la Globalización:**

- Empresas multinacionales.
- Construcción de obra pública.
- Extracción de minerales.
- Telecomunicaciones y energía.
- Sobornos transnacionales.
- Geopolítica.

Teniendo claro lo supra señalado entre otras causas, para la suscrita como fiscal general, se imparte las siguientes instrucciones como política de persecución penal a la Fiscalía de probidad, transparencia y anticorrupción para que establezcan como objetivos estratégicos de persecución los siguientes:

- **Delitos de corrupción en el sector salud pública y medio ambiente.**

Específicamente que versen sobre la administración ilegal e indebida de las finanzas públicas de la Caja Costarricense de Seguros Social y el proceso de otorgamiento de permisos de viabilidad ambiental del Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena).

- **Delitos de corrupción cometidos en perjuicio de la educación pública (MEP).**

Específicamente en la administración y supervisión de los recursos dinerarios para inversiones en infraestructura y gestión eficiente por parte de las Juntas de Educación y autoridades públicas del Ministerio de Educación Pública.

- **Delitos de corrupción cometidos en Telecomunicaciones y Energía.**

En el manejo, gestión, contratación y administración de recursos para el desarrollo energético y de telecomunicaciones.

- **Delitos de corrupción en el desarrollo de infraestructura vial.**

En el manejo, gestión y administración de recursos, contrataciones en sus distintas modalidades (contratos directos, licitaciones públicas, licitaciones públicas internacionales etc), concesión de obras públicas entre Gobierno Central, Consejo de Concesiones y empresa privada.

- **Delitos de corrupción en el cooperativismo nacional.**

Siendo un fenómeno que responde a la autogestión, cogestión, en especial cooperativas de ahorro y crédito y otras cooperativas, por ser un factor de

desarrollo socio económico del país y de las regiones.

- **Delitos de corrupción política.**

Iniciará con el tema de origen de fondos para el financiamiento de campañas políticas de los distintos partidos, sin distinción alguna, a la recuperación por medio de deuda política de las agrupaciones políticas por medio del Tribunal Supremo de Elecciones, sus efectos de llegar al poder y a la administración pública como gobierno.

- **Delitos de corrupción dentro del régimen municipal.**

Versará sobre la correcta administración de los recursos por parte de las Municipalidades de los distintos cantones del país, enfocados en los órganos de toma de decisiones (Consejo Municipal y alcaldes y vice alcaldes). Bajo la fiscalización de la hacienda municipal bajo una gestión eficiente para el desarrollo socioeconómico de los distritos y cantones, para lo cual tendrá que coordinarse con las distintas instituciones públicas encartadas de la fiscalización.

- **Delitos de Corrupción judicial.**

Recaerán en los delitos funcionales cometidos con ocasión de cargo por

parte de las y los funcionarios judiciales (administrativos, jueces, fiscales, defensores públicos, Organismo de Investigación Judicial (OIJ)), contra los deberes de la función pública y la ley de corrupción y enriquecimiento ilícito.

- **Delitos de corrupción transnacionales.**

De conformidad con lo preceptuado por compromisos internacionales asumidos por las convenciones: la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, suscripta en Mérida, México (2003), en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela (1996), en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA); la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, suscrita en París, Francia (1997), en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE);

### **III.- Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.**

Será la encargada como órgano rector del Ministerio Público <sup>7</sup>, gozando de independencia funcional para la dirección de las investigaciones y sanción contra la corrupción, debiendo materializar las políticas de persecución penal dictadas por la suscrita como Fiscalía General, en estrategias de investigaciones y casos penales específicos junto con el Organismo de Investigación Judicial.

Su labor y función deberá ser garantizada mediante un blindaje de presiones políticas, económicas, sociales, mediáticas o de cualquier naturaleza que pongan en riesgo la objetividad, la legalidad de sus investigaciones y a sus componentes, quienes deben de poseer los más altos estándares de idoneidad y calidad de competencias técnicas - jurídicas, de comportamiento, conductuales, éticas y valores, conforme a las disposiciones de la Fiscalía General<sup>8</sup> y políticas del Poder Judicial en temas de probidad, integridad, valores y las instrucciones generales emitidas por la Fiscalía General de la República.

---

<sup>7</sup> Instructivo General 01/2016 “Fiscalías Especializadas se constituyen en rectorías a nivel nacional, teniendo las autoridad final de la definición de los criterios penales sustantivos y adjetivos a aplicar y en la definición de los estándares probatorios, así como los procedimientos válidos para el abordaje de los casos. Agosto 2016

<sup>8</sup> Circular 03-PPP-2010 “Políticas de Persecución penal en delincuencia organizada y gestión funcional del Ministerio Público, Noviembre 2010.

La Fiscalía FAPTA diseñará sus propias metodologías de trabajo internas para operativizar las políticas de persecución penal diseñadas, con el auxilio del organismo de investigación judicial o bien otras dependencias u órganos de control y/ o fiscalización, supervisión u otros que puedan generar productos de uso probatorio lícitamente para cumplir estos objetivos.

Cada año al finalizar cada mes de febrero se rendirá un informe ejecutivo de resultados de los casos penales que respondieron a esos objetivos estratégicos seleccionados como políticas de persecución penal definidas por la fiscalía general para su evaluación y para la definición de aquellas durante el mes siguiente, es decir marzo, para implementarlas para ese año en curso.

#### **IV. Aplicación de salidas y/o medidas alternas.**

Los lineamientos como política para la aplicación de salidas alternas en delitos de corrupción y delitos funcionales, contenidos en la circular 10-ADM-2019 de marzo del año 2019, se verán restringidos en tratándose de casos penales que respondan a objetivos estratégicos de la presente política de

persecución penal. No es que estarán prohibidas, sino deberá ser racionalizados su uso y debidamente fundamentados, bajo criterios de proporcionalidad para su aplicación de los distintos institutos procesales, debiendo analizarse la lesividad de los hechos, la conducta de los sujetos activos (funcionarios públicos y posición de poder y de decisión en la organización, sujetos equiparados, sujetos privados, empresarios nacionales y/o extranjeros involucrados), los daños económicos, los daños sociales, los perjuicios económicos o perjuicios de oportunidad por no tener las obras o servicios en un determinado tiempo al servicio del desarrollo humano de las comunidades en específico o el país, ocasionados como resultado o por la simple acción u omisión típica y antijurídica.

#### **VI.- PROCEDIMIENTO ESPECIAL ABREVIADO**

Dicho procedimiento especial se encuentra regulado en los artículos 373, 374 y 375 del Código de rito, y se pueden extraer los siguientes requisitos y características:

##### **Requisitos:**

- Imputado admita el hecho y consienta el procedimiento.

- Ministerio Público, querellante y actor civil manifiesten su conformidad.

El artículo 374 prevé la posibilidad de que se negocie una **rebaja en la pena de hasta un tercio**. Dicha posibilidad tiene como finalidad tornar atractivo el procedimiento para los imputados al valorar la posible pena a imponer en contraposición a la pena pactada en el abreviado. Por tal motivo negociar un abreviado sin reducción parece carecer de lógica desde la óptica de la defensa. En ese sentido, se rechazan posiciones que nieguen a priori la posibilidad de aplicar la reducción de la pena, principalmente porque se estaría incurriendo en una distinción que la propia ley no hace, lo cual rozaría incluso con la constitucionalidad del criterio. Siendo lo correcto analizar cada caso de forma particular, lo cual es además congruente con la naturaleza personalísima del proceso penal costarricense.

En definitiva, lo verdaderamente importante para la aplicación del procedimiento especial abreviado, es que el órgano fiscal realice una adecuada formulación de la pieza acusatoria, con claridad sobre la calificación jurídica y se realice un detallado análisis ex ante de la posible pena a imponer (incluyendo la

penalidad de los concursos y el delito continuado) a efectos de poder ponderar y valorar la reducción del tercio o negociarla dentro de dicho rango atendiendo las circunstancias propias y únicas de cada caso concreto.

En consecuencia, dependerá de cada caso y sus condiciones, es decir, el rebajo **puede ser desde 1 día hasta el tercio completo**.

**VII.** Se modifica la circular 03-PPP-2010, punto 7, en el siguiente sentido:

- a. Se modifican las funciones de reclutamiento y selección, que son competencia de la Unidad de Capacitación y Supervisión en conjunto de la Dirección de Gestión Humana,
- b. Se le amplía las funciones de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, en cuando a la persecución de los delitos, asimismo, se modifica su condición de órgano adscrito a la Fiscalía General de la República,
- c. y se reconoce como una Fiscalía Adjunta con Rectoría Nacional, con independencia funcional, dentro de los parámetros de esta política de persecución penal y de las obligaciones que le otorguen las leyes de forma específica.

**VIII. -Comuníquese.**

Comuníquese a FAPTA en la persona del Fiscal Adjunto de dicho despacho, quien será el encargado bajo su dirección de darlas a conocer a todo el personal de dicha fiscalía y de implementarlas.

Fiscalía General de la República, San José, a las trece horas del diecisiete de mayo del año dos mil diecinueve.

EMILIA NAVAS APARICIO  
FISCALA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
MAYO, 2019  
[ORIGINAL FIRMADO]

Las presentes disposiciones rigen a partir de su comunicación.