

Régimen preventivo de la corrupción pública

La presente investigación tiene como objetivo de estudio la corrupción, pero desde su perspectiva preventiva bajo un enfoque de derecho administrativo. Se desarrolla el marco teórico-conceptual, para lo cual se recurrió al estudio de la doctrina y las referencias de mecanismos implementados en Chile y Uruguay, tomados como sistemas más avanzados de los cuales se pueden extraer lecciones aprendidas. En el acápite siguiente se plasman los resultados de la investigación, con el desarrollo de cada uno de los mecanismos propuestos, dividido en las siguientes áreas: recurso humano, contratos públicos, declaraciones, sistema de control interno y atención denuncias, apertura gubernamental y leyes que resulta necesario aprobar en el país para contar con un régimen jurídico que fortalezca la prevención de la corrupción.

Posteriormente se desarrolla la necesidad de crear un órgano constitucional independiente que junta como rector del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción que lidere y articule los esfuerzos que se ejecutan en la materia para hacer una lucha contra la corrupción de forma efectiva.



Doctora en Derecho Universidad Estatal a Distancia (UNED), Doctora en Gestión Pública y Ciencias Empresariales Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Master en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública Universidad de Costa Rica (UCR). Abogada, contadora pública autorizada, auditora y administradora pública.



editorial académica española

Régimen preventivo de la corrupción

FOR AUTHOR USE

Jennifer Isabel Arroyo Chacón

editorial académica española



Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Régimen preventivo de la corrupción pública

Recomendaciones para las legislaciones latinoamericanas

Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Régimen preventivo de la corrupción pública

FOR AUTHOR USE ONLY

FOR AUTHOR USE ONLY

Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Régimen preventivo de la corrupción pública

**Recomendaciones para las legislaciones
latinoamericanas**

FOR AUTHOR USE ONLY

Editorial Académica Española

Imprint

Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this work is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: www.ingimage.com

Publisher:

Editorial Académica Española

is a trademark of

Dodo Books Indian Ocean Ltd., member of the OmniScriptum S.R.L
Publishing group

str. A.Russo 15, of. 61, Chisinau-2068, Republic of Moldova Europe

Printed at: see last page

ISBN: 978-620-2-23905-9

Copyright © Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Copyright © 2022 Dodo Books Indian Ocean Ltd., member of the
OmniScriptum S.R.L Publishing group

FOR AUTHOR USE ONLY

TABLA DE ABREVIATURA

Tabla de abreviaturas de conceptos

| Concepto | Abreviatura |
|---|-------------|
| Auditoría Interna | AI |
| Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway | COSO |
| Nueva Gestión Pública | NGP |
| Gobierno Electrónico | GE |
| Gobierno Abierto | GA |
| Sistema Institucional de Control Interno | SCI |
| Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional | SEVRI |

Tabla de abreviaturas de instituciones y organizaciones

| Nombre completo de la Organización | Abreviatura |
|---|--------------------|
| Alianza Anticorrupción | UNCAC |
| Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe | ARAC |
| Alianza para el Gobierno Abierto | OGP |
| Association of Certified Fraud Examiner | ACFE |
| Banco Mundial | BM |
| Centro de la Universidad de Costa Rica para el fortalecimiento de las organizaciones de la administración pública | CICAP |
| Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo | CLAD |
| Consejo Nacional de Rectores | CONARE |
| Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada | CONESUP |
| Contraloría General de la República de Costa Rica | CGR-CR |
| Comisión Nacional de Ética y Valores | CNEV |

| | |
|---|-------------------|
| Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway | COSO |
| Defensoría de los Habitantes | DH |
| División de Fiscalización Operativa y Evaluativa | DFOE |
| Instituto de Auditores Internos de Costa Rica | IAICR |
| Ministerio de Educación Pública | MEP |
| Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico | OCDE |
| Organización de Estados Americanos | OEA |
| Organización de las Naciones Unidas | ONU |
| Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito | UNODC |
| Pequeñas y Medianas empresas | PYMES |
| Procuraduría de la Ética Pública de Costa Rica | PGR-Ética Pública |
| Sistema Nacional de Ética y Valores | SNEV |

Tabla de abreviaturas de Legislación

| Nombre de la Ley o Convención | Siglas |
|--|--------|
| Convención Interamericana de lucha contra la corrupción de los países miembros de la OEA | CICC |
| Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción | UNCAC |
| Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos Públicos de la Organización de las Naciones Unidas | CICCP |
| Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) | CCCFPE |
| Código de Ética | CDE |

| | |
|--|-------------------------------|
| Código de Conducta | CDC |
| Constitución Política | CP |
| Código Penal | Ley N° 4573 |
| Estatuto del Servicio Civil | Ley N° 1581 |
| Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia | Ley N° 7476 |
| Ley de creación de la UNED | Ley N° 6044 |
| Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas | Ley N° 8262 |
| Ley Fundamental de Educación | Ley N° 2160 |
| Ley de Contratación Administrativa | Ley N° 7494 |
| Ley de Transparencia de las contrataciones administrativas | Ley N° 9593 |
| Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en Costa Rica | Ley N° 8.422 |
| Ley del Lobby e intereses particulares de Chile | Ley N° 20.730 |
| Ley sobre acceso a la información pública de Chile | Ley N° 20.285 |
| Ley de acceso a la información pública de Uruguay | Ley N° 18.381 |
| Ley General de Control Interno | Ley N° 8292 |
| Ley General de la Administración Pública | Ley N° 6227 |
| Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios | Ley N° 9158 |
| Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas | Ley N° 9635 |
| Ley de Salarios de la Administración Pública | Ley N° 2166 |
| Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica | Ley N° 9736 |
| Creación de la Comisión Nacional de Formación y Rescate de Valores | Decreto Ejecutivo No. 17908-J |

| | |
|---|---------------------------------------|
| Conformación de comisiones institucionales de valores | Decreto Ejecutivo No. 23944-J |
| Reglamento del Estatuto de Servicio Civil | Decreto Ejecutivo N° 21 |
| Decreto Ejecutivo N° 32333 Reglamento de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública | Decreto N° 32.333 |
| Transparencia y Acceso a la Información Pública | Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC |

FOR AUTHOR USE ONLY

Contenido

| | |
|--|----|
| RESUMEN..... | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| CAPÍTULO I: EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN | 4 |
| 1. El problema social de la corrupción | 4 |
| 1.1. Aristas de la problemática de la corrupción..... | 5 |
| 1.2. Pilares de la prevención de la corrupción..... | 8 |
| 1.3. Técnicas de investigación aplicadas | 9 |
| 1.1.1. Técnica de investigación documental..... | 10 |
| 1.1.2. Entrevista semiestructurada | 10 |
| 1.1.3. Encuesta-Cuestionario | 11 |
| 1.1.4. Validación de resultados | 12 |
| 2. Enfoque teórico-conceptual del objeto de estudio | 12 |
| 2.1. Concepto de corrupción y su multidimensionalidad | 12 |
| 2.2. Corrupción y Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2020 | 24 |
| 2.3. Prevención de la corrupción | 25 |
| 2.3.1. Concepto de mecanismo, mecanismos institucionales y jurídicos..... | 26 |
| A. Mecanismos preventivos en el ámbito del recurso humano | 26 |
| 2.3.2. Mecanismos preventivos en el ámbito de contratos públicos | 39 |
| 2.3.3. Mecanismos preventivos en el ámbito de sistema de control interno y denuncias | 44 |
| 2.3.4. Mecanismos preventivos en el ámbito de las declaraciones | 53 |
| 2.3.5. Mecanismos preventivos en el ámbito de apertura gubernamental..... | 61 |
| CAPÍTULO II: MECANISMOS PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO | 77 |
| 2.1 Mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito del recurso humano..... | 77 |
| 2.1.1 Selección de personal con un eje ético | 77 |
| 2.1.2 Incluir la ética en los programas de inducción de los funcionarios públicos . | 79 |
| 2.1.3 La ética como eje de formación continua | 80 |
| 2.1.4 Educación en ética y valores en forma vivencial | 81 |
| 2.1.5 Incluir criterios éticos en la evaluación del desempeño de los funcionarios . | 83 |
| 2.1.6 Formación ética a funcionarios y terceros por medio de la plataforma tecnológica de la UNED..... | 87 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.1.7 | Formar en ética y valores a usuarios, proveedores y privados vinculados con la Administración pública | 88 |
| 2.1.8 | Educar en ética, valores y política desde la primaria..... | 90 |
| 2.1.9 | Certificación en ética y valores como requisito en altos cargos públicos y puestos de elección popular | 92 |
| 2.1.10 | Crear Secretarías de Ética Pública en todas las instituciones..... | 94 |
| 2.1.11 | Creación de códigos de ética y códigos de conducta..... | 97 |
| 2.1.12 | Elaborar políticas éticas institucionales y planes de acción para aplicarlas.. | 99 |
| 2.1.13 | Instruir en buen manejo de las finanzas personales a los funcionarios públicos | 100 |
| 2.1.14 | Regular la alternancia entre cargos públicos y privados (puerta giratoria) . | 101 |
| 2.2 | Mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito de contratos públicos | 102 |
| 2.2.1 | Mejorar el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado | 103 |
| 2.2.2 | Regular adecuadamente las subcontrataciones que se fundamentan en excepciones a la Ley de contratación administrativa..... | 111 |
| 2.2.3 | Otorgar puntaje adicional a los proveedores que posean certificaciones éticas | 112 |
| 2.2.4 | Cláusulas anti soborno y actos de corrupción en los contratos públicos | 114 |
| 2.2.5 | Contar con un único sistema de contratación electrónica..... | 115 |
| 2.2.6 | El sistema único de contratación electrónico debe ser accesible a pymes y promover la participación | 116 |
| 2.2.7 | Uniformar catálogo de productos que compran las instituciones..... | 117 |
| 2.2.8 | Datos abiertos y transparencia en materia de compras públicas | 118 |
| 2.2.9 | Creación de un observatorio de compras públicas..... | 119 |
| 2.2.10 | Promover la sana competencia en el mercado entre empresas proveedoras del Estado..... | 120 |
| 2.2.11 | Incluir a los usuarios en la definición de necesidades para elaborar plan de compras públicas..... | 122 |
| 2.2.12 | Incluir las auditorías ciudadanas como mecanismos de control en obras públicas | 123 |
| 2.2.13 | Transparentar los grupos de intereses económicos que contratan con el Estado | 124 |
| 2.2.14 | Declaración de conflictos de interés en cada contratación y se publique su declaración fiscal | 125 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 2.3 | Propuestas de mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito de declaraciones | 128 |
| 2.3.1 | Implementar mecanismos complementarios para la verificación del contenido de la declaración jurada de bienes..... | 128 |
| 2.3.2 | Aprobar la obligación de rendir la declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos..... | 130 |
| 2.3.3 | La declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos debe ser pública | 131 |
| 2.3.4 | Todo candidato a un puesto de elección popular nacional o municipal debe rendir 3 declaraciones..... | 132 |
| 2.4 | Propuestas descartadas..... | 133 |
| 2.4.1 | Extenderse la obligación de declarar bienes al núcleo familiar más cercano del declarante | 133 |
| 2.4.2 | Publicar un cuadro sintético de la declaración jurada de bienes del declarante | 134 |
| 2.5 | Propuestas de mecanismos jurídicos y administrativos en el sistema de control interno y atención de denuncias | 134 |
| 2.5.1 | Fortalecer los sistemas de control interno institucionales para prevenir actos de corrupción | 135 |
| 2.5.2 | Diseñar sistemas de control interno tendientes a detectar y sancionar actos de corrupción | 138 |
| 2.5.3 | Incluir los riesgos de actos de corrupción en el SEVRI | 140 |
| 2.5.4 | Incentivar la denuncia de actos de corrupción mediante garantías adecuadas al denunciante | 141 |
| 2.5.5 | Crear un fuero de protección para el denunciante de actos de corrupción. | 143 |
| 2.5.6 | Contar con adecuados los canales para la interposición de denuncias, publicitarlos e informar sobre los datos que deben incluir | 144 |
| 2.5.7 | La auditoría interna debe diseñar mecanismos para la atención de denuncias y seguimiento los productos derivados de ellas | 145 |
| 2.5.8 | La administración debe diseñar mecanismos para la atención de las denuncias que recibe | 147 |
| 2.5.9 | Formar a personal especializado en investigar actos de corrupción | 148 |
| 2.5.10 | Replantear la forma en la cual se llevan a cabo las auditorías de la ética pública en el país | 149 |
| 2.5.11 | Las contralorías de servicios como colaboradores en la lucha contra la corrupción | 150 |

| | | |
|--|--|------------|
| 2.5.12 | Transparentar y participar a la ciudadanía en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por las auditorías internas | 152 |
| 2.5.13 | Incluir regulación de sextorsión o extorsión sexual en materia de acoso sexual y actos de corrupción institucionales..... | 153 |
| 2.5.14 | Realizar una verdadera simplificación de trámites disminuye la comisión de actos de corrupción..... | 154 |
| 2.6 | Mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito de apertura gubernamental | 156 |
| 2.6.1 | Promover una mayor apertura gubernamental de forma real y efectiva para disminuir la incidencia de actos de corrupción en la función pública | 156 |
| 2.6.2 | Incluir al sector privado como co-partícipe en el diseño de mecanismos de prevención de la corrupción | 157 |
| 2.6.3 | Diseñar estrategias para atraer la participación ciudadana | 158 |
| 2.6.4 | Educar al ciudadano para que participe y darle información de calidad | 159 |
| 2.6.5 | Dar un rol activo al ciudadano en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones / recomendaciones emanadas por los órganos de control | 161 |
| 2.6.6 | Aprobar un modelo para rendir cuentas activo y con información en lenguaje comprensible para la ciudadanía | 162 |
| 2.7 | Aprobación de normativa nacional | 164 |
| 2.7.1 | Aprobar una Ley de acceso a la información pública y transparencia | 164 |
| 2.7.2 | Aprobar una Ley que regule los conflictos de intereses de los altos jefes públicos | 165 |
| 2.7.3 | Aprobar una Ley de Regulación del Lobby o cabildeo en materia política y de contratación administrativa | 166 |
| 2.7.4 | Aprobar una Ley de rendición de cuentas con criterios para todas las instituciones y consecuencias de su incumplimiento..... | 167 |
| 2.7.5 | Aprobar la Ley de participación ciudadana | 168 |
| 2.7.6 | Otras reformas legales importantes | 169 |
| CAPÍTULO III: PROPUESTA DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN EN COSTA RICA..... | | 172 |
| 3.1 | Necesidad del sistema | 172 |
| 3.2 | Propuesta de estructura del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción | 173 |
| CAPÍTULO IV: APORTES DE LA INVESTIGACIÓN | | 180 |
| CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | | 184 |
| 5.1. | Conclusiones | 184 |
| 5.2. | Recomendaciones | 187 |

Bibliografia..... 189

FOR AUTHOR USE ONLY

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo de estudio la corrupción, pero desde su perspectiva preventiva bajo un enfoque de derecho administrativo, lo cual, le brinda novedad dado que los estudios que imperan sobre este fenómeno poseen un enfoque represivo, siendo escasos los esfuerzos para abordarlo desde la óptica preventiva.

Junto al derecho administrativo se desarrolla un enfoque de administración pública, puesto que se plantean instrumentos jurídicos, pero también mecanismos administrativos como herramientas para prevenir la corrupción.

Se desarrolla el marco teórico-conceptual, para lo cual se recurrió al estudio de la doctrina y las referencias de mecanismos implementados en Chile y Uruguay, tomados como sistemas más avanzados de los cuales se pueden extraer lecciones aprendidas.

En el acápite siguiente se plasman los resultados de la investigación, con el desarrollo de cada uno de los mecanismos propuestos, dividido en las siguientes áreas: recurso humano, contratos públicos, declaraciones, sistema de control interno y atención denuncias, apertura gubernamental y leyes que resulta necesario aprobar en el país para contar con un régimen jurídico que fortalezca la prevención de la corrupción.

Posteriormente se desarrolla la necesidad de crear un órgano constitucional independiente que junta como rector del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción que lidere y articule los esfuerzos que se ejecutan en la materia para hacer una lucha contra la corrupción de forma efectiva.

Finalmente, en el último apartado se mencionan las principales conclusiones del estudio y se enlistan diez propuestas de investigación futuras sobre este tema, con el fin de que se promueva la investigación de este fenómeno tendiente a su comprensión para definir estrategias efectivas para su atención.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge de la inquietud de estudiar el fenómeno de la corrupción desde una visión preventiva, bajo un enfoque de derecho público, pensando en cuáles actuaciones se pueden ejecutar antes que de que se materialice el acto de corrupción; dado que cuando se aborda este tema lo más frecuente es encontrar el enfoque sancionatorio y represivo, bajo la visión del derecho penal, cuando ya se ha materializado el acto.

Se procura responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles mecanismos jurídicos y administrativos de prevención de la corrupción dirigido a los jefes y titulares subordinados de mayor jerarquía deben integrar un régimen eficiente de prevención en Costa Rica? partiendo del supuesto de que prevenir siempre será mejor que sancionar.

Para ello, y luego de una extensa revisión documental, en la presente investigación se entiende por corrupción todo acto irregular o ilegal llevado a cabo por una persona funcionaria pública, en ejercicio de las potestades y atribuciones inherentes al cargo público que desempeña, sea a petición de un particular o iniciativa propia, con el fin de obtener un beneficio, de cualquier tipo, para sí mismo, una persona cercana, un particular o para un tercero, en detrimento de los bienes y fines públicos que persigue la Administración Pública que involucra la participación de una persona revestida de la investidura pública — corrupta— y una persona privada que incentiva, promueve, facilita o se beneficia de la comisión de dicho acto —corruptor—.

Bajo el objetivo general: **“Formular las bases jurídicas y mecanismos administrativos de un régimen preventivo integral contra la corrupción dirigidos a los jefes y titulares subordinados de mayor jerarquía en Costa Rica”** se llega a concluir que un régimen preventivo integral contra la corrupción debe incluir al menos 5 áreas de trabajo.

De tal manera, que en el presente documento se desarrollan dichas áreas que son: recurso humano, contratos públicos, declaraciones, sistemas de control interno y atención de denuncias y apertura documental, con una serie de iniciativas y recomendaciones para cada una de ellas.

Adicionalmente, se enlistan las normas jurídicas que se consideran necesarias para que el régimen preventivo de la corrupción pública posea un marco jurídico sólido que garantice su adecuado funcionamiento.

Finalmente, se plantea la necesidad de pensar en transformar las acciones aisladas de lucha contra la corrupción en un Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción que lidere las políticas de Estado, políticas públicas y estrategias nacionales de ética y lucha contra la corrupción en todo el país incluyendo a todos los sectores.

Razón por la cual se considera un estudio valioso para todos los sectores, y se invita a su lectura y análisis, para todo aquel que esté interesado en la atención de esta problemática de nivel mundial.

FOR AUTHOR USE ONLY

CAPÍTULO I: EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

1. El problema social de la corrupción

Durante los últimos años, los casos de corrupción se han vuelto frecuentes en gran cantidad de países en el mundo. Las consecuencias negativas que han provocado en la esfera pública y en la legitimidad democrática han obligado a los estados y organismos internacionales a implementar acciones tendientes a luchar contra esta problemática.

Esta tarea, en primera medida, ha sido abordada desde la visión punitiva, tipificado como delito las conductas corruptas, prueba de ello son las convenciones internacionales vigentes, que se describirán más adelante. El enfoque hacia el ámbito punitivo ha dejado de lado la labor preventiva, la cual retoma la presente investigación.

Como premisa de trabajo se plantea que un régimen preventivo robusto, que abarque tanto al funcionario público corrupto como al privado corruptor, es un mecanismo eficiente para luchar contra la corrupción.

La Convención Interamericana de lucha contra la corrupción de los países miembros de la OEA (1996) — en adelante CICC —, primer instrumento internacional emitido en la región para tratar este tema, incluye en su artículo III Medidas preventivas, normas de conducta y los mecanismos que considera esenciales para la prevención de la corrupción.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2004) — en adelante UNCAC — es clara al señalar la necesidad de que cada Estado Parte cuente con órganos encargados de prevenir la corrupción e implementar todos los mecanismos que se enlistan en los numerales 6, 8 y 12, así como cualquier otro que consideren pertinentes para cumplir con su labor.

El tema se incluye en los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos en 2015 por la Organización de las Naciones Unidas — en adelante ONU —. El Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, en la meta 16.5 propone reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas, al considerarla un impedimento para el desarrollo de los países.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico — en adelante OCDE — plantea, en sus recomendaciones, la necesidad de que los países instauren

mecanismos preventivos de la corrupción. Tomando en consideración que Costa Rica desea integrarse a dicho grupo resulta necesario estudiar sus recomendaciones al respecto.

Se realizó un estudio profundo del régimen preventivo de la corrupción pública dirigido a los jefes y titulares subordinados que resulte aplicable a Costa Rica a partir del análisis comparativo de los regímenes preventivos implementados en Chile, Uruguay, recomendaciones de organismos internacionales y otras fuentes de consulta relevantes.

Se seleccionó a Costa Rica, Chile y Uruguay dado que: Poseen las mejores posiciones en Latinoamérica en el Índice Global de Percepción de la corrupción, elaborado anualmente por Transparencia Internacional; poseen estructuras políticas similares que los hacen comparables y comparten una tradición política democrática similar.

Adicionalmente, se estudiaron las recomendaciones giradas por la ONU, la Organización de Estados Americanos — en adelante OEA —, la OCDE, Transparencia Internacional, y demás afines con el fin de identificar los mejores instrumentos jurídicos y buenas prácticas administrativas que puedan ser implementadas en el país.

La revisión de los antecedentes e investigaciones previas vinculadas con la prevención de la corrupción demostró que existen pocos trabajos bajo el enfoque preventivo; de tal forma que se amplió la búsqueda a tesis doctorales relacionadas con la temática de la corrupción; o bien, áreas afines a la prevención de la corrupción. Se enlistan en el anexo N° 1 de este documento.

Igualmente, se expone el problema de investigación, la pregunta que se pretende responder, el objetivo general, los objetivos específicos y la posición epistemológica del investigador, además del alcance y limitaciones del estudio, que constituyen las base para el desarrollo de la presente investigación.

1.1. Aristas de la problemática de la corrupción

La problemática de la corrupción posee aristas sociales, políticas, administrativas y jurídicas. Dado la naturaleza jurídica del presente estudio se aborda la temática desde dos perspectivas:

- Insuficiencia normativa: El ordenamiento jurídico costarricense aplicable a la prevención de la corrupción resulta insuficiente, dado que se encuentra enfocado en la punición de la conducta y resulta escasa en evitarla; lo cual se deduce del inventario de instrumentos punitivos que posee el país en el tema, aspecto que se desarrolla más adelante. Los mecanismos preventivos

existentes se enfocan únicamente en el funcionariado público y dejan por fuera el papel del privado corruptor, toda vez que el acto de corrupción posee dos partes claramente identificadas. Se carece de mecanismos apropiados para garantizar el acceso a la información pública, transparencia en los asuntos públicos, mecanismos de rendición de cuentas y responsabilización por dichos actos, instrumentos eficientes de control político y participación ciudadana.

- Ausencia de un régimen preventivo integral de la corrupción: El ordenamiento jurídico costarricense posee escasas normas enfocadas a la prevención, sin que pueda considerarse un régimen preventivo integral que incluya la participación de todos los actores: persona corrupta, persona corruptora y personas afectadas; y que facilite el trabajo conjunto de las entidades de control de nivel nacional e institucional.
- Inadecuada articulación de mecanismos preventivos: Los mecanismos existentes constituyen esfuerzos aislados, se carece de una verdadera integración de sistemas de control que permitan complementarse e identificar situaciones riesgosas de corrupción antes de que éstas ocurran. Las ausencias de articulación de mecanismos preventivos impiden que se posea un régimen preventivo integral que incluya normas de carácter legal con buenas prácticas administrativas.

Dado que la perspectiva del derecho administrativo, está íntimamente vinculado con la gestión pública, se deben añadir las razones administrativas de esta problemática, como lo son:

- Inadecuada gestión administrativa: La ineficiencia administrativa es el caldo de cultivo de la corrupción. La consecuencia de una inadecuada gestión de fondos públicos crea situaciones que son aprovechadas por las personas corruptas para incurrir en sus prácticas ilegales. De tal manera que aun cuando se posea un sistema jurídico adecuado, en la medida en que la toma de decisiones públicas sea ineficiente y la prestación de los servicios públicos resulte insatisfactoria para la ciudadanía existirán oportunidades para cometer actos de corrupción. Ello demanda que junto a un adecuado sistema normativo se promueva una gestión pública eficiente.

- **Sistemas de control interno deficientes:** La legislación costarricense posee una norma de rango legal y diversos instrumentos administrativos que procuran impulsar el control interno institucional. Pese a ello, en la práctica los sistemas de control interno institucionales resultan deficientes, lo cual facilita que se incurran en prácticas corruptas y, impide su oportuna detección y sanción.
- **Burocracia administrativa:** La excesiva tramitación, los trámites rígidos, procedimientos con requisitos excesivos, el poco avance en el gobierno digital, la ausencia de interoperatividad entre los sistemas informáticos de las instituciones y demás aspectos, causan lentitud en las gestiones públicas y crean condiciones para que se den actos de corrupción. Un régimen preventivo de la corrupción debe pasar por agilizar la burocracia administrativa.

Este documento pretende abordar la problemática desde ambas aristas, según se evidencia en la figura 1:

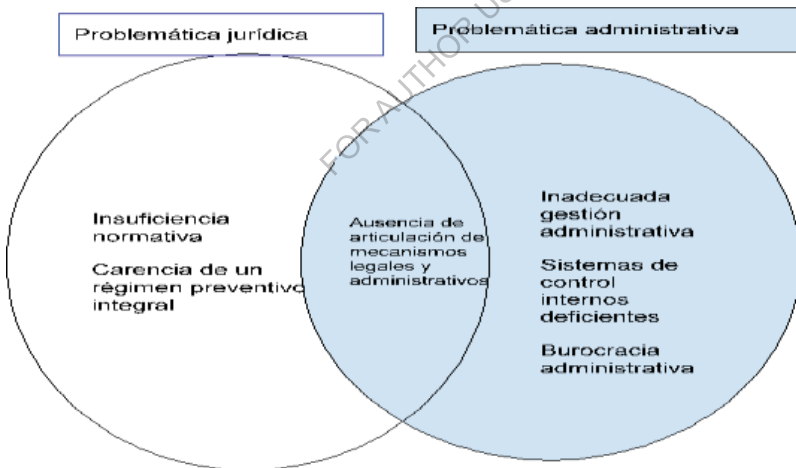


Figura N° 1. Planteamiento del problema de investigación

Se pretende proponer un régimen preventivo de la corrupción integral que aborde la problemática desde la perspectiva del ordenamiento jurídico junto con las buenas prácticas administrativas necesarias para su efectiva implementación.

1.2. Pilares de la prevención de la corrupción

Un régimen integral de la prevención de la corrupción debe incluir todas las aristas de la gestión pública, no obstante, para efectos del presente libro se seleccionaron los campos de mayor relevancia, por ser aquellos en donde se deben implementar más acciones y poseen un mayor impacto en todo el sistema público.

Se seleccionan los mecanismos preventivos vinculados con:

- **Recurso humano:** La formación ética de los funcionarios públicos es el elemento que mayor incidencia posee en la decisión de incurrir en una actividad ilícita, en consecuencia, la educación en valores y adecuados sistemas de selección del recurso humano más idóneo técnica y éticamente posible, es un pilar en la prevención de la corrupción, aplicable para todo el aparato estatal.
- **Declaraciones:** La declaración jurada de bienes es un instrumento que permite detectar enriquecimientos ilícitos en el funcionariado público, mientras que la declaración de conflictos de interés es un instrumento trascendental para identificar situaciones de riesgos de corrupción por la contraposición entre los intereses particulares y públicos de la persona funcionaria pública.
- **Sistema de control interno y denuncias:** Según COSO el Control Interno es un proceso llevado a cabo por la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: Eficacia y eficiencia de las operaciones. Procura contribuir a que las instituciones alcancen sus objetivos, y en esa labor aporta para prevenir (al disuadir la comisión de actos de corrupción), detectar y generar evidencia para sancionar actos de corrupción, de allí la importancia de incluir en esta propuesta.
- **Contratos públicos:** La contratación administrativa es un área crítica para la comisión de actos de corrupción, por la importante disposición de fondos públicos que involucra y por la necesaria participación de actores externos al aparato estatal. En consecuencia, Un régimen preventivo de la corrupción debe incluir, necesariamente, estrictos mecanismos atinentes a las compras públicas.
- **Apertura gubernamental:** El gobierno abierto es, por excelencia, un mecanismo para prevenir actos corruptos o ilegales; o en su defecto, detectarlos y sancionarlos. Herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación

ciudadana, la colaboración y la innovación son ejes transversales a todo el aparato estatal, de allí la necesidad de incluirlos en cualquier régimen de prevención de la corrupción.

- Propuesta de normativa: Se enlistan una serie de normas, cuyos proyectos se encuentran en discusión en la Asamblea Legislativa, que requieren ser aprobados para poder hacer una lucha efectiva con la corrupción.

El presente estudio se enfocó en las herramientas de prevención de la corrupción que atinentes a las cinco áreas de la figura 2.

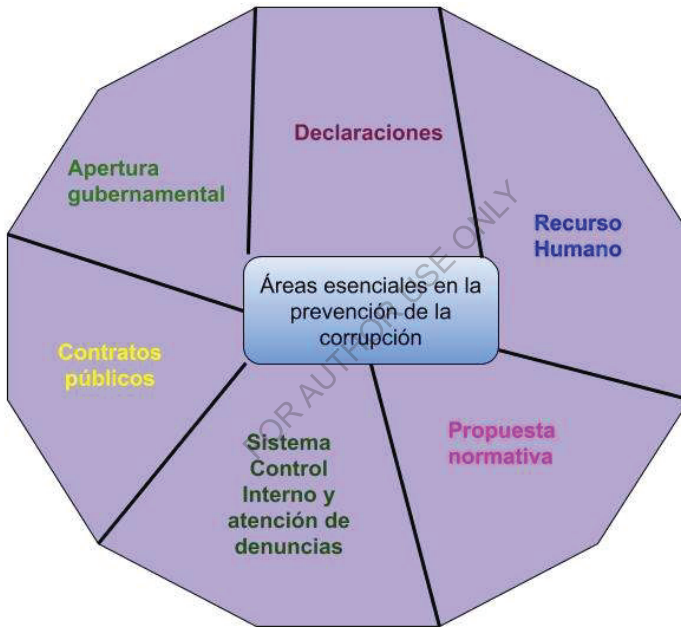


Figura 2. Áreas esenciales en la prevención de la corrupción que se incluyen en la presente investigación

1.3. Técnicas de investigación aplicadas

Para alcanzar la elaboración del presente libro se emplearon las siguientes técnicas de investigación:

1.1.1. Técnica de investigación documental

En las ciencias jurídicas el análisis de la información documental es un pilar determinante para todo proceso de investigación. Según Hernández (2010) consiste en detectar, consultar y obtener la bibliografía y otros materiales útiles para los propósitos del estudio, de los cuales se extrae y recopila información relevante y necesaria para el problema de investigación.

En la presente investigación se revisaron múltiples documentos, leyes de los tres países estudiados, proyectos de ley, ponencias, informes gubernamentales, informes de la sociedad civil, etc. que permitieron desarrollar las categorías de análisis.

1.1.2. Entrevista semiestructurada

Se recurrió a la entrevista semiestructurada como una técnica de gran importancia para la investigación cualitativa, dado que por medio de ocho preguntas sobre los tópicos de esta investigación se logró conversar con más de 15 expertos y profesionales que, en su día a día, se vinculan con los temas de la corrupción.

La siguiente imagen refleja cómo se entrevistaron a informantes clave de todos los sectores involucrados y que podían aportar al tema.

FOR AUTHOR USE ONLY

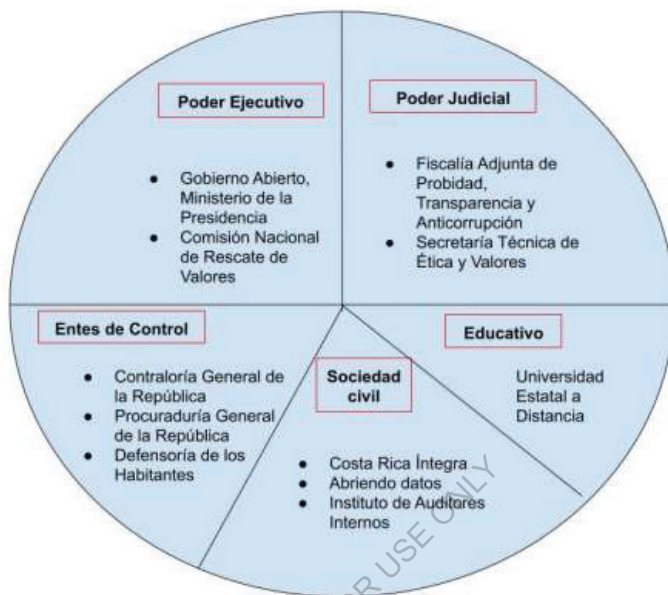


Figura N° 3. Sectores abordados en las entrevistas a profundidad.

1.1.3. Encuesta-Questionario

De la información obtenida en las entrevistas a profundidad se identificaron las principales propuestas jurídicas y administrativas y se confeccionó un cuestionario on line con dirigido a los funcionarios públicos: principalmente auditores, abogados, participantes de las comisiones de ética institucionales, y demás interesados, con el fin de que indicaran su grado de aprobación de la propuesta realizada.

El cuestionario fue aplicado a 125 funcionarios públicos, (se envió invitación para participar en el cuestionario a cerca de 300 funcionarios públicos) de 56 instituciones distantes.

Se logró recopilar opiniones de funcionarios públicos de los tres poderes de la república: poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial, poder electoral, así como de los organismos de control como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y Defensoría de los Habitantes.

Además, del sector municipal, de instituciones autónomas tales como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia, la Universidad Nacional, así como de la sociedad civil.

Lo anterior permite concluir que existió una representación significativa de todos los sectores del Estado y la sociedad civil. Los aportes recopilados en las entrevistas, y la opinión de los auditores plasmada.

En el cuestionario remitido a los funcionarios públicos consultados, se enlistaron una serie de propuestas de mecanismos jurídicos y administrativos orientados a prevenir la corrupción, con el fin de que indicaran su grado de acuerdo con las mismas.

1.1.4. Validación de resultados

Como etapa final del trabajo de campo, se recopilaron todas las recomendaciones obtenidas en la investigación y se seleccionaron tres informantes clave, que en virtud de su conocimiento técnico, profesional e instituciones que laboran pueden opinar con criterio sobre las propuestas.

2. Enfoque teórico-conceptual del objeto de estudio

2.1. Concepto de corrupción y su multidimensionalidad

La complejidad y multidimensionalidad del objeto de estudio comienzan por tratar de definir qué se entenderá por corrupción, concepto que ha evolucionado en los últimos años, diccionarios especializados lo definen como:

Se estimaba tal el acto de quienes, estando revestidos de autoridad pública, sucumbían a la seducción, como los realizados por aquellos que trataban de corromperlos. En realidad, la corrupción venía a confundirse con el soborno o el cohecho. Pero en el presente, corrupción equivale a destruir los sentimientos morales de los seres humanos. (Cabanellas de Torres, G, 2008)
Vicio o abuso introducido en los contratos privados y públicos, tanto en su negociación como en su aplicación, así como en todas las demás relaciones mercantiles y con la Administración, de forma que ignorando la ley o incumpléndola de otra forma se favorece a alguien, generalmente de forma interesada. E.i.: corruption bribery. (Tamames y Gallego, 2006)

Los principales instrumentos jurídicos a nivel internacional que regulan la materia, como son la CICC y la UNCAC, carecen de una definición o marco conceptual oficial de este

fenómeno. Sin embargo, las organizaciones que se han enfocado en el tema brindan las definiciones que se transcriben en la tabla N° 5.

| Organismo internacional | Definición de corrupción |
|--|---|
| OCDE | La corrupción es una amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas. La OCDE es un líder global en la lucha contra la corrupción, tomando un enfoque multidisciplinario en las empresas a través de la Convención de la OCDE Anti-Sobornos, y a través de las áreas de impuestos, ayuda para el desarrollo y gobernanza en países miembros y no miembros. A través de los Programas regionales anti-corrupción, la OCDE tiene alcance global en la lucha contra con la corrupción. |
| Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito | La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo. En diferentes contextos, la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política. La corrupción destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia. Esto causa la ajena a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas en el país, que no pueden pagar los "costos" de la corrupción. |
| Transparencia Internacional | Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca. |
| Banco Mundial | <p>Uso indebido de servicios públicos para beneficio personal". Esto implica, entre otras cosas, que los empleados de la Administración Pública, utilicen los servicios de manera indebida para enriquecerse, o enriquecer a sus prójimos, abusando del poder público que les fue encomendado. El uso indebido de una posición pública en este contexto se produce cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El funcionario acepta o pide un soborno. • Cuando en las contrataciones de personal institucional se actúa por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o contratando a familiares (nepotismo), sin pasar por sistemas incentivados por méritos. • Cuando el funcionario hace apropiación indebida de activos de la institución. • Cuando el funcionario hace mal uso de los fondos públicos. <p>Por lo tanto, el papel fundamental del sector privado y de otros entes dispuestos a corromper a los servidores públicos es fundamental para analizar las causas y las consecuencias de la corrupción.</p> |

Tabla N° 1. Comparativo de las definiciones de corrupción

Por su parte, los estudiosos en la materia han realizado esfuerzos para definir de manera más integral dicho fenómeno. Güilli (2004) luego de afirmar que la corrupción es un concepto complejo, lo define como: La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para

el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado. (p.46).

Caruso (2009) estudia los distintos escenarios administrativos, históricos y sociales para finalmente concluir que *“el concepto de corrupción como toda violación por parte de un individuo dotado de poderes de decisión de las reglas que rigen la actividad del agente, con el objetivo de procurar para sí mismo o para un tercero una ventaja de cualquier índole.”* (p.152)

Ochoa (2009) relaciona el término corrupción con la figura de desviación de poder. Afirma que cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas corresponde a un acto de corrupción. En definitiva, se trata de alterar la esencia de un proceso mediante componendas que generan ventajas indebidas. (p. 206)

En el ámbito nacional, la Ley 8422 carece de una definición de corrupción, sin embargo, el artículo 1 inciso 8) del Decreto Ejecutivo N° 32333 Reglamento de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública -en adelante Decreto n° 32333- entiende por corrupción el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener para sí o para terceros beneficios particulares, en detrimento de las disposiciones legales y normativa existente. Uso indebido del poder y los recursos públicos para un beneficio personal o de terceros.

Para identificar un acto de corrupción, se debe recurrir al denominado “Triángulo de la Corrupción” propuesto por Rafael del Naranco (1994) posee tres partes: incentivo, racionalidad y oportunidad.

•Por incentivo se entiende la necesidad o deseo personal de obtener un beneficio para sí mismo o para otros, ya sea para la atención de presiones económicas o de otra naturaleza, o sencillamente en procura del disfrute de bienes o ventajas que, de otra manera, no se podrían alcanzar.

El incentivo se configura cuando quien comete el acto de corrupción actúa de forma consciente; es decir, teniendo pleno conocimiento de que está incurriendo en una práctica ilegal y con el objetivo de alcanzar un beneficio para sí o para un tercero. Dicho objetivo, no necesariamente debe ser económico, se deben incluir otro tipo de beneficios que pueden motivar al actor a cometer el delito.

•Por racionalización se entiende la necesidad psicológica del individuo de justificar su participación en la conducta corrupta. Recurre a justificaciones como: el sueldo que

percibo es muy bajo, todos los demás también lo hacen, las jefaturas y quienes ocupan altos cargos públicos realizan peores actos de corrupción, entre otros argumentos similares.

•Por oportunidad se entiende la capacidad real que posee la persona funcionaria pública y la persona corruptora de ejecutar el acto de corrupción. Está en función del volumen de recursos que controla, la discreción que tiene en la asignación o disposición de esos recursos y su obligación de rendir cuentas, así como de su percepción sobre la probabilidad de ser detectado, sea por deficiencias en el sistema de control interno y pocas consecuencias por sus actos.

La corrupción se manifiesta de diferentes formas, pero en todas se encuentran presentes los tres elementos citados, tales como: delitos de enriquecimiento ilícito; falsedad en la declaración jurada; receptación, legalización o encubrimiento de bienes; legislación o administración en provecho propio; sobreprecio irregular; falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados; pago irregular de contratos administrativos, tráfico de influencias, y otros, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución, y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de ésta.

Para efectos de la presente investigación se debe considerar las potestades propias de quienes ocupan cargos de jefaturas y titulares subordinados de mayor nivel en la estructura pública, por lo que se entenderá por corrupción:

Todo acto irregular o ilegal llevado a cabo por una persona funcionaria pública, en ejercicio de las potestades y atribuciones inherentes al cargo público que desempeña, sea a petición de un particular o iniciativa propia, con el fin de obtener un beneficio, de cualquier tipo, para sí mismo, una persona cercana, un particular o para un tercero, en detrimento de los bienes y fines públicos que persigue la Administración Pública que involucra de una persona revestida de la investidura pública —corrupta— y una persona privada que incentiva, promueve, facilita o se beneficia de la comisión de dicho acto —corruptor—.

Interesan los actos de corrupción ejecutados en el ejercicio de potestades y atribuciones públicas, de quienes ocupan altos cargos de jerarquía pública. Se deja por fuera los actos de corrupción que puede incurrir cualquier funcionario público de rango bajo o medio, sino únicamente aquellos que poseen la característica especial de poder ser ejecutados en forma exclusiva por quienes tienen poder para tomar decisiones relevantes sobre el uso de los fondos públicos.

Hasta la fecha esta problemática, al igual que otra serie de conductas delictivas, se ha abordado desde el paradigma positivista jurídico. Este paradigma propugna la independencia del derecho y su separación con otras normas. Para Kelsen (1934) el positivismo jurídico se entiende como aquella teoría que, únicamente, concibe como "derecho" al derecho positivo. No concede validez alguna a ningún otro orden social, como el derecho natural.

Igualmente, su orientación ha sido básicamente punitiva, con un enfoque de derecho penal represivo. La Ley N° 8422 y su reglamento carecen de una definición de corrupción; aun cuando se enlistan las acciones tipificadas como actos corruptos.

Al analizar el contenido de las convenciones internacionales antes citadas y el ordenamiento jurídico nacional se predomina la tipificación de conductas de corrupción como delito, tal como se muestra en la tabla N° 6:

| Instrumento normativo | Delitos tipificados |
|---|--|
| Convención Interamericana contra la corrupción | Actos de corrupción Soborno transnacional Enriquecimiento ilícito |
| Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción | Soborno de funcionarios públicos nacionales Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público Tráfico de influencias Abuso de funciones Enriquecimiento ilícito Soborno en el sector privado Malversación o peculado de bienes en el sector privado Blanqueo del producto del delito |
| Código Penal | Corrupción de Jueces Penalidad de corruptor Enriquecimiento ilícito Negociaciones incompatibles |
| Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública | Enriquecimiento ilícito. Falsedad en la declaración jurada Receptación, legalización o encubrimiento de bienes Legislación o administración en provecho propio Sobreprecio irregular Falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados Pago irregular de contratos administrativos |

| | |
|--|---|
| | Tráfico de influencias Prohibiciones posteriores al servicio del cargo Apropiación de bienes obsequiados al Estado Soborno transnacional Reconocimiento ilegal de beneficios laborales Influencia en contra de la Hacienda Pública Fraude de ley en la función administrativa Violación de la privacidad de la información de las declaraciones juradas. |
|--|---|

Tabla N° 2. Tipificación penal de actos de corrupción en instrumentos internacionales

El presente texto propone un abordaje distinto. Pasar de un enfoque de derecho penal hacia un enfoque de derecho administrativo, que incluye mecanismos de gestión pública, con el fin de evitar que se materialicen los actos de corrupción y se deslegitime el sistema democrático. Pasar del derecho penal, con carácter sancionatorio, (que persigue los actos de corrupción como delitos, una vez que éstos se han materializado para sancionarlos), hacia una visión de derecho administrativo, en donde no se busca la sanción, sino, las acciones para evitar su materialización.

En otras palabras, un abordaje constructivista en lugar del positivismo tradicional en la materia. Para Vittorio (1999) el constructivismo jurídico pretende configurar el conocimiento como una actividad que puede articularse en torno a diversos esquemas conceptuales (para cada particular campo de experiencia) y que, en consecuencia, puede desarrollar diversas lecturas interpretativas de las diferentes porciones de la realidad, pero lo hace de un modo reglamentado por vínculos precisos (no hay nunca una proliferación incontrolada, ni tampoco una rígida uniformidad).

El enfoque constructivista permite analizar el fenómeno de la corrupción desde la perspectiva jurídica, pero complementándola con teorías de otras ramas del conocimiento que le resulten aplicables. Además, toma en cuenta el dinamismo de los fenómenos sociales y la imperiosa necesidad de incorporar otros saberes en su comprensión. Entre ellas se destaca:

1. La Teoría de la Nueva Gestión Pública -en adelante NGP-. Corriente de la administración pública que surge en los años 80 como respuesta a la necesidad de reformar al Estado, introduce metodologías de trabajo propias de la empresa privada en el ámbito público, pasar de la administración pública tradicional que se caracterizaba por ser jerárquica, rígida, lenta e ineficiente, hacia una nueva administración pública más horizontal, flexible, rápida y eficiente.

Cejudo (2013) analiza a profundidad el desarrollo de la NGP y la introducción de prácticas propias de la esfera privada en el ámbito público:

Si tuviéramos que resumir en muy pocas palabras, diríamos que la app se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero, por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente (o, peor, un gobierno con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente). Esto último debido a la dificultad de dirigir una acción racional y eficiente en un gobierno democrático que separa necesariamente la definición de las políticas (a través de representantes y funcionarios electos y, por lo tanto, legítimos para tomar decisiones por la sociedad) y su ejecución en un cuerpo especializado (es decir, no necesariamente electo y, por lo tanto, en teoría, no legítimo para tomar decisiones por los ciudadanos) y profesional. (pp. 192-193)

Lo expuesto resulta relevante pues la corrupción provoca una crisis en la legitimidad del sistema político. Para Cejudo la crisis de la legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública. La NGP se fundamenta en cuatro teorías: Public choice, costes de transacción, neotaylorismo y teoría de la agencia, los cuales en su conjunto contribuyen a la construcción de un nuevo modelo de administración pública. Se describen en la tabla N° 11:

| Pilares de la Nueva Gestión Pública | | | |
|---|---|---|---|
| Public Choice | Costes de Transacción | Neotaylorismo | Teoría de la agencia |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Se introducen principios y dinámicas del sector privado al ámbito de la gestión pública. ● Inclusión de mecanismos de competencia entre empresas estatales y competencia entre el Estado y el Sector Privado ● Se basa en la libre elección del ciudadano, al tener | <ul style="list-style-type: none"> ● Coste incurrido para realizar un intercambio económico, más precisamente una transacción en el mercado. ● Reestructurar la organización estatal para que resulte más eficiente ● Disminuir los costos de transacción estatal e incrementar la productividad | <ul style="list-style-type: none"> ● Busca reformar la Gestión Pública desde adentro. ● Propugna la separación entre la política y la gestión técnica pública. ● Eliminar las burocracias rígidas por modelos más flexibles de organización. ● Promueve una estructura más plana, menos jerarquizada, con más | <ul style="list-style-type: none"> ● Determina que hay un mandante "ciudadano" que delega en el mandado "gobernante" un mandato "gobernar" en función de los intereses del mandante "ciudadanía". ● Promueve el control de las actuaciones públicas. ● Promueve la |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>dos alternativas: al pública y la privada. Para que éste libremente pueda decidir a qué servicios acudir.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● Se vincula con el Public Choice al obligar al Estado a competir y por ende disminuir sus costos de transacción y ser más eficiente. ● El ciudadano al tener libertad para escoger selecciona el servicio con menores costos de transacción. | <p>horizontalidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promoción del trabajador por medios alternativos. ● Toma de decisiones más ágiles. ● Promueve los controles financieros y demanda cuentas del uso de los recursos públicos. | <p>rendición de cuentas y la responsabilización derivada de la toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La implementación de la rendición de cuentas requiere de indicadores, datos y mecanismos de control de las actuaciones públicas. ● Promueve la transparencia y la participación ciudadana. |
|--|--|--|--|

Tabla N° 02. Pilares de la Nueva Gestión Pública

Interesa ahondar en el estudio del neotaylorismo y la teoría de la agencia. Ambas establecen que en el sector público debe prevalecer la transparencia, rendición de cuentas y el mandato delegado de la ciudadanía al gobernante, aspectos esenciales en la prevención de la corrupción pública.

Por su parte, las teorías del Public Choice y costos de transacción, si bien son enfoques relevantes para la modernización del Estado, no se aplican de forma directa en la prevención de la corrupción, sino más bien en mejorar la eficiencia del Estado, lo cual, si bien redundaría en una reducción de oportunidades de corrupción, no conviene analizarlos en detalle para la presente investigación.

Para el neotaylorismo las dos principales causas de la mala gestión son: el carecer de un sistema de gestión adecuado y el perfil tradicional de los gestores públicos, los cuales impiden la consecución de la eficiencia administrativa, para lo cual propone:

- Separación entre política y gestión.
- Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor.
- Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales.
- Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos.

Desarrolla dos tipos de racionalización: la racionalización normativa, como el establecimiento de procedimientos y normativa tendiente a alcanzar los objetivos propuestos, y promover la desburocratización; y la racionalización cultural que abarca las políticas de desarrollo del personal, la introducción de técnicas gerenciales privadas y la innovación tecnológica.

Todos estos aspectos, hoy se traducen en normas jurídicas y a su vez son herramientas para luchar contra la corrupción, como: la separación de poderes, evitar el tráfico de influencias, el régimen de excusas, recusaciones, inhibiciones, sistemas de control de gestión y uso de los fondos públicos, evaluación del desempeño, sanciones administrativas, civiles y penales por uso inadecuado del cargo público.

La Teoría de la Agencia surge en los años 70 en el ámbito empresarial, como un método de desarrollo empresarial mediante un sistema de subcontratación de diversas tareas. La empresa principal subcontrata a empresas servidores para conseguir el logro de un objetivo. Se vincula con el mandante, quién posee la potestad, atribución o tarea — empresa contratante —, y el mandado, a quién se le delega el cumplimiento de dicho tarea u objetivo — empresa contratada — para el mandante, y el mandato que es la tarea u objetivo encomendado por el mandante al mandado para su cumplimiento.

Esta teoría permite explicar el conflicto entre quién tiene el control y quién ejecuta, una relación contractual de dos partes; trasladada al ámbito de la estructura gubernamental es una relación entre la ciudadanía — mandante — y la clase política o gestora pública — mandado —.

La persona ciudadana delega, mediante su voto, en la persona gobernante la gestión y toma de decisiones públicas para que cumpla con los objetivos que busca la ciudadanía; no obstante, no siempre el mandado —gobernante— procura satisfacer los intereses del mandante — ciudadano — lo que genera conflictos.

Ante esta disparidad de acceso a la información y poder, la teoría de la agencia propugna la transparencia y el acceso a la información en poder de la persona delegada para con la persona delegante. Del gobernante ante la ciudadanía y la participación activa de quién delega en la toma de decisiones públicas, participación ciudadana.

La teoría de la agencia apuesta por la transparencia, acceso a la información pública y la participación ciudadana, elementos básicos para luchar contra la corrupción, principalmente desde el enfoque preventivo.

2. La teoría de la apertura gubernamental. En 2009, con el denominado Memorando de la Transparencia firmado por Barack Obama, surge una teoría denominada

Gobierno Abierto —en adelante GA—. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -en adelante CLAD- la define como:

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (2016)

El GA se basa en cuatro pilares claramente definidos, y transcritos en la siguiente tabla:

| Pilar del Gobierno Abierto | Concepto |
|---|--|
| Transparencia y Acceso a la Información Pública | La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación. |
| Rendición de Cuentas Públicas | En un sentido amplio, este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido. Los gobiernos iberoamericanos deberán propender al perfeccionamiento de mecanismos (sistemas) de rendición de cuentas que desarrollen no solo su dimensión <i>horizontal</i> , entendida como las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales, sino además, a sus dimensiones <i>vertical</i> , que supone el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes, y <i>diagonal</i> , que alude a la activa participación de los ciudadanos en actividades de control social |

| | |
|---|---|
| | <p>de las instituciones públicas con miras a materializar su incidencia en la toma de decisiones y en la provisión de bienes y servicios públicos.</p> <p>Los sistemas de rendición de cuentas estarán vinculados a la idea de la responsabilidad pública, que supone la capacidad de dar respuesta y dar cumplimiento del mandato público conferido en cualquier sistema democrático, empoderando con herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto.</p> |
| Participación Ciudadana | <p>Se entenderá la participación ciudadana como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en lo que respecta a su capítulo primero, donde se define la participación ciudadana en la gestión pública y se señalan sus principios orientadores.</p> <p>En el plano del gobierno abierto, la participación ciudadana como pilar deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas.</p> <p>Asimismo, los países velarán por que todo proceso de participación ciudadana garantice espacios de mayor igualdad y pluralismo social y tomarán en cuenta al menos tres elementos básicos para su promoción: 1) identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de los costos indirectos o las barreras asociadas; 2) construcción de las capacidades necesarias para que los ciudadanos participen de forma eficiente y efectiva; y 3) producción y publicación de información completa, imparcial, oportuna y entendible, capaz de resumir de manera sencilla las diferentes dimensiones del desempeño del Estado, así como informar claramente a los ciudadanos sobre sus derechos y el uso de los mecanismos de participación existentes.</p> <p>Se reconocerá la existencia de distintos niveles de participación, a saber: informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción, dentro de los cuales las instituciones públicas deberán identificar aquellos mecanismos o medios que garanticen una mayor democratización, eficiencia y efectividad de sus decisiones y acciones, privilegiando el desarrollo de las formas de participación colaborativas por encima de las meramente consultivas.</p> |
| Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana | <p>El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación</p> |

al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros.

Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

Ello supone la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios.

Por otro lado, se asumirá a la *innovación ciudadana* como el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas que buscan contribuir al interés general, a fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. Se reconocerá por ello el papel clave de las organizaciones públicas como entidades facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas, así como su papel de promotoras de espacios que favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible.

Tabla N° 3. Pilares del Gobierno Abierto

Los pilares que se proponen en el GA coinciden precisamente con los mecanismos preventivos de la corrupción. Ahora bien, el objetivo del GA no se limita a luchar contra la corrupción, dado que es una teoría de la administración pública mucho más amplia que procura la eficiencia, eficacia, economía en el uso de los recursos públicos y materializar el derecho de la ciudadanía a la buena administración, entre otros temas vinculados; no obstante, permite, a su vez, prevenir la corrupción, mal que impide a la administración pública alcanzar sus objetivos.

Gráficamente el abordaje propuesto se visualiza en la siguiente figura

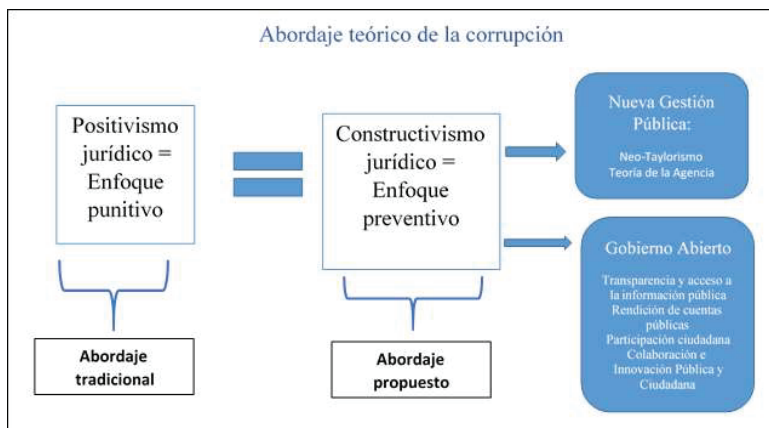


Figura N° 4: Abordaje teórico del objeto de estudio

2.2. Corrupción y Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2020

El presente tema y la investigación que se desarrolla responde a la necesidad que tiene el país de ajustarse a los objetivos de desarrollo sostenible y a la agenda 2030. Específicamente el objetivo 16 paz, justicia e instituciones sólidas busca fortalecer el sistema democrático, toda vez que no se puede pensar en desarrollo sostenible sin un aparato estatal fuerte y una confianza de la ciudadanía en sus gobiernos.

La corrupción debilita las instituciones y deslegitima los sistemas democráticos, además de ser un enorme riesgo para alcanzar los demás objetivos de desarrollo sostenible, toda vez que la inversión que se haga en países con altos niveles de corrupción tienen pocas probabilidades de ser utilizados para los fines realmente propuestos.

Asimismo, las poblaciones más vulnerables se ven aún más afectadas dado que los recursos que los gobiernos destinan para su atención muchas veces son utilizados para otros fines, al carecer de conocimiento de sus derechos sufren extorsión y pedido de pagos y no saben dónde denunciarlos y finalmente, al no poder pagar sobornos no reciben los servicios estatales.

También se ven afectados por la discriminación y la violencia, lo cual buscan reducir los ODS, y para ello se busca fortalecer el Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos.

Para ello, sin duda se debe empezar por atacar el problema de la corrupción, diseñar mecanismos, como los que se proponen en este trabajo para reducirlas al máximo, y palear un poco sus efectos nocivos.

Tal y como lo señala el ODS 16, sin instituciones sólidas no hay desarrollo sostenible, y mientras la corrupción ataque de manera indiscriminada no pueden existir instituciones sólidas.

2.3. Prevención de la corrupción

Por prevención de la corrupción se entiende el conjunto de estrategias, tácticas y acciones, de tipo legal o administrativo que llevan a cabo las diferentes instituciones tendientes a evitar que se materialicen actos de corrupción, con las consecuencias perjudiciales para el perjuicio público.

El reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, lo define de la siguiente manera:

Acción de prevenir: Es el conjunto de estrategias, tácticas y acciones que realiza la Administración, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Ética Pública y las auditorías internas de las instituciones y empresas públicas, en forma separada o en coordinación, con la finalidad de evitar actos de corrupción en la Administración Pública, los conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, así como el establecimiento de medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a la autoridad competente sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tenga conocimiento y para instruirlos en la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. Además, de las estrategias, tácticas y acciones para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a evitar la corrupción en la Administración Pública. (artículo 1 inciso 1 del Decreto Ejecutivo N° 32333)

El régimen preventivo de la corrupción se encuentra integrado por diferentes instrumentos de naturaleza administrativa y jurídica. En el ámbito administrativo se destaca la educación en ética y valores, los códigos de ética pública y códigos de conducta, los sistemas nacionales de la ética pública, el sistema institucional de control interno, la auditoría de la ética pública y el uso de las tecnologías.

Como instrumentos jurídicos se tienen: Leyes de transparencia y leyes de acceso a la información pública, Leyes de Lobby, Declaración jurada de bienes y declaración de

conflicto de intereses y Régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades, entre otras.

Interesa desarrollar teóricamente los mecanismos preventivos aplicables a las cuatro áreas de estudio propuestas en la presente investigación.

2.3.1. Concepto de mecanismo, mecanismos institucionales y jurídicos

Para definir mecanismo hay que empezar por comprender el concepto de máquina como un sistema concebido para realizar una tarea determinada que comporta la presencia de fuerzas y movimientos y en principio la realización de un trabajo. De este concepto se deriva el término mecanismo definido como:

El conjunto de elementos que hacen una función determinada en una máquina. El conjunto de las funciones de los mecanismos de una máquina ha de ser el necesario para que ésta realice una tarea encomendada. Así, por ejemplo, en una máquina lavadora, hay entre otras, los mecanismos encargados de abrir las válvulas de admisión del agua y el mecanismo que hace girar el tambor. Cada uno de ellos tiene una función concreta y el conjunto de las funciones de todos los mecanismos de la lavadora permite que la máquina realice la tarea de lavar la ropa. (Cardona Foix, S y Clos Costa, D (2001) pág. 13)

El mecanismo es, por lo tanto, el conjunto de elementos que permiten que un sistema funcione, entendiendo por sistema el conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad. Nótese que el derecho, es por excelente, una ciencia social, la cual se rige por un sistema jurídico, que, integrado por el conjunto de normas jurídicas, actitudes e ideologías vigentes en un país sobre lo que es el Derecho.

En consecuencia, un mecanismo jurídico es el conjunto de elemento que permite que el sistema jurídico funcione y regule el funcionamiento de la sociedad.

A. Mecanismos preventivos en el ámbito del recurso humano

1. Ética pública

El término ética proviene de la palabra "ethos", siendo objeto de especial estudio por filósofos y pensadores griegos y que actualmente ha resurgido en su importancia como materia de estudio. Autores como González (2004) recalcan la vinculación que posee la

ética con la moral, la cual se refiere al conjunto de valores, principios, normas de conducta, prohibiciones, etc. de un colectivo que forma un sistema coherente dentro de una determinada época histórica y que sirve como modelo ideal de buena conducta, socialmente aceptada y establecida. No obstante, ambos conceptos abarcan ámbitos distintos.

La ética es una reflexión sobre el hecho moral que busca las razones que justifican que se utilice un sistema moral u otro, siendo por lo tanto una parte de la filosofía que analiza un fenómeno moral en general.

Implica, además, entenderla como la disciplina normativa, basada en la razón, que se encarga de discriminar cuáles actos se califican como correctos y cuáles son incorrectos. Su propósito es el examen y la explicación de los actos humanos: la conducta, las actitudes y otras manifestaciones del ser humano ante los acontecimientos diarios.

Se entiende como el conjunto de normas morales que regulan el comportamiento de los individuos en un determinado grupo social y se compone de la ética individual. La ética social es precisamente la sumatoria de las éticas individuales, al final, también son decisiones racionales que deben ser reflexionadas y muy bien analizadas, cuyo fin es el beneficio de la sociedad, que nos da la razón de ser y por la cual se debe ser responsable. La ética posee diversas características según su ámbito de aplicación.

La ética encargada de regular las conductas del funcionariado público se denomina ética pública, la cual se retoma en diversos instrumentos jurídicos y administrativos, y se vincula con todas las aristas del servicio público.

Desde la perspectiva del empleo público, la función pública se define como el conjunto de arreglos institucionales que permiten articularlo y gestionarlo en una realidad administrativa determinada, lo cual comprende normas: escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, según lo señalado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).

La adecuada gestión del recurso humano en el servicio pública es fundamental, no solamente para garantizarle al Estado contar con el personal más idóneo para satisfacer los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad, propios de administraciones profesionales en contextos democráticos; sino también para velar porque se respeten los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales. Velar por la ética en la función pública es una labor que inicia desde

la selección del personal y es un pilar tan relevante que incluso supera la formación técnica del aspirante.

Se vincula con la calidad del servicio público, la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) reconoce la ética pública como principio rector de un sistema de calidad que implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como: la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del Interés público sobre el privado.

Dentro de la ética pública se engloban todos los principios y valores que debe respetar el funcionariado en el ejercicio de sus labores, no solo los vinculados a la calidad en el servicio, — como los anteriormente señalados —, sino también aquellos más generales, como los armonizados en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006). Son objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

La actuación ética es una obligación de la administración pública y un derecho del ciudadano, así reconocido por la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), que lo señala como un principio que rige los derechos de la ciudadanía:

12. Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviéndose la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2013)

Por ende, para efectos de la presente investigación se entiende por ética pública:

Conjunto de valores y principios que deben regir, en todo momento, el actuar del funcionariado público en el ejercicio de sus funciones, y el derecho que posee la ciudadanía de que los fondos públicos sean administrados correctamente. Posee un doble carácter: deber de la persona funcionaria y derecho de la persona ciudadana.

2. Educación en ética y valores

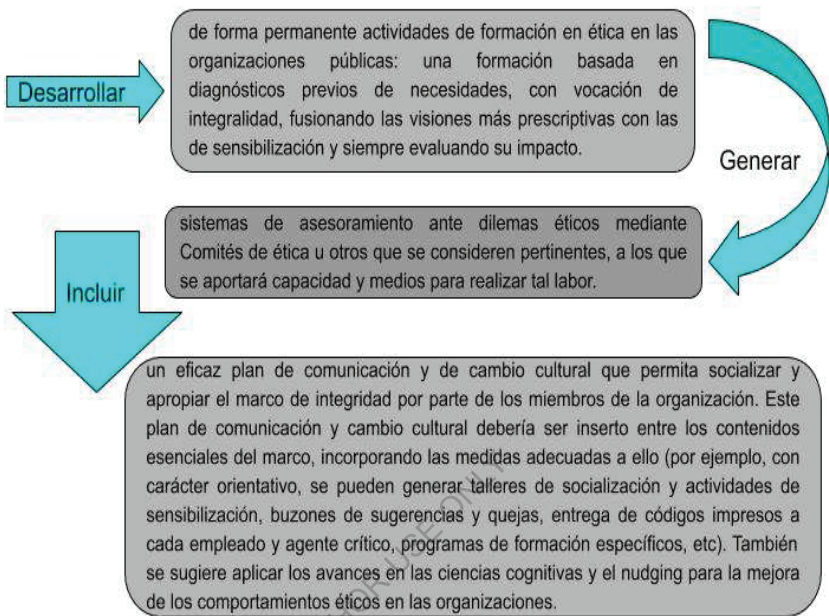
La ética para que se convierta en una regla de vida, debe ser enseñada, y se basa en la educación y formación constantes. La UNCAC establece la obligación del sector público de promover programas de formación y capacitación para el funcionariado que le permita cumplir con los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y le proporcione capacitación especializada y apropiada para que sea más consciente de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones.

La formación en ética y valores posee igual rango de importancia que la preparación técnica que posea la persona candidata a un cargo público, aun cuando en ocasiones no se aprecia de esa manera. La Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) reconoce como requisito para servicios de calidad, que quienes ocupen cargos directivos posean competencias técnicas altas, capacidad de liderazgo, vocación por el servicio público y una concepción ética del ejercicio de sus funciones, los cuales, junto con los niveles inferiores deberán integrar, en el ejercicio ordinario de sus funciones, aspectos como: la calidad del servicio, la sostenibilidad y equilibrio en los objetivos con respecto a los diferentes intereses implicados, ética en su comportamiento, respeto a la legalidad y los derechos humanos, así como la búsqueda continua del bienestar social.

Debe, por lo tanto, incluirse la formación en la ética y valores dentro de los planes de capacitación y formación que se le brinden al funcionariado público, para el adecuado ejercicio de sus labores.

La educación en ética y valores públicos debe ser una tarea constante y permanente, como un elemento intangible de la prevención de la corrupción, por lo que interesa, en el presente trabajo, analizar la formación en ética y valores públicos que brindan los países seleccionados a sus funcionarios y de qué manera se puede replicar y mejorar dichos modelos.

Sistema de formación permanente desarrollado en la Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública, que se grafica de la siguiente forma:



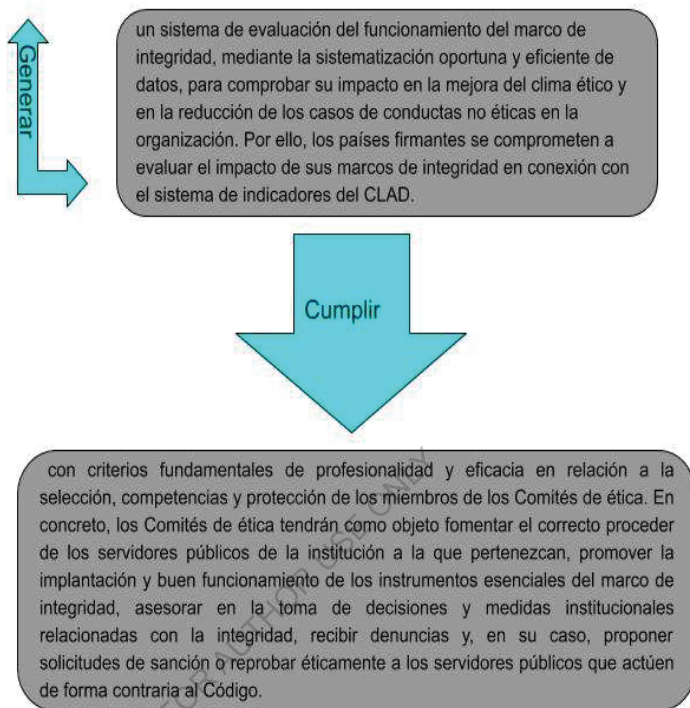


Figura N° 5. Sistema de formación permanente desarrollado en la Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública

Nótese que la formación ética debe ser un programa permanente, no solo de capacitación sino también de evaluación y realimentación continua.

3. Sistemas nacionales de la ética pública

La promoción de la ética pública ha dejado de ser una función institucional para convertirse en una labor gubernamental, y debe entenderse en ese sentido, como una tarea de todo el aparato estatal en su conjunto, incluyendo la participación ciudadana.

Bajo esta visión varios países de la región han implementado sistemas nacionales de ética pública tales como: Costa Rica, México, Chile, Argentina entre otros. Consiste en la creación comisiones nacionales de ética pública, que interactúan con las comisiones institucionales de ética que en su actuar conjunto forman un sistema encargado de gestionar la ética.

La promoción de la ética como un instrumento para prevenir la corrupción pública no es una labor acabada en una sola actividad, su formación debe mantenerse a lo largo del tiempo, con actividades de reiteración constantes, no se trata de una capacitación en una destreza técnica que se adquiere en un periodo de tiempo determinado, sino una tarea permanente a lo largo de toda la carrera de la persona funcionaria, y de quién se relaciona con ella, por ende, debe ser gestionada en este sentido.

Las entidades deben evaluar periódicamente los sistemas de integridad nacional para generar insumos que permitan su mejora continua. Al respecto la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Gestión Pública (2018) señala:

PRIMERA GENERAR periódicamente diagnósticos completos del sistema de integridad nacional en el que se analicen todos los pilares esenciales del sistema socio-político y económico, abarcando su marco legal y sus prácticas informales, y considerando variables como su independencia, los medios para realizar su labor por cada uno de los pilares y los mecanismos internos disponibles para garantizar la integridad, transparencia y rendición de cuentas. El diagnóstico debe quedar constituido como línea base para la evaluación posterior de los impactos de los instrumentos que se implementen para el mejoramiento de la Gestión Ética. (pág., 3)

De allí la necesidad de contar con estos sistemas, que permiten tomar la ética como una tarea país, y no solo institucional, gestionarla adecuadamente, encargarse de la educación en valores y principalmente, recordarle tanto al funcionariado como a los privados y ciudadanía en general, los valores éticos que se deben respetar para el buen desempeño de todo el aparato estatal.

4. Códigos de ética pública y códigos de conducta

La instrumentalización de la ética pública es un paso relevante en la prevención de la corrupción. Las normas éticas deben proporcionar pautas de comportamiento tanto al funcionariado público como a los terceros que se involucran con ellos.

El inciso a) del numeral 33 de la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) demanda la creación de normas éticas que proporcionen pautas de comportamiento a los funcionarios públicos, orientadas al servicio público. Por su parte, inciso 3) del artículo III de la CICC incluye como medidas preventivas de la corrupción girar instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de la Ética e Integridad en la Función Pública (2018) recalca la necesidad de contar con estos instrumentos para promover la ética en las instituciones y en los países, al respecto dice:

TERCERA REDACTAR, como parte esencial de los marcos de integridad organizacional, Códigos Éticos en sus organizaciones, siguiendo en la medida de sus posibilidades y prioridades las pautas procedimentales marcadas en el documento base y con los contenidos definidos como esenciales en el mismo. Ello implica definir las conductas moralmente pertinentes en un nivel general y también en un nivel específico adecuado a los dilemas propios de cada organización. Se considera prioritario avanzar en el respeto a los derechos humanos y específicamente a los valores de igualdad de género, diversidad y discriminación positiva. Por ello, los códigos harán especial hincapié en la lucha contra el acoso y hostigamiento sexual, la homofobia, el acoso laboral y los tratos degradantes. (pág., 06)

El código de ética –en adelante CDE– es un instrumento promotor de la ética organizacional, que integra los valores corporativos. Su propósito es impulsar, consolidar y velar por una cultura de valores y principios éticos que guíen la labor cotidiana de los trabajadores y la toma de decisiones de las autoridades administrativas de la entidad.

Suelen formularse por separado aquellos imperativos conductuales considerados obligatorios, de los óptimos, deseables o prohibidos. Su aplicación no prevalece sobre las disposiciones legales; más aún, busca una excelencia mayor a la que obliga la ley vigente.

Para Cleghorn (2005) la redacción del código de ética corresponde a una ética de valores mínimos, a los mínimos valores indispensables que la organización ha acordado mediante consenso que serán los que regirán el actuar institucional.

La ética de valores es de mínimos, ya que propone que los miembros de un grupo u organización definan los valores que los guían y lleguen a un consenso sobre los mínimos valores que todos comparten. El código de valores así creado debe estar presente en todos los ambientes de la organización y debe guiar todas las acciones de la empresa. No debe ser un convidado de piedra. Al igual que en los otros esfuerzos de cambio, este código no debe ser impuesto. Debe ser adoptado por la mayor cantidad de trabajadores posibles, ya que son ellos los que posteriormente deben respetarlo (Cleghorn, 2005, p. 94).

Se construye de forma colaborativa en la organización, pues recoge los valores corporativos, que parten de los valores individuales de sus integrantes, de allí que demanda la participación de todos los miembros de la entidad. La participación de la alta jerarquía resulta fundamental, pues incrementa el compromiso de su parte para cumplirlo, dado que los valores plasmados reflejan sus valores personales.

En el ámbito jurídico se trata de un instrumento de rango menor, dado que carece de potestad coercitiva. Se trata de buenas prácticas laborales que sirven de complemento a las normas laborales legales y reglamentarias existentes; pero que funge como herramienta al programa de integridad institucional que, en forma objetiva y no controversial, dentro del

marco jurídico, coadyuve a elevar el nivel de integridad y el combate a la corrupción dentro de la entidad.

Permite prevenir conflictos, tanto internos como externos, en virtud de que los códigos también alcanzan a los terceros relacionados con la institución, logran mejorar la eficiencia, eficacia y economía con la que se administran los recursos institucionales, permiten generar lealtad, cooperación y compañerismo entre los trabajadores lo cual incide positivamente en el clima organizacional. Fungen como un pilar para construir una cultura organizacional basada en la ética organizacional al incluir a todos niveles de la institución, y guiar al personal a actuar regidos por los valores organizacionales.

El CDE debe incluir los valores corporativos más importantes, aquellos que van a guiar la actuación de toda la organización. Pueden variar dependiendo de la esfera de relaciones que se trate. Se redactan de manera general, e incluso aspiracional, es decir, la actitud deseada de sus miembros en cada uno de dichos ámbitos, los cuales serán la base para elaborar el código de conducta que resulta más amplio y concreto que el código de ética.

El código de conducta –en adelante CDC– tiene como objetivo establecer las pautas de comportamiento de observancia obligatoria para los trabajadores y para terceros relacionados con la empresa, partiendo de los valores corporativos definidos en el código de ética.

Debe escribirse con un lenguaje claro y preciso, detalla el comportamiento que se espera de la población trabajadora en el ámbito laboral, así como de los terceros relacionados con la institución, y finalmente, enumera las consecuencias que conlleva actuar de forma contraria. Los códigos de conducta describen las normas de comportamiento que contribuyen a que la organización cumpla con sus objetivos de forma eficiente y eficaz.

De tal manera, que se incluyen las conductas específicas que son permitidas y aquellas que son prohibidas, con las sanciones que su vulneración implica, dándole además seguridad jurídica al trabajador, al poder tener reglas claras en su relación laboral.

Se enlistan los cuatro tipos diferentes de conductas que se deben incluir en un código de conducta:

| Tipos de conductas incluidas en el Código de Conducta | |
|--|--|
| Conductas obligatorias | Son las conductas que, de acuerdo a la teoría ética o filosofía moral de la empresa, constituyen un deber ineludible y deben cumplirse siempre, sin excepción. El no cumplimiento de una conducta éticamente obligatoria provoca una falta por "omisión" de una conducta ineludible. |
| Conductas óptimas | Son las que encarnan de forma excelente los ideales éticos de la empresa. Estos siempre deben ser buscados para perfeccionar al ser humano, a la organización y al conjunto de la sociedad. |
| Conductas deseables | Son las que no siempre pueden ponerse en práctica, pero en la medida que puedan concretarse, alientan o fortalecen los ideales de valores éticos asumidos por la empresa. |
| Conductas prohibidas | Son las que perjudican a la persona, a la organización o al conjunto de la sociedad en sus derechos fundamentales, de manera tal que jamás, en ninguna circunstancia, deben tolerarse. A través de la práctica prohibida se incurre en una falta por "acción". |

Tabla N° 8. Tipos de conductas incluidas en el Código de Conducta

Contar con un CDE le permite a la organización prevenir conflictos, tanto internos como externos, — dado que al igual que el Código de Ética posee alcance a terceros relacionados con la institución —, mejorar la eficiencia, eficacia y economía con la que se administran los recursos públicos, generar lealtad, cooperación y compañerismo entre el funcionariado, mejorar el ambiente laboral, establecer una cultura ética interna, motivando la participación de todos los miembros de la organización en la elaboración y divulgación del mismo, atrae a personal calificado y con altos valores éticos para formar parte de una institución que fomenta los valores y la cultura organizacional, y finalmente, actuar en apego y respeto a las leyes, normas, valores y objetivos institucionales.

El proceso de elaboración del CDC, debe tener una cuota de participación del funcionariado, pero no tan amplia como la necesaria para la redacción del Código de Ética, dado que este instrumento posee un carácter más detallado y técnico, lo cual demanda un conocimiento más especializado para su elaboración. En el siguiente se describen las etapas de este proceso:

| Etapa | Descripción |
|--|--|
| <p>Constituir un Comité de Ética Institucional y asignar facultades y funciones para redactar dicho documento.</p> | <p>El máximo jerarca debe nombrar un comité de ética institucional que liderará el proceso, conformado por los integrantes de las otras unidades especializadas de la institución como: el Comité de Riesgos, o el de Cumplimiento, entre otros, y por miembros electos, para representar todos los niveles jerárquicos de la organización de acuerdo con la estructura ocupacional.</p> <p>Para que el comité entre en operación deberá redactar, a lo interno de su estructura, y aprobar, la reglamentación que contenga los lineamientos de operación con la finalidad de puntualizar sus funciones, esquema de trabajo y coordinación para la elaboración del Código, así como lo referente a la organización y calendarización de las reuniones.</p> |
| <p>Analizar conductas riesgosas</p> | <p>El Comité de Ética hará un listado de las situaciones de conflicto que se hayan presentado, así como la forma en que fueron atendidas y solucionadas. Para ello se puede recurrir a varias herramientas tales como: diseñar y aplicar un cuestionario diagnóstico que considere preguntas para todos el funcionariado y terceros vinculados con la entidad, sobre los aspectos que causan conflicto internamente. Dicho instrumento podrá aplicarse en forma grupal o vía internet, cuyos resultados serán tabulados para determinar las conductas de mayor incidencia.</p> <p>Como áreas de riesgo frecuentes se encuentran: Manejo de la información, conflicto de intereses, uso de los recursos materiales y financieros, seguridad, salud y medio ambiente, relaciones internas y externas, etc.</p> |
| <p>Identificar principios y determinar las conductas</p> | <p>Una vez identificadas las conductas riesgosas, el Comité de Ética deberá definir los comportamientos esperados de la persona funcionaria pública, y del tercero que se relacione con ella, tomar una posición ética, objetiva e independiente ante las situaciones encontradas y finalmente identificar los principios conforme a los cuales, la institución quiere que sus funcionarios rijan su actuación.</p> |
| <p>Redactar los borradores y presentar para su aprobación</p> | <p>El Comité de Ética determinará la estructura del CDC y seleccionará a partir de la información recabada, las conductas contrarias a la integridad de mayor frecuencia, clasificándolas por rubros y a su vez dividiéndolas en conductas permitidas y no permitidas. Con lo anterior, podrá redactar el CDC, procurando utilizar un lenguaje sencillo, conciso y claro, estableciendo las consecuencias para quienes incurran en las conductas prohibidas. Deberá garantizarse que resulte compatible con el ordenamiento jurídico vigente, y que respete los principios de</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>proporcionalidad y razonabilidad, todo lo cual debe ser revisado y autorizado por el máximo nivel jerárquico de la institución.</p> |
| <p>Determinar estrategias de comunicación y sensibilización</p> | <p>Una vez autorizado formalmente por el máximo jerarca, debe difundirse ampliamente, de manera interna y externa, para lo cual se debe recurrir a diversos medios que resulten idóneos para llevar a cabo la divulgación requerida como son: artículos, folletos, trípticos, boletines, carteles, correo electrónico y desde luego el intranet e internet.</p> <p>De igual forma, se debe capacitar a todo el funcionariado nuevo, así como llevar un programa de capacitación periódica, respecto del CDC, y temas relacionados con la promoción de la integridad y prevención de la corrupción, así como proporcionar asesoría y comunicación sobre posibles irregularidades y demás temas vinculados.</p> |
| <p>Establecer actividades de verificación del cumplimiento e implementación de mecanismos de denuncia</p> | <p>El CDC debe prever mecanismos para garantizar su cumplimiento, de lo contrario, sería letra muerta. Para evitar esta situación debe incluir mecanismos de denuncia que incentiven que se divulguen los actos contrarios a los preceptos establecidos y a los valores corporativos, asegurando el anonimato y la estricta reserva de la información proporcionada por el denunciante, a fin de evitar el temor a represalias, como una línea de denuncia ética.</p> <p>La atención de las denuncias, así como de las quejas o dudas que surjan de la aplicación de este instrumento estará a cargo del Comité de Ética responsable de la elaboración del citado código. La institución deberá contar con los protocolos de actuación para realizar el análisis de las denuncias, y para llevar a cabo las acciones correspondientes por los incumplimientos detectados.</p> |
| <p>Realizar revisiones y actualizaciones periódicas al Código</p> | <p>Un CDC no es un fin en sí mismo, es un instrumento dinámico, por lo cual se recomienda que se realice una revisión y actualización, por lo menos una vez al año. El Comité de ética es el responsable de dicha labor, para lo cual podrá recurrir a la aplicación de cuestionarios, consultas, grupos de discusión o los medios que la institución considere pertinentes para recabar las ideas y opiniones de la población trabajadora, en cuanto a la utilidad y conocimiento de este instrumento, y con base en esta realimentación realizará las modificaciones y actualizaciones que resulten procedentes, con la finalidad de hacer más eficiente esta herramienta.</p> |

Tabla N° 9. Etapas para la elaboración de un código de conducta

Los códigos de ética se integra por normas generales, plasman los valores corporativos para cada área de relación relevante en la organización sea: relación con colegas de trabajo y superiores, relación con terceros, relación con el medio ambiente, entre

otros y carecen de sanciones, pertenecen al plano de las normas informales; mientras que los códigos de conducta son más específicos, desarrollan los valores corporativos seleccionados en el código de ética pero a través de conductas concretas y señalan las consecuencias de incurrir en actuaciones prohibidas o contrarias a dichos valores, por lo que son normas formales con rango jurídico y respaldo coercitivo y punitivo. Ambos actúan de forma complementaria en la prevención de la corrupción.

5. Auditoría de la ética pública

Los resultados de los mecanismos preventivos de la corrupción implementados en una administración pública deben revisarse, medirse, evidenciar sus logros y errores, con el fin de implementar las medidas correctivas que sean necesarias; surge en este punto, la auditoría de la ética pública.

La auditoría de la ética pública es un medio para garantizar el grado de cumplimiento del marco ético institucional y encontrar áreas de mejora. Se puede definir como:

La auditoría de la ética, en general, consiste en el proceso sistemático, objetivo y profesional, que estudia el funcionamiento y la efectividad del marco institucional en materia ética, con el propósito de contribuir a su fortalecimiento. Desde el punto de vista de la actividad de auditoría interna, se constituye en un estudio que ésta ejecuta haciendo uso de sus competencias y potestades, así como de las técnicas y procedimientos de auditoría. De acuerdo con el alcance que se defina, la auditoría de la ética podría referirse en forma integral al marco institucional en materia ética, o bien en forma particular a los componentes citados en el punto 3.1, a saber: programa ético, ambiente ético e integración de la ética en los sistemas de gestión. (DFOE, 2008, p. 13)

El régimen preventivo de la corrupción implementado en las instituciones públicas y el nivel de interiorización en el funcionariado con reglas claras e indicadores que permitan una visualización del tema de manera concreta, que permitan transparentar y objetivar elementos que suelen estar en el fuero interno. Con el fin de poder hacerlo trabajable y tomar decisiones en concreto al respecto, debe evaluarse mediante instrumentos objetivos.

Ahora bien, para que sea posible auditar la ética, las organizaciones primero deben construir una infraestructura ética adecuada. Para Benítez (2017) la infraestructura ética es el conjunto de sistemas formales e informales éticos de la entidad, y sobre la cual se baja la auditoría ética. Textualmente dice:

Entonces, el concepto de «infraestructura ética» consiste en los sistemas formales e informales — cada uno de los cuales incluye las correspondientes funciones de comunicación, vigilancia y sancionamiento — y también en el clima o ambiente que sostiene dichos sistemas. Entre los sistemas de comunicación formal se encuentran

los códigos de conducta, las declaraciones de tener una misión basada en valores, los estándares de comportamiento y la formación de los empleados en competencias éticas. Respecto a los sistemas de vigilancia y sanción, forman parte de la cultura de «command and control» inherente a las empresas norteamericanas. De esta manera, una organización con un código de conducta conocido por todos sus empleados, con normas claras en caso de incumplimiento y sanciones estipuladas, estará sentando las bases para un comportamiento más ético en el conjunto de la organización.

La metodología es fundamental en este tipo de auditoría, que está cargada de juicios de valor, pero que se requiere objetivizar para dar resultados concluyentes sobre el nivel ético de las organizaciones. Implica la revisión de planes, estrategias, proyectos, políticas, procedimientos y prácticas ejercidas por la organización o institución auditada.

Implica verificar el cumplimiento de los códigos de conducta, código de ética, manejo de conflictos de interés, la revisión del sistema de información, así como los contratos y programas, la estructura y funcionamiento de las unidades organizacionales, sus productos y servicios, además de los estados financieros, cumplimiento de leyes y regulaciones, responsabilidades internas y demás aspectos que permitan revelar si se han producido faltas a la ética en las relaciones con los stakeholders.

No existe una metodología única para realizar una auditoría ética, va a depender del grado de madurez ética de la organización, tomar su cultura e instrumentos éticos y transformarlos en criterios objetivos que puedan ser comprobables.

2.3.2. Mecanismos preventivos en el ámbito de contratos públicos

1. Deberes éticos en los procesos de contratación administrativa

La contratación administrativa es un área de alto riesgo para la comisión de actos de corrupción y, por lo tanto, una de las actividades públicas que mejores mecanismos de prevención deben poseer.

La CICC incluye la publicidad, equidad y eficiencia en los sistemas de contratación públicos como mecanismos para luchar contra la corrupción en esta actividad de alto riesgo. Por su parte, la UNCAC en su artículo 9 demanda que cada Estado firmante debe adoptar medidas para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción, las cuales deben incluir:

- a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna

sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

La OCDE también ha mostrado interés en esta materia, razón por la cual emitió la Recomendación para combatir la colusión en la contratación pública en la cual recomienda que los Estados miembros diseñen sistemas de contratación que fomente la competencia efectiva y disminuye los riesgos de colusión en la contratación pública y garantizar la relación calidad-precio.

Además, deberán asegurarse que el funcionariado que participa en los procesos de contratación conozcan los indicios, los comportamientos sospechosos y los patrones de presentación de ofertas inusuales que puedan ser señal de colusión; de este modo, los organismos públicos pertinentes podrán identificar e investigar mejor las actividades sospechosas.

La Carta Iberoamericana de Ética e Integridad de la Función Pública (2018) se refiere a la importancia de implementar acciones en materia de contratos públicos:

DÉCIMO SÉPTIMA DESARROLLAR, para evitar riesgos de corrupción, un análisis riguroso y la implementación adaptada al contexto de cada país de las mejores prácticas internacionales en contratación pública, entre ellas, con mero carácter orientativo, la estandarización de las normas de contratación pública, el Registro Único de Proveedores, la contratación electrónica, las subastas inversas, la disponibilidad de la información pre-contractual y contractual de todos los procesos de contratación del Estado en el portal web de la institución rectora del sistema, las veedurías ciudadanas y pactos de integridad, la apertura de denuncias y la disponibilidad de información estadística por medio de herramientas apropiadas. (pág., 9)

Dada la importancia que posee esta actividad pública, debe atenderse la corrupción desde mecanismos preventivos que incluyen los que se explicarán a continuación.

2. Régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades

Un adecuado régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades permite evitar situaciones en donde el funcionariado se encuentre en una posición que pueda perjudicar los intereses públicos. Procura garantizar la objetividad e imparcialidad del funcionariado público, permite realizar una prevención de la corrupción de forma más efectiva.

El régimen de prohibiciones es un impedimento rotundo, creado legal o constitucionalmente, para desempeñar un cargo público o privado, o bien, participar de una determinada actividad que le impidan actuar de manera objetiva y atenten contra la salvaguarda de los intereses públicos que representa. Busca tutelar la eficiencia y efectividad de la gestión pública bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad que deben prevalecer en el actuar del servidor o funcionario público. La gravedad de la situación prohibida es tan relevante que el ordenamiento jurídico es rotundo en el “no” para su desempeño, pues considera que la situación contraria atenta indudablemente contra el interés común.

Las incompatibilidades son un grupo de supuestos que pretende evitar la acumulación de facultades en una sola persona; o bien, que el funcionario se encuentre en una situación de contienda entre los intereses públicos que representa y sus intereses particulares. Tienden a evitar la colisión de intereses interés público e interés privado—. Ello demanda que el funcionariado sea consciente de dichos supuestos y tome las acciones legales necesarias para evitar que esta situación se materialice.

Por último, las inhabilitaciones corresponden a una sanción que le impide a la persona exfuncionaria reingresar al servicio público por un periodo de tiempo determinado en virtud de haber incurrido en una falta de gravedad en contra de los intereses públicos. Parte de la necesidad de que el sector público cuente con el personal más idóneo moral y éticamente, en consecuencia, quién ha vulnerado los principios y valores éticos propios de la función pública, no debe volver a ocupar un cargo público durante un periodo de tiempo determinado. Busca salvaguardar la integridad del funcionariado público.

Estos institutos pretenden proteger e incentivar la integridad, objetividad e imparcialidad de la persona servidora pública. Por lo tanto, las causales se deben encontrar adecuadamente desarrolladas y abarcar todos los supuestos importantes en el contexto

actual, poseer un régimen punitivo fuerte, que acarree como consecuencia de su incumplimiento sanciones administrativas, civiles e incluso penales.

Las legislaciones de Costa Rica, Chile y Uruguay poseen regímenes de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades, pero cada una regula diferentes supuestos, de tal manera que en el desarrollo de la presente investigación se realizará un estudio detallado de cada uno de éstos supuestos a fin de determinar aquellos que resulten más idóneos para la formulación de un régimen preventivo de la corrupción pública dirigido a los jerarcas y titulares subordinados en Costa Rica.

3. Sistemas de contratación electrónica E-Procurement

El Gobierno Electrónico — en adelante GE — se define en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007) como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

Le ofrece a la administración pública un importante abanico de oportunidades para prestar un mejor servicio y facilitar el contacto con el ciudadano. Se vincula con la consolidación de la gobernabilidad democrática, orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y a la formulación de la política en general, o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos.

Resulta en un importante instrumento para la prevención de la corrupción toda vez que permite una mayor transparencia de las actividades públicas, facilita la rendición de cuentas, incentiva la participación ciudadana y promueve la innovación abierta. La inclusión de las Tics en la gestión pública debe respetar principios éticos como inclusión, accesibilidad y no discriminación que permitan a todos los ciudadanos su utilización.

Parte de las acciones a seguir para evitar prácticas corruptas es impulsar el uso de las TIC al servicio de la ciudadanía, teniendo siempre presente que el gobierno electrónico no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la prestación del servicio público y crear valor público.

Específicamente, en el campo de la contratación administrativa el GE es una herramienta fundamental para lograr la transparencia, rendición de cuentas y prevención de actos de corrupción, por medio de los sistemas de contratación electrónicos denominados *E-Procurement*.

El sistema de compras públicas electrónica o *E-Procurement*, consiste en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los aspectos relacionados con la formación, ejecución y liquidación del negocio jurídico contractual cuando en él participa la administración pública o cuando su objeto consiste en la provisión de bienes públicos económicos. El *E-procurement* — compras públicas electrónicas / compras gubernamentales electrónicas — busca una mayor integración entre proveedores y clientes, un más elevado nivel de información, ahorro en costos de abastecimiento, de transacción y operación y en tiempo, facilitando y simplificando los procesos tradicionales y aporta mayores niveles de economía, eficiencia, eficacia y transparencia en las compras públicas.

Para alcanzar estos objetivos, resulta necesario que se cuente con sistemas para la selección de bienes y/o servicios, gestión de pedidos, análisis de información, peticiones de compra y las respectivas aprobaciones e integración de los diversos sistemas de organización. Además, de adecuadas bases de datos que alimenten el sistema de compras públicas, con un catálogo completo de los productos que necesita contratar el Estado, y un registro de proveedores. Sistemas de seguridad informática que garanticen la confiabilidad de los procesos y la información contenida en dichos sistemas y finalmente, una red interna que integre todos los sistemas de gestión existentes y que cuente con un sistema de información que apunte el cumplimiento de los procedimientos de compra.

Chile ha implementado uno de los mejores sistemas de *E-Procurement* del mundo y un referente en la región latinoamericana. Por medio de la plataforma <http://www.chilecompra.cl/> se realizan las compras de todo el aparato estatal. Esta modalidad se creó mediante la Ley de Compras Públicas N° 19.886 y comenzó a operar formalmente el 29 de agosto de 2003.

Uruguay cuenta con un sistema de contratación en la misma línea denominado <https://www.comprasestatales.gub.uy/> y en el caso de Costa Rica se cuenta con el programa Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en la plataforma www.sicop.go.cr.

La implementación del GE y en particular el *E-Procurement* es una importante herramienta para la prevención de actos de corrupción, razón por la cual se estudiará en detalle en la presente investigación con el fin de identificar las mejores prácticas y los mecanismos que garanticen de mejor manera, alcanzar estos objetivos.

2.3.3. Mecanismos preventivos en el ámbito de sistema de control interno y denuncias

1. Sistemas de control interno

El sistema institucional de control interno — en adelante SCI— cumple una función relevante en la lucha contra la corrupción, toda vez que, permite prevenir, pero también detectar actos corruptos. Es una labor constante dentro del abanico de actividades que desempeñan las administraciones públicas en la región y que pretende garantizarle a la administración el cumplimiento de los objetivos públicos que persigue.

En 1992 el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway — en adelante COSO — emitió el primer informe denominado “COSO I” vinculado con el control interno, cuyo objetivo era crear una definición compartida de control interno y darles herramientas a las entidades privadas, y más tarde, las públicas, sobre como evaluar su control interno.

En este punto, se debe tener presente que antes de COSO I el control interno era, únicamente, el control contable, el control sobre activos financieros, y es a partir de este informe que se extiende la definición a otros aspectos necesarios para garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos de la organización.

El SCI está integrado por cinco componentes: ambiente de control, actividades de control, información, evaluación y administración de riesgos y seguimiento; de ellos se destaca el “ambiente de control” por su íntima relación con la ética pública. Este componente es la base del control interno y en sus cimientos recae todo el sistema, las fortalezas o debilidades del ambiente de control repercutirán en los demás componentes. El informe denominado COSO III (2013) lo se reconoce de forma expresa:

El entorno de control

El entorno de control es el conjunto de normas, procesos y estructuras que constituyen la base sobre la que se desarrolla el control interno de la organización. El consejo y la alta dirección son quienes marcan el “Tone at the Top” con respecto a la importancia del control interno y los estándares de conducta esperados dentro de la entidad.

La dirección refuerza las expectativas sobre el control interno en los distintos niveles de la organización. El entorno de control incluye la integridad y los valores éticos de la organización; los parámetros que permiten al consejo llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión de gobierno corporativo; la estructura organizacional y la asignación de autoridad y responsabilidad; el proceso de atraer, desarrollar y retener a profesionales competentes; y el rigor aplicado a las medidas de evaluación del desempeño, los esquemas de compensación para incentivar la responsabilidad por los resultados del desempeño. El entorno de control de una organización tiene una influencia muy relevante en el resto de componentes del sistema de control interno. (p.4)

El ambiente de control incluye los principios éticos y el sistema de valores institucionales, dado que se nutre de la integridad profesional y personal del funcionario para construir una adecuada ética organizacional, lo que demanda que la jerarquía implemente acciones para promover el sistema de valores y construir una cultura ética institucional.

Este aspecto es recopilado en el principio 1 del informe COSO III titulado: Demuestra compromiso con la integridad y los valores éticos. Este principio demanda que el control debe basarse en la integridad y el compromiso ético de los altos jerarcas quienes deben dar el ejemplo de estándares de conducta en la organización. Deben demostrar a través de sus instrucciones, acciones y comportamientos la importancia de la integridad y los valores éticos necesarios para el adecuado funcionamiento del SIC.

Se basa en dos pilares:

- Integridad y valores éticos: Consolidar un clima ético fuerte dentro de la organización aplicable a todos los niveles contribuye en forma significativa a la eficacia de las políticas y los sistemas de control de las entidades, y permite influir sobre comportamientos que escapan a mecanismos de control complejos. Las organizaciones deben darles señales claras a sus colaboradores de cuáles conductas son correctas e incorrectas en la entidad.
- Estándares de conducta: Son guías de conducta sobre comportamientos, actividades y decisiones para alcanzar objetivos, que deben aplicarse en todo momento. Los estándares deben ser especialmente claros para situaciones complicadas. Se deben comunicar a todos los niveles de la organización, e incluso a terceros que se vinculen con ella, como proveedores y clientes.

Por su parte, las actividades de control permiten disuadir al funcionario de cometer actos antiéticos, antijurídicos o corruptos; o bien, facilitar su detección y sanción; no obstante, ninguna actividad de control es infalible, pues existe el riesgo inherente y riesgo de detección — que podrían conllevar a que se evadan los controles y estas prácticas no sean detectadas —; pese a ello, si se cuentan con mejores mecanismos de control será más difícil la comisión de este tipo de actos de manera impune. En la medida en que la ética institucional sea más robusta, y se cuente con un ambiente de control sano, las actividades de control serán más confiables y efectivas.

El componente de identificación y valoración de riesgos le provee a la institución información valiosa para identificar áreas con mayor riesgo de corrupción, o detectar ausencia o deficiencias de controles adecuados que facilitan la comisión de estos actos. En

2004 se emite el informe denominado COSO II que pone un mayor énfasis en el riesgo, y establece un nuevo modelo de gestión, en el cual las administraciones deben organizarse administrando los riesgos que la puedan afectar.

En 2013 se emite COSO III, cuyo principio 8 establece la obligación de evaluar el riesgo de fraude al que está expuesto como organización. Define fraude como cualquier acto u omisión intencional diseñado para engañar a los demás, resultando en una pérdida para la víctima y/o una ganancia para el perpetrador.

| Tipo de fraude | Descripción |
|--|---|
| Reporte fraudulento de información financiera | Cualquier declaración errónea intencional de información contable constituye un reporte fraudulento de información financiera. |
| Reporte fraudulento de información no financiera | Reporte fraudulento de riesgos y esquemas financieros que podrían dar lugar a falsedad en los reportes de información ambiental, seguridad, control de calidad o métricas operativas. |
| Malversación de fondos | Por parte de empleados, clientes o proveedores u organizaciones criminales afectando los activos tangibles e intangibles de la organización, así como las oportunidades de negocio. Tales como: robo de empleados, facturas de proveedores ficticios, falsas reclamaciones de clientes, ciberataques externos, etc. |
| Otros actos ilegales y de corrupción | La corrupción se define como el mal uso del poder delegado para la obtención de un beneficio privado. Constituyen actos ilegales las violaciones a las leyes o regulaciones gubernamentales que podrían ocasionar un impacto material, directo o indirecto, en los reportes financieros externos. Como ejemplos se incluyen el soborno, instigación, encubrimiento o complicidad en el fraude, violación a las leyes, uso ilícito de información personal, secretos comerciales o información de seguridad nacional; violaciones de carácter laboral, de exportación de tecnología o leyes de protección al consumidor. |

Tabla N° 4: Tipos de riesgo de fraude

La Carta Iberoamericana de la Ética e Integridad en la Función Pública (2018) insta a las organizaciones a considerar los riesgos de corrupción en sus evaluaciones: *“OCTAVA REALIZAR evaluaciones de riesgos de corrupción en el ámbito de sus organizaciones, focalizándolos esencialmente en las áreas de riesgo y siguiendo las fases que las organizaciones internacionales especializadas proponen.”* (pág., 7)

La administración debe tomar las acciones pertinentes para administrar estos riesgos; lo cual unido a una adecuada gestión de la información y un seguimiento continuo

del sistema permite ir introduciendo mejoras permanentes que contribuyen al fortalecimiento de la ética pública.

La Guía de gestión de riesgos de fraude emitida para materializar los principios de COSO III señala que, como instrumento preventivo, las organizaciones deben diseñar un modelo de dicho riesgo en los diferentes componentes del SCI:

| Componente | Principios de evaluación de riesgos de Fraude |
|----------------------------|---|
| Entorno de control | La organización establece y difunde el Programa de Gestión de Riesgos de Fraude, que demuestra las expectativas de la alta jerarquía y su compromiso con la integridad y los valores éticos en relación a la gestión del riesgo de fraude. |
| Evaluación de riesgos | La organización realiza una evaluación exhaustiva del riesgo de fraude para identificar esquemas de fraude y riesgos específicos, evaluar su probabilidad e impacto, la existencia de actividades de control e implementar acciones para mitigar el riesgo de fraude residual. |
| Actividades de control | La organización selecciona, desarrolla e implementa controles antifraude preventivos y detectivos para mitigar la ocurrencia de eventos de fraude o que no sean detectados de manera oportuna. |
| Información y comunicación | La organización establece un proceso de comunicación para obtener información de potenciales fraudes, y despliega un enfoque coordinado para la investigación y toma de medidas correctivas de manera apropiada y oportuna. |
| Monitoreo y seguimiento | La organización selecciona, desarrolla y ejecuta evaluaciones permanentes para determinar si cada uno de los cinco principios de la gestión del riesgo de fraude está presente y en funcionamiento, y comunica de manera oportuna las deficiencias identificadas a los responsables de la adopción de medidas correctivas, incluyendo la alta jerarquía institucional, según corresponda. |

Tabla N° 5: Riesgos de fraude y su relación con los componentes del SCI

La identificación de riesgos se realiza de manera cíclica, y de la misma forma se deben identificar y evaluar los riesgos de fraude. COSO III propone el siguiente esquema:



Figura N° 6. Ciclo de evaluación de riesgo de fraude

La Carta Iberoamericana de la Ética e Integridad en la Función Pública (2018) se refiere a la necesidad de vincular los sistemas de ética pública con el sistema de control interno: *“DUODÉCIMA INTEGRAR de forma cooperativa el sistema de integridad de su organización con el sistema de control interno de la propia entidad, estableciendo sinergias entre ambos sistemas. También se buscará la cooperación con las unidades externas de control”*. (pág., 8)

Un adecuado sistema de control interno y una práctica continua de evaluar los riesgos de fraude -que incluye la comisión de actos de corrupción e ilegales- en la organización, tanto de parte de funcionarios como de terceros, corresponde a un instrumento esencial para la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

2. Sistemas de denuncias y garantías para el denunciante

La denuncia es un instrumento por el cual la ciudadanía participa en la fiscalización pública y pone en conocimiento, de las autoridades competentes, actos cometidos por el funcionariado público y privado, que se estiman irregulares e ilegales en detrimento de bienes públicos, con el fin de exigir de éstas una actuación oportuna para corregir la situación y ejercer sus potestades sancionatorias.

Entendemos la denuncia como aquella manifestación que por cualquier medio una persona realiza o hace llegar a una autoridad pública –independientemente del interés que ostente-, cuando ha tenido conocimiento de una situación o hecho irregular o ilícito, con el propósito de activar el debido funcionamiento del aparato investigador y represivo administrativo y judicial, de modo que éste verifique lo denunciado, y cuando corresponda exija el debido cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente en lo actuado u omitido, pudiendo incluso llegar a perseguir las responsabilidades que eventualmente correspondan. (Bolaños González, 2003)

La denuncia es un importante instrumento de control público. El numeral 39 de la UNCAC insta a los organismos nacionales y al sector privado a alentar a sus nacionales y demás residentes a denunciar la comisión de todo tipo de delito tipificado en dicha convención; complementariamente, el artículo 13 insta la participación ciudadana, de tal manera, que obliga a los Estados a contar con los mecanismos idóneos y fáciles para que se presenten denuncias, incluso de forma anónima, sobre cualquier delito vinculado con corrupción.

La Carta Iberoamericana de la Ética e Integridad en la Función Pública (2018) prioriza los sistemas de denuncias y protección al denunciante, e incluye los aspectos esenciales que debe contemplar:

NOVENA INCORPORAR al marco de integridad un sistema de denuncias y de protección a los denunciantes de corrupción, fraude, despilfarro o conductas contrarias a los códigos éticos y, en su caso, a los testigos. Para las denuncias se habrá de regular el procedimiento de tal manera que se asegure una adecuada ordenación del mismo con pleno respeto a los principios de buena administración. En cuanto al sistema de protección, éste incluirá el resguardo de la identidad y la protección de represalias a largo plazo. Esta Carta no impone ningún órgano específico para la gestión del sistema de denuncias, pero requiere que exista alguno y que reúna condiciones de independencia para desarrollar su labor. El sistema de denuncias debe diseñarse: 1. Con atención rápida sin que haya intermediarios innecesarios; 2. Con canales directos y especializados; 3. Con medidas para protección de identidad; 4. Con amplitud de canales (on line, call centers, líneas calientes, entrevistas discretas...); 5. Con procedimientos sencillos; 6. Con sanciones a los responsables de represalias; 7. Con castigo a las denuncias de mala fe; 8. Con medios personales y materiales suficientes; 9. Con procedimientos bien establecidos, donde esté claro: cuándo empieza la protección, cuándo se entiende que existe ya denuncia, duración de la protección y clarificación de sus fases,

recursos de impugnación, reversión de la carga de la prueba en el ámbito laboral para casos de represalia. De todo ello se dará cuenta a la ciudadanía mediante un adecuado plan de difusión y comunicación. (pág., 07)

El denunciante es la persona física o jurídica, pública o privada, que pone en conocimiento, en forma escrita, verbal o por cualquier otro medio, ante los órganos de investigación de un país un hecho, que percibe como irregular o ilegal, para que se investigue, con el fin de prevenir o determinar la comisión de actos de corrupción, falta de ética y transparencia en la función pública o cualquier situación irregular que afecte los fondos públicos, con el fin de que se instauren los mecanismos sancionatorios respectivos.

El denunciante puede actuar en ejercicio de un derecho o en cumplimiento de un deber. El derecho a denunciar lo poseen los ciudadanos, quienes, al conocer un acto de corrupción, tienen la potestad de ponerlo en conocimiento de las autoridades y están obligadas a facilitarle el ejercer a dicho derecho.

Por su parte, los funcionarios públicos poseen la obligación de denunciar todo acto presuntamente irregular o ilegal del cual tengan conocimiento. Deber contenido en el inciso 4) del artículo 8 de la UNCAC, en concordancia con punto 1 de la CICC, cuando tipifica el contenido de las normas de conducta, que incluye el deber, de todo el funcionariado público, de informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción de los que tenga conocimiento.

Las denuncias se pueden interponer de forma escrita. Mediante un documento formal acompañado de prueba de respaldo, en las oficinas de los organismos de investigación competentes para conocerlo. En forma electrónica, con la implementación del E-Government y las herramientas tecnológicas se ha facilitado la interposición de denuncias. El denunciante puede ingresar los datos en la página y medio digital diseñado por el ente competente, acelerando este proceso y facilitando la interposición de denuncias.

Las redes sociales y medios de comunicación en ocasiones divulgan hechos que deben ser objeto de investigación, lo cual les permite a los organismos investigadores iniciar de oficio las labores correspondientes para verificar la comisión de un hecho ilícito o irregular. De manera excepcional, se puede recibir una denuncia de manera oral, si el ente competente considera que el hecho denunciado amerita ser investigado a profundidad podrá iniciar la investigación de oficio proveniente una denuncia oral.

Para una mejor tramitación de la denuncia es necesario que incluya:

- Hechos denunciados: Descripción de la situación a través de información clara, precisa y circunstanciada, con suficiente nivel de detalle que le permita al investigador comprender qué se está denunciando.
- Pruebas de respaldo: Detalle de las pruebas que sirven para sustentar cada hecho denunciado, ahora bien, si carece de ella, al menos indicar dónde ubicarla.
- Identificación de los presuntos responsables, así como una mención de cuál sería la posible situación irregular denunciada. Ello no limita al investigador, pues producto del estudio éste considera que se está en presencia de otro tipo de falta o delito puede modificarlo; no obstante, una primera tipificación de la falta facilita la labor de investigación.
- Pretensión del denunciante con la denuncia, y en caso que no la presente de forma anónima, señalar lugar para recibir notificaciones, que pudieren ser solicitudes de ampliación de información o comunicación de los resultados finales de la investigación.

La confidencialidad del denunciante es una de las principales garantías que deben garantizar los Estados para la promoción de la denuncia de actos irregulares o ilícitos. La UNCAC en su artículo 33 plasma la protección, en todos los aspectos, de la persona denunciante como un deber que deben cumplir los Estados. Confidencialidad que debe guardarse en todo momento, desde el transcurso de la investigación hasta la finalización de la misma, mediante las acciones legales que correspondan.

Un adecuado sistema para la recepción de denuncias que sea sencillo, ágil, garantice la confidencialidad del denunciante y cuente con un equipo dedicado a su investigación constituye una herramienta importante para prevenir, detectar y sancionar prácticas irregulares e ilícitas que atentan contra los fondos públicos.

3. Regulación del Lobby y gestión de intereses particulares

Frecuentemente, los decisores públicos deben decidir sobre temas que afectan a un grupo de personas que comparten un interés particular y que los lleva, en muchos casos, a tratar de influir en las autoridades públicas para que tomen decisiones en favor de sus intereses.

Esta actividad se relaciona con el lobby o la gestión de intereses privados. Chile fue el primer país en la región latinoamericana en regular dicha actividad mediante la Ley N° 20.730 denominada El lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios del 08 de marzo del 2014.

El artículo 2 de esta ley define Lobby como aquella gestión o actividad remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley, respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma.

Por gestión de interés particular se entiende aquella gestión o actividad no remunerada ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos conforme a la ley respecto de los actos y decisiones reguladas en la misma.

La diferencia principal entre un lobista y un gestor de interés particular, es que el primero recibe remuneración y el segundo no, pero para efectos de la normativa chilena, a ambos le aplican los mismos derechos y prohibiciones.

La iniciativa responde a las recomendaciones de la OCDE "OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (2010)" cuyo objetivo es transparentar estas prácticas, no se pretende eliminarlas, dado que es parte de la labor política que realizan los dirigentes de los países, pero sí darles transparencia.

La ley N° 20.730 regula cuatro situaciones:

- Elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, y también de las decisiones que tomen los sujetos pasivos.
- Elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros incluidas sus comisiones.
- Celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos y que sean necesarios para su funcionamiento.
- Diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos.

Las autoridades gubernamentales que reciben lobistas o gestores de intereses particulares deben cumplir con tres deberes:

| Deberes | Descripción |
|----------------------------|---|
| Deber de Registro | Deberá llevar un registro de: audiencias y reuniones, viajes, donativos oficiales y protocolares y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación; así como un registro de lobistas y gestores de intereses particulares. |
| Deber de Publicidad | Deberá publicar los registros anteriores, actualizados una vez al mes y en formato de datos abiertos reutilizables. El Consejo para la Transparencia de Chile podrá poner a disposición del público, por medio de un portal web los registros anteriores. |
| Deber de Igualdad de Trato | La autoridad pública no está obligada a conceder audiencias, no obstante, si la otorga para un tema en específico, por el principio de igualdad de trato, deberá darla a otros lobistas y gestores de intereses particulares que posean interés en el mismo tema. |

Tabla N° 6. Deberes de las autoridades administrativas frente al lobby

Este mismo cuerpo normativo establece que los lobistas y gestores de intereses particulares están obligados de informar previamente, el tema para el cual solicitan la audiencia, y entregar información adicional, previamente, si es requerida por la autoridad administrativa concedente.

Finalmente, con el fin de otorgarle mayor coercitividad a este instrumento, se prevén sanciones económicas para quienes incumplan con las disposiciones contenidas en esta ley.

2.3.4. Mecanismos preventivos en el ámbito de las declaraciones

1. Declaración jurada de bienes

La Declaración jurada de bienes es un mecanismo de prevención de la corrupción, incluido en el inciso 4) del artículo III de la CICC. Demanda, de las autoridades públicas, instaurar sistemas de declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

Este instrumento les permite a los organismos competentes, a lo interno de cada país, realizar los estudios necesarios para detectar enriquecimientos sin causa aparente, usufructos irregulares, y demás indicios de actos de corrupción.

La declaración jurada de bienes es ya un instrumento común en la región, incorporado en las legislaciones de Costa Rica, Chile y Uruguay, sobre el cual ya se han

hecho esfuerzos para su adecuada utilización, situación que no ocurre de la misma manera con la declaración de conflictos de intereses, quizás por no estar incluida expresamente en las convenciones internacionales citadas en este documento, pero cuya relevancia para la lucha contra la corrupción no resulta objeto de discusión.

La declaración patrimonial permite detectar enriquecimientos ilícitos, incrementos en el capital o disminución en los pasivos de los funcionarios públicos que no resulten congruentes con sus ingresos y que resulten en indicios de actos de corrupción.

Los estudiosos de la materia han propuesto modificaciones a este instrumento con el fin de hacerlo más eficiente en la detección de actos de corrupción, como:

- Declaración liquidativa: El formato actual de la declaración permite conocer únicamente los bienes del declarante al momento de realizarla; no obstante, con la declaración liquidativa se procura conocer si existen variaciones — aumentos o disminuciones — en activos y pasivos, de tal relevancia que ameriten una investigación más profunda, para conocer el origen de las mismas.
- Publicidad de la condición de declarante: El contenido de la declaración es confidencial, por efectos de seguridad; no obstante, si es posible darle publicidad a la condición de declarante, es decir, quién está obligado a declarar, si cumplió con la presentación de la misma, y finalmente, un resumen de su declaración. Lo anterior con el fin de darle transparencia y permitir el control ciudadano de este instrumento.
- Declaración de los bienes del núcleo familiar: Con el fin de evitar que el declarante evada este mecanismo de control al trasladar los bienes a un familiar cercano, se ha planteado la opción de extender este deber a los bienes del núcleo familiar más cercano.

Interesa para la presente investigación analizar el uso y potencialidades que posee este instrumento en la lucha contra la corrupción, además de conocer los detalles de cómo se ha implementado en Costa Rica, Chile y Uruguay con el fin de proponer maneras más idóneas de utilizar este instrumento.

2. Conflictos de interés y declaración de conflictos de interés

La OCDE en su documento titulado Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in the public service define conflictos de interés como la situación determinada en la cual se presenta una contraposición entre el deber público y los intereses privados de una persona funcionaria pública; cuando éste tiene a título particular

intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta del ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.

El interés particular no debe limitarse al aspecto pecuniario sino, más bien, interpretarse en sentido amplio, como cualquier situación con capacidad de influir en la toma de decisiones. En la definición de conflicto de interés se debe hacer referencia a distintos tipos de interés público que entran en conflicto:

- Interés público: Se refiere a la razón de ser de la Administración pública, la máxima que debe regir el actuar de toda la planilla estatal. La expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados, nunca deberá anteponerse, ni siquiera, por encima de los intereses de la administración.
- Interés personal: Se refiere al conjunto de situaciones particulares de la persona funcionaria que lo vinculan de manera directa o por medio de relaciones familiares, parentesco, comerciales, civiles o cualquier otro tipo que inciden en su toma de decisiones.
- Interés directo: Interés personal que coloca al funcionario en una situación de conflicto con los intereses públicos que debe servir colocándolo en una posición individualizada respecto público que adopte; es decir, en donde pueda verse perjudicado o beneficiado directamente en su interés personal por la decisión que tome en función del interés público que sirve. Se caracteriza por que existe la posibilidad de que la persona funcionaria pueda experimentar algún tipo de beneficio o perjuicio, el interés es particular e individualizado, se sustenta en relaciones que se derivan de situaciones distintas del mero cumplimiento de los deberes funcionales del servidor, y es actual e inmediato.
- Interés indirecto: Se trata del mero interés cívico general o el interés que un servidor pueda poseer en el buen desempeño de las funciones que le son encomendadas; o bien, asuntos generales relacionados con una política o disposición de carácter general que pudiere afectar a un común de personas. Este tipo de interés no materializa un conflicto de intereses con el interés público que debe perseguir el funcionario público.

El conflicto de interés se configura cuando existe contraposición de los intereses públicos que debe perseguir la persona funcionaria pública con los intereses privados que posea de manera directa o bien, por medio de sus familiares y/o relaciones comerciales o civiles, entendiendo que el origen del interés puede versar sobre elementos pecuniarios,

personales o de cualquier otro tipo, en donde su interés personal se vea beneficiado o perjudicado por la decisión que tome en ejercicio del cargo público que desempeña, con lo cual se podría violentar la objetividad e imparcialidad en su decisión. Existen diferentes tipos de conflictos de interés, según se muestra en la siguiente tabla.

| Tipo | Descripción |
|--|---|
| Conflictos de interés reales o ciertos | Son aquellos que se materializan por existir una contraposición entre los intereses personales del funcionario y los intereses públicos que debe tutelar, siendo un interés directo, y, por ende, se encuentra tipificado como conflicto en una norma de carácter jurídico, que lo sanciona administrativa, civil e incluso penalmente. Se le denominada ciertos pues son aquellos en donde se comprueba que ocurrió el conflicto, por la existencia tipificada de un inaceptable conflicto de hecho entre los intereses individuales o privados de la persona servidora y sus obligaciones públicas. |
| Conflictos de interés potenciales | Son situaciones en las cuales, si bien no se ha vulnerado una norma jurídica, existe un alto nivel de riesgo de que llegue a materializarse un conflicto de interés real en el futuro. En este supuesto el conflicto no se ha consumado, es decir, no es aún de tipo real o cierto, pero la posibilidad de que llegue a concretarse demanda que se gestione adecuadamente para evitar que suceda. |
| Conflicto de interés aparente | Aquella situación que carece de algún elemento para configurarse como real o cierto, por ende queda fuera de la tipificación de la norma; no obstante, por su intensa cercanía con el cuadro fáctico tipificado da la “aparencia” de ser un conflicto real o cierto. |
| Conflicto de interés percibido | Se refiere a situaciones que se escapan de las tipificadas en el ordenamiento jurídico como conflicto real, pero que por su cercanía es percibido por terceros como tal, pues el elemento faltante no resulta evidente, proyectando una imagen pública de conflicto de interés y, por ende, de ilegalidad. |

Tabla N° 7. Tipos de conflicto de interés

La regulación de los conflictos de interés debe darse en dos estadios: el primero durante el ejercicio del cargo público, es decir, en el transcurso del tiempo en el cual la persona funcionaria está desempeñando una actividad pública, y en un segundo momento, que es un tiempo prudencial posterior al ejercicio del cargo público, por la cercanía que posee con la función pública que ha desplegado.

En estos dos escenarios surgen situaciones que, normalmente, podrían generar un conflicto de interés por lo que resulta común encontrarlas reguladas en instrumentos referentes a la materia, a manera de ejemplo se citan los siguientes del cuadro:

| Durante el ejercicio del cargo | Posterior al ejercicio del cargo |
|--|--|
| Hacer uso de información privilegiada, obtenida en ejercicio de su cargo, en beneficio propio o de un tercero | Hacer uso de información privilegiada obtenida en virtud del ejercicio del cargo público, incluso después de haber dejado el puesto. |
| Actuar directa o indirectamente como asesor, consultor, intermediario o similar de intereses privados respecto a la entidad pública para la cual ejerce un cargo público. | Prestar directa o indirectamente cualquier tipo de servicio a persona física o jurídica con que haya establecido una relación en virtud del cargo público que desempeñó durante los 6 meses/un año posteriores a la finalización del vínculo con el ente público |
| Conceder beneficios a su cónyuge, compañero, familiar hasta tercer grado de consanguinidad o persona jurídica en la cual partcipe directamente el funcionario o cualquiera de los familiares citados, en virtud del cargo público que ocupa. | Aceptar un cargo de administrador, asesor o establecer un vínculo profesional con persona física o jurídica que desempeñe una actividad relacionada o sea competencia del ente público con el cual mantuvo un vínculo en los 6 meses/un año posterior a la finalización del mismo. |
| Recibir regalías o cualquier tipo de beneficio de personas que tengan interés directo en los asuntos que debe resolver en virtud de su cargo. | Intervenir directa o indirectamente en favor de intereses privados ante el órgano público para el cual desempeñó funciones o que mantenga un relacionamiento cercano, durante los 6 meses/ un año posteriores a la finalización del vínculo. |
| Prestar servicios de forma permanente o eventual a empresas cuya actividad sea controlada, fiscalizada o regulada por la entidad a la cual presta servicios. | Representar o asesorar a un privado ante el ente público para el cual desempeñó funciones en un caso del que tuvo conocimiento directo mientras ejercía la función pública, en cualquier momento. |
| Ejercer directa o indirectamente actividades que resulten incompatibles con las funciones que poseen en su cargo público. | |
| Recibir pago de servicios, viáticos o similares de cualquier fuente externa como proveedor o tercero vinculado con la entidad pública para la cual labora. | |
| Aceptar o emitir cartas de recomendación, haciendo uso de su cargo, en beneficio de personas o | |

| | |
|--|--|
| grupos específicos, para procurar nombramientos, ascensos u otros beneficios. | |
| Utilizar recursos o fondos públicos para la promoción de partidos políticos por medios tales como campañas publicitarias, tarjetas, anuncios, espacios pagados en medios de comunicación, partidas del presupuesto de la República, compra de obsequios, atenciones o invitaciones, para beneficio de personas o grupos específicos. | |

Tabla N° 8. Conductas frecuentes de conflictos de interés

La CICC en su artículo III establece la necesidad de los Estados de instaurar medidas para prevenir el conflicto de interés y velen por el adecuado uso de los fondos públicos. Por su parte el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos Públicos de la Organización de las Naciones Unidas — en adelante CICC —, en su acápite II. Conflictos de intereses e inhabilitación prohíbe la utilización del cargo público para fines particulares, así como otras situaciones generadoras de conflicto.

La UNCAC en su artículo 7: Sector público inciso 4) aborda la necesidad de los Estados de prevenir estas situaciones y su vinculación con la corrupción pública, al indicar que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas. La OCDE recomienda a los países miembros diseñar procedimientos para identificar y prevenir situaciones de conflicto de interés de acuerdo con su normativa interna.

Adicionalmente, se debe señalar que el conflicto de interés requiere de la participación del sector privado para su materialización, de allí la necesidad de incluirlo en la regulación. La UNCAC en su artículo 12 establece la necesidad de los Estados de implementar medidas aplicables al sector privado para prevenir actos de corrupción y situaciones de conflictos de interés. Por su parte la OCDE recomienda incluir mecanismos que preserven la integridad de los sistemas de contratación y eviten situaciones de conflicto de interés privado aplicables al particular que contrata con el Estado.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno en su artículo 17 describe el conflicto de interés cuando los altos cargos intervienen de manera real o aparente, actual o futura en

la toma de decisiones vinculadas a su cargo, y por ende están obligados a abstenerse de dicha práctica. Deber reiterado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en su artículo 18.

La Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018) reitera la necesidad de regular apropiadamente los conflictos de interés.

UNDÉCIMA FORMULAR e IMPLEMENTAR una regulación completa y sistemática sobre prevención y gestión de los conflictos de intereses, con su correspondiente sistema de incumplimientos y sanciones, incluyendo en ella un sistema de detección, control e investigación a través de un órgano independiente. También se comprometen a trasladar todo este sistema al marco de integridad de sus organizaciones mediante el Código ético y a incorporar sistemas de incompatibilidades e inhabilitaciones completos. (pago, 8)

La declaración de conflictos de interés es un instrumento de prevención de la corrupción, es una declaración jurada que deben llenar quienes ocupan aquellos cargos que resultan más susceptibles de verse expuestos en situaciones de este tipo, que les permite a los órganos de control instaurar mecanismos para verificar que no se haya materializado una situación de conflicto. Este instrumento incluye aspectos como:

1. Datos personales del declarante
2. Actividades realizadas en los últimos 12 meses: Debe indicar el tipo de actividad, la entidad para la cual la ejecutó y la remuneración recibida
3. Otras actividades profesionales ejercidas en forma paralela a la función pública.
4. Situaciones que suscitan conflicto de intereses:
 - 4.1 Indicar si actuó profesionalmente o recibió apoyo financiero de persona física o jurídica que realiza actividad en un área o materia afín a la competencia profesional del cargo público que ocupa. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, las actividades realizadas y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.
 - 4.2 Indicar si es socio o afiliado a una persona jurídica con o sin fin lucrativo o a una persona física que realiza actividad en un área o materia afín a la competencia profesional del cargo público que ocupa. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, porcentaje de participación en la persona jurídica y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.

4.3 Indicar si es socio o afiliado a persona jurídica con o sin fines de lucro que es contratista del Estado o recibe recursos o incentivos estatales de algún tipo. En caso afirmativo deberá indicar identificación de la persona física o jurídica, porcentaje de participación en la persona jurídica y las medidas tomadas para prevenir situaciones de conflicto de interés.

4.4 Indicar si antes de asumir el cargo público ha invertido en activos cuyo valor pueden ser afectados por decisiones gubernamentales de las cuales posee acceso a información privilegiada en razón de su cargo. En caso afirmativo deberá indicar el tipo de inversión realizada, el valor de la misma, y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.

4.5 Indicar si posee parentesco hasta tercer o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que posea vinculación con el área para la cual ocupa el cargo público. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, entidad para la cual trabaja y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.

4.6 Indicar si posee parentesco hasta tercer o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que posea sea socio a persona jurídica vinculada con el área para la cual ocupa el cargo público. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, entidad para la cual trabaja y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés. En caso afirmativo deberá señalar el nombre del pariente, identificación de la sociedad de la cual es socio y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.

4.7 Indicar si posee parentesco hasta tercer o cuarto grado de consanguinidad o afinidad con persona que trabaja en un órgano o institución pública, con la cual, por razón del cargo, debe mantener relación institucional. En caso afirmativo indicar el nombre del pariente, órgano o institución pública para la cual labora y las medidas tomadas para evitar el conflicto de interés.

5. Cualquier otra situación que podría generar una situación de conflicto actual o futura.

En 2016 Chile aprobó la Ley N° 20.880 Ley sobre Probidad en la Función Pública y prevención de los conflictos de intereses, cuyo artículo 1 señala que se presenta cuando en el ejercicio de la función pública concurren a la vez el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce

dichas funciones o de los terceros vinculados a él determinados por la ley, o cuando concurren circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de sus competencias.

La declaratoria de la situación no la elimina, sino por el contrario pone en aviso a las autoridades competentes para que verifiquen si se violenta o no una norma específica, un régimen de prohibiciones, si aplica una inhabilitación, o si, por el contrario, no se vulnera el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, es un adecuado instrumento para la prevención de la corrupción en la medida en que permite instaurar adecuados mecanismos de control de parte de las autoridades competentes para detectar y sancionar situaciones irregulares, de allí la necesidad de incluirla en la presente investigación.

Los artículos 8 y 9 inciso e) de la UNCAC establecen la necesidad de contar, no solo con la declaración patrimonial de bienes, sino también con declaraciones de conflictos de interés. De tal manera, que ambas declaraciones se complementen y permitan prevenir y detectar de manera más eficiente la comisión de actos de corrupción.

2.3.5. Mecanismos preventivos en el ámbito de apertura gubernamental

1. Gobierno abierto

A partir del 2009, con el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto emitido por Barack Obama, surge un nuevo paradigma en la administración pública denominado Gobierno Abierto. Esta iniciativa tuvo un gran impulso y alcance global en 2011 con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto — en adelante OGP — a la cual hoy pertenecen 60 países y cuenta con un mecanismo independiente para evaluar el grado de avance de cada gobierno entorno a los planes que presenta para implementar la apertura gubernamental en sus Estados.

El gobierno abierto se define a partir de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización ciudadana. La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) lo define como:

Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

La apertura gubernamental debe traducirse en la generación de valor público; es decir, que se plasme en un mayor bienestar y prosperidad para la ciudadanía, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, que contribuya al fortalecimiento de la democracia, a afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

Se enlistan una serie de principios, tales como: principio de apertura, principio de legitimidad democrática, principio de calidad del servicio público, principio de ética pública y de integridad, principio de transversalidad y coordinación interinstitucional, principio de interoperatividad, principio de eficacia y eficiencia, principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía, principio de innovación pública, y principio de inclusión y multiculturalidad.

Todos ellos plasmados en cuatro pilares fundamentales: Transparencia y acceso a la información pública, Rendición de cuentas públicas, Participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana, definidos en dicha Carta según lo indica la siguiente tabla:

| Pilar | Definición |
|---|--|
| Transparencia y Acceso a la Información Pública | La transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación. |
| Rendición de Cuentas Públicas | Este pilar se basa en las normas, procedimientos y mecanismos institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido. Se debe diseñar sistemas de rendición de cuentas horizontales — relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias gubernamentales — verticales — mecanismos para que la sociedad pueda exigir cuentas a sus representantes — y diagonales — incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas —. La rendición de cuenta está vinculada a la idea de la responsabilidad pública, que supone la capacidad de dar respuesta y |

| | |
|--|--|
| | <p>dar cumplimiento al mandato público conferido en cualquier sistema democrático, empoderando con herramientas de seguimiento y fiscalización a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto.</p> |
| <p>Participación Ciudadana</p> | <p>Proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). Deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas. Los Estados deben garantizar la igualdad y pluralismo social al considerar: 1) identificación y creación de incentivos para la participación y reducción de los costos indirectos o las barreras asociadas; 2) construcción de las capacidades necesarias para que los ciudadanos participen de forma eficiente y efectiva; y 3) producción y publicación de información completa, imparcial, oportuna y entendible, capaz de resumir de manera sencilla las diferentes dimensiones del desempeño del Estado, así como informar claramente a los ciudadanos sobre sus derechos y el uso de los mecanismos de participación existentes. Las administraciones públicas deberán incentivar mecanismo o medios de participación en los distintos niveles, a saber: informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción, procurando la mayor democratización, eficiencia y efectividad de sus decisiones y acciones, privilegiando el desarrollo de las formas de participación colaborativas por encima de las meramente consultivas.</p> |
| <p>Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana</p> | <p>Generación de espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Reconoce las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, convirtiendo a la ciudadanía en protagonista y productora de sus propias soluciones. Demanda la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado con la ciudadanía, empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores sociales, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios. La innovación ciudadana es el involucramiento y compromiso activo de la ciudadanía en iniciativas que buscan contribuir al interés general, a fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. Las organizaciones públicas deben ser facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas y promotoras de espacios que favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible.</p> |

Tabla N° 9. Pilares del Gobierno Abierto

La apertura gubernamental posee múltiples beneficios para una mejor prestación de los servicios públicos y una adecuada relación entre ciudadanía y Estado, dentro de las cuales se destaca la prevención de la corrupción. Sin embargo, se debe aclarar que éste no es el fin último perseguido por el Gobierno Abierto, sino que sus objetivos son más amplios como mejorar la calidad del servicio público que se presta, incrementar la eficiencia, eficacia y economía en los servicios públicos, incrementar la legitimación del sistema democrático, entre otros.

No obstante, el tener procesos públicos transparentes, participativos, sometidos a la fiscalización y control ciudadano, en donde se exijan cuentas a los gestores públicos y demás aspectos inherentes al gobierno abierto, es sin duda, un excelente mecanismo para prevenir la corrupción pública.

2. Transparencia y acceso a la información pública

En el sistema democrático se le debe garantizar a la ciudadanía la obtención de información veraz y oportuna de las decisiones que toman sus gobernantes, en quienes han depositado su confianza para que cumplan con el mandato delegado, así como, la potestad de fiscalizar la pertinencia de sus decisiones.

Su relevancia se destaca en la Carta Iberoamericana de la Ética e Integridad en la Función Pública:

DÉCIMA FOMENTAR, de acuerdo con la normativa existente en cada país, mecanismos de transparencia activa, pasiva y focalizada; la promoción y potenciación de los datos abiertos en la Administración Pública; la incorporación de nuevas tecnologías y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, vías para la participación ciudadana en la gestión y para colaboración en la innovación y búsqueda de soluciones. Los gobiernos firmantes, en suma, se comprometen a hacer llegar los postulados de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto a las organizaciones y coordinar dichos instrumentos y prácticas con sus programas de integridad. (pág., 7)

Este derecho ha sido ampliamente reconocido por los organismos internacionales, incluso la OEA propuso la Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía para su Implementación con el fin de colaborar con los Estados para que aprueben e implementen normativa que garantice el acceso a la información en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. El acceso a la información permite, a su vez, ejercer otros derechos ciudadanos.

Se ubica dentro del derecho a la información que se encuentra implícito en el derecho a la libertad de pensamiento, establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), y ampliado posteriormente por la Declaración de los

Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1945) con el concepto de “libertad de información”.

El acceso a la información pública permite la prevención de la corrupción, pues genera en el funcionariado el reconocimiento de encontrarse al servicio de la ciudadanía, razón por la cual debe brindar toda la información en su poder. Está obligado a dar la información, de carácter público, sin objeción alguna, y a su vez ser consciente que está sometido a la fiscalización ciudadana, en consecuencia, debe adecuar su conducta a los preceptos legales, pues puede ser sancionado cuando sus actos se desvinculen del marco legal.

Por su parte, el principio de transparencia incluye el acceso a la información pública, pero resulta más amplio e integral, convirtiéndose en un rector de la gestión pública. Se identifican distintos tipos de transparencia.

La transparencia pasiva se ejerce cuando se le solicita información a la administración y ésta debe suministrarla, acatando el derecho del ciudadano de demandar información del Estado en cualquiera de sus órganos. La transparencia activa es aquella mediante la cual, la administración busca y diseña mecanismos y medios para entregar información a la ciudadanía, sin que éstas la demanden primero, es un contacto que surge por iniciativa del Estado, y finalmente, la transparencia focalizada trata de generar información para sectores específicos de la ciudadanía. Darles la información requerida según sus necesidades y condiciones particulares.

La transparencia y el acceso a la información pública son presupuestos esenciales para el ejercicio de la participación ciudadana. Para lograr que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones públicas, primero debe contar con la información necesaria para emitir una opinión, y a su vez, para ejercer una adecuada fiscalización de las decisiones que tome el gestor público.

La presente investigación pretende estudiar con detalle el desarrollo e implementación de este derecho en las legislaciones de Costa Rica, Uruguay y Chile, así como las recomendaciones emitidas por los distintos organismos internacionales, con el fin de identificar y proponer acciones concretas que permitan utilizarlo como un mecanismo para prevenir actos de corrupción.

3. Leyes de transparencia y leyes de acceso a la información pública

La transparencia y el acceso a la información pública van más allá de una ley, sin embargo, un mecanismo para materializar este derecho, es la aprobación de un instrumento

con carácter coercitivo que obligue a los órganos del Estado a respetar este derecho a la ciudadanía.

La UNCAC en su artículo 10 demanda de los Estados firmantes adoptar las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda.

Dentro de estas medidas se incluyen, precisamente la emisión de normativa, procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público.

En 2008 Chile aprobó la Ley de acceso a la información pública — Ley N° 20.285 — que garantiza el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado. Comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo excepciones contenidas en esa misma ley.

Vincula este derecho con otros principios tales como: relevancia, libertad de información, apertura o transparencia, máxima divulgación, divisibilidad de la información, facilitación, no discriminación, oportunidad, control, responsabilidad, gratuidad y responsabilidad. Asimismo, regula la manera en que debe solicitarse dicha información y la forma y medios que la Administración tiene para atenderla.

También en 2008, Uruguay aprobó la Ley de acceso a la información pública — Ley N° 18.38 — la cual garantiza el derecho de acceso a la información pública de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información y presume como información pública a toda aquella producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas.

Adicionalmente, crea un procedimiento administrativo para acceder a dicha información, y enlista sanciones administrativas para quienes vulneren el contenido de dicha ley.

Costa Rica, por su parte, carece de una ley en este sentido, aun cuando la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido amplia al detallar este derecho, derivado de la Constitución Política. No obstante, se pretende hacer un estudio del contenido de este tipo de normativa, y las herramientas utilizadas para su puesta en práctica a fin de identificar mejores prácticas que sea posible proponer, para ser implementadas en el país.

4. Participación ciudadana

Un gobierno que cuente con una ciudadanía informada y participativa de las decisiones públicas, necesariamente tendrá menos niveles de actos de corrupción, mayores probabilidades de que éstos sean denunciados y sancionados, además de una mayor legitimidad pública, pues el ciudadano se siente parte de las decisiones públicas y no un mero receptor del servicio.

Para Valenzuela (2013) la participación cívica se define como la acción pública que mueve a la ciudadanía de forma individual, en grupo o colectivamente a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el Gobierno se aboca a resolver. Reconociendo e impulsando esta situación, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009) define participación ciudadana como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (pp. 3-4)

Corresponde a un principio que debe regir todo el actuar público en el cual se reconoce la obligación de los Estados de reconocer formalmente y mediante mecanismos legales y administrativos el derecho del ciudadano de estar presente e influir en todas las cuestiones de interés general y de controlar las actuaciones administrativas. De igual manera, la administración pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles.

Como se indicó anteriormente, el acceso a la información pública es el primer requisito para la participación ciudadana, por lo que debe estar reconocido y regulado mediante mecanismos legales y administrativos pertinentes, señalado expresamente en la citada Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009).

Este principio se convierte en un derecho en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) cuando demanda que el funcionamiento, actuación y estructura estatal debe ser accesible para toda la ciudadanía, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las instituciones gubernamentales, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por terceros que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) enlista las condiciones que deben cumplir las administraciones públicas para facilitar esta información a la ciudadanía para que ésta pueda ejercer una participación efectiva:

41. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer los derechos siguientes, de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos jurídicos nacionales:

- a. Acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.
- b. Acceder a los archivos y registros de las Administraciones Públicas.
- c. Ser asistidos en su búsqueda de información.
- d. Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.
- e. Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.
- f. Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados.

Sin perjuicio del principio de gratuidad del proceso de participación, conocer las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, las normas que establecen dichas tasas y precios, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago. (p. 12)

La participación ciudadana, en consecuencia, es la materialización del derecho de acceso a la información pública y la transparencia, y un instrumento para lograr una mejor gestión de los fondos públicos y fortalecer el Estado democrático. Asimismo, es un instrumento para la prevención de la corrupción, dado que la ciudadanía es partícipe en la toma de decisiones públicas, y puede fiscalizar de mejor manera el uso de los fondos públicos.

5. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas, como instrumento para la prevención de la corrupción, demanda la obligación del funcionariado y político de informar a la ciudadanía acerca de sus actuaciones, la disposición de los fondos públicos y las consecuencias que se asumen por dichas decisiones.

Tradicionalmente, rendición de cuentas se utiliza como la traducción de *accountability*, y se aplicaba a las cuentas contables. No obstante, en los años 60 es retomado por las ciencias políticas y se le otorga un sentido más amplio, incluye informar sobre las actuaciones realizadas y asumir las responsabilidades que de ellas se deriven. Ríos Ramírez, Cortés Arbeláez, Suárez Valencia, & Fuentes Vélez (2014) lo explican de la siguiente manera:

El término *accountability* refiere la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios a informar y justificar sus acciones, y que pueden ser objeto de sanción. Este término, acuñado por la ciencia política, encuentra sus orígenes en las ideas modernas sobre control político, división, equilibrio y límites de los poderes públicos, a partir de las cuales puede ser entendido como rendición de cuentas. (pp. 266-267)

Se compone de dos figuras: el *answerability* y el *enforcement*. *Answerability* se refiere al deber de informar y justificar las decisiones que toman, por lo cual se indica que posee dos dimensiones: informativa y justificativa. Esta mera labor de información y justificación no es suficiente para hablar de *accountability*, pues se requiere el *enforcement* que se refiere a la posibilidad de que los funcionarios públicos sean objeto de sanción en caso de que incumplan sus deberes.

Ríos Ramírez y otros (2014) recalcan que el *enforcement* –posibilidad de sanción– es lo que hace la diferencia entre el hecho de que un funcionario público provea información de forma no vinculante y el hecho de rendir cuentas. La posibilidad de sanción no implica necesariamente la efectiva imposición de la misma; no obstante, la sola posibilidad es suficiente para que haya *accountability*.

Esta capacidad que poseen los funcionarios públicos de informar y justificar sus actuaciones posee varios tipos: *accountability* horizontal, *accountability* vertical y más recientemente, se habla de *accountability* de control social.

- *Accountability* horizontal: Relación de control entre agencias del mismo aparato público, es decir, el sistema de pesos y contrapesos y mecanismos de control instaurados por dependencias públicas hacia otras dependencias públicas, el control inherente de la administración pública, por ejemplo, el control contra la corrupción.

O'Donnell (1994) lo denomina como la institucionalización de la desconfianza política, al explicar que esa “desconfianza” conlleva a que el mismo andamiaje público cree sistemas de fiscalización mutuos.

- *Accountability* vertical: Mecanismo de control que ejerce la ciudadanía hacia el Estado, que generalmente se manifiesta en las elecciones, siendo el aparato electoral el medio por el cual el ciudadano responsabiliza a sus gobernantes por sus actos, excluyendo a aquellos que no responden a los intereses del electorado y reeligiendo a quienes sí lo hacen.
- *Accountability* de control social: Postulado por Peruzzotti y Smulovitz (2002) al plantear que las elecciones no son el único estadio, en el cual, la población puede exigir cuentas a sus gobernantes y funcionarios públicos, sino que existen otros medios que pueden ser activados durante el periodo de gobierno. Se define como un mecanismo de control vertical de naturaleza no electoral, que puede usar tanto vías institucionales o legales, como vías informales, como manifestaciones, e incluso redes sociales. La *accountability* social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos, se emplea como control de temas, políticas o funcionarios particulares, a criterio de la ciudadanía. Puede emplear mecanismos legales, políticos, electorales o simple presión social.

Desde la perspectiva jurídica la rendición de cuentas es un principio constitucional y un derecho de la ciudadanía. Para lograr la implementación de un sistema de rendición de cuentas eficiente, que permita responsabilizar a los funcionarios públicos por sus actuaciones y que sea un instrumento para la prevención de la corrupción pública se requiere de un marco legal robusto, así como instrumentos administrativos eficientes.

La *accountability* legal corresponde al conjunto de normas constitucionales, códigos legales, procedimientos administrativos y derechos fundamentales que constituyen el marco legal-constitucional que limita las acciones de los funcionarios públicos elegidos o designados, y conforman el andamiaje jurídico de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas, es también un derecho de la ciudadanía, se incluye dentro del derecho a la buena administración. El Derecho a la buena administración se refiere a la obligación, –que es inherente a todo el aparato estatal– de promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y

equidad, y sean prestadas en plazo razonable. De tal manera, que “la buena administración pública” es reconocida como principio, obligación y derecho fundamental.

Dicho deber se encuentra consagrado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) como un deber del Poder Ejecutivo — pero que se hace extensivo a los demás órganos del aparato estatal —: “22. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva”.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) define el principio de responsabilización — el *enforcement* de la rendición de cuentas —, el mero elemento informativo resulta insuficiente para hablar de rendición de cuentas, se requiere que exista la posibilidad de instaurar responsabilidades contra el funcionario que incumple con sus deberes. Esta Carta demanda la posibilidad de la responsabilidad por el inadecuado desempeño de los gobernantes y funcionarios públicos:

Principio de responsabilización

16 Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.

La rendición de cuentas es un derecho del ciudadano que integra su derecho a la buena administración, ya que todo ciudadano tiene derecho de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las funcionarios públicos o incluso particulares que ejerzan una función pública, cuando incurran en actuaciones que se desvíen de sus deberes públicos, así señalado en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013):

46. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo.

El *enforcement* o capacidad de exigir responsabilización del funcionario es el elemento que reviste de mayor relevancia en la rendición de cuentas, de lo contrario, se quedaría como una mera función informativa —*answerability*— sin una consecuencia de interés para el funcionario que rinde cuentas y sin una garantía para el ciudadano que las exige.

En síntesis, la rendición de cuentas posee un carácter tripartito: Principio constitucional, deber de la administración y derecho del ciudadano a ser informado sobre la toma de decisiones públicas:

O'Donnell (2004) arguye que la necesidad de la rendición de cuentas o *accountability* horizontal surge de lo que denomina “desconfianza institucionalizada”, la conciencia, incluso dentro del mismo aparato estatal del riesgo de corrupción de parte de un funcionario público. Para el autor los entes de control y fiscalización son precisamente muestras de este tipo de *accountability* con la misión de controlar actos de corrupción dentro del mismo aparato estatal. Sobre el particular:

La verificación de estas limitaciones para la efectividad de la AH condujo, prácticamente en todas partes, aunque en diferentes períodos y con diferentes características, a la creación de agencias de *accountability horizontal asignada*. Éstas son las varias agencias (*Ombudsmen*, auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, contralorías y similares) encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino confrontar riesgos más específicos de trasgresión y/o de corrupción. (p. 22)

O'Donnell (2004a) reconoce el papel que desempeña la *accountability* horizontal — rendición de cuentas horizontal — como una herramienta para prevenir la corrupción pública, para evitar que estas actuaciones se materializan, lo que él denomina “no-eventos” por su potencialidad de disuadir al corruptor de la comisión de la falta.

Un comentario final sobre la AH nos aleja de sus interacciones y nos inserta en el misterioso pero relevante mundo de los no-eventos. Presumiblemente (pero, creo, con alta verosimilitud) una parte nada menor de la importancia de la AH, en la medida en que es efectiva y es percibida como tal, consiste en las transgresiones y corrupciones que disuade. No tenemos información empírica en esta materia, pero es razonable creer que la función decisoria de un potencial transgresor o corrupto será fuertemente influenciada por la probabilidad que atribuye a ser detectado y sancionado. Bien puede ser que la efectividad de la AH, tanto de balance como de asignación, sea curvilínea. Esto es, la AH funciona correctamente cuando hay pocas transgresiones y corrupción, y también funciona correctamente cuando algunas agencias ponen al frente de la agenda pública, y sancionan, importantes o frecuentes transgresiones o corrupciones perpetradas por otras instituciones estatales. (p. 27)

Este carácter disuasorio de la corrupción que posee la rendición de cuentas es retomado por la UNCAC cuando en su preámbulo señala que corresponde a un mecanismo idóneo para prevenir la materialización de dichas prácticas: “Y reiterará la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del estado de derecho, la obligación

de rendir cuentas y la transparencia para fomentar el desarrollo y hacer que nuestro mundo sea un lugar mejor para todos” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2003)

En síntesis, la prevención de la corrupción parte de una ética pública sólida, base para la construcción de estados cada vez más democráticos, la participación ciudadana es un eje fundamental en la nueva relación Estado-ciudadano, y para ello se requiere que la ciudadanía tenga acceso a la información pública, lo cual implica transparencia y rendición de cuentas, aspectos que en su conjunto permiten evitar la comisión de actuaciones irregulares y malos usos de los fondos públicos.

6. Colaboración e innovación pública

La innovación en el sector público es promovida por la necesidad de resolver problemas, de construir respuestas ante las nuevas demandas de la ciudadanía. Parte de la construcción de un nuevo conocimiento que, aplicado a la vida pública, permita atender los requerimientos del ciudadano. Expertos en la materia como Brugué, Blanco, & Boada (2014) lo definen como:

la innovación como la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas. La innovación, por lo tanto, no se relaciona con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos. /.../ La innovación, por lo tanto, invoca tanto un salto cognitivo como una generación democrática del mismo (p.10)

En consecuencia, la innovación debe ser colaborativa y participativa. El proceso de acumulación de conocimiento, pero no de una sola persona funcionaria, sino de toda la colectividad de funcionarios por medio del conocimiento técnico y la experticia adquirida con la puesta en práctica de una función por varios años, esa experiencia acumulada va generando el conocimiento institucional.

Se asocia innovación con nuevo conocimiento, aunque este no se genera simplemente por acumulación de información, sino que requiere de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores, es más un viaje colectivo que un esfuerzo individual.

Burgué et al (2014) señalan dos requerimientos para generar innovación en el ámbito público: la innovación sustantiva, parte de la necesidad de cuestionar el viejo conocimiento. Para innovar es necesario que la institución se autocuestione, posea una visión introspectiva que le permita dudar de sus procesos, actuaciones, mecanismos establecidos y una mente amplia que permita el cambio; mientras no se reconozca esta necesidad no existirá innovación.

Como segundo requisito, la innovación es siempre colectiva, se genera a partir del conocimiento colectivo, de todo el funcionariado y de la ciudadanía, de allí que actualmente se hable innovación abierta en un marco de gobierno abierto y participativo.

Para generar innovación se debe empezar por cambiar el diseño organizacional, ordinariamente de corte burocrático y emigrar hacia modelos más flexibles, en estructuras rígidas no resulta posible generar cambios.

Se considera un principio del nuevo modelo de gestión pública, un pilar del Gobierno Abierto, pues es a partir de la apertura, de los procesos de participación entre funcionariado, dirigencia política y ciudadanía que se genera innovación, tal y como lo consagra la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) cuando dice:

- i. Principio de innovación pública: supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades.

La introducción de este principio en la gestión gubernamental es un cambio trascendental dado que implica un cambio de estructura organizacional, pasar del modelo rígido weberiano a un modelo flexible, dinámico y abierto, que no solo incluye la promoción de la innovación pública a lo interno de las instituciones sino una innovación que participe al ciudadano, lo cual hoy se denomina Innovación Abierta.

La innovación abierta supera los límites tradicionales de la innovación en el sector público, en donde se les pedía a las mismas instituciones innovarse, reinventarse, la innovación abierta parte de que el ciudadano es partícipe de esos procesos de innovación públicos. Implica un cambio cultural, promover nuevos arreglos institucionales a partir de la adopción de reglas informales, nuevos modelos mentales y modernas reglas de articulación para el funcionamiento de los sistemas públicos. Aspecto reconocido expresamente por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016):

Por otro lado, en el marco de esta Carta se asumirá a la innovación ciudadana como el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas que buscan contribuir al interés general, a fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. Se reconocerá por ello el papel clave de las organizaciones públicas como entidades facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas, así como su papel de promotoras de espacios que favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible.

Se basa en la colaboración, en el conocimiento colectivo y organizacional que unida a la experiencia genera innovación, se involucra al ciudadano en su proceso de producción.

La colaboración y la innovación pública son, por lo tanto, un pilar de la apertura gubernamental.

4. Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana

El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros.

Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

Ello supone la co-responsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios. (Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 2016)

La participación ciudadana por medio de la colaboración, no solo es un ideal, sino un deber del ciudadano, lo cual va más allá del cumplimiento de los deberes tributarios –que lo incluye– sino también atendiendo las solicitudes de colaboración que le requiera la administración pública, así lo reconoce la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública:

53. Colaboración. Los ciudadanos deberán colaborar siempre y en todo momento al buen desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas, cumpliendo diligentemente todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico, especialmente en materia tributaria, reconociendo los costos establecidos para la atención demandada. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2013)

La Administración Pública por su parte debe generar los espacios para que la ciudadanía colabore, participe, sea participe de la toma de decisiones y contribuya en los procesos de innovación; si bien, colaborar se ve como un derecho y un deber de la población, es el Estado el obligado a generar estos espacios e incentivarla para que se acerque a las esferas públicas, sin esas condiciones la colaboración no puede materializarse.

En este sentido se refiere Valenzuela Mendoza (2013) al señalar que la colaboración es el resultado de un proceso previo que demanda que las administraciones públicas generen las condiciones adecuadas para que estos procesos de interacción ciudadano-administración resulten provechosos:

El valor de la colaboración es resultado de condiciones institucionales, organizativas, relacionales y tecnológicas, que permitan potenciar la interdependencia de los componentes de transparencia y participación, a fin de privilegiar el fortalecimiento de los controles democráticos rumbo a estadios de mayor colaboración entre gobierno y sociedad. Sin embargo, el terreno empírico muestra que en América Latina aún prevalecen administraciones de corte weberiano, que persiguen el ideal de la legalidad como valor supremo, la rendición de cuentas de la burocracia hacia el político electo, y reducidos espacios de intervención de la ciudadanía en lo público gubernamental.

Creadas estas condiciones de confianza y apertura estatal, la participación del ciudadano generará procesos de co-creación definido por Ramírez Alujas (2012) como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones con la ciudadanía, no únicamente para ella, con un alcance amplio, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento (cualitativo, de primera mano) que se sustenta en un tipo diferente de proceso (impulsado por el pensamiento de diseño), que impulsa los procesos de co-creación, conciencia, capacidad y coraje, para generar innovación abierta.

Finalmente, la participación ciudadana, la innovación abierta y la colaboración permiten crear nuevas maneras de prestar servicios públicos eficientes y de mayor calidad para el usuario, y dentro de los beneficios relacionados se encuentra la prevención de la corrupción, al tratarse de mecanismos de gestión en donde participan múltiples actores y se rompe el monopolio que tradicionalmente ha tenido la administración pública.

Los conceptos plasmados en este acápite constituyen la base teórica de los instrumentos preventivos que se analizarán con detalle en el desarrollo de la presente investigación, para cada una de las experiencias de los países propuestos para estudio, con el fin de proponer los mecanismos más ideales para la prevención de la corrupción en Costa Rica.

CAPÍTULO II: MECANISMOS PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

2.1 Mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito del recurso humano

Generalmente cuando se piensa en el sector público, se hace referencia inmediata a las instituciones, organismos y dependencias estatales que integran este sector. Sin embargo, nunca se debe olvidar que el servicio que prestan se hace a través de las personas, de tal manera, que el componente de recurso humano es esencial en todas las temáticas vinculadas con la calidad, eficiencia y demás aspectos del servicio público que se brinda.

En el caso de la presente investigación, el recurso humano es fundamental cuando se trata de prevenir la corrupción, dado que precisamente, son las personas quienes participan — sea como corrupto o corruptor — en los actos de corrupción.

Por esta razón, se enlistan una serie de recomendaciones dedicadas a gestionar la ética y el recurso humano, bajo la premisa que una sólida formación ética en los funcionarios públicos y sociedad en general es la herramienta más efectiva para prevenir la corrupción.

2.1.1 Selección de personal con un eje ético

El artículo 192 de la Constitución Política establece que los funcionarios públicos deberán ser nombrados con base de idoneidad comprobada, y si bien, ello ha demandado esfuerzos de parte del Servicio Civil y de las demás instituciones para contratar personal competente para sus funciones, el enfoque ha quedado en la idoneidad técnica; en razón de lo anterior, se propone incluir un componente adicional “la idoneidad ética” para el ocupar cargos públicos.

Ello posee varias implicaciones, en primer lugar, los departamentos de recursos humanos, tal y como elaboran un perfil profesional con competencias técnicas y requerimientos académicos para los puestos de las instituciones públicas, deben diseñar un “perfil ético” para cada puesto en particular, tomando en consideración las labores y riesgos éticos que posee cada uno.

No se trata de simplemente incluir frases generales como “persona honesta y responsable”; sino de especificar la competencia ética que cada puesto requiere y el nivel de dominio que demanda. Por ejemplo, el grado de madurez ético que demanda un puesto de inspector municipal, el cual al otorgar permisos de construcción se ve expuesto, en

muchas ocasiones, a situaciones que podrían terminar en un soborno, que el demandado por una recepcionista con una menor exposición.

Así como, ya es común que se valoren competencias blandas tales como el trabajo en equipo, liderazgo, entre otros que algunos puestos demandan más que otros, así se debe determinar las competencias éticas de cada puesto.

Implica definir el perfil ético de cada puesto, como una competencia blanda, y elaborar mecanismos para verificar si el candidato cuenta con el nivel necesario para el puesto. Tarea que recae en los profesionales en recurso humano que posee cada institución, y que llevan a cabo los procesos de selección del personal.

De la misma manera, en que se verifica la idoneidad técnica, se requiere verificar la idoneidad ética para el puesto. Para ello se propone recurrir a estudio de vida y costumbre del candidato, con entrevistas socio-laborales a familiares, amigos y personas cercanas al postulante que permitan conocer no solo sus antecedentes laborales sino también sus costumbres y actitudes que puedan comprobar la idoneidad ética del aspirante.

Evitar el nepotismo, garantizar que los funcionarios públicos sean seleccionados por medio de la idoneidad técnica y ética para el puesto al que están concursando, es sin duda, uno de los mecanismos más idóneos para garantizar que las instituciones contarán con funcionarios éticos, con menores probabilidades de incurrir en actos de corrupción futuros.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Incluir criterios de Idoneidad ética en la selección de personal |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamento de recursos humanos |
| Fundamento jurídico: | Artículo 192 de la Constitución Política Artículo 20 inciso d) del Estatuto del Servicio Civil Código Iberoamericano de Buen Gobierno Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar perfiles éticos para cada perfil de puestos. ● Elaborar mecanismos para determinar si los aspirantes cuentan con la competencia ética que demanda el puesto. ● Personal de recursos humanos que elabore las entrevistas socio-laborales a los aspirantes. |
| Viabilidad: | La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución. |

| |
|---|
| No se requiere de normativa ni recursos especiales para ello. |
|---|

2.1.2 Incluir la ética en los programas de inducción de los funcionarios públicos

Una vez seleccionado el personal idóneo ética y técnicamente debe le debe dar una inducción antes de ingresar a su puesto, por lo general, se le habla de la institución, las funciones que va a desempeñar, la estructura orgánica, etc.

Junto con esta inducción institucional se le debe dar una inducción ética, capacitar a los nuevos funcionarios en los valores éticos institucionales y la manera de vivirlos.

Si bien, las personas funcionarias públicas son adultos que tienen una formación en valores en su hogar, ella no es suficiente como para presumir que se adaptarán a los valores institucionales, toda vez que se trata de distintas áreas de la vida, que demanda formación.

La formación ética debe darse en todos los ámbitos de la vida, en el hogar, en los centros educativos y sin lugar a dudas en el centro de trabajo. Además, tal y como se indicó previamente, los valores institucionales difieren, en su aplicación, de los valores sociales o familiares, por ende, se le debe inducir al funcionario en esta materia.

En consecuencia, los departamentos de recursos humanos junto con las Unidades de Capacitación deben elaborar las estrategias de formación para adultos necesarias para incluir la temática de la ética y valores institucionales en los programas de inducción de manera práctica.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Incluir la ética en los programas de inducción institucional |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none">● Alta jerarquía institucional● Departamento de recursos humanos● Unidades de capacitación institucionales |
| Fundamento jurídico: | Artículo 192 de la Constitución Política Artículos 135 y 164 inciso e) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil Recomendaciones de la Organización de Estados Americanos. Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno Carta Iberoamericana de la Función Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none">● Incluir los valores institucionales dentro de los programas de inducción de los nuevos funcionarios. |

| | |
|-------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● Impartir el tema de manera dinámica, no como una charla teórica, sino de manera práctica y ejemplificante. |
| Viabilidad: | La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución. No se requiere de normativa ni recursos especiales para ello. |

2.1.3 La ética como eje de formación continua

La ética y los valores institucionales se viven cada día en el desempeño de las funciones públicas, sin embargo, en virtud de las presiones propias del trabajo se olviden, asimismo, dado que los valores es un tema vivencial y no académico, que cuyo conocimiento no se adquiere con una charla, resulta necesario hacerlo parte de la formación continua.

Las instituciones deben elaborar campañas y capacitaciones frecuentes que envíen mensajes clave sobre los valores institucionales a todos los funcionarios, tanto para aquellos que recién ingresan a la institución, como para quienes poseen varios años en el ejercicio del cargo.

Campañas que incluyan no sólo las definiciones tradicionales de los valores sino también ejemplos prácticos y concretos en los cuales se han aplicado, inclusive promover que las personas compartan sus experiencias de momentos en los cuales han protagonizado o presenciado la aplicación de los valores institucionales y difundir los buenos ejemplos en la institución.

Los valores, al ser vivenciales, y no un conocimiento técnico que simplemente se adquiere una vez, debe ser reiterado constantemente en su formación de manera poco tradicional.

Ahora bien, no se trata de que todos los años se hable del mismo tema, sino más bien, elegir uno o dos valores en particular para desarrollarlos ampliamente en la campaña, por medio de múltiples actividades como charlas, vivencias, obras de teatro, campañas de divulgación digital, etc.

De esa manera, cada año se abordará un valor distinto, y una vez que se ha completado el ciclo, regresar al primer valor que fue objeto de la campaña, a fin de “refrescar” en la mente del funcionario su contenido e instruir a las personas que ingresaron a la organización en forma posterior.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Incluir la ética como formación continua |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamento de recursos humanos ● Unidades de capacitación institucionales ● Secretarías o Comisiones Institucionales de ética |
| Fundamento jurídico: | <p>Artículo 192 de la Constitución Política Estatuto del Servicio Civil Reglamento al Estatuto del Servicio Civil Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno Carta Iberoamericana de la Función Pública</p> |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Incluir la temática de la ética y valores institucionales en la planificación de capacitación anual. ● Definir sobre cuáles valores se va a desempeñar la campaña en cada año. ● Definir las estrategias de comunicación para divulgar el mensaje sobre el valor y/o valores seleccionados para dicho año. ● Realizar las actividades: concursos, charlas, obras de teatro, etc. ● Elaborar y divulgar material alusivo con el mensaje clave a transmitir ● Evaluar el impacto que dicha campaña dejó en la percepción del funcionario, a fin de tomar insumos para la elaboración de la campaña del año siguiente. |
| Viabilidad: | <p>La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución. No se requiere de normativa ni recursos especiales para ello.</p> |

2.1.4 Educación en ética y valores en forma vivencial

La formación ética no solo demanda de una formación constante, sino que la misma debe ser vivencial. No se trata del recuento histórico de la ética, propio de la filosofía, la cual, si bien es relevante, no es la formación ética que interesa para la prevención de actos de corrupción, sino más bien, lo que se conoce como éticas aplicadas.

Adela Cortina (1996) explica que las éticas aplicadas nacen en el último tercio del siglo XX en sociedades pluralistas que requieren dar respuestas éticas a las cuestiones que se plantean pero que no pueden hacerlo desde un código único, por ende, las éticas aplicadas, que son necesariamente interdisciplinarias, vienen a responder estas cuestiones éticas desde la realidad social.

Para la citada autora la "ética aplicada" no puede prescribir de forma inmediata la forma específica de actuar en una situación concreta, sino únicamente orientar de forma mediata, ofreciendo un marco reflexivo para la toma concreta de decisiones.

Precisamente, ello es lo que se requiere cuando hablamos de prevenir actos de corrupción, de una ética vivencial, colectiva, que brinda parámetros para que el funcionario pueda tomar las decisiones correctas cuando se le presenten situaciones extremas o difíciles.

Si bien, hay situaciones éticas en donde fácilmente se puede tomar una decisión ética, como el rechazar insinuaciones de pago de favores que ofrezca un proveedor que pretenda un recibir un favorecimiento en una contratación, existen otras situaciones un poco más extremas, en donde la discusión ética no es tan clara, como la elaboración de criterios para otorgar prioridad a poblaciones vulnerables al momento de recibir beneficios sociales, en donde, la mayoría de los participantes poseen alguna condición que los hacen merecedores de ayuda estatal, sin embargo, al existir recursos limitados, se deben elaborar criterios de priorización y necesariamente, existirá un sector de la población que se quede sin dicho beneficio.

Definir qué sector de la población recibe un beneficio y cuál sector de la población queda excluido, aún con todas las herramientas técnicas que existan, muchas veces pasa por una decisión ética que no es tan sencilla de determinar, y de allí la necesidad de instruir en valores de manera práctica y vivencial.

Asimismo, los valores por su naturaleza, en muchas ocasiones caen en los denominados conceptos jurídicos indeterminados, y es precisamente, a través de una formación aplicada que cada institución debe darle contenido.

Por ejemplo, el valor de "justicia", ¿Qué es justicia? ¿Cómo se entiende la justicia en el Poder Judicial y cómo se entiende la justicia en el Instituto Mixto de Ayuda Social?

El valor de la Justicia lo materializa, en forma práctica, un juez de manera muy distinta a la cual lo materializa un trabajador social. Por lo tanto, se requiere de un trabajo colaborativo, y en conjunto de toda la organización que defina qué va a entender por cada valor, y cuáles parámetros utilizar para tomar decisiones cuando sea necesario aplicarlos.

La formación ética y de valores que debe incluirse en los programas de capacitación continua debe alejarse de la formación teórica y tradicional para abocarse en una formación práctica, vivencial y dándole énfasis a las éticas aplicadas.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Diseñar programas de formación ética de manera práctica y vivencial bajo el enfoque de éticas aplicadas. |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamento de recursos humanos ● Unidades de capacitación institucionales ● Secretarías o Comisiones Institucionales de ética |
| Fundamento jurídico: | Artículo 192 de la Constitución Política Estatuto del Servicio Civil Reglamento al Estatuto del Servicio Civil Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno Carta Iberoamericana de la Función Pública Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Incluir las éticas aplicadas en los programas de formación ética continua. ● Instruir a los capacitadores en temas de éticas aplicadas. ● Diseñar estrategias de formación para adultos dirigidas a formar en éticas aplicadas a los funcionarios. |
| Viabilidad: | La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución. No se requiere de normativa ni recursos especiales para ello. |

2.1.5 Incluir criterios éticos en la evaluación del desempeño de los funcionarios

El desempeño ético, al igual que el desempeño técnico, debe ser evaluado. No con el ánimo de sancionar al funcionario, sino más bien, con el fin de determinar brechas éticas que requieren ser reforzadas, sea para un funcionario en particular o bien, para toda la organización.

En la actualidad se están realizando múltiples esfuerzos por evaluar el desempeño de los funcionarios, el artículo 3 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas impone esta obligación –la cual de hecho ya existía- en conjunto con los numerales artículos 45 al 49 de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Por su parte MIDEPLAN emitió los Lineamientos generales de gestión de desempeño de las personas servidoras públicas N° 42087-MP-PLAN para el Gobierno Central y las instituciones autónomas y descentralizadas poseen su propia iniciativa en la materia.

Ahora bien, al revisar estos instrumentos se aprecia un ayuno en la inclusión de los componentes éticos. Este reglamento toma como base un Diccionario de competencias ética

elaborado a partir de recomendaciones de la OCDE, en el cual se mencionan los valores institucionales en el componente de Conocimiento Institucional, pero no como un elemento a evaluar:

Conocimiento organizacional • Trata de entender y aumentar la conciencia de los órganos de toma de decisiones de la institución. • Comparte conocimiento y anima a otros a mantenerse al día con las reglas, estructuras, redes, sistemas y entorno organizacionales. • Reconoce lo que es y no es aceptable o posible en determinados momentos dadas las reglas de la organización, las estructuras, los órganos de toma de decisiones, las relaciones de poder, los códigos de conducta y los valores. • Plantea problemas de cumplimiento, éticas o de otra índole para proteger la reputación y las obligaciones de la organización.

Sin embargo, se considera pertinente que se incluya como un elemento a evaluar, tomando en consideración su dinámica. Anteriormente se señaló que los valores son vivenciales, se adquieren poco a poco y se ejecutan diariamente, no se puede pretender que luego de una charla sobre atención al cliente, a partir del día siguiente y para siempre, todos los funcionarios sabrán lidiar con clientes difíciles en todo momento.

Al contrario de una formación técnica, en la formación ética se requiere de paciencia y reiteración para empezar a ver los cambios. Sin embargo, se debe evaluar, tanto para darle información a la institución sobre las brechas éticas existentes como también, para que el funcionario les preste más atención a estos tópicos.

Para realizar la evaluación del desempeño ético del funcionario es necesario, que los departamentos de recursos humanos hayan elaborado los perfiles éticos para cada puesto, y una vez definidas las competencias éticas que se requieren, se deben elaborar los instrumentos para evaluar el nivel que posee cada funcionario, a fin de definir las brechas éticas de cada puesto.

Posteriormente, el funcionario en coordinación con la jefatura y el departamento de recursos humanos deben diseñar estrategias de formación y compromisos que le permitan alcanzar el nivel deseado, no como un mecanismo punitivo, sino más bien formativo.

No se trata de obviar situaciones ilegales, o comisión de actos de corrupción, las cuales, deben ser sancionadas conforme la legislación vigente, sino de aquellos valores que quizás las personas funcionarias no los poseen en el nivel que demanda su puesto, y que debe adquirir con el tiempo.

Por ejemplo, en muchas organizaciones se posee como valor el orden, y para algunos puestos, como una secretaria de actas o secretaria ejecutiva el orden sea un valor más relevante que quizás para un ingeniero institucional, pero al ser un valor institucional, todos los funcionarios deben poseerlo, aun cuando sea en menor grado.

En una evaluación del desempeño ético se puede determinar si existen brechas entre el nivel que el funcionario posee de dicho valor institucional y el requerido para su cargo, con lo cual se le remitirá a una estrategia de formación, elaborada de manera tripartita –funcionario, jefatura inmediata y recursos humanos– que le permita alcanzar, en un tiempo prudencial, el nivel deseado. No se trata de cambiar radicalmente, la personalidad del funcionario sino de que pueda alcanzar el nivel de dicho valor necesario para el buen desempeño de su puesto.

Al año siguiente, en una nueva evaluación del desempeño ético, el funcionario debe mostrar progresos, haber adquirido nuevas prácticas que le contribuyan a ser “más ordenado” o cualquier valor que se evalúe, y caso contrario, de no mostrar ningún avance o interés en mejorar, se le deriva a instancias superiores, las cuales finalmente, incluso podrían determinar la aplicación de sanciones, en casos necesarios, a fin de que se le otorgue la importancia que posee esta evaluación del desempeño ético.

Inclusive, al igual que en las campañas de capacitación, la evaluación ética puede hacerse únicamente sobre uno o dos valores cada año, de esta manera el funcionario, su jefatura inmediata y la institución se dedican a adquirir o reforzar ese valor en específico, para el año siguiente continuar con otro valor.

Resulta poco recomendable tratar de abarcar todos los valores institucionales de una sola vez, dado que, al tratarse de temas vivenciales, que demandan cambios de conductas o adquirir nuevos hábitos, requiere tiempo y esfuerzo, de tal manera, que es mejor hacerlo en forma pausada. Primero enfocarse en unas conductas para el año siguiente abarcar otras.

El esquema propuesto se sintetiza de la siguiente manera:

Evaluación del desempeño ético

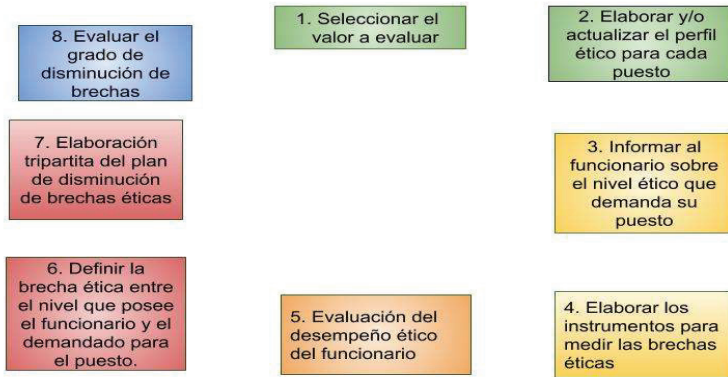


Figura N° 7. Evaluación del desempeño ético

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Evaluar el desempeño ético de los funcionarios públicos |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> • Alta jerarquía institucional • Jefaturas inmediatas • Departamento de recursos humanos • Secretarías o Comisiones Institucionales de ética |
| Fundamento jurídico: | <ul style="list-style-type: none"> • Artículos 11, 140, 146 incisos 3) y 8) y 191 de la Constitución Política • Artículos 4, 11, 25 inciso 1), 27 inciso 1) y el 28 inciso 2 acápite b) de la Ley General de la Administración Pública • Artículos 45 al 49 de la Ley de Salarios de la Administración Pública • Artículo 3 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas • Código Iberoamericano de Buen Gobierno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • Definir los perfiles éticos para cada puesto. • Elaborar instrumentos para determinar las brechas éticas entre el nivel deseado y el nivel que poseen los funcionarios. • Diseñar planes tripartitos para disminuir esas brechas. |

| | |
|-------------|---|
| Viabilidad: | La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución e incluirlos dentro de la evaluación del desempeño, que, por ley, ya debe realizar a todos sus funcionarios. |
|-------------|---|

2.1.6 Formación ética a funcionarios y terceros por medio de la plataforma tecnológica de la UNED

Adicional a la formación en ética y valores que cada institución brinda a sus funcionarios, se requiere de brindar formación en ética pública tanto para los funcionarios públicos, como para los terceros que se vinculan con ellas, sea como proveedores, como usuarios, como aliados, entre otras, a nivel nacional.

La pérdida de valores de la sociedad costarricense, que fue considerada por los funcionarios públicos consultados en esta investigación, como la principal causa de la corrupción, demanda una formación masiva en ética y valores. Para atender esta problemática se requiere de medios electrónico que permitan llevar este tipo de formación a la mayor cantidad de personas posibles con el máximo aprovechamiento de recursos, y para ello, las plataformas de formación e-learning son las herramientas más efectivas.

La Universidad Estatal a Distancia (UNED) es la institución de educación superior con la mayor experiencia en educación para adultos en forma masiva y a distancia, y que posee una plataforma tecnológica, además de la mediación pedagógica necesaria para impartir esta clase de formación.

Las instituciones rectoras en temas de lucha contra la corrupción, como las citadas: CGR, PGR, SNEV serían las encargadas de dar el contenido y poner sus instructores, — ya en otras ocasiones estas entidades han colaborado con el SNEV dando capacitación sobre los temas de su competencia — y la UNED aportaría la mediación pedagógica necesaria para impartir conocimiento que puede llegar a ser muy jurídico o técnico para profesionales en otras áreas, e inclusive para la población en general que desconoce el funcionamiento del aparato estatal.

Asimismo, las capacitaciones se impartirán por medio de la plataforma tecnológica que posee la UNED, la cual está completamente comprobada como un medio idóneo efectivo para este tipo de cursos.

Inclusive se pueden llegar a preparar cursos específicos para perfiles del sector público, por ejemplo, un curso dedicado a los trabajadores municipales, otro dedicado a aspirantes a ocupar cargos públicos en elecciones nacionales o locales, otro dedicado a

proveedores que contratan con el Estado, entre otros, tomando en cuenta las necesidades y riesgos éticos específicos para cada grupo.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Utilizar la experiencia de la UNED como una forma de realizar capacitaciones masivas en temas de ética pública |
| Actores clave: | Universidad Estatal a Distancia Sistema Nacional de Formación y Valores Contenido: PGR, CGR, DH, IFM, entre otros. |
| Fundamento jurídico: | Decreto Ejecutivo No. 17908-J de 3 de diciembre de 1987: Creación de la Comisión Nacional de Formación y Rescate de Valores Ley 6044, "Ley de creación de la UNED" Código Iberoamericano de Buen Gobierno Carta Iberoamericana de la Función Pública Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Plataforma tecnológica de la UNED ● Mediación pedagógica con el personal competente de la UNED ● Elaboración de contenido de los cursos por parte de las instituciones públicas competentes en cada ámbito de acción. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, ya en el pasado la UNED ha facilitado su plataforma tecnológica para brindar cursos de capacitación a los integrantes de las Comisiones Institucionales de ética y valores. Inclusive las instituciones responsables de elaborar el contenido, ya en ocasiones anteriores han prestado colaboración para impartir charlas y formación a funcionarios públicos dentro de sus ámbitos de competencia, de tal manera, que únicamente se requiere articular estos esfuerzos en un plan de capacitación estructurado y que se difunda entre todos los funcionarios públicos, particulares y proveedores interesados en recibirlos. |

2.1.7 Formar en ética y valores a usuarios, proveedores y privados vinculados con la Administración pública

La formación en ética pública y valores debe abarcar a los funcionarios públicos, pero también a los particulares vinculados con la administración, toda vez que para que se materialice un acto de corrupción, se requiere de la participación de dos actores: el corrupto y el corruptor.

Por lo general, el corruptor es un particular externo a la administración pública, que funge el rol de usuario — requiere de la prestación de un servicio, que se agilice algún trámite de su interés, está solicitando una autorización, una licencia, etc. —, un proveedor — interesado en que su empresa se favorezca con una contratación, concesión, o evitar la

imposición de multas o sanciones derivadas de un incumplimiento contractual — socios en algunas alianzas estratégicas, etc.

En todas estas modalidades los particulares se vinculan con los funcionarios públicos y de allí surgen los actos de corrupción, de tal manera, que enfocar la formación en ética pública y valores únicamente en el funcionario público, es dejar la formación incompleta, dado que la balanza posee dos lados; y, por lo tanto, se debe incluir en la formación a los particulares que se vinculan con la institución.

Las instituciones pueden diseñar mensajes claves para divulgar en los espacios públicos en donde se encuentran los usuarios, sobre los parámetros éticos y valores institucionales que ellos deben respetar.

Igualmente, pueden exigir a sus proveedores y aliados, como parte de sus compromisos con la institución participar de la formación en ética pública y cómo deben ellos, desde su rol, vivir los valores institucionales, exigir que los empleados de dichas empresas que presten servicios a la institución lleven los cursos de formación ética, sea elaborados por las propias instituciones, o bien, los que se recomienda que ofrezca la UNED dentro del programa de capacitación ética del Sistema Nacional de Valores.

La necesidad de instruir a los particulares en los temas de ética pública y valores es una necesidad, toda vez, que en ocasiones se olvida el importante rol que juega el particular en estos actos, y también, fue apoyado por los funcionarios públicos que participaron en el cuestionario.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Instruir en ética pública y valores a los particulares que se vinculan con la organización. |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none">● Alta jerarquía institucional● Unidades de capacitación institucionales● Departamentos institucionales que poseen vinculación directa con particulares: proveedurías, servicio al cliente,● Secretarías o Comisiones Institucionales de ética |
| Fundamento jurídico: | Artículo 345 del Código Penal Artículo 24 de la Ley de contratación administrativa Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Carta Iberoamericana de la Función Pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno |

| | |
|-----------------|---|
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Diseño de campañas de formación en ética pública y valores institucionales dirigido a las personas usuarias de los servicios públicos que brinda. ● Elaboración de cursos dirigido a particulares, sea por la propia institución, o bien, aquellos elaborados por la UNED. ● Requerir a proveedores que sus trabajadores participen de estos cursos como parte de los compromisos que adquieren con la institución. |
| Viabilidad: | <p>La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución.</p> <p>No se requiere de normativa ni recursos especiales para ello.</p> |

2.1.8 Educar en ética, valores y política desde la primaria

La educación en ética y valores debe abarcar toda la sociedad en general, se debe tener presente, que los funcionarios públicos y particulares que participan de los actos de corrupción, son producto de la sociedad costarricense, que en su conjunto sufre un deterioro de los valores tradicionales y aún no se definen los valores que la guiarán.

En la antigüedad los valores religiosos — principalmente los valores cristianos y católicos — regían el actuar ético de la sociedad; sin embargo, en la actualidad la religión ha perdido la importancia que tuvo en el pasado, y queda un vacío en el ámbito de valores sociales que aún no se ha solventado.

El problema principal radica en que, en la actualidad, las familias no están formando a sus miembros en valores, la presencia de la iglesia se ha debilitado, por lo tanto, los valores religiosos ya no cumplen ese rol y tampoco se está formando al respecto en los centros educativos.

De allí la necesidad de incluir la formación en ética y valores sociales desde el ámbito escolar, para llenar ese vacío que actualmente posee la sociedad costarricense.

Inclusive, resulta necesario formar a los niños y jóvenes en política, dado que actualmente existe un enorme descontento con los políticos y la profesión política se encuentra altamente desprestigiada, ello posee efectos negativos en la sociedad, toda vez que nuestra estructura pública requiere de la participación de políticos, todavía, el sistema existen es el de los partidos políticos — cada vez más se crean nuevas formas de participación distintas a los tradicionales partidos políticos, sin embargo, para acceder a cargos de poder aún se requiere de estas estructuras políticas — personas capaces y

valiosas que podrían contribuir al desarrollo del país ocupando cargos políticos se abstienen a hacerlo.

De tal manera, que la formación en ética, valores e incluso política debe darse desde los centros educativos comenzar en la primaria y continuar hasta la formación universitaria. Resulta de especial relevancia la formación ética en las universidades, pues si bien, estos centros educativos se preocupan por brindar las herramientas técnicas necesarias para el ejercicio profesional futuro, sin embargo, carecen de las competencias éticas necesarias para desarrollar su profesional.

El mayor reto que enfrenta el país en la lucha contra la corrupción, es que nos preocupamos por sancionar y no por educar. Al respecto, se debe mencionar, que, en el pasado, ya el Ministerio de Educación Pública había realizado iniciativas para incluir como eje transversal la educación en valores, sin embargo, se requiere de una labor más permanente, de incluir esta temática dentro de los planes de estudio obligatoria de los estudiantes.

Introducir la formación en ética, valores y política en la educación formal, desde la primaria hasta la universitaria es una tarea que, como sociedad costarricense, se debe iniciar de inmediato para poder llegar a obtener frutos en el futuro.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Incluir la educación en ética, valores y política desde los primeros estratos de la educación formal |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerio de Educación Pública ● Comisión Nacional de Rescate de Valores ● Consejo Nacional de Rectores ● Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada |
| Fundamento jurídico: | <p>Decreto Ejecutivo No. 17908-J de 3 de diciembre de 1987: Creación de la Comisión Nacional de Formación y Rescate de Valores.</p> <p>Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública</p> <p>Ley que otorga Personalidad Jurídica al Consejo Nacional de Rectores (CONARE)</p> <p>Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública</p> <p>Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública</p> <p>Carta Iberoamericana de la Función Pública</p> <p>Código Iberoamericano de Buen Gobierno</p> |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Incluir los temas de ética, valores y política dentro de los programas de estudios de primaria, secundaria y universitaria. |

| | |
|-------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● Incluir cursos de ética profesional y ética aplicada en las carreras universitarias. |
| Viabilidad: | <p>La propuesta posee una alta viabilidad, toda vez que se puede ejecutar con los recursos que ya cuenta cada institución. No se requiere de normativa ni recursos especiales para ello.</p> |

2.1.9 Certificación en ética y valores como requisito en altos cargos públicos y puestos de elección popular

La formación ética debe ser impartida para todos los funcionarios, sin embargo, en cargos públicos de mayor jerarquía, así como aquellos de elección popular se requiere de una formación más basta que únicamente el curso general.

La capacitación para aquellas personas que aspiran a ocupar una jerarquía, que posee dentro de sus funciones dirigir a otros funcionarios, ser el ejemplo a seguir en materia ética, realizar la evaluación ética de las personas a su cargo, firmar autorizaciones, licencias, concesiones, aprobar contratos públicos, entre otras muchas más, demanda un conocimiento mayor de los temas éticos, de los valores institucionales e incluso de la normativa aplicable, con el fin de que cuente con todas las herramientas éticas y legales para desempeñar su función.

Por ello se propone exigir, que quienes ocupen dichos cargos de alta jerarquía realicen una certificación en temas éticos. También se propone la creación de una certificación en materia ética para personas que deseen aspirar a puestos de elección popular a nivel local y nacional, quienes en muchas ocasiones son externos al sector público y desconocen muchos detalles de la organización, funcionamiento y marco legal aplicable al sector público, con el fin de que, si en algún momento estos aspirantes llegan a ocupar cargos públicos tengan los conocimientos éticos y legales necesarios para desempeñar dichos cargos. Inclusive, de manera previa, aquellos partidos políticos que tengan algún interés en el tema, podrían exigir a sus integrantes certificarse en temas éticos.

La propuesta consiste en diseñar en conjunto con el Sistema Nacional de Ética y Valores capacitaciones especializadas para quienes ocupan cargos de jerarquía o aspiran a puestos de elección popular, o bien, desean participar en algún partido político, los cuales serán impartidos a través de la plataforma de la UNED, y una vez, finalizada la capacitación, la UNED como institución universitaria puede aplicar un examen de certificación de conocimientos y finalmente, emitir un título válido que le permitirían a los participantes presentar en sus instituciones a fin de acreditar el cumplimiento de este requisito.

La certificación debe tener un tiempo de validez, de esta manera, se les exigiría a todos los participantes refrescar sus conocimientos de manera periódica, toda vez, que tal y como se ha mencionado anteriormente, los temas éticos requieren reiteración constante, en consecuencia, una vez que el periodo de validez de la certificación finaliza, deben volver a llevar la capacitación, y aplicar el examen para obtener nuevamente la certificación.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Crear una certificación ética para ocupar altos cargos públicos y puestos de elección popular |
| Actores clave: | Universidad Estatal a Distancia Sistema Nacional de Ética y Valores Contenido: PGR, CGR, DH, IFM, entre otros. |
| Fundamento jurídico: | Decreto Ejecutivo No. 17908-J de 3 de diciembre de 1987: Creación de la Comisión Nacional de Formación y Rescate de Valores Ley 6044, "Ley de creación de la UNED" Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Carta Iberoamericana de la Función Pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Plataforma tecnológica de la UNED ● Mediación pedagógica con el personal competente de la UNED ● Elaboración de contenido especializado para cargos de alta jerarquía que demanda supervisión de personal. ● Elaboración de contenido especializado para personas que aspiran a cargos de elección popular, tomando en consideración, que quizás desconocen del sector público. ● Las instituciones públicas deben incorporar como requisito para cargos de alta jerarquía el aprobar la certificación ofrecida por la UNED. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, la UNED cuenta con la plataforma tecnológica para impartir la capacitación, además, al ser una universidad pública, sus títulos poseen toda la validez jurídica necesaria para ser reconocidos por las instituciones públicas que lo soliciten. Asimismo, el contenido de los programas pueden ser elaborados por el Sistema Nacional de Ética y Valores y las instituciones del sector público competentes como: PGR, CGR, DH, entre otras, pensando en las necesidades especiales de los cargos que van a demandar dicha certificación. |

2.1.10 Crear Secretarías de Ética Pública en todas las instituciones

En la actualidad el Sistema Nacional de Ética y Valores está liderado por la Comisión Nacional de Rescate de Valores y por medio de las comisiones institucionales de ética pública de las instituciones adherentes, según el Decreto Ejecutivo N° 23944-J, sin embargo, ello posee una serie de limitaciones importantes para el desempeño de las funciones de estas comisiones.

Las comisiones no son obligatorias, la adhesión al sistema es voluntario, e incluso muchas instituciones que formalmente aparecen en la lista de integrantes carecen de comisión en ejercicio de funciones.

Las comisiones las integran funcionarios que de manera voluntaria participan, con tiempo adicional a las labores propias de su cargo, para realizar las labores de la comisión, ello implica que las tareas de la comisión son una “carga de trabajo” adicional a los funcionarios que la integran, también, en muchas ocasiones carecen del apoyo de la alta jerarquía institucional, quienes muchas veces no le otorgan importancia que merecen.

Además, carecen de presupuesto para llevar a cabo sus tareas, como elaborar campañas y formar a los funcionarios en temas de ética pública. Labores esenciales para prevenir la corrupción, y que demandan de disponer de algunos recursos institucionales.

Prueba de dicha voluntariedad es que de todas las instituciones del sector público únicamente 60 están adscrita a la comisión: Asamblea Legislativa, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Banco de Costa Rica (BCR), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), Consejo de Transporte Público (CTP), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Consejo Nacional de Producción (CNP), Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Contraloría General de la República, Correos de Costa Rica, Defensoría de los Habitantes, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), Dirección Nacional de Notariado, Dirección General de Archivo Nacional, Dirección General de Migración y Extranjería, Dirección General de Servicio Civil, Fabrica Nacional de Licores (FANAL), Imprenta Nacional, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de Aprendizaje

(INA), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC), Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Junta de Protección Social (JPS), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Poder Judicial, Procuraduría General de la República, Registro Nacional, Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Sistema Nacional de Educación Musical, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y Universidad Estatal a Distancia (UNED). De las 82 municipalidades que posee el país, solamente 10 están adscritas a la Comisión Nacional de Rescate de Valores: Municipalidad de Atenas, Municipalidad de Curridabat, Municipalidad de Escazú, Municipalidad de La Unión, Municipalidad de Montes de Oca, Municipalidad de Pococí, Municipalidad de Puntarenas, Municipalidad de San Carlos, Municipalidad de San José y Municipalidad de San Rafael de Heredia.

La situación es aún más grave cuando se consulta sobre cuántas de dichas instituciones tienen comisiones que estén trabajando activamente, y según lo señalado por la Directora Ejecutiva, trabajan **entre 15 y un máximo de 20 comisiones**. Incluso preocupa como instituciones pilares en la lucha contra la corrupción, tal y como, la Contraloría General de la República carezca de una comisión institucional de valores activa, pese a que formalmente se adhirió a la Comisión Nacional de Rescate de Valores, pero que tiene años de no conformar una comisión institucional y no ha realizado tipo de evaluación ética institucional, aun cuando debería ser un ejemplo para el resto del sector público. En otras palabras, de todo el sector público y todos los gobiernos locales, únicamente hay un máximo de 20 comisiones en funcionamientos.

Estas entre 15 y 20 comisiones que sí están funcionando poseen la limitación de operar como recargo de funciones, es decir, que son personas que tienen que llevar su trabajo diario y, además, el trabajo de la comisión, así que las labores de la comisión no son prioritarias, y a su vez, carecen de presupuesto y muchas veces de apoyo de los jefes

para trabajar. La voluntariedad tanto de la institución de participar como de las personas en trabajar en la comisión debilita mucho el impacto que puedan tener las acciones que vayan a desarrollar.

Dadas las limitaciones que poseen las comisiones institucionales actuales se propone evolucionar a la creación de una Secretaría Ética Institucional, la cual contaría con una o dos plazas a tiempo completo dedicadas a este tema. El trabajo que podrían hacer uno o dos funcionarios dedicados a estas labores tendría un gran impacto en el desarrollo ético de las instituciones, Secretarías que además podrían disponer de un presupuesto — limitado — pero que es más que con lo que cuentan actualmente.

Un ejemplo exitoso de cómo operaría esta Secretaría es el Poder Judicial, que evolucionó de una Comisión a un Secretaria, y que pese a contar con poco personal, ejecuta múltiples proyectos y realiza importantes labores de coordinación institucional en el tema de ética institucional, atención de denuncias de actos de corrupción contra funcionarios, entre otras.

Ahora bien, en tiempos de crisis fiscal, una objeción válida contra esta propuesta es la inversión económica que demanda dedicar uno o dos plazas a estos temas y un pequeño presupuesto — sin contar con la colaboración ordinaria que deben prestar otros departamentos internos en la elaboración de campañas internas y demás similares —.

Sin embargo, la opinión de los expertos consultados es que no se trata de un gasto sino más bien de una inversión, al considerar las pérdidas económicas y de imagen que le producen a una institución verse envuelta en escándalos por actos de corrupción.

La creación de secretarías dedicadas a ver el tema de la ética, no es debe ser visto como un gasto, sino como una inversión, de tal manera, que aún en tiempos de crisis fiscal se justifica su creación.

Esta propuesta la pueden ejecutar de manera inmediata las instituciones, al dedicar una o dos plazas y crear dentro de su organigrama una Secretaría Institucional de Ética, sin embargo, para darle un mayor respaldo, desde la Comisión Nacional de Rescate de Valores se puede promover la creación de un nuevo Decreto Ejecutivo que convierta las Comisiones Institucionales en Secretarías Éticas.

Inclusive para darle un mayor apoyo y una cobertura nacional, se puede incluir dentro de una Ley de Ética Pública que, en otros aspectos, demande que las instituciones dediquen personal y recursos a trabajos vinculados con la prevención de la corrupción.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Crear secretarías éticas institucionales que desarrollen los temas éticas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> • Alta jerarquía institucional • Comisión Nacional de Rescate de Valores |
| Fundamento jurídico: | Decreto Ejecutivo N° 17908 Creación de la Comisión Nacional de Rescate de Valores Decreto Ejecutivo No. 23944-J Conformación de las Comisiones Institucionales de Ética pública Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Carta Iberoamericana de la Función Pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • Una o dos plazas dedicadas a desempeñar las labores de la Secretaría de Ética Institucional. • Un pequeño presupuesto dedicado a las labores propias de la Secretaría. |
| Viabilidad: | Cada institución está en la libertad de destinar una o dos plazas a esta temática, tal y como lo han hecho otras instituciones como el Poder Judicial, sin necesidad de esperar a que se dé la aprobación de normativa que, si bien le daría mayor respaldo, puede demorar tiempo. |

2.1.11 Creación de códigos de ética y códigos de conducta

Los Códigos de Ética y los Códigos de conducta son instrumentos internacionalmente reconocidos como medios para prevenir la corrupción pública. No obstante, en la actualidad no todas las instituciones del país cuentan con estos instrumentos, o peor aún, comprenden su importancia y proceso de elaboración.

Estos instrumentos deben elaborarse de forma participativa, la señora Solís del Sistema Nacional de Ética y Valores señaló que es más importante el proceso de elaboración de los códigos de ética y valores, que inclusive el instrumento en sí mismo.

En consecuencia, no se trata de un instrumento jurídico más con el cual cuenta la institución, que se elabora únicamente para cumplir con un requisito en las auditorías de ética pública, sino que se trata de un proceso de concientización de toda la organización.

En ocasiones las instituciones cometen el error de encomendar la elaboración de estos instrumentos a los departamentos jurídicos, quienes acostumbrados a la legalidad tradicional terminan haciendo instrumentos normativos que replican las leyes ya vigentes, y se pierde totalmente el sentido preventivo que poseen estos instrumentos.

Se debe apartar esta tarea de los departamentos legales y que sea liderada por las Comisiones Institucionales, o mejor aún, por las Secretarías Éticas con la participación de

todos los miembros de la organización, lo cual, lógicamente incluye a los departamentos legales y abogados, pero como un miembro más de la organización.

Asimismo, la participación debe incluir tanto a los altos rangos como a los funcionarios de menor nivel, toda vez que se trata de la definición de los valores que registrarán a todos los miembros de la organización.

Se debe tener presente que no se trata de un instrumento con naturaleza jurídica, dado que para ello ya existen las leyes y reglamentación nacional vigente, sino de instrumentos que desglosen de manera aplicada los valores institucionales y orienten a sus funcionarios cuando se enfrenten en situaciones éticas particulares, para tomar decisiones correctas.

Aun cuando, no se trate de instrumentos jurídicos en estricto sentido, poseen una gran importancia para lograr que los funcionarios interioricen los valores institucionales, de allí la necesidad de que todas las instituciones cuenten con estos instrumentos.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Elaborar Códigos de ética y Códigos de Conducta en forma participativa dentro de las instituciones |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Secretaría o Comisión Institucional de Ética y Valores ● Toda la organización en general |
| Fundamento jurídico: | Decreto Ejecutivo N° 17908 Creación de la Comisión Nacional de Rescate de Valores Decreto Ejecutivo No. 23944-J Conformación de las Comisiones Institucionales de Ética pública Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Carta Iberoamericana de la Función Pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo de la jerarquía institucional para iniciar el proceso de elaboración de códigos de ética y conducta ● Secretaría o Comisión Institucional de Ética y Valores debe liderar el proceso y diseñar estrategias para lograr la participación de la mayor cantidad de funcionarios posibles. |
| Viabilidad: | Posee una gran viabilidad, dado que se cada institución puede ejecutarla, con los recursos que posee. No se requiere de aprobación de normativa especial para ello. |

2.1.12 Elaborar políticas éticas institucionales y planes de acción para aplicarlas

Las instituciones públicas deben contar con políticas éticas institucionales que abarquen todas las áreas de la Administración, es decir, la relación con los funcionarios, con los usuarios del servicio, con los proveedores, con aliados, entre otros.

Las políticas deben incluir los valores institucionales y ser elaboradas por la Secretaría Ética de la Institución, o en su defecto por la Comisión Institucional de Ética Pública, en coordinación con la alta jerarquía institución, pero como en todo proceso ético, debe tener la participación — en la elaboración y validación — de todos los actos que se ven afectados en la política.



Figura N° 8. Componentes y actores de la política ética institucional

Asimismo, la política debe ir aparejada de un plan de acción de mediano y largo plazo con la definición de metas, objetivos y acciones concretas para llevarlo a cabo, lo cual le otorga estabilidad, y en caso de que cambien las autoridades el plan ético institucional y los planes de acción se mantienen.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|-----------------------|--|
| Propuesta: | Las instituciones deben elaborar políticas éticas institucionales y planes de acción para ejecutar dichas políticas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> • Alta jerarquía institucional • Secretaría o Comisión Institucional de Ética y Valores • Todos los actores involucrados |
| Fundament o jurídico: | Decreto Ejecutivo N° 17908 Creación de la Comisión Nacional de Rescate de Valores Decreto Ejecutivo No. 23944-J Conformación de las Comisiones Institucionales de Ética pública Carta Iberoamericana de Ética y Probidad en la función pública Carta Iberoamericana de la Función Pública Código Iberoamericano de Buen Gobierno |
| Requerimie ntos: | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo de la alta jerarquía institucional para la elaboración de políticas y planes. • La Secretaría ética institucional debe liderar el proceso. • Diseñar estrategias para consultarle a todos los actores involucrados. |
| Viabilidad: | Posee una gran viabilidad, dado que se cada institución puede ejecutarla, con los recursos que posee. No se requiere de aprobación de normativa especial para ello. |

2.1.13 Instruir en buen manejo de las finanzas personales a los funcionarios públicos

A nivel país ha surgido una gran preocupación por el alto grado de endeudamiento de los costarricenses, lo cual también impacta en los funcionarios públicos. En épocas de recortes presupuestarios, disminuciones de ingresos, salarios congelados, entre otras afectaciones a los ingresos del funcionario público la situación tiende a agravarse.

De tal manera, que las instituciones deben considerar incluir dentro de sus planes de formación y capacitación la adecuada gestión de finanzas personales, dado que un funcionario público endeudado posee un mayor riesgo de incurrir en actos de corrupción.

El PJ cuenta con un programa para funcionarios sobre endeudados que no solo incluye educación financiera sino también colaboración con organizaciones gremiales para buscar fuentes de financiamiento en mejores condiciones que el régimen tradicional, por ejemplo, para la compra de saldos de las tarjetas de crédito, que genera un alto endeudamiento, inclusive, se aplican principios de justicia restaurativa con el funcionario endeudado y su familia, pues en muchas ocasiones la familia desconoce el alto grado de endeudamiento en que se encuentran y ello impide salir adelante con un plan de salvamento.

En consecuencia, se propone incluir formación en finanzas personales, para todo el personal, pero con especial relevancia a quienes poseen altos grados de endeudamiento,

y que incluso poseen embargos de salario, para que tengan herramientas para gestionar adecuadamente sus ingresos y salir de esa situación crítica, que se puede convertir en un detonante para la comisión de actos de corrupción.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Instruir en buen manejo de las finanzas personales a los funcionarios públicos |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamento de recursos humanos ● Unidades de capacitación institucionales ● Secretarías o Comisiones Institucionales de ética |
| Fundamento jurídico: | Artículo 192 de la Constitución Política Estatuto del Servicio Civil Reglamento al Estatuto del Servicio Civil Código Iberoamericano de Buen Gobierno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar estrategias de formación en finanzas personales ● Elaborar un plan para atender a los funcionarios que poseen su salario comprometido, con embargos y otros. |
| Viabilidad: | Posee una gran viabilidad, dado que se cada institución puede ejecutarla, con los recursos que posee. No se requiere de aprobación de normativa especial para ello. |

2.1.14 Regular la alternancia entre cargos públicos y privados (puerta giratoria)

Costa Rica carece de una regulación que determine el periodo tiempo — enfriamiento — que debe pasar para que un funcionario público que ocupó un puesto de supervisión de una empresa privada ingrese a laborar en ella; o bien, el periodo que debe pasar para que un empleado de una empresa privada supervisada, pueda ingresar a trabajar a la institución pública que la supervisa.

Este periodo de tiempo es necesario para evitar situaciones de conflictos de interés, en donde el funcionario público pueda actuar a favor de la empresa supervisada a cambio de un cargo, o bien, que un empleado privado traiga los intereses de una empresa particular al ente de regulación.

Los organismos internacionales ven como una necesidad este tipo de regulación por los riesgos que implica, y ya muchos países del mundo cuentan con normas en ese sentido. Los países que integran la OCDE tiene un periodo de tiempo, en promedio, es de tres años, lo cual sería un periodo de tiempo razonable para aplicar en la legislación nacional

para evitar que personas que ocupan cargos de alta dirección, con poder de toma de decisiones públicas pasen rápidamente del sector público al sector privado y viceversa.

De tal manera, que se recomienda que en nuestro país se incluya una regulación especial para evitar la denominada puerta giratoria,

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Regular el periodo de espera que debe pasar para que un funcionario público ingresa a laborar a una empresa que ha supervisado, y/o periodo que debe esperar un empleado privado para ingresar a laborar a una institución pública que lo ha supervisado previamente. |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa ● Instituciones del sector bancario ● Entidades de Regulación y supervisión |
| Fundamento jurídico: | <ul style="list-style-type: none"> ● Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública ● Reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública ● Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ● Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar un proyecto de ley con un periodo de transición, que pueden ser los 3 años que promedian los países que integran la OCDE. |
| Viabilidad: | Al tratarse de una limitación se requiere de una aprobación de una norma legal, razón por la cual es necesario que sea la Asamblea Legislativa la que la apruebe. Ello implica una demora en su implementación, pero que sin duda es necesaria. |

2.2 Mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito de contratos públicos

La materia de compras públicas es una de las áreas más sensibles a la comisión de actos de corrupción, toda vez que en ella existe una disposición directa de fondos públicos que son trasladados al ámbito privado.

Dada la importante cantidad de recursos que anualmente se invierte en compras, y el interés de los proveedores en resultar adjudicatarios de dichas contrataciones, o bien, de evadir algún tipo de multa o sanción, se vuelve un área de alto riesgo para la corrupción.

Ello demanda de un régimen preventivo riguroso y amplio, que prevea todas las posibles aristas, razón por lo cual, en esta sección se enlistarán una serie de

recomendaciones de mecanismos administrativos y jurídicos necesarios para minimizar el riesgo de que se materialicen actos de corrupción.

Algunas de estas recomendaciones pueden ser implementados por la propia Administración, otros, por el contrario, requieren de reformas normativas, lo cual, si bien dificulta su ejecución, al tener que pasar por la Asamblea Legislativa, son necesarias, dado que por la materia que se trata se requiere de reformas en ese sentido. Cada propuesta se explica de manera detallada.

2.2.1 Mejorar el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado

Los organismos internacionales señalan el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado como uno de los medios más importantes para prevenir la comisión de actos de corrupción en contratos públicos. Si bien, la Ley de Contratación Administrativa posee un régimen de prohibiciones, éste requiere una reforma urgente.

Al revisar la legislación actual se puede evidenciar que muchos aspectos han sido adicionados vía consultas de la Sala Constitucional, interpretaciones de la Contraloría General de la República y otras similares, que no se encuentran establecidas de manera expresa en la Ley.

Igualmente, deja por fuera muchas situaciones riesgosas para la comisión de actos de corrupción que al no estar debidamente tipificadas como prohibidas, no se pueden evitar, de allí que una de las conclusiones más relevantes, es la urgente necesidad de reformar el régimen actual.

Dentro de la nueva Ley de contratación administrativa se incluye:

| Legislación anterior | Nueva Ley de contratación administrativa |
|---|---|
| Artículo 22.-Ámbito de aplicación. La prohibición para contratar con la Administración se extiende a la participación en los procedimientos de contratación y a la fase de ejecución del respectivo contrato. | Artículo 48.- Ámbito de aplicación. La prohibición para participar en procedimientos de contratación pública, se extiende a lo largo de todo el procedimiento de contratación, desde la definición del objeto contractual hasta la fase de ejecución. |
| Art. 22 Existirá participación directa del funcionario | Artículo 50.- Participación directa de los servidores públicos dentro del procedimiento de contratación pública. Existirá participación directa del servidor |

| | |
|--|---|
| <p>cuando, por la índole de sus atribuciones, tenga la facultad jurídica de decidir, deliberar, opinar, asesorar o participar de cualquier otra forma en el proceso de selección y adjudicación de las ofertas, o en la etapa de fiscalización posterior, en la ejecución del contrato.</p> | <p>público cuando por el ejercicio de sus funciones, tenga la facultad jurídica de decidir, deliberar, opinar, asesorar o participar de cualquier otra forma directamente en el procedimiento de contratación, entendido éste desde la definición del objeto contractual hasta su ejecución final. Este supuesto abarca a quienes deben rendir dictámenes o informes técnicos, preparar o tramitar alguna de las fases del procedimiento de contratación, o fiscalizar la fase de ejecución. La participación directa incluye a las personas físicas contratadas por servicios profesionales que intervengan en el procedimiento de contratación pública.</p> |
| <p>Art. 22 La participación indirecta existirá cuando por interpósita persona, física o jurídica, se pretenda eludir el alcance de esta prohibición. Para demostrar ambas formas de participación se admitirá toda clase de prueba.</p> | <p>Artículo 51.- Participación indirecta de los servidores públicos dentro del procedimiento de contratación pública. Existirá participación indirecta cuando por interpósita persona, física o jurídica, se participe en los procedimientos de contratación.</p> |
| <p>Artículo 22</p> <p>Existirá prohibición sobreviniente, cuando la causal respectiva se produzca después de iniciado el procedimiento de contratación y antes del acto de adjudicación. En tal caso, la oferta afectada por la prohibición no podrá ser adjudicada; se liberará al oferente de todo compromiso con la Administración y se le devolverá la respectiva garantía de participación.</p> <p>Cuando la prohibición sobrevenga sobre un contratista favorecido con una adjudicación en firme, la entidad deberá velar con especial diligencia porque se ejecute bajo las condiciones pactadas, sin que puedan existir en su favor tratos distintos de los dados a otros contratistas en iguales condiciones.</p> | <p>Artículo 52.- Prohibición sobreviniente. Existirá prohibición sobreviniente, cuando la causal de prohibición respectiva se produzca después de emitida la decisión inicial del procedimiento de contratación y antes del acto de adjudicación. En tal caso, la oferta afectada por la prohibición no podrá ser adjudicada y se liberará al oferente de todo compromiso con la Administración. Cuando la causal de la prohibición sobrevenga sobre un contratista favorecido con una adjudicación en firme, éste deberá informarlo a la Administración dentro de los cinco días hábiles al acaecimiento del hecho, a fin de que se deje constancia de dicha situación en el expediente administrativo. La Administración deberá velar con especial diligencia por que el contrato se ejecute bajo las condiciones pactadas, sin que puedan existir tratos distintos de los dados a otros contratistas en iguales condiciones.</p> |
| <p>Art. 22</p> | <p>Artículo 53.- Deber de abstención de los funcionarios. Aquellos servidores públicos</p> |

| | |
|---|---|
| <p>El funcionario sujeto a la respectiva prohibición deberá abstenerse de participar, opinar o influir, en cualquier forma, en la ejecución del contrato.</p> <p>El incumplimiento de esta obligación se reputará como falta grave en la prestación del servicio.</p> | <p>que intervengan en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, deberán abstenerse de participar en todo tipo de decisión de las que sea posible llegar a obtener algún beneficio para sí, su cónyuge o sus parientes hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad. Igualmente deberá abstenerse de todo tipo de decisión en aquellos casos donde participen terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, y en los procedimientos donde participen sociedades en las que las personas antes referidas formen parte. Es suficiente con que el conflicto de intereses sea potencial para que amerite la abstención del funcionario o tercero interviniente, todo lo cual debe quedar motivado y acreditado en el expediente respectivo. En caso de duda, se deberá optar por la abstención. Asimismo, todos los servidores públicos deberán abstenerse de participar, opinar o influir en cualquier forma, en la ejecución del contrato, cuando la causal sobrevenida de prohibición configure un conflicto de intereses real o potencial.</p> |
| <p>Alcances de la prohibición</p> | |
| <p>Artículo 22 bis. -Alcance de la prohibición. En los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las instituciones sometidas a esta Ley, tendrán prohibido participar como oferentes, en forma directa o indirecta, las siguientes personas:</p> <p>a) El presidente y los vicepresidentes de la República, los ministros y los viceministros, los diputados a la Asamblea Legislativa, los magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia y los del Tribunal Supremo de Elecciones, el contralor y el subcontralor generales de la República, el procurador general y el procurador general adjunto de la República, el defensor y el defensor adjunto de los habitantes, el tesorero y el subtesorero nacionales, así</p> | <p>Artículo 54.- Alcance de la prohibición. En los procedimientos de contratación pública en los que se utilicen fondos públicos, tendrán prohibido participar como oferentes, en forma directa o indirecta:</p> <p>a) El Presidente y los Vicepresidentes de la República; los ministros, con cartera o sin ella, o los funcionarios nombrados con ese rango y los viceministros; los diputados de la Asamblea Legislativa, los magistrados propietarios y suplentes del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones; el Contralor y el Subcontralor Generales de la República; el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes; el Procurador General y el Procurador General Adjunto de la República; el Tesorero y el Subtesorero Nacionales, el Fiscal General de la República, el Director y Subdirector de la</p> |

| | |
|---|--|
| <p>como el proveedor y el subproveedor nacionales. En los casos de puestos de elección popular, la prohibición comenzará a surtir efectos desde que el Tribunal Supremo de Elecciones declare oficialmente el resultado de las elecciones.</p> | <p>Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa; el Regulador General de la República; los superintendentes de entidades financieras, de Valores, de Seguros y de Pensiones, así como los respectivos intendentes. En los casos de puestos de elección popular, la prohibición comenzará a surtir efectos a partir de la publicación del respectivo nombramiento en el diario oficial La Gaceta.</p> |
| <p>g) Las personas jurídicas sin fines de lucro, tales como asociaciones, fundaciones y cooperativas, en las cuales las personas sujetas a prohibición figuren como directivos, fundadores, representantes, asesores o cualquier otro puesto con capacidad de decisión.</p> | <p>d) Las personas jurídicas sin fines de lucro, tales como asociaciones, fundaciones y cooperativas, en las cuales las personas sujetas a prohibición figuren como miembros, asociados, directivos, fundadores, representantes, asesores, o que ostenten cualquier puesto con capacidad de decisión.</p> |
| <p>h) El cónyuge, el compañero o la compañera en la unión de hecho, de los funcionarios cubiertos por la prohibición, así como sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive.</p> | <p>j) El cónyuge, el compañero o la compañera en unión de hecho, de los funcionarios que originan la prohibición, así como sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive.</p> |
| <p>b) Con la propia entidad en la cual sirven, los miembros de junta directiva, los presidentes ejecutivos, los gerentes y los subgerentes, tanto de las instituciones descentralizadas como de las empresas públicas, los regidores propietarios y el alcalde municipal.</p> <p>c) Los funcionarios de las proveedurías y de las asesorías legales, respecto de la entidad en la cual prestan sus servicios.</p> <p>d) Los funcionarios públicos con influencia o poder de decisión, en cualquier etapa del procedimiento de contratación administrativa, incluso en su fiscalización posterior, en la etapa de ejecución o de construcción.</p> <p>Se entiende que existe injerencia o poder de decisión, cuando el funcionario respectivo, por la clase de funciones que desempeña o por el rango o jerarquía del puesto que sirve, pueda participar en la</p> | <p>b) Todos los servidores públicos en los procedimientos de contratación pública que promueva la propia entidad en la cual éstos sirven.</p> <p>c) Las personas jurídicas en cuyo capital social, en puestos directivos o de representación, participe alguna de las personas sujetas a prohibición.</p> <p>e) Las personas físicas que no se desempeñen como funcionarios del ente que promueve el concurso, o personas jurídicas que hayan intervenido como asesoras en cualquier etapa del procedimiento de contratación, que hayan participado en la elaboración de las especificaciones, los diseños y los planos respectivos, en la etapa de ejecución o deban participar en su fiscalización posterior, tendrán prohibida la participación en el procedimiento en el que hayan intervenido. Esta prohibición no se aplicará en los supuestos en que se liciten</p> |

| | |
|--|---|
| <p>toma de decisiones o influir en ellas de cualquier manera. Este supuesto abarca a quienes deben rendir dictámenes o informes técnicos, preparar o tramitar alguna de las fases del procedimiento de contratación, o fiscalizar la fase de ejecución.</p> <p>Cuando exista duda de si el puesto desempeñado está afectado por injerencia o poder de decisión, antes de participar en el procedimiento de contratación administrativa, el interesado hará la consulta a la Contraloría General de la República y le remitirá todas las pruebas y la información del caso, según se disponga en el Reglamento de esta Ley.</p> <p>e) Quienes funjan como asesores de cualquiera de los funcionarios afectados por prohibición, sean estos internos o externos, a título personal o sin ninguna clase de remuneración, respecto de la entidad para la cual presta sus servicios dicho funcionario.</p> <p>f) Las personas jurídicas en cuyo capital social participe alguno de los funcionarios mencionados en los incisos anteriores, o quienes ejerzan puestos directivos o de representación. Para que la venta o cesión de la participación social respectiva pueda desafectar a la respectiva firma, deberá haber sido hecha al menos con seis meses de anticipación al nombramiento del funcionario respectivo y deberá tener fecha cierta por cualquiera de los medios que la legislación procesal civil permite. Toda venta o cesión posterior a esa fecha no desafectará a la persona jurídica de la prohibición para contratar, mientras dure el nombramiento que la origina.</p> <p>Para las sociedades cuyas acciones se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios de la Superintendencia General de Valores, tal prohibición aplicará cuando dicho funcionario controle el diez por ciento (10%) o más del total del capital suscrito de la sociedad. A este efecto la administración únicamente requerirá de la persona jurídica oferente una declaración jurada de que no</p> | <p>conjuntamente el diseño y la construcción de la obra, las variantes alternativas respecto de las especificaciones o los planos suministrados por la Administración, ni en aquellos casos derivados de un contrato de asociación público privada donde se presenten tales supuestos.</p> <p>f) Las personas jurídicas que contraten a un ex servidor público quien haya laborado en la Administración que promueve el concurso al momento de emitirse la decisión inicial, o bien que contraten a un ex servidor de otra institución donde tal ex funcionario haya intervenido en cualquier etapa del procedimiento de contratación previo al acto de adjudicación.</p> <p>g) Los grupos de interés económico en los cuales participe alguna de las personas físicas o jurídicas sujetas a la prohibición.</p> <p>h) Los oferentes en los que dentro de la lista de subcontratistas figure alguna de las personas físicas o jurídicas sujetas a la prohibición.</p> <p>i) Los sujetos privados que ofrezcan bienes, obras y servicios en alianza con una entidad pública, en los cuales participe alguna de las personas físicas o jurídicas sujetas a la prohibición.</p> <p>k) Las personas jurídicas en las cuales el cónyuge, el compañero, la compañera o los parientes indicados en el inciso anterior, tengan participación en el capital social o ejerzan algún puesto de dirección o representación. En el caso de los incisos c), d), e) f), g), h), i), j) y k) la prohibición aplicará en los mismos términos en que afecta a las personas cubiertas por ésta. Las personas físicas y jurídicas sujetas a una prohibición, mantendrán el impedimento hasta cumplidos seis meses desde el cese del motivo que le dio origen.</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| <p>se encuentra sujeta a ninguna de las causales de prohibición establecidas en este artículo.</p> <p><i>(Así adicionado el párrafo anterior mediante el artículo 3° de la ley N° 8511 del 16 de mayo del 2006).</i></p> <p>i) Las personas jurídicas en las cuales el cónyuge, el compañero, la compañera o los parientes indicados en el inciso anterior, sean titulares de más de un veinticinco por ciento (25%) del capital social o ejerzan algún puesto de dirección o representación.</p> <p>j) Las personas físicas o jurídicas que hayan intervenido como asesoras en cualquier etapa del procedimiento de contratación, hayan participado en la elaboración de las especificaciones, los diseños y los planos respectivos, o deban participar en su fiscalización posterior, en la etapa de ejecución o construcción. Esta prohibición no se aplicará en los supuestos en que se liciten conjuntamente el diseño y la construcción de la obra, las variantes alternativas respecto de las especificaciones o los planos suministrados por la Administración.</p> <p>Las personas y organizaciones sujetas a una prohibición, mantendrán el impedimento hasta cumplidos seis meses desde el cese del motivo que le dio origen.</p> | |
|--|--|

Tabla N° 10. Comparación de la normativa actual y el proyecto de ley sobre el régimen de prohibiciones.

Sin embargo, de la anterior comparación se aprecia que algunos supuestos como los incisos b, c y d del artículo 22 bis desaparecen y en su lugar se aplica el inciso b) del nuevo artículo 54 el cual es muy general y en el futuro podría presentar dificultades en su aplicación.

Igualmente, se mantienen las mismas causales para lograr el levantamiento de la incompatibilidad para contratar con el Estado, y se adicional la interpretación dada por la Sala Constitución respecto al proveedor único.

| Ley actual | Proyecto de ley |
|--|--|
| <p>Artículo 23.-Levantamiento de la incompatibilidad. La prohibición expresada en los incisos h) e i) del artículo anterior, podrá levantarse en los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando se demuestre que la actividad comercial desplegada se ha ejercido por lo menos un año antes del nombramiento del funcionario que origina la prohibición.</p> | <p>Artículo 56.- Desafectación de la prohibición. De existir algún supuesto de prohibición según lo regulado en los incisos j) y k) del artículo 54 de la presente ley, será posible participar en los procedimientos de contratación pública, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>a) Que la actividad comercial desplegada se haya ejercido por lo menos dieciocho meses antes del nombramiento del funcionario que origina la prohibición, o</p> |
| <p>b) En el caso de directivos o representantes de una persona jurídica, cuando demuestren que ocupan el puesto respectivo, por lo menos un año antes del nombramiento del funcionario que origina la prohibición.</p> | <p>b) Que en el caso de directivos o representantes de una persona jurídica, éstos ocupan el puesto respectivo al menos dieciocho meses antes del nombramiento del funcionario que origina la prohibición, o</p> |
| <p>c) Cuando hayan transcurrido al menos seis meses desde que la participación social del pariente afectado fue cedida o traspasada, o de que este renunció al puesto o cargo de representación. Mediante el trámite que se indicará reglamentariamente, la Contraloría General de la República acordará levantar la incompatibilidad.</p> | <p>c) Que hayan transcurrido al menos seis meses desde que la participación social del pariente afectado fue cedida o traspasada, o de que este renunció al puesto o cargo de representación.</p> |
| <p>Art. 22 bis</p> <p>De las prohibiciones anteriores se exceptúan los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se trate de un proveedor único. 2. Que se trate de la actividad ordinaria del ente. 3. Que exista un interés manifiesto de colaborar con la Administración. <p><i>(Así adicionado por el artículo 65 de la Ley N° 8422 Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función</i></p> | <p>d) Que se esté en el supuesto de oferente único. Para poder participar en los procedimientos de contratación pública, la existencia de la causal de prohibición y la existencia de la condición respectiva de las recién indicadas, deberá hacerse constar en la Declaración Jurada, lo cual así deberá ser advertido en la oferta correspondiente. En caso de inobservancia dará lugar a las sanciones penales y administrativas establecidas en la presente ley.</p> |

| | |
|--|--|
| <p><i>Pública, de 6 de octubre de 2004).</i></p> <p><i>(Mediante resolución de la Sala Constitucional N° 15687 del 7 de octubre de 2015, se modifica la resolución de las 15:38 horas del veintiocho de noviembre de 2014, emitida dentro de este mismo expediente y por la cual se dio curso a esta acción de inconstitucionalidad, ". con el fin de que se entienda que, en sede administrativa, la interposición de esta acción no suspende las actuaciones del ente contralor en las cuales se reconozca y aplique la figura del levantamiento de prohibiciones regulado en el artículo 23 de la Ley de la Contratación Administrativa o en las distintas normas jurídicas que regulen esta figura. Por consiguiente, lo único que debe suspenderse para los efectos de esta acción, serán las resoluciones finales que deban emitirse en vía administrativa, en aquellos casos en que la situación fáctica permita concluir al órgano contralor que se está presencia de casos de prohibiciones absolutas, entendido lo anterior en el sentido de que no resulta jurídicamente posible levantarlas.")</i></p> | |
|--|--|

Tabla N° 11. Comparación de la normativa actual y la propuesta para el levantamiento de incompatibilidades

El régimen de incompatibilidades, inhabilitaciones y prohibiciones para contratar con el Estado debe ser reformado, la propuesta que realiza la Contraloría General de la República es un primer avance, sin embargo, debe ser revisada con una visión de prevención de la corrupción.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Reformar el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado. |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Diputados de la Asamblea Legislativa ● Contraloría General de la República ● Fiscalía de Probidad y Ética Pública ● Todas las instituciones del sector público |
| Fundamento jurídico: | Ley de Contratación Administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción |

| | |
|-----------------|--|
| | Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar un régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado que contemple las situaciones más riesgosas para la comisión de actos de corrupción. |
| Viabilidad: | Se requiere una reforma legal, un proyecto aprobado por la Asamblea Legislativa, lo cual le agrega un grado de dificultad a la propuesta; no obstante, dado que las prohibiciones son materia de ley, necesariamente deben hacerse por esta vía. |

2.2.2 Regular adecuadamente las subcontrataciones que se fundamentan en excepciones a la Ley de contratación administrativa

El inciso c) del artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa exceptúa de los procedimientos de contratación ordinaria a los entes de derecho público, lo cual estaría bien, si efectivamente se trata de un contrato entre dos instituciones estatales, el problema surge cuando esa contratación viene aparejada de subcontrataciones en donde participan privados, que resultan seleccionados sin mediar ningún procedimiento alguno, y violentando los principios de libre concurrencia y participación que deben regir al momento de seleccionar un particular.

Como una forma de evitar esta circunstancia, se propone reformar la redacción de dicha excepción de la siguiente manera:

| Ley actual | Proyecto de la CGR |
|---|--|
| <p>Artículo 2°. -Excepciones</p> <p>Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades:</p> | <p>Artículo 3.- Excepciones. Se exceptúan de los procedimientos ordinarios establecidos en esta ley únicamente las siguientes actividades:</p> <p>c) La actividad contractual desarrollada entre sí por entes de derecho público, cuando el objeto contractual se encuentre dentro de las facultades legales del contratista. Esta excepción no puede ser empleada en caso de que los entes públicos a contratar estén en competencia, y bajo ninguna circunstancia podrá utilizarse como un mecanismo para la contratación de terceros sin atender los procedimientos establecidos en esta ley.</p> |

Tabla N° 12. Propuesta de modificación a la excepción de contratar con el Estado.

De allí la necesidad de reformar la excepción actual para evitar que se utilicen para subcontrataciones con particulares.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Regular adecuadamente las subcontrataciones que se fundamentan en excepciones a la Ley de contratación administrativa |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Diputados de la Asamblea Legislativa ● Contraloría General de la República |
| Fundamento jurídico: | Ley de Contratación Administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Modificar el régimen de excepción actual, para evitar que por medio de subcontrataciones se contraten privados al amparo de un contrato entre entes de derecho público. |
| Viabilidad: | Se requiere una reforma legal, un proyecto aprobado por la Asamblea Legislativa, lo cual le agrega un grado de dificultad a la propuesta; no obstante, dado que las prohibiciones son materia de ley, necesariamente deben hacerse por esta vía. |

2.2.3 Otorgar puntaje adicional a los proveedores que posean certificaciones éticas

En materia de contratación administrativa la mejor forma de incentivar los proveedores, que son privados y se rigen por el principio de autonomía de la voluntad, para realizar actividades que son de interés para la Administración Pública es otorgando puntos adicionales en los procesos de contratación.

Bajo esa óptica las instituciones estatales pueden otorgar puntos adicionales a aquellos proveedores que se comprometan con mecanismos éticos para prevenir actos de corrupción tales como:

- Certificación ética para la empresa
- Certificación ética para los empleados de la empresa que deban prestar servicios a la institución pública.
- Empresas que se hayan certificado en la norma ISO 37001 sobre Sistemas de Gestión Antisoborno.
- Empresas que vengan de un sector de la producción que hayan firmado pactos de integridad.

- Empresas que cuenten con oficiales de cumplimiento que incluya los temas éticos.
- Cualesquiera otra que la institución pública considere conveniente para garantizar la ética de la empresa que será proveedora.

En la medida en que las instituciones públicas sean frecuentes en requerir y dar puntaje adicional a estas certificaciones, se logrará un impulso para que todas las empresas vayan adquiriendo este tipo de formación y compromiso, hasta el punto que se convertirá en un elemento obligatorio.

Las certificaciones las puede otorgar la UNED, bajo el mismo sistema utilizado para certificar a funcionarios y aspirantes a cargos de elección popular. Se trata de diseñar las certificaciones específicas para proveedores y para sus funcionarios. Asimismo, también se deja abierta la posibilidad de que las brinden otras instituciones o entes que también tengan la potestad legal de certificar.

Este tipo de mecanismos se utilizan en otras latitudes e incluso se han incorporado como parte de los requisitos ordinarios para participar en contrataciones con el Estado, dado que en nuestro país no hemos llegado a ese nivel se debe empezar por otorgar puntaje adicional a los proveedores que los tengan como una forma de introducir las poco a poco en el país.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Otorgar puntaje adicional en las contrataciones administrativas a los proveedores que posean certificaciones éticas y similares. |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> • Alta jerarquía • Departamentos de proveeduría |
| Fundamento jurídico: | Ley de contratación administrativa Reglamento a la Ley de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • Incluir en los mecanismos de evaluación de ofertas puntaje adicional para este tipo de certificaciones. |
| Viabilidad: | La propuesta es totalmente viable, únicamente requiere que las administraciones públicas lo incluyan en sus procesos de contratación. |

2.2.4 Cláusulas anti soborno y actos de corrupción en los contratos públicos

En contratación administrativa se dice que el cartel es la ley específica de cada contrato: "El cartel tiene un carácter reglamentario y se desempeña como la ley del contrato respectivo, ya en él se establecen los derechos y deberes de los contratantes: el Estado y el particular" (Romero, 1999).

De tal manera, que aun cuando existe una normativa a nivel nacional que sanciona actos de corrupción se recomienda que las instituciones públicas incluyan cláusulas antisoborno, cláusulas que sancionen actos ilícitos e incluso conductas que puedan considerarse que vulneran los valores institucionales.

Se pueden incluir sanciones monetarias, como multas y similares en los casos en que los empleados de las empresas incumplan con dichas cláusulas, luego del debido proceso en contra de la empresa. Además, de las sanciones que establece la legislación nacional para la comisión de ilícitos y delitos vinculados con actos de corrupción.

Estas cláusulas por violación a los principios éticos institucionales se deben derivar de la política de integridad que cada institución debe contar, que incluye la relación ética que debe tener con sus proveedores.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Incluir cláusulas antisoborno y prácticas antiéticas en los contratos públicos |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none">• Alta jerarquía• Departamentos de proveeduría |
| Fundamento jurídico: | Ley de contratación administrativa Reglamento a la Ley de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none">• Partir de la Política de Integridad de cada institución para definir las relaciones con proveedores• Incluir cláusulas anticorrupción, contra prácticas antiéticas y violatorias de los valores institucionales con sus respectivas sanciones en los contratos públicos. |
| Viabilidad: | La propuesta es totalmente viable, únicamente requiere que las administraciones públicas lo incluyan en sus procesos de contratación. |

2.2.5 Contar con un único sistema de contratación electrónica

A nivel internacional se ha reconocido la utilidad de los sistemas E-Procurement para promover la eficiencia en las compras públicas, además, de la transparencia y facilidad de acceso que brinda lo cual lo convierte en un medio ideal para la lucha contra la corrupción.

En los países estudiados: Chile y Uruguay, al igual que las recomendaciones de los organismos internacionales se promueve contar con un único sistema de contratación electrónica que cubra todo el país.

Costa Rica ha realizado esfuerzos en este sentido desde hace varios años, sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible lograr que todo el sector público realice sus compras a través de un único sistema de contratación electrónica.

Inclusive con la aprobación de la Ley de Transparencia de las contrataciones administrativas Ley N° 9395 se incluyó la obligación de que toda compra pública se tramite por un sistema digital unificado para todo el país. Textualmente dice: *“Toda la actividad de contratación regulada en la presente ley, así como aquella que se regule bajo cualquier régimen especial, deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas”* a la fecha ello aún no es una realidad.

Sin embargo, la Ley no estableció cuál sería el sistema unificado de compras públicas que iba a imperar en el país, y ya en el pasado se ha tenido la experiencia de contar con varios sistemas operando al mismo tiempo. Por su parte, el Decreto Ejecutivo N° 38830 Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa establece que SICOP es el sistema obligatorio para la Administración Central carece del poder legal para abarcar a la totalidad del sector público.

Inclusive en el proyecto de Ley General de Contratación Administrativa que propone la CGR se habla de un sistema unificado de compras públicas, pero no se indica cuál sistema, sea reforzar la unión a SICOP, o bien, que en el futuro se llegue a crear algún otro, como ya ha sucedido antes.

El país debe decidir cuál sistema unificado utilizar, no obstante, para efectos de prevención de la corrupción, resulta esencial que se seleccione un único sistema electrónico con cobertura para todas las compras del sector público, a nivel nacional y local — se deben incluir a las municipalidades — y que permita dar un seguimiento público a todas las compras estatales.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | El país debe contar con un único sistema de contratación electrónica para todas las compras públicas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa |
| Fundamento jurídico: | Ley de contratación administrativa Decreto Ejecutivo N° 38830 Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Determinar cuál será el sistema unificado de contratación electrónica que se utilizará para todas las compras públicas del país. ● Modificar la Ley de contratación administrativa para obligar a todas las instituciones públicas a adherirse a ese único sistema. |
| Viabilidad: | Para lograr obligar a todo el sector público a unirse a un único sistema de contratación electrónica se requiere de una norma de rango legal, dado que un decreto tiene aplicación limitada, ello implica la aprobación de parte de la Asamblea Legislativa. |

2.2.6 El sistema único de contratación electrónico debe ser accesible a pymes y promover la participación

Las PYMES poseen una gran importancia para el desarrollo económico del país, razón por la cual han surgido múltiples iniciativas para permitirles contratar con el Estado; sin embargo, en la práctica, las PYMES se enfrentan a múltiples dificultades, entre ellas los complejos y técnicos sistemas de contratación electrónica.

En consecuencia, el país no solo debe contar con un sistema unificado de contratación electrónica, sino que éste debe ser accesible y amigable para que las PYMES puedan participar y resultar adjudicatarias de las contrataciones públicas, toda vez que en ocasiones estas empresas se abstienen de participar por el sistema y complejidad del sistema de contratación electrónico.

Además, debe permitir incluir y tramitar compras públicas con criterios de compras verdes, y similares que salen del sistema de compras tradicionales. Ello demanda flexibilizar el sistema de contratación electrónica y hacerlo amigable para los terceros, sean proveedores, usuarios e inclusive la propia administración, a quien en muchas ocasiones se le dificultan los procesos de contratación.

Sistemas rígidos que demoran las contrataciones, imponen trabas tanto para la Administración como para los proveedores, que aun cuando sean de consulta pública, impiden que la ciudadanía los comprenda, lejos de fortalecer la corrupción, la hacen posible.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Sistemas de contratación electrónica flexibles que favorezcan la participación y adjudicación de las PYMES, además de compras verdes, y demás. |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerio de la Presidencia ● Ministerio de Hacienda ● Dirección técnica de SICOP |
| Fundamento jurídico: | Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262 Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Flexibilizar el sistema de contratación electrónica para PYMES ● Flexibilizar el sistema de contratación electrónica para incluir las compras verdes |
| Viabilidad: | No se requiere de una reforma normativa, sino más bien del diseño de adecuado de sistemas electrónicos de contratación, por lo tanto, es una propuesta con alta viabilidad que puede ser ejecutada con los recursos que se tienen actualmente. |

2.2.7 Uniformar catálogo de productos que compran las instituciones

El abanico de productos que adquiere el Estado es muy amplio, y ello dificulta la adquisición de productos para la Administración y la posibilidad de ofrecerlos de parte de los proveedores. Además, permite fluctuaciones en el precio importantes.

La ausencia de un sistema uniforme de códigos de productos limita el acceso a la información a la propia administración, que desconoce qué está comprando y menos aún podrá obtener la mejor opción, e igualmente permite el pago de sobrepagos.

Desde la perspectiva de la Administración, y para facilidad de los proveedores es necesario uniformar el catálogo de productos que adquiere la administración pública en el sistema único de compras públicas que debe tener el país para tramitar todas las compras realizadas con fondos públicos.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|------------|---|
| Propuesta: | Uniformar el catálogo de productos que adquiere la administración pública |
|------------|---|

| | |
|----------------------|--|
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerio de la Presidencia ● Ministerio de Hacienda ● Dirección técnica de SICOP |
| Fundamento jurídico: | <p>Ley de contratación administrativa Decreto Ejecutivo N° 38830 Crea el sistema integrado de compras públicas como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos</p> |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar un solo catálogo de productos que adquiere el Estado. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, toda vez que no requiere ninguna reforma normativa y puede ejecutarse con los recursos que actualmente se dedican a las compras públicas. No requiere recursos adicionales. |

2.2.8 Datos abiertos y transparencia en materia de compras públicas

La transparencia en las compras públicas es la mejor herramienta para evitar actuaciones corruptas, brinda información a la ciudadanía y, pero también a otros proveedores y competidores, quienes al darle seguimiento al proceso de contratación se convierten en buenos fiscalizadores y se promueve la competencia en el mercado.

Los datos abiertos permiten hacer investigación por medio de mecanismos de inteligencia artificial, que brinde insumos para la una mejor toma de decisiones, tanto para la administración como para los proveedores, y a su vez prevenir actos de corrupción. Datos abiertos que se deben incrementar en los sistemas de contratación electrónica, para aquellas entidades que las utilizan, por ejemplo, el SICOP, o bien en sus procedimientos propios de contratación.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------|---|
| Propuesta: | Incluir datos abiertos y transparencia en compras públicas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía ● Ministerio de Hacienda (SICOP) ● Contraloría General de la República ● Todas las instituciones del sector público |

| | |
|----------------------|--|
| Fundamento jurídico: | Ley de Transparencia de las contrataciones administrativas, Ley N° 9395 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos : | <ul style="list-style-type: none"> ● Poner a disposición de toda la colectividad los datos de las contrataciones administrativas, sin importar su modalidad y monto. ● Poner los datos en formatos abiertos, que puedan ser descargados fácilmente por cualquier persona. ● Transparentar todo el proceso de contratación administrativa. |
| Viabilidad: | La propuesta posee alta viabilidad, se puede ejecutar con los recursos que ya posee la institución, no requiere de una reforma normativa. |

2.2.9 Creación de un observatorio de compras públicas

Contar con datos en formatos abiertos no es suficiente para realizar una adecuada fiscalización de las compras públicas, sino que se requiere de un ente especializado, con suficiente conocimiento técnico como para poder analizar esos datos y extraer información, de allí que se propone la creación de un Observatorio de compras públicas.

El CICAP tiene la iniciativa de formar un Observatorio de compras públicas para llevar a cabo esta importante labor, tarea que fue reconocida por los expertos consultados, sin embargo, carece de recursos financieros para darle sostenibilidad y cobertura al proyecto. En razón de ello se propone destinar un pequeño porcentaje de las compras públicas de mayor monto para financiar un Observatorio de esta naturaleza, que realice análisis de los datos de las compras públicas y brinde información, no solo a la Administración Pública, sino a los entes de control, a los proveedores y a la ciudadanía en general.

Se menciona la iniciativa del CICAP, por ser la institución que ha venido haciendo esfuerzos al respecto, posee el respaldo de los expertos consultados y está posicionada en los conocedores de estos temas, **sin embargo, este observatorio puede estar en el seno de cualquier otra institución**, lo importante es que sea un órgano imparcial, y con suficiente conocimiento técnico para poder realizar un análisis adecuado de estos datos y que comprenda los aspectos técnicos y legales de los procedimientos de contratación administrativa.

Se debe tomar en consideración que muchos datos en materias de compras públicas se caracterizan por ser altamente técnicos, y aun cuando pueden estar disponibles para el ciudadano común, no siempre podrá comprenderlos, en cuyo caso se requiere de un

ente técnico, que filtre esa información, la comprenda, y la devuelva en datos comprensibles para la sociedad.

La experiencia de los países que integran la OCDE con este tipo de observatorios, ha sido muy positiva, no solo para efectos de luchar contra la corrupción, sino también para mejorar la eficiencia de las compras públicas, incluso fue una recomendación expresa de este organismo para nuestro país.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Creación de un observatorio de compras públicas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa ● Ministerio de Hacienda ● CICAP ● Alta jerarquía institucional |
| Fundamento jurídico: | Ley de Transparencia de las contrataciones administrativas, Ley N° 9395 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyar la creación de un observatorio de compras públicas ● Destinar un pequeño porcentaje de las compras de mayor monto económico para financiar dicho observatorio. |
| Viabilidad: | El CICAP ha iniciado esfuerzos en la materia, pero requiere apoyo, que bien pueden empezar a dar las administraciones públicas voluntariamente, sin embargo, para darle un mayor respaldo y garantizar un financiamiento se requiere de una reforma legal. |

2.2.10 Promover la sana competencia en el mercado entre empresas proveedoras del Estado

Un mercado competitivo que promueva la sana competencia entre empresas le garantiza el Estado que cuando invite a participar en un proceso de contratación administrativa vendrán las mejores ofertas, con los precios más competitivos y de mejor calidad. Caso contrario, en mercados poco competitivos, imperan las mismas empresas, quienes al dominar el mercado definen sus precios y no poseen incentivos para mejorar la calidad.

En consecuencia, un mecanismo indirecto de luchar contra la corrupción es precisamente, tener un mercado competitivo que promueva la creación de empresas, que genera una lucha por mejorar calidad y precios.

La promoción de la competencia requiere de muchas acciones, tales como promover e incentivar la economía nacional, atraer inversión extranjera, y revisar la normativa actualmente vigente en tema de competencia, la cual posee varias debilidades.

Las autoridades gubernamentales han venido trabajando en reforzar las competencias de las agencias que velan por la competencia, recién en setiembre del 2019 se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, Ley N° 9736 que pretende reforzar las capacidades que posee el Estado para controlar y fiscalizar, en materia de competencia, las relaciones que tienen lugar entre los actores económicos que participan en el mercado ofreciendo o comprando bienes y servicios, para que éstas se desarrollen en un marco de transparencia, de reglas claras, de libre competencia, sin incurrir en prácticas que afecten indebidamente a los otros participantes en ese juego de relaciones o el derecho de los consumidores a escoger, lo cual traerá mejores precios y en aumento de la calidad y variedad de productos que podrá encontrar el consumidor privado y también pública en el mercado nacional.

El tema de la presente investigación no abarca el estudio del régimen legal que regula competencia en el país razón por la cual no se detalla en ella, no obstante, al estar vinculada con esta recomendación, se sugiere revisarla y reformarla, en procura de garantizar una protección efectiva para las empresas que se ven afectadas por prácticas anticompetitivas que inhiben la competencia.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Promover la sana competencia en el mercado entre empresas proveedoras del Estado |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa ● Ministerio de la Presidencia ● Comisión para la promoción de la competencia ● Dirección de apoyo al consumidor ● Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica |
| Fundamento jurídico: | <p>Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Costa Rica Ley de Fortalecimiento a las Autoridades de Competencia de Costa Rica (N° 9736) Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N° 7472) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos</p> |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Acciones del gobierno que permitan promover la competencia y atraer inversión extranjera directa. |

| | |
|-------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● Revisar los proyectos de ley en materia de promoción de la competencia. |
| Viabilidad: | <p>Implementar la recomendación es compleja, requiere de la participación de muchos actores y múltiples acciones, tanto económicas como jurídicas.</p> <p>Se requiere reforzar la normativa en materia de promoción de la competencia de parte de la Asamblea Legislativa, lo cual, puede implicar tiempo, sin embargo, la recomendación debe mantenerse, dado que es necesaria no sólo, para luchar contra la corrupción, sino para todo el país.</p> |

2.2.11 Incluir a los usuarios en la definición de necesidades para elaborar plan de compras públicas

Para poder garantizar que los recursos destinados para compras públicas serán utilizados para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, resulta indispensable incluir al ciudadano en la definición de necesidades y elaboración del plan de compras.

Esta recomendación no solo aplica para luchar contra la corrupción, sino para mejorar la gestión pública en general, y lograr una cercanía entre la administración y la ciudadanía, que finalmente respalda el sistema democrático.

De tal manera, que para efectos de promover la participación ciudadana y evitar situaciones de actos de corrupción, lo primero es consultarle a la ciudadanía sus necesidades y colaboración para definir el plan de compras. Incluso, se pueden hacer audiencias públicas previo a la elaboración de planes de compras, y elaboración de carteles en contratos de obra pública u obras de impacto social con el fin de escuchar a la ciudadanía y tomar decisiones.

El ciudadano es el soberano, por lo tanto, tiene derecho a que se le consulte en qué quiere que se inviertan los fondos públicos — que por su naturaleza son limitados — para que se les pongan atención a sus prioridades.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------|---|
| Propuesta: | Incluir a los usuarios en la definición de necesidades para elaborar plan de compras públicas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Ministerio de Hacienda ● Alta jerarquía institucional ● Sector municipal |

| | |
|----------------------|---|
| Fundamento jurídico: | Art. 2 de la Constitución Política Ley de contratación administrativa Reglamento a la Ley de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo de la alta jerarquía institucional para promover convocatorias con la ciudadanía de previo a definir el plan de compras públicas ● Liderazgo de los departamentos de compras públicas para realizar audiencias públicas con la ciudadanía a fin de definir el plan de compras ● Participación de las oficinas de comunicación para convocar a los ciudadanos. |
| Viabilidad: | Esta propuesta es altamente viable, únicamente se requiere la voluntad de la alta jerarquía para implementarla. Se puede ejecutar con los recursos que se tienen y no requiere una reforma normativa para ejecutarlo. |

2.2.12 Incluir las auditorías ciudadanas como mecanismos de control en obras públicas

Las contrataciones administrativas cuentan con mecanismos de control oficiales, que pretenden verificar la calidad de las obras, incluso se contrata a una tercera empresa para que haga dicho control.

La inclusión de auditorías sociales no interfiere con esta modalidad, sino que más bien la complementa. Se trata de abrir un espacio para la participación ciudadana, quienes están interesados en que se lleven a cabo obras públicas de utilidad para la comunidad.

Se propone crear comisiones de particulares, con ciertos conocimientos técnicos, a quienes, luego de haberles dado información sobre el proyecto, los términos de la contratación, e inclusive, la formación en ética pública que se propone brinda la UNED junto con el Sistema Nacional de Ética y Valores, para que puedan, de manera voluntaria, supervisar la obra pública de la cual tienen interés.

Durante la ejecución de las obras, el grupo de ciudadanos que realiza la auditoría social presenta sus observaciones y resultados a la Administración activa, que lo recibe como un insumo, junto con los procedimientos formales de control en obras públicas que tradicionalmente se aplican.

Le brinda mayores herramientas a la Administración al momento de tomar decisiones, sobre el recibido conforme o no de las obras, que incluso, la ciudadanía puede

hacer presión, por este medio, cuando consideren que las obras no se ejecutan con la calidad contratada, y los mecanismos de control tradicionales hayan sido omisos o insuficientes.

La ciudadanía que demanda una obra pública, que incluso la requirió — en el supuesto de que se le consultara previamente a la elaboración del plan de compras — que se verá directamente beneficiado con ella, tiene un mayor interés en que la misma se ejecute y con los niveles de calidad adecuados, de tal manera, que las auditorías sociales en obras públicas pueden ser instrumentos aún más efectivos para controlar a los proveedores que los propios mecanismos tradicionales.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Recurrir a las auditorías ciudadanas como mecanismos de control en obras públicas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamentos de proveeduría ● Ciudadanos comprometidos con las obras públicas |
| Fundamento jurídico: | Art. 2 de la Constitución Política Ley de contratación administrativa Reglamento a la Ley de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Convocar a los ciudadanos, informarles de la obra a contratar. ● Integrar el grupo de auditoría ciudadana ● Capacitar a los miembros de la auditoría ciudadana ● Recibir los informes de seguimiento que presenten |
| Viabilidad: | Esta propuesta es altamente viable, únicamente se requiere la voluntad de la alta jerarquía para implementarla. Se puede ejecutar con los recursos que se tienen y no requiere una reforma normativa para ejecutarlo. |

2.2.13 Transparentar los grupos de intereses económicos que contratan con el Estado

Los grupos de interés económico son una realidad en nuestro país, son una modalidad para hacer negocios válidos para la empresa privada. Si bien, es una actividad legalmente permitida y no existe ningún impedimento en que empresas que forman parte de un mismo grupo de interés económico contraten con el Estado, sí es necesario que se transparente, con el fin de identificar posibles conflictos de interés y estrategias de las empresas para evitar sanciones.

De previo, se requiere únicamente, que se transparente esa información. Cada Administración puede requerir a las empresas que participan en sus procesos de contratación que indiquen si pertenecen a un grupo de interés económico y cuáles son sus miembros y mantener esa información dentro de la información pública del proceso de contratación.

La publicidad de esa condición permitiría detectar situaciones de conflicto de interés, precisamente por la condición de grupo de interés económico, que comparten aspectos que no tendrían si fueran empresas unitarias.

Transparentar la información siempre será un buen mecanismo para evitar actuaciones irregulares, y si los particulares tienen sus registros apegados en derecho, no tendrán ningún inconveniente en brindar esa información.

Inicialmente se puede implementar requiriendo dicha información en cada contratación, sin embargo, para poder otorgarle un mayor respaldo sería necesario llegar a incluir esta obligación en la normativa de rango legal. No obstante, se reitera que se puede empezar a solicitar y transparentar esta información sin necesidad de esperar a que se apruebe una reforma legal.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Transparentes los grupos de intereses económicos que contratan con el Estado |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamento de proveedurías |
| Fundamento jurídico: | Se carece de regulación. Se recurre al Código Civil al tratarse de negocios entre particulares. |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Requerir a los oferentes en los procedimientos de contratación administrativa informar si pertenecen a grupos de interés económico y cuáles son sus miembros ● Mantener esa información como pública dentro de la documentación del proceso de contratación. |
| Viabilidad: | Las administraciones pueden empezar a requerir este tipo de información para toda empresa que tenga interés en contratar con ella. |

2.2.14 Declaración de conflictos de interés en cada contratación y se publique su declaración fiscal

En el procedimiento de contratación administrativa actual se requieren dos declaraciones, una declaración jurada de que la empresa contratista no se encuentra afectada

al régimen de prohibiciones para contratar con el Estado, que incluso se propone se rinda ante notario público, y la obligación de estar al día con el pago de los impuestos.

| Legislación vigente | Proyecto de ley |
|---|---|
| <p>Artículo 22 bis. -Alcance de la prohibición. En los procedimientos de contratación administrativa que promuevan las instituciones sometidas a esta Ley, tendrán prohibido participar como oferentes, en forma directa o indirecta, las siguientes personas: Para las sociedades cuyas acciones se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios de la Superintendencia General de Valores, tal prohibición aplicará cuando dicho funcionario controle el diez por ciento (10%) o más del total del capital suscrito de la sociedad. A este efecto la administración únicamente requerirá de la persona jurídica oferente una declaración jurada de que no se encuentra sujeta a ninguna de las causales de prohibición establecidas en este artículo.</p> | <p>Artículo 55.- Declaración Jurada. Todo interesado en participar como oferente o subcontratista en cualquier procedimiento de contratación pública, deberá rendir una declaración jurada ante notario público, por una única vez, salvo lo indicado en el artículo 57 de la presente ley, sobre los siguientes aspectos: a) Que no se encuentra sujeto a ninguna de las causales de prohibición establecidas en esta ley, b) Que en caso de encontrarse en alguno de los supuestos de prohibición regulados en los incisos j) y k) del artículo anterior, cumple con alguno de los supuestos de desafectación establecidos en el artículo 56 de la presente ley. 43 c) Tratándose de personas jurídicas deberán indicar en la declaración jurada la naturaleza y propiedad de las acciones. El notario público deberá advertir expresamente de las sanciones contempladas en el artículo 229 de la presente ley. De previo a la participación en todo procedimiento de contratación pública, la declaración jurada deberá formar parte del Registro de Declaraciones Juradas que conformará el Ministerio de Hacienda, como Secretaría Ejecutiva del Consejo, el cual será de acceso público y estará disponible para su consulta y verificación por parte de cualquier interesado a través del sistema digital unificado. Cualquier violación debidamente acreditada a la presente norma, generará la exclusión de la oferta del procedimiento, la causal de sanción prevista en el artículo 213 inciso c) de esta ley y las sanciones penales previstas en la presente ley.</p> |
| | <p>Artículo 57.- Deber de rendir una nueva Declaración Jurada. La Declaración Jurada se deberá rendir solamente una vez. Para poder participar en los procedimientos de contratación pública, es deber de los oferentes, contratistas y subcontratistas mantener actualizada su Declaración Jurada. De generarse cualquier variación a los términos consignados en la declaración que consta en el registro, deberán rendir oportunamente una nueva declaración</p> |

| | |
|--|---|
| | jurada ante Notario Público que deberá constar en el sistema digital unificado a efectos de que la información sea completa, actual y fidedigna. En todos los concursos en que presenten sus propuestas, los oferentes deberán manifestar expresamente en su oferta que la información contenida en la Declaración Jurada presentada en el registro que al efecto lleve el Ministerio de Hacienda, como Secretaría Ejecutiva del Consejo, se mantiene invariable. |
|--|---|

Tabla N° 13. Propuesta de reforma a la declaración jurada

Si bien la declaración jurada de no estar afecto a alguna causal de prohibición es importante para prevenir actos de corrupción, la misma resulta insuficiente, toda vez que deja por fuera los eventuales conflictos de interés. Por esta razón se considera necesario, que, al igual que se debe rendir una declaración jurada de prohibiciones ante notario público, la cual debe ser actualizada cuando la situación cambie, también las empresas interesadas en contratar con el Estado brinden una declaración de conflictos de interés con el fin de que las administraciones, en su labor de supervisión puedan constatar que no existen conflictos de interés contrarios a los fines públicos.

Cuando se presenten situaciones que cambian los intereses de las empresas contratistas, éstas están obligadas a actualizar la información.

Si se transparentan los grupos de interés económico y los conflictos de interés se tendrían más herramientas para constatar que efectivamente una empresa no se encuentra afecta a ninguna prohibición, o situación que sea contraria a los intereses públicos.

Por otra parte, es requisito indispensable estar al día con el pago de los impuestos para poder contratar con el Estado, razón por lo cual se recomienda hacer pública la declaración de impuesto sobre la renta para aquellas empresas que desean contratar con el Estado y únicamente para el año en que se encuentra vigente la contratación, con el fin dar mayor transparencia y ejercer un mejor control ciudadano tanto sobre la administración como sobre los contratistas.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------|--|
| Propuesta: | Declaración de conflictos de interés en cada contratación y se publique su declaración fiscal |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Alta jerarquía institucional ● Departamentos de proveeduría |

| | |
|----------------------|--|
| Fundamento jurídico: | Art. 2 de la Constitución Política Ley de contratación administrativa Reglamento a la Ley de contratación administrativa Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Requerir la declaración de conflictos de interés para aquellas empresas que participen en procesos de contratación públicas. ● Requerir la declaración anual del impuesto sobre la renta ● Mantener ambas declaraciones dentro de los documentos públicos del proceso de contratación. |
| Viabilidad: | Las administraciones pueden empezar a requerir este tipo de información para toda empresa que tenga interés en contratar con ella. |

2.3 Propuestas de mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito de declaraciones

Las declaraciones han sido consideradas como mecanismos preventivos en la lucha contra la corrupción, razón por la cual se procedió a revisar el estado actual de la declaración jurada de bienes y se plantean recomendaciones al respecto.

Igualmente, se analiza la necesidad de incluir la declaración de conflictos de interés; así como la propuesta de incluir la denominada declaración 3 de 3, como mecanismos para prevenir la corrupción.

2.3.1 Implementar mecanismos complementarios para la verificación del contenido de la declaración jurada de bienes

La declaración jurada de bienes es un instrumento preventivo recomendado a nivel de organismos internacionales, sin embargo, la percepción generalizada de la mayoría de los expertos entrevistados es que es un instrumento inefectivo para prevenir la corrupción.

La sola presentación de la declaración jurada de bienes no permite prevenir la corrupción, de allí la necesidad de implementar mecanismos de investigación complementarios que permitan verificar su contenido.

Nótese los resultados plasmados en la Memoria Anual de la CGR, en el 2018, se presentaron 24 287 declaraciones juradas sobre la situación patrimonial, 859 más que en 2017; todas de manera electrónica. Se instauraron 15 procedimientos por omisión del deber de declarar, es decir, no la presentaron, de estas 15, 5 funcionarios procedieron a entregarla, por lo que se archivaron estos procedimientos. De tal manera, que únicamente quedaron 10

procedimientos, por una mera falta formal, incumplir el deber de declarar, que no es un acto de corrupción propiamente dicho.

Ahora bien, preocupa aún más cuando, al revisar los resultados de la Memoria Anual del 2018, se aprecia que de las 24 287 declaraciones juradas presentadas únicamente 2 pasaron a fase de investigación para determinar si existían indicios de la comisión de un acto de corrupción, es decir, solamente el 0,008% de todas las declaraciones recibidas en el 2018 le permitió al órgano contralor iniciar una investigación a profundidad para determinar si existe un acto de corrupción, con la posibilidad de que no sea así, y en consecuencia, el grado de efectividad para detectar actos de corrupción es de un 0%.

Los datos del 2017 son aún más graves, se recibieron 23 428 declaraciones juradas de bienes, se abrieron 14 procedimientos por no presentación de la declaración, omisión al deber formal, y no se abrió ninguna investigación para determinar un acto de corrupción derivado de la declaración, para una efectividad del 0%. Inclusive no se ubicó ningún caso de una persona sancionada por un acto de corrupción detectado en la declaración jurada de bienes, sí hay sanciones por incumplimiento o presentación extemporánea, pero no por el contenido de la declaración.

La gran cantidad de funcionarios obligados a rendir declaración hace imposible que la CGR pueda realizar una revisión pormenorizada de cada una de ellas; por esta razón se plantea la necesidad de implementar mecanismos complementarios que tomen de base la declaración jurada de bienes y permita detectar enriquecimientos irregulares, tales como: generar instrumentos de interoperatividad que le permitan a la Contraloría contrastar la información de la declaración jurada de bienes con bases de datos públicas, pero también con el registro de accionista del Banco Central de Costa Rica, la información de la Caja Costarricense del Seguro Social; o bien, las declaraciones de impuestos del Ministerio de Hacienda.

Se recomienda la utilización de inteligencia artificial para analizar el contenido de la declaración, herramientas tecnológicas de big data; además, realizar inspecciones de campo, realizar inspecciones, verificaciones en sitio de los bienes declarados.

También es necesario valorar un análisis por sectores, crear filtros de riesgos de actos de corrupción según el sector por el cual se recibe la declaración, dado que actualmente, se utiliza el mismo instrumento, se hace el mismo análisis de la declaración sin importar el sector del que proviene, a pesar de que existen riesgos de corrupción distintos dependiendo de la institución de la cual provenga.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Implementar mecanismos complementarios para el estudio de la declaración jurada de bienes |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Ministerio de Hacienda ● Banco Central de Costa Rica ● Caja Costarricense de Seguro Social |
| Fundamento jurídico: | Arts del 21 al 36 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Instaurar herramientas de big data para el análisis del contenido de la declaración jurada de bienes. ● Utilizar la inteligencia artificial para el análisis de contenido de la declaración jurada de bienes. ● Implementar mecanismos de interoperatividad para conectar la base de datos de la declaración jurada de bienes de la CGR con otras bases de datos de las instituciones públicas: Ministerio de Hacienda, CCSS, BCR, y otras. |
| Viabilidad: | La CGR tiene capacidad de implementar herramientas de big data e inteligencia artificial, esa parte es totalmente viable. Para conectar la base de datos de la CGR con las de otras instituciones sí es necesario empezar procesos de colaboración interinstitucional. |

2.3.2 Aprobar la obligación de rendir la declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos

Costa Rica carece de regulación de conflictos de intereses y el deber de presentar la declaración de conflictos de interés, lo cual es una grave debilidad de nuestro régimen preventivo de la corrupción, pues este instrumento ha sido recomendado por todos los organismos internacionales especializados en el tema, e implementado por la mayoría de los países en América Latina.

Ahora bien, se deja claro que la propuesta que se realiza es incluir la declaración de conflictos de interés está dirigida a los altos jerarca, sin embargo, en caso de que se considere necesario se pueden incluir a otros cargos institucionales de relevancia estratégica, pero de menor jerarquía.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|------------|--|
| Propuesta: | Incluir la obligación de rendir la declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos |
|------------|--|

| | |
|----------------------|---|
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa ● Contraloría General de la República ● Procuraduría de la Ética Pública |
| Fundamento jurídico: | No existe. Se carece de regulación de conflictos de intereses |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Aprobar una ley de regulación de los conflictos de intereses ● Incluir la obligación de los altos jerarcas públicos de rendir declaración de conflictos de interés |
| Viabilidad: | Se requiere de una aprobación de una ley de parte de la Asamblea Legislativa, lo cual puede demorar la implementación de la recomendación, sin embargo, se requiere hacerlo a nivel legal. |

2.3.3 La declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos debe ser pública

La recomendación que se propone consiste que cuando una persona ingrese a un funcionario público debe presentar una declaración de conflictos de interés que deberá actualizar cada año.

Ahora, los intereses que una persona posee cuando ingresa a un cargo público, deben ser transparentados, y para ello la mejor manera es hacerla pública. La publicidad de la declaración de conflictos de intereses no vulneraría ninguna garantía constitucional, ni pondría en riesgo al funcionario declarante, razón por la cual no existe ningún inconveniente legal para hacerla pública.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | La declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos debe ser pública |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa ● Contraloría General de la República ● Procuraduría de la Ética Pública |
| Fundamento jurídico: | No existe. Se carece de regulación de conflictos de intereses |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Aprobar una ley de regulación de los conflictos de intereses. ● Incluir la obligación de hacer pública la declaración de conflictos de interés. |
| Viabilidad: | Se requiere de una aprobación de una ley de parte de la Asamblea Legislativa, lo cual puede demorar la implementación de la recomendación, sin embargo, se requiere hacerlo a nivel legal. |

2.3.4 Todo candidato a un puesto de elección popular nacional o municipal debe rendir 3 declaraciones

Esta propuesta consiste en replicar la experiencia de otros países latinoamericanos que consiste en la implementación de la denominada 3 de 3, que se trata de que cada candidato a un puesto de elección popular de nivel nacional o local deba rendir la declaración de conflictos de intereses, la declaración patrimonial y la declaración fiscal.

1. Declaración patrimonial: Se rinde información sobre bienes y activos que den certeza del patrimonio de un funcionario o candidato y la evolución del mismo, conforme a los ingresos percibidos durante su encargo público.
2. Declaración de intereses: Informar sobre las relaciones y vínculos económicos, profesionales, familiares y sociales de un funcionario o candidato para prevenir que dichos intereses influyan indebidamente o afecten las decisiones del funcionario durante su gestión.
3. Declaración fiscal: Comprobante que muestra que un funcionario ha cumplido con sus obligaciones fiscales, aportando a la bolsa de recursos públicos que deberá administrar y gastar de forma responsable en beneficio de todos durante su encargo.

Las declaraciones que deben ser públicas y que puedan ser fiscalizadas por los electores, órganos de control y la ciudadanía en general.

Los partidos políticos pueden pedir estas declaraciones a sus candidatos y presentarlas a la sociedad civil, ahora bien, para darle un mayor respaldo sería importante incluirla como una obligación legal y darle un papel de fiscalizador del cumplimiento de esta obligación al Tribunal Supremo de Elecciones.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Todo candidato a un puesto de elección popular nacional o municipal debe rendir 3 declaraciones: patrimonial, intereses y fiscal |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none">● Partidos políticos● Asamblea Legislativa● Tribunal Supremo de elecciones |
| Fundamento jurídico: | Se carece de regulación jurídica al respecto. |

| | |
|------------------|--|
| Requerimientos : | <ul style="list-style-type: none"> • Los partidos políticos pueden exigir a sus candidatos que se postulen a cualquier cargo de elección nacional o local, rendir las tres declaraciones. • Aprobar la obligación de rendir tres declaraciones en rango legal. |
| Viabilidad: | Los partidos políticos pueden implementar esta recomendación de manera inmediata. Para que se haga de forma legal si es necesario aprobar una ley por la Asamblea Legislativa. |

2.4 Propuestas descartadas

Se analizaron dos propuestas en esta materia, sin embargo, después de analizarlas con los expertos en la materia se consideró que no resultaban pertinentes, o al menos, no es el momento idóneo para implementarlas:

2.4.1 Extenderse la obligación de declarar bienes al núcleo familiar más cercano del declarante.

La propuesta consistía en que la declaración jurada de bienes no se limitara, únicamente, a los bienes a nombre del declarante, toda vez, que una estrategia para evadir este control, es pasar los bienes a nombre del familiar más cercano, sea esposa, hijos y aquellos familiares de mayor confianza, por lo que se propone que se obligue a declarar los bienes a nombre de los miembros de su núcleo familiar más cercano.

Sin embargo, al consultarle a los expertos en el tema manifestaron su oposición, al considerar que no es posible imponer obligaciones a personas que no ocupan cargos públicos, ello sería una violación constitucional, no resulta posible imponerles cargas legales a personas que no se encuentran sujetas al principio de legalidad.

Por otra parte, también consideraron que ya es difícil que personas acepten ciertos cargos públicos, la disminución en los salarios públicos, el desprestigio de la función pública, el desprestigio de la política, entre otras razones dificultan llenar ciertos cargos públicos; de tal manera, que además imponer obligaciones a los familiares de los cargos públicos vendría a complicar aún más esta tarea y sería más perjudicial para la gestión pública.

Asimismo, esta propuesta tampoco contó con el respaldo de los funcionarios públicos consultados, quienes en un 40.8% se manifestaron en desacuerdo con esta obligación:

2.4.2 Publicar un cuadro sintético de la declaración jurada de bienes del declarante

Se analizó la propuesta de hacer pública la declaración jurada de bienes como sucede en otros países, sin embargo, esta propuesta no fue avalada por los expertos consultados, quienes encontraron vicios de constitucionalidad a esta propuesta.

La publicación de la declaración jurada de bienes iría en contra de la ley de protección de datos personales y vulneraría el derecho constitucional a la intimidad.

También se analizó la propuesta de hacer pública, al menos, un cuadro sintético de la declaración jurada de bienes, sin embargo, surgió la preocupación de cuáles datos incluir y cuáles datos se pueden publicar sin violentar los derechos constitucionales del funcionariado y se llegó a la conclusión que ningún dato relevante cumple con ese requisito.

Al hacer una ponderación entre el riesgo al que se expone a un funcionario público de publicar sus datos económicos y personales, ante la delincuencia y la violación a su derecho a la intimidad, versus la efectividad de la declaración, en donde el órgano contralor ha realizado, en el 2018 únicamente 2 investigaciones a profundidad y en el 2017 ninguna, para determinar actos de corrupción, inclusive no se ubicó ningún caso en que se haya sancionado a una persona por un delito de corrupción detectada en la declaración, por lo cual se aprecia que el riesgo es mayor que el beneficio recibido, por lo que publicar esta información es más perjudicial que el beneficio recibido.

En razón de lo anterior, se descartó esta propuesta.

2.5 Propuestas de mecanismos jurídicos y administrativos en el sistema de control interno y atención de denuncias

El sistema de control interno procura contribuir a que las instituciones alcancen sus objetivos, y ello también implica la protección contra la comisión de actos de corrupción. Sistemas de control fuertes y eficientes permiten evitar actos de corrupción, o bien, en caso en que se materialicen facilita su detección y sanción, de allí la importancia de incluir recomendaciones en este eje.

También se emiten recomendaciones respecto a la atención de denuncias, como una fuente vital para la detección de actos de corrupción, de tal manera, que un buen sistema de atención de denuncias y protección al denunciante permite incentivar que se den a conocer estos casos y con ello diluir que se cometan actos similares en el futuro.

2.5.1 Fortalecer los sistemas de control interno institucionales para prevenir actos de corrupción

A partir de la aprobación, en 2002, de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 se estableció la obligación de las instituciones públicas de contar con un sistema de control interno que sea aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones.

Un buen sistema de control interno permite “Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal” — art. 8 de la Ley N° 8292 — que es precisamente lo que se busca desde la labor de prevención de la corrupción.

Sin embargo, aun cuando la aprobación de la Ley General de Control Interno vino a respaldar este tema, y ha generado réditos positivos e incluso incluir la visión de riesgos que señala COSO III.

Objetivo que se logra a través de implementar los múltiples manuales y lineamientos emitidos por la CGR respecto al tema, de la autoevaluación que anualmente deben realizar las instituciones, e implementar los ajustes que resulten como producto de dicha autoevaluación, de una adecuada implementación del SEVRI que le permita a la administración detectar sus riesgos y gestionarlos adecuadamente.

Cítese, por ejemplo, los instrumentos emitidos por la CGR a todas las instituciones del sector público sobre SCI que se enlistan en la siguiente tabla:

| Instrumentos técnicos en materia de control interno | |
|---|---|
| Normas de control interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE) | Emitidas con resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" N° 26 del 6 de febrero de 2009. |
| Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno | Este Modelo ofrece una visión global del sistema de control interno institucional, permitiendo identificar el estado de desarrollo en que se encuentran cada uno de sus componentes funcionales, a saber: ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento, los cuales interactúan entre sí para promover el logro de los objetivos institucionales. |

| | |
|--|---|
| Lineamientos sobre gestiones que involucran a la auditoría interna presentadas ante la CGR | Los lineamientos corresponden a los procesos a seguir y las consideraciones a tomar para tramitar gestiones relacionadas con la actividad de auditoría interna en el Sector Público ante la Contraloría General de la República de Costa Rica. Publicado en el diario oficial La Gaceta, Alcance No. 143, del 13 de agosto de 2018. |
| Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares | R-DC-102-2019 - Lineamientos son aplicables a las Auditorías Internas del Sector Público, en el ejercicio de las competencias conferidas por ley para el análisis de presuntos hechos irregulares que puedan ser generadores de responsabilidad, a cargo de los sujetos incluidos en su ámbito de acción. |
| Directrices generales sobre principios y enunciados éticos | A observar por parte de los Jerarcas, Titulares Subordinados, Funcionarios de la Contraloría General de la República, Auditorías Internas y Servidores Públicos en General. D-2-2004-CO. |
| Resolución R-DC-124-2015 | Lineamientos para la contratación del trabajo para atestiguar con seguridad razonable sobre la elaboración de la liquidación presupuestaria de los entes y órganos sujetos a lo establecido en el numeral 4.3.17 de las normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE. |
| Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa en el Sector Público | D-3-2009-CO-DFOE, publicadas en La Gaceta No. 104 del 01 de junio de 2009. |
| DFOE-189-2001 (14300) Circular con regulaciones aplicables a los sujetos privados que reciben partidas específicas y transferencias del Presupuesto Nacional | DFOE-189-2001 (14300) - Circular con regulaciones aplicables a los sujetos privados que reciben partidas específicas y transferencias del Presupuesto Nacional así como transferencias por beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, de entidades u órganos públicos o que por disposición de ley deben presentar su presupuesto para la aprobación de la Contraloría General de la República. |
| Regulaciones sobre fiscalización y control de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación otorgados a sujetos privados por el Sector Descentralizado | Este documento fue reformado por Resolución R-DC-125 -2015 del 3 de diciembre del 2015. DFOE-188-2001 (14299) - Regulaciones sobre la fiscalización y el control de los beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados. |

| | |
|--|---|
| Informe de Gestión según lo dispuesto en el inciso e) del artículo 12 de la Ley General de Control Interno | Dirigido a la Administración activa, sobre indicaciones referentes a las Directrices que deben observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión. Oficio No. 08539 (DFOE-184) del 18 de julio de 2005. |
| Directrices y herramientas para la autoevaluación anual y evaluación externa de calidad de las Auditorías Internas | Directrices para la autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad de las auditorías internas del Sector Público. |
| Guía Técnica para Auditoría de la Ética | CIRCULAR 3303 (DFOE-098) y herramientas para la Auditoría de la Ética. |
| Autoevaluación del sistema de control interno | Y la fiscalización de la Contraloría General de la República sobre cumplimiento de la normativa vigente. 01846-2004. A los entes y órganos sujetos a la fiscalización. |
| Autoevaluación del sistema de control interno | Y fiscalización de la Contraloría General sobre cumplimiento de la normativa vigente. 02053-2004. A los entes y órganos sujetos a la fiscalización. |
| Establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) | Directrices generales, No. D-3-2005-CO-DFOE, R_CO_64_2005, publicadas en La Gaceta No. 134 del 12 de julio, 2005. |
| Directrices generales del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional | Parámetros de implementación de las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI). DFOE-68 (1741). |
| Directrices que deben observar la CGR y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización para elaborar la normativa interna relativa a la rendición de garantías o cauciones | Resolución R-CO-10-07, del 19/03/2007. |
| Normas Generales de Auditoría para el Sector Público | Resolución del Despacho Contralor R-DC-064-2014, Publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014. Vigente a partir del 01 de enero de 2015. |
| Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos (N-1-2009-CO-DFOE) | Emitidas con resolución R-CO-5-2009 del 13 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" N° 25 del 5 de febrero de 2009. |

| | |
|---|---|
| Indicaciones para remitir a la Contraloría General de la República el informe sobre la evaluación de la gestión física y financiera institucional | Indicaciones para su remisión a la Contraloría General de la República. |
|---|---|

Tabla N° 14. Normativa técnica emitida por la CGR en materia de control interno

De tal manera, que con la implementación de todas las directrices que en el tema se han emitido, y de la propia labor de la institución es posible fortalecer el sistema de control interno de tal manera que permita prevenir y detectar la comisión de actos de corrupción.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Fortalecer los sistemas de control interno institucionales para prevenir los actos de corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Jerarcas y titulares subordinados ● Auditores internos ● Funcionarios públicos |
| Fundamento jurídico: | Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Autoevaluación periódica del sistema de control interno institucional ● Instaurar los mecanismos técnicos necesarios para fortalecer el sistema de control interno. ● Implementar las acciones necesarias en cada institución para alcanzar un grado de madurez alto en materia de control interno. |
| Viabilidad: | La propuesta no solo es viable, sino que legalmente obligatoria. El marco normativa vigente obliga las instituciones a diseñar sistemas de control interno fuertes, con un alto grado de madurez. |

2.5.2 Diseñar sistemas de control interno tendientes a detectar y sancionar actos de corrupción

El sistema de control interno es responsabilidad de todas las personas funcionarias de la institución, aun cuando se les atribuyen competencias específicas a sus componentes órganos: Jerarcas y titulares subordinados y la auditoría interna.

El cumplimiento de las medidas de control abarca a todas las personas que se vinculan con la institución; sin embargo, uno de los mayores retos que aún queda pendiente de superar en el tema, es precisamente la errónea percepción que existe, que el control interno es responsabilidad de la Auditoría Interna.

Un buen sistema de control interno diseñado bajo un enfoque de corrupción aumenta las posibilidades de detectar y sancionar actos de corrupción. Ello implica que, al momento de diseñar el sistema de control interno institucional, lo cual implica las actividades propias de control, pero también adecuados sistemas de información, un buen ambiente de control, sistemas de evaluación de riesgos y por supuesto, el seguimiento y realimentación del SCI se contemple el eje anticorrupción.

De tal manera, que se diseñen e implementen medidas preventivas, pero también, detectivas y que permitan recopilar evidencia para sancionar actos de corrupción. En muchas ocasiones se conoce de la materialización de actuaciones irregulares, sin embargo, se carece de documentación y evidencia que pueda ser utilizada como prueba en un proceso sancionatorio, sea de carácter administrativo o jurisdiccional, lo cual puede ser solventado con adecuados sistemas de control interno que permitan encontrar los rastros de actuaciones administrativas irregulares.

De tal manera que el sistema de control interno permite:

| Rol del sistema de control interno en la lucha contra la corrupción | | |
|---|--|--|
| Prevenir | Detectar | Sancionar |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Ambiente de control interno ético. ● Cultura de prevención de la corrupción. ● Adecuadas acciones de control. ● Sistemas de información fluidos. ● Autoevaluación y seguimiento continuo de dichas actuaciones. | <ul style="list-style-type: none"> ● Instrumentos de control administrativos que permitan detectar situaciones irregulares ● Sistemas de aprobaciones, revisiones, autorizaciones, etc. tendientes a que un superior identifique actuaciones irregulares. ● Revisiones de parte de la auditoría interna y otros organismos de control tendientes a reconocer actos de corrupción. | <ul style="list-style-type: none"> ● Identificar la ruta de actuaciones irregulares. ● Identificar a los funcionarios involucrados en la comisión de un acto de corrupción. ● Generar documentación que permitan probar la comisión de un acto de corrupción. |

Tabla N° 15. Rol del sistema de control interno en la lucha contra la corrupción

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|-----------------------|---|
| Propuesta: | Diseñar sistemas de control interno tendientes a detectar y recopilar evidencia que permita sancionar actos de corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Jerarcas y titulares subordinados ● Auditores internos ● Funcionarios públicos |

| | |
|----------------------|---|
| Fundamento jurídico: | Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar mecanismos de control enfocados en la detección y recopilación de evidencias en caso de la comisión de actos de corrupción. • Implementar sistemas de información y seguimiento del SCI bajo un enfoque de detección de actos de corrupción. • Instruir tanto a la administración como a la auditoría interna en la recopilación de datos que puedan ser utilizados como evidencia en un proceso sancionatorio administrativo o penal por la comisión de un acto de corrupción. |
| Viabilidad: | La propuesta no solo es viable, el marco jurídico se encuentra vigente, únicamente se requiere compromiso institucional para implementarla. |

2.5.3 Incluir los riesgos de actos de corrupción en el SEVRI

El artículo 17 de la Ley General de Control Interno establece la obligación de todas las administraciones públicas de contar con un Sistema de Evaluación de Riesgos Institucionales (SEVRI), textualmente dice: *“Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.”*

Generalmente las administraciones incluyen todo tipo de riesgos, tales como riesgos legales, riesgos de mercado, riesgos ambientales, entre otros. En este documento se propone incluir los riesgos de actos de corrupción dentro de cada SEVRI, de tal manera, que las instituciones se tomen la tarea de identificar áreas, tanto internas como externas, que podrían ser objeto de actos de corrupción, y cómo gestionar adecuadamente dichos riesgos con un enfoque de corrupción.

Ello también implica que dichos riesgos sean publicados, y de conocimiento de toda persona interesada en el tema, ello brinda transparencia al proceso de riesgos, incluyendo los riesgos de corrupción.

Ello implica un cambio en la mentalidad de las auditorías internas, pasar de la metodología de trabajo tradicional que se basaba en la planeación del plan de trabajo que ejecutaría la AI en el año siguiente y pasar a un visión en donde la atención de riesgos emergentes, que incluye los riesgos de corrupción, sean la prioridad.

Incluir los riesgos de actos de corrupción en el SEVRI demanda una autoevaluación que permite identificar los sectores de riesgos y tomar acciones para gestionarlos adecuadamente.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Incluir los riesgos éticos y riesgos de la comisión de actos de corrupción en el SEVRI |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Jerarcas y titulares subordinados ● Auditores internos ● Funcionarios públicos |
| Fundamento jurídico: | Arts. 18 y 19 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292 Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Identificar las áreas más riesgos de ser objeto de actos de corrupción ● Identificar los riesgos éticos y riesgos de actos de corrupción ● Plasmear dichos riesgos en el SEVRI ● Diseñar estrategias para gestionar adecuadamente dichos riesgos |
| Viabilidad: | La propuesta no solo es viable, el marco jurídico permite incluir este tipo de riesgos, únicamente se requiere compromiso institucional para implementarla. |

2.5.4 Incentivar la denuncia de actos de corrupción mediante garantías adecuadas al denunciante

La denuncia sigue siendo la forma más importante para identificar actos de corrupción, si bien, ello no desmerita la efectividad de las labores de control que realizan tanto la administración, como la auditoría interna y los organismos de control, lo cierto, es que actualmente, la denuncia sigue siendo la forma más efectiva para lograr investigar y transparentar los casos de corrupción más relevantes, por lo tanto, requiere una legislación especial que incentive que quien tenga conocimiento de un acto de corrupción proceda a hacer la denuncia sin temor a recibir represalias.

Tanto para la administración como para la auditoría interna, resulta fundamental poder garantizarle al denunciante que no recibirá represalias, dado que el denunciante es un actor estrella en las investigaciones que realizan la auditoría interna.

Para ello se requiere de pasar de un sistema basado en la confidencialidad del denunciante — art. 8 de la Ley N° 8422 — a un sistema de garantías de protección al denunciante.

En razón de lo anterior, se propone crear un sistema de garantías de protección al denunciante que incentive a cualquier denunciante interno su estabilidad laboral e integridad personal, de tal manera, que con ello se incentive la denuncia.

Ello se puede lograr a través de una reforma de ley, sin embargo, de previo a ello, las autoridades administrativas pueden emitir lineamientos internos que garanticen la estabilidad laboral, protejan a un subordinado en caso que presente una denuncia contra un superior, garanticen la estabilidad salarial, y demás medidas internas, de tal manera, que el denunciante interno tenga la confianza de interponer una denuncia contra cualquier infractor, incluso si se trata de un superior.

Aun cuando el escenario ideal es aprobar una ley de protección al denunciante y testigos de actos de corrupción, se debe destacar que, incluso sin contar con una ley en este sentido, las autoridades institucionales tienen la potestad legal para emitir lineamientos, directrices y tomar medidas para crear garantías a favor de los denunciantes internos de su institución, con el fin de incentivar que quien tenga conocimiento de un acto de corrupción lo denuncie, y que el temor a recibir represalias por dicho actuar no sea un obstáculo para hacerlo.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Crear garantías a favor del denunciante interno de actos de corrupción en las instituciones públicas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Contraloría General de la República ● Procuraduría de la Ética Pública |
| Fundamento jurídico: | Art 8 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública Art 6 de la Ley General de Control Interno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Aprobar directrices institucionales que brinden garantías a favor del denunciante interno. ● Garantizarle al denunciante de un acto de corrupción cometido por un superior su estabilidad laboral y protección de condiciones de trabajo. ● Emitir lineamientos que incentiven la interposición de denuncias de actos de corrupción cometidos a lo interno de la institución. |

| | |
|-------------|---|
| Viabilidad: | Los jefes institucionales tienen la competencia legal para implementar dicha recomendación, razón por la cual, es una alternativa viable. |
|-------------|---|

2.5.5 Crear un fuero de protección para el denunciante de actos de corrupción

Pese a que la normativa en materia de control interno y lucha contra la corrupción reconocen la importancia del denunciante, y pretenden protegerlo por medio de garantizar su confidencialidad, existe acuerdo, tanto entre los expertos entrevistados como entre los funcionarios públicos consultados que ello no es suficiente para incentivar la denuncia.

Un sistema de protección al denunciante, más allá de la sola confidencialidad de la denuncia, resulta esencial, principalmente para el denunciante interno, dado que dentro de la misma institución es altamente probable que se sepa su identidad.

Ante esta realidad se recomienda crear un fuero de protección especial a favor de la persona que denuncie actos de corrupción, que implique que el denunciante no puede ser despedido ni sancionado, sin que medie una causa justificada cuente con la autorización de la CGR — tal y como sucede actualmente con las sanciones y despidos de los auditores internos — se garantice que se mantendrán las mismas condiciones laborales, de lugar — no podrá ser transferido de lugar, cambiado su puesto, cambiado el lugar físico de trabajo, etc. — no se podrán cambiar las funciones, en el caso de trabajadores interinos se deberá garantizar que tendrán nombramiento permanente, salvo que por razones justificadas no sea necesaria la plaza, pero en ese caso la administración deberá probarlo y nuevamente, contar con el visto bueno de la CGR, se les garantizará el derecho a sus vacaciones, permisos, descansos, en iguales condiciones que antes de interponer la denuncia.

En caso de que el funcionario reciba agresiones psicológicas, amenazas, o similares, la administración deberá tomar las actuaciones necesarias para trasladar de lugar al funcionario instigador — que puede ser el denunciado o cualquier otro funcionario que se preste para ello — de tal manera, que se mantenga aparte del denunciante, y a éste se le garantice su continuidad laboral, aplicará las sanciones disciplinarias al funcionario instigador y cualquier otro mecanismos de protección que requiera.

De tal manera, que no solo se garantice su estabilidad laboral y personal, sino que también se le proteja durante la investigación del acto de corrupción y proceso de sanción de la corrupción.

Surge la preocupación del uso abusivo de este fuero de protección, sin embargo, ello se minimiza con un buen proceso de admisibilidad. De tal manera, que una vez que se

recibe la denuncia, se procede a realizar una breve investigación que permita determinar la seriedad de la denuncia y una vez que ha pasado el filtro de admisibilidad, y se procede a investigarla, dado que se considera que existen indicios suficientes que permiten darle credibilidad a la denuncia, se aplicará el fuero de protección al denunciante.

De esta manera, una denuncia infundada será descartada tempranamente, durante la admisibilidad de la denuncia — etapa confidencial — y el funcionario que la interpuso no gozará del fuero de protección. Al contrario, cuando se trate de una denuncia válida, el denunciante gozará de dicho fuero de protección durante toda la investigación.

Para lograr este fuero de protección se requiere de aprobar una ley especial que lo incluya, precisamente una ley de protección al denunciante y testigos de actos de corrupción.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Crear un fuero de protección para el denunciante de actos de corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Asamblea Legislativa ● Contraloría General de la República ● Procuraduría de la Ética Pública |
| Fundamento jurídico: | Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública Ley General de Control Interno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Aprobar una ley que incluya la creación de un fuero de protección al denunciante de actos de corrupción. ● Incluir mecanismos para garantizar la estabilidad laboral, la continuidad del funcionario e incluso su protección personal en caso de ser necesario. ● Elabora un adecuado mecanismo de admisibilidad de la denuncia. |
| Viabilidad: | Al tratarse de un fuero de protección se requiere de aprobar una ley en el seno de la Asamblea Legislativa, lo cual dificulta la implementación de la propuesta, sin embargo, es un mecanismo idóneo y necesario para luchar contra la corrupción |

2.5.6 Contar con adecuados los canales para la interposición de denuncias, publicitarlos e informar sobre los datos que deben incluir

Para incentivar la interposición de denuncias de actos de corrupción resulta fundamental contar con canales idóneos para recibirlas, canales que sean sencillos de utilizar, de fácil acceso para cualquier denunciante sea un usuario, un funcionario o un

tercero, confiables, que garanticen que la denuncia llegue a su destino final y se proteja la identidad del denunciante, tal y como lo demanda la ley.

Sería infructuoso contar con buenos sistemas de protección al denunciante, si se carecen de canales idóneos para interponer la denuncia, tanto ante la propia administración como ante la auditoría interno.

Se deben diseñar canales para la recepción de denuncias y publicitarlos tanto entre los funcionarios, como ante los usuarios, proveedores y cualquier tercero, para que ante el conocimiento de una situación irregular proceda a interponer su denuncia.

Inclusive se recomienda generar un modelo con los elementos que debe tener una denuncia, y hasta hacer ejemplos, dado que en muchas ocasiones las denuncias son archivadas por no están claras, faltan elementos, por ejemplo, el nombre o al menos cargo del supuesto funcionario infractor, narración de los hechos, etc., carecen de documentación de respaldo o indicar dónde se encuentra, entre otros.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Diseñar adecuados canales para la interposición de denuncias, publicitarlos e informar sobre los datos que deben incluir para que pueda ser admisible |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Auditorías internas |
| Fundamento jurídico: | Art 8 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública Art 6 de la Ley General de Control Interno |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar canales para la recepción de denuncias, que pueden ser medios electrónicos o físicos. ● Dar a conocer cuáles son esos canales de recepción de denuncias. ● Instruir respecto de los elementos que debe llevar una denuncia. |
| Viabilidad: | La propuesta es totalmente viable, el marco jurídico está vigente, únicamente se requiere la voluntad de la administración para implementarlas. |

2.5.7 La auditoría interna debe diseñar mecanismos para la atención de denuncias y seguimiento los productos derivados de ellas

La auditoría interna es un componente orgánico del sistema de control interno — art. 9 de la Ley N° 8292 — y un actor relevante en la lucha contra la corrupción en virtud de sus competencias — art. 20 de la Ley N° 8292 —, razón por la cual es un medio idóneo para atender denuncias presentadas sobre el inadecuado manejo de los fondos públicos institucionales.

De tal manera, que dentro de las funciones ordinarias que debe realizar toda auditoría interna, precisamente esta la atención de denuncias sobre el mal uso de los fondos públicos institucionales, sin embargo, no todas las auditorías cuentan con procedimientos especializados en esta materia.

Los procedimientos de auditoría para atender denuncias son distintos a los procedimientos ordinarios aplicados para realizar un estudio que dé como resultado la elaboración de un informe de auditoría o una advertencia. Ello demanda la elaboración de procedimientos especializados que tomen en consideración el marco legal aplicable y los posibles resultados que se originen en dicha investigación.

Asimismo, la atención de una denuncia puede dar como resultado un informe preliminar que debe ser remitido a la administración activa para que en el ejercicio de su potestad disciplinaria instaure los procedimientos administrativos correspondientes a fin de verificar la verdad real de los hechos y aplicar las sanciones correspondientes, o bien, puede ser un informe para otros órganos de control como lo sería el Ministerio Público o similares, y la labor de la AI no puede quedarse en su simple remisión sino que debe darle seguimiento, a fin de conocer el resultado final de su labor.

Ello le permite garantizarse que su investigación fue fructífera, y en caso contrario detectar los errores — en caso de que se deban a debilidades en el proceso de investigación — incurridos a fin de mejorar los procedimientos instaurados para la atención de denuncias.

Razón por la cual se propone que las auditorías internas diseñen e implementen procedimientos para atender y darle seguimiento a los productos elaborados a partir de la atención de dichas denuncias.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | La auditoría interna debe diseñar mecanismos para la atención de denuncias y seguimiento los productos derivados de dichas denuncias |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Máximo jerarca de la auditoría interna ● Personal de la auditoría interna |
| Fundamento jurídico: | Arts. del 20 al 28 de la Ley General de Control Interno R-DC-102-2019 Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares R-DC-064-2014 Normas Generales de Auditoría para el Sector Público |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● El auditor interno debe liderar a su equipo en la elaboración de procedimientos de auditoría sobre el manejo de atención de denuncias. |

| | |
|-------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● Diseñar procedimientos para la investigación de denuncias y elaboración de productos finales dirigidos a la propia administración como a otros organismos de control. ● Diseñar procedimientos para darle seguimiento a los productos de auditoría originados en la investigación de una denuncia. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable e incluso obligatoria, tanto por las normas legales como técnicas que regular las labores de auditoría. |

2.5.8 La administración debe diseñar mecanismos para la atención de las denuncias que recibe

La administración activa como componente orgánico del sistema de control interno — art. 9 de la Ley N° 8292 — y responsable de su implementación y desarrollo: *“Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento”* — art. 10 de la Ley N° 8292 — debe velar por contar con adecuados mecanismos para investigar actos de corrupción, lo cual incluye la atención de denuncias que reciba de forma directa y que versen sobre aspectos de su competencia.

Sin embargo, la realidad es que las instituciones carecen de políticas y lineamientos claros y pertinentes para atender denuncias de todo tipo, y máxime de actos de corrupción. En razón de ello, es que se recomienda que las instituciones públicas diseñen e implementen mecanismos idóneos para la atención de denuncias, una vez que las han recibido por medio de los canales idóneos.

Ello demanda que la atención de denuncias se asigne a una unidad competente para ello, la cual deberá mantener la confidencialidad y mecanismos propios de protección del denunciante y llevar a cabo todas las diligencias que sean necesarias para verificar la veracidad de la denuncia. Además, se requiere de un apoyo constante de las unidades jurídicas internas, las cuales deberán guiar a la unidad encargada de atender la denuncia en materia legal.

De tal manera que las instituciones públicas deben contar con canales seguros e idóneos para recibir denuncias y de procedimientos y lineamientos para darles una adecuada atención.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------|--|
| Propuesta: | La administración debe diseñar mecanismos darle una adecuada atención a las denuncias de su competencia |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas y titulares subordinados ● División Jurídica |

| | |
|----------------------|--|
| Fundamento jurídico: | Ley General de Control Interno Ley General de la Administración Pública R-DC-102-2019 Lineamientos generales para el análisis de presuntos Hechos Irregulares |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y aprobar procedimientos y lineamientos para la atención de denuncias. • Designar la atención de denuncias en una unidad interna especializada para ello. • Apoyo de las unidades jurídicas a las instancias internas que atienden denuncias. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable e incluso obligatoria, únicamente depende de la disposición de la administración para implementarla. |

2.5.9 Formar a personal especializado en investigar actos de corrupción

En las recomendaciones anteriores se señaló la necesidad de que tanto la Administración Activa como la auditoría interna de las instituciones públicas cuenten con lineamientos, procedimientos y mecanismos para recibir, atender y darle seguimiento a las denuncias.

De igual relevancia es la necesidad de todos los órganos que investiguen denuncias posean funcionarios competentes y especializados en la materia. Esta recomendación posee la dificultad de que no existe una “carrera en investigación de actos de corrupción” dado que el abanico fáctico en la cual se cometen actos corrupción es tan amplio, que a la fecha no se ha creado una formación única, sin embargo, existen herramientas de investigación criminal y técnicas de investigación de auditoría que se han aplicado de manera exitosa en la investigación de estos casos.

De tal manera que resulta necesario que las instituciones públicas inviertan en capacitar de manera constante a los funcionarios designados en la atención de denuncias, lo cual demanda formación en investigación y por supuesto, formación legal, aún y cuando no se trata de abogados.

Compartir experiencias institucionales es una forma adecuada de reforzar estas competencias, por ejemplo, canales de comunicación entre auditorías internas, o bien, casos exitosos entre las mismas instituciones; así como cualquier otra forma para especializar a sus funcionarios en la investigación de este tipo de hechos.

Contar con personal idóneo, técnicamente competente aumenta las posibilidades de que la atención de denuncias e investigaciones de actos de corrupción sea fructífera, y

disminuye el control que puedan ejercer los funcionarios corruptos sobre quienes tienen la tarea de investigarlos.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Formar a funcionarios especialistas en investigación de actos de corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Jerarcas de las Auditorías Internas ● Jerarcas de las unidades jurídicas ● Personal encargado de investigar actos de corrupción |
| Fundamento jurídico: | Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Crear grupos de funcionarios especializados en la investigación de actos de corrupción. ● Capacitar a dichos funcionarios en temas de investigación y temas jurídicos. ● Crear alianzas con otras instituciones para intercambiar experiencias y desarrollar competencias de investigación entre sus funcionarios. |
| Viabilidad: | La propuesta es altamente viable, no requiere de una aprobación normativa, únicamente de la voluntad de la administración activa para implementarla. |

2.5.10 Replantear la forma en la cual se llevan a cabo las auditorías de la ética pública en el país

La auditoría de la ética pública ha sido reconocida a nivel internacional, tanto entre los países estudiados en esta investigación — Chile y Uruguay — como entre los organismos internacionales como una herramienta esencial para la prevención de la corrupción.

Una auditoría de la ética pública institucional permite identificar áreas débiles que deben ser reforzadas para evitar la comisión de actos de corrupción, así como la emisión de recomendaciones, que le permite a la administración activa justificar dirigir recursos en estas materias.

Sin embargo, la posición de los expertos entrevistados, así como de gran cantidad de funcionarios públicos consultados, es que la manera en la cual la CGR ha estructurado la forma de realizar auditorías de ética pública resulta sumamente rígida, similar a una auditoría tradicional, lo cual desconoce que la ética y el ambiente de control son procesos de formación continuos. En consecuencia, esta posición rígida impide que sean, realmente, mecanismos efectivos para luchar contra la corrupción.

Una de las grandes debilidades de las auditorías de la ética pública es precisamente, que están diseñadas como si las normas éticas fueran normas jurídicas, y el proceso ético es distinto al de una ley. Incluso se llega a confundir quién es el responsable de la ética, y el ambiente ético de una institución, y demanda de las comisiones institucionales de ética labores que están fuera de sus funciones y competencia.

En consecuencia, se propone replantear la forma en la cual se realizan las auditorías de la ética pública en el país a fin de que rompan el modelo jurídico tradicional de la auditoría y comprendan la dinámica de la ética, empezando por los lineamientos de emitidos por la CGR tales como la Circular 3303: Guía Técnica para Auditoría de la Ética y las herramientas para la auditoría de la ética. Sin embargo, aun cuando la CGR no lo haga, las mismas auditorías internas pueden cambiar sus procedimientos internos y las recomendaciones que emitan producto de éstas auditorías.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Replantear la forma en la cual se llevan a cabo las auditorías de la ética pública en el país |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Jerarcas de las Auditorías Internas ● Comisiones Institucionales de ética |
| Fundamento jurídico: | Ley General de Control Interno Circular 3303 Guía Técnica para Auditoría de la Ética y herramientas para la auditoría de la ética |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Los órganos de control: CGR y auditorías internas deben comprender el rol de las comisiones institucionales de ética y el ciclo normal de la materia ética en una institución. ● Revisar los lineamientos y herramientas utilizadas actualmente para hacer las auditorías de ética pública y ajustarlas a la visión ética. ● Emitir recomendaciones en materia ética tomando en consideración que la ética se integra día a día y no se solventa con la aprobación de lineamientos. |
| Viabilidad: | La CGR tiene toda la competencia para revisar sus lineamientos para elaborar auditorías internas. Asimismo, las AI también pueden ajustar sus procedimientos, por lo tanto, es una propuesta viable. |

2.5.11 Las contralorías de servicios como colaboradores en la lucha contra la corrupción

Las contralorías de servicios cumplen un rol fundamental en la mejora de la prestación de servicios públicos. Se definen como: *“La contraloría de servicios será un*

órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización. También apoya, complementa, guía y asesora a los jefes o encargados de tomar las decisiones, de forma tal que se incremente la efectividad en el logro de los objetivos organizacionales, así como la calidad en los servicios prestados.” — art. 11 de la Ley N° 9158 —.

Precisamente el contacto directo que poseen con el ciudadano los convierte en receptores relevantes de información, pues estas oficinas tienen la capacidad de conocer cuáles dependencias dentro de la institución están presentando mayores problemas.

También pueden asesorar a los usuarios sobre los canales que poseen tanto la administración como la auditoría interna para interponer denuncias, y los requerimientos que deben acompañar la denuncia. No se trata de que las contralorías de servicios atiendan denuncias, dado que esa no es su función, pero dada su cercanía con el ciudadano puede asesorarlo sobre dónde y cómo interponerla.

Inclusive a la Contraloría de Servicios le corresponde asignar los oficiales de acceso a la información pública, lo cual le otorga un papel relevante en esta materia y trabajan con la guía de apertura de datos para liderar este proceso en sus instituciones.

Las contralorías de servicios son otros canales que los usuarios acuden y deben ser considerados, sin embargo, el avance que han logrado es desigual; además, posee información que requiere la administración activa al momento de identificar los riesgos de corrupción. Si un jefe desconoce cómo empezar su evaluación de riesgos de corrupción para el SEVRI, sin duda, un primer paso es acudir a la Contraloría de Servicios y consultarle sobre las áreas de la institución que más problemas y quejas recibe, e incluso, aquellas en donde las quejas de los usuarios tienen que ver con conductas propias de actos de corrupción.

De tal manera, que es necesario considerar a las contralorías de servicios dentro del rol de prevención de corrupción, como guía para el usuario y como fuente de información para la administración activa.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Incluir a las contralorías de servicios como colaboradores en la lucha contra la corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none">● Jerarcas institucionales● Contralorías de servicios |
| Fundamento jurídico: | Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios |

| | |
|-----------------|--|
| | Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> • El jerarca debe incluir a la contraloría de servicios como un actor relevante en la lucha contra la corrupción. • La contraloría de servicios debe proporcionar datos sobre los tópicos de corrupción, sea para identificar riesgos o bien, para tomar acciones correctivas. • Capacitar a los funcionarios de las contralorías de servicios sobre los canales y requerimientos institucionales para la atención de denuncias a fin de que puedan asesorar a los ciudadanos. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, se puede ejecutar con los recursos que ya cuentan las instituciones. |

2.5.12 Transparentar y participar a la ciudadanía en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por las auditorías internas

Las auditorías internas emiten recomendaciones dirigidas a los jefes y titulares subordinados de la administración activa tendientes a corregir debilidades de control de las instituciones. Muchas veces esas debilidades de control pueden convertirse en riesgos de actos de corrupción de tal manera, que se propone transparentar las recomendaciones emitidas.

Además de incluir a la ciudadanía en el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de parte de la Administración Activa, toda vez, que la ciudadanía que recibe los servicios públicos es muchas veces la mayor interesada en que se cumplan dichas recomendaciones, y, por lo tanto, al tener un contacto directo con la administración pueden contribuir a darle seguimiento.

Transparencia Internacional (2019) reveló que el 84 % de los costarricenses creen que las personas comunes pueden marcar una diferencia determinante en la lucha contra la corrupción, de tal manera, que es necesario incluir a la ciudadanía en la labor de control.

Transparentar las recomendaciones emitidas por la AI en sus informes — incluso publicitar todos los informes de auditoría — facilita que cualquier ciudadano interesado le exija a la administración activa el cumplimiento de dichas recomendaciones.

De tal manera que, excluyendo aquellos informes vinculados con responsabilidad administrativa, penal o civil, así como otras materias que por disposición legal deben ser confidenciales, se recomienda transparentar e involucrar a la ciudadanía en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la AI hacia la administración activa como una forma de prevenir la comisión de actos de corrupción.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Transparentar y participar a la ciudadanía en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por las auditorías internas |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas de la administración activa ● Jerarcas de las auditorías internas ● Oficinas de divulgación y comunicación ● Usuarios |
| Fundamento jurídico: | Ley General de Control Interno Arts. 217, 272.1 y 273 de la Ley General de la Administración Pública Arts. 7, 8, 10, 11 y 30 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC Transparencia y Acceso a la Información Pública. |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Publicar y divulgar las recomendaciones emitidas por la AI a la administración activa ● Publicar todos los informes de auditorías emitidos por la AI — excepto aquellos que legalmente deban ser confidenciales — ● Dar a conocer a los usuarios las formas en que puedan informar a la AI sobre el grado de cumplimiento de la administración activa de las recomendaciones emitidas por la AI. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, no se requiere de ninguna reforma legal, el marco jurídico vigente la avala y puede ser ejecutada con los recursos que ya se cuentan en la institución. |

2.5.13 Incluir regulación de sextorsión o extorsión sexual en materia de acoso sexual y actos de corrupción institucionales

Las instituciones públicas en cumplimiento del mandato de la Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia crean políticas y acciones para prevenir el acoso sexual — art. 5 de la Ley N° 7476 —, sin embargo, hasta la fecha no se contemplan los casos de sextorsión o extorsión sexual como parte de la labor de prevención de la corrupción.

Transparencia Internacional (2019) llama la atención a este fenómeno que se trata de un chantaje, en el cual en lugar de pedir dinero se pide sexo para pagar favores. Sus estudios demuestran que una de cada cinco personas ha experimentado o conoce a una persona cercana que ha pasado por situaciones de sextorsión, además, que el 71% de los entrevistados consideran que la sextorsión ocurre regularmente.

En exposición realizada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD (2019) en Argentina se reveló estudio realizado a nivel mundial en el cual se determinó que un 54% de los hombres y un 6% de las mujeres estarían dispuestos a recibir sexo como medio de pago por un “favor” o acto de corrupción.

La sextorsión es una combinación entre acoso sexual y actos de corrupción, y nuestro país tiene una situación preocupante al respecto. La cultura machista que impera en nuestro país y que hacen del acoso sexual un problema de nivel nacional, demanda de poner especial atención a la sextorsión como medio de pago por favores, que no implica tráfico de dinero o bienes rastreables en actos de corrupción.

Por ello se recomienda a las instituciones incluyan la sextorsión tanto en su regulación de corrupción como en los instrumentos que utilizan para luchar contra el acoso sexual.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Incluir regulación de sextorsión o extorsión sexual en materia de acoso sexual y actos de corrupción institucionales |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Departamento jurídico ● Departamento de recursos humanos |
| Fundamento jurídico: | Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar y aprobar normativa de acoso sexual que incluya el componente de sextorsión. ● Dar a conocer la regulación aplicable en casos de sextorsión como canales de denuncia y sanciones aplicables. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, respaldada por el marco jurídico vigente. Se puede ejecutar con los recursos con que cuenta la institución. |

2.5.14 Realizar una verdadera simplificación de trámites disminuye la comisión de actos de corrupción

En el año 2002 se aprueba la Ley Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos la cual buscaba simplificar los trámites y evitar que el ciudadano tenga que presentar documentos que ya se encuentran en poder del Estado, pero en otra institución, sin embargo, aun cuando el objetivo de la ley era hacer de los trámites públicos tareas más sencillas, aún hoy no es una realidad.

Los trámites públicos siguen siendo lentos, con solicitudes de requisitos excesivos, con múltiples instancias se carece de interoperatividad entre las bases de datos de las instituciones del sector público, razón por la cual, el ciudadano aún debe pedir documentos en una institución pública para ir a entregarlos a otra institución pública, y en ocasiones, los controles que pretenden impedir actos de corrupción, hacen más engorroso el trámite con efectos totalmente inversos.

Los trámites complejos, largos y con múltiples instancias incentivan a la ciudadanía a incurrir en actos de corrupción para poder llevarlos a cabo, al contrario, trámites más sencillos, que puedan ser realizados directamente por los ciudadanos no inciden en que éstos paguen sobornos o incurran en actos de corrupción, sino que los realicen directamente.

De tal manera, que una verdadera simplificación de trámites puede ser el medio más efectivo que evitar que se materialicen actos de corrupción. Casos como el narrado son frecuentes en los diversos servicios que brindan las instituciones públicas, en donde la complejidad del trámite y la solicitud excesiva de requisitos compelen a los ciudadanos a buscar intermediarios, y son aprovechados por persona inescrupulosas para obtener ganancias indebidas, incluso también por funcionarios públicos que cobran para agilizar el trámite.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Realizar una verdadera simplificación de trámites disminuye la comisión de actos de corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Dependencias administrativas ● Dependencias asesoras |
| Fundamento jurídico: | Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Realizar una revisión de los trámites administrativos que deben realizar los ciudadanos en la institución. ● Identificar pasos innecesarios o requisitos excesivos y rediseñarlos. ● Promover procesos de interoperatividad con las bases de datos de otras instituciones públicas para el intercambio de documentación. ● Rediseñar los trámites institucionales para hacerlos más eficientes. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, incluso es un deber plasmado en una ley vigente. Se puede ejecutar con los recursos que posee la institución. |

2.6 Mecanismos jurídicos y administrativos en ámbito de apertura gubernamental

La apertura gubernamental busca incidir en la mejorar de la prestación de servicios públicos, y si bien, no tiene como objetivo principal luchar contra la corrupción, la implementación de los mecanismos de apertura gubernamental posee resultados positivos en términos de prevención de la corrupción, razón por la cual se plantean las siguientes propuestas en el país.

2.6.1 Promover una mayor apertura gubernamental de forma real y efectiva para disminuir la incidencia de actos de corrupción en la función pública

El país ha dado avances importantes en materia de apertura gubernamental, sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer, aún no se cuentan con los niveles de transparencia deseados, la participación ciudadana es incipiente, y no existen canales de co-creación e innovación; razón por la cual se propone promover una mayor apertura gubernamental en el país.

Esta recomendación requiere que los jefes realmente se comprometan con los procesos de transparencia, no solo entregar la información que se le solicite — transparencia pasiva — sino también implementar mecanismos de transparencia activa, además de realizar rendiciones de cuentas efectivas y participativas, así como instaurar canales de comunicación y colaboración con la ciudadanía y otras instituciones públicas — co-creación —.

Se requiere la participación de la ciudadanía para fiscalizar el desempeño de las instituciones públicas, pero también para co-crear soluciones a los problemas públicos con el estado.

Se requiere el apoyo de la alta jerarquía de gobierno, las instancias políticas y los organismos de control para impulsar y verificar que éstos procesos de apertura se ejecuten. Nótese que se requiere de múltiples actores, pero cada avance que se logre en la materia contribuye a legitimizar el sistema democrático y a prevenir la corrupción pública.

Dicho avance se logrará cuando las instituciones públicas implementan la normativa que se ha emitido al respecto y las recomendaciones de los organismos internacionales. Se debe destacar que el Ministerio de la Presidencia cuenta con una oficina de Gobierno Abierto la cual se encarga de liderar el proceso de apertura, no obstante, si

bien en el seno de esta oficina pueden nacer los proyectos, le corresponde a cada institución ejecutar las acciones necesarias a lo interno para materializar este proceso.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|--|
| Propuesta: | Promover una mayor apertura gubernamental de forma real y efectiva para disminuir la incidencia de actos de corrupción en la función pública |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Partidos políticos ● Órganos de control ● Ciudadanía |
| Fundamento jurídico: | Arts. 9, 11 y 27 de la Constitución Política Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● El principal requerimiento es un compromiso real y efectivo de todos los actores involucrados en alcanzar apertura gubernamental |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, se puede ejecutar con los recursos con los cuales actualmente cuentan las instituciones y el país. |

2.6.2 Incluir al sector privado como co-partícipe en el diseño de mecanismos de prevención de la corrupción

En la fórmula de la corrupción, generalmente, existen dos actores: el funcionario público corrupto y el privado corruptor. Se requiere de un particular que posee un interés en recibir un beneficio del funcionario, sea un contratista que desea adjudicarse un contrato, o bien, que no se le apliquen sanciones o multas por un incumplimiento, sea un ciudadano que requiere que se le otorgue un visto bueno, un beneficio social, una patente, a pesar de no cumplir los requisitos, o bien, un ciudadano que no desea esperar el trámite ordinario y requiere que se agilice su trámite, entre otro sin fin de opciones.

Nótese que se demanda del papel de un participar, dado que sin él no es posible que se materialice el acto de corrupción. Ahora bien, tradicionalmente los mecanismos están de lucha contra la corrupción se enfocan únicamente en el funcionario público y dejan por fuera su contraparte privado.

Por esta razón en la presente investigación se han enlistado una serie de mecanismos destinados al particular, y en el tema de apertura gubernamental, bajo un enfoque de participación ciudadana y co-creación se propone involucrar al privado en la elaboración de estrategias para prevenir y luchar contra la corrupción. Se trate de generar

espacios de participación ciudadana en las cuales, se escuchen las propuestas que posee la sociedad civil y se le involucre en su implementación.

Para ello se requiere compromiso y apertura de las instituciones públicas, así como la colaboración de la ciudadanía. Sin duda se requiere reforzar el marco jurídico actual, sin embargo, ello no impide que las instituciones inicien labores para ejecutar esta recomendación.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Incluir al sector privado como co-participe en el diseño de mecanismos de prevención de la corrupción |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarcas institucionales ● Partidos políticos ● Órganos de control ● Ciudadanía |
| Fundamento jurídico: | Art. 9 y 11 de la Constitución Política Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● La administración activa debe instaurar canales de comunicación con la ciudadanía y estar abiertos a trabajar en conjunto con la ciudadanía en el diseño de estrategias de prevención contra la corrupción. ● La ciudadanía debe involucrarse en la co-creación de estrategias de prevención contra la corrupción. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, puede ser ejecuta con los recursos con los que cuenta la institución actualmente. |

2.6.3 Diseñar estrategias para atraer la participación ciudadana

En todo proceso de apertura la participación ciudadana es un pilar, la administración activa requiere de la realimentación y colaboración de su contraparte, los usuarios y la ciudadanía en general. Sin embargo, pese a durante los últimos años se ha visto un incremento en las demandas de la sociedad civil existe la impresión de que lejos de tener una cultura de participación ciudadana impera una cultura de la queja, y no existe un interés real de la ciudadanía de involucrarse en la solución de los problemas públicos.

Esta problemática es el primer obstáculo a superar para lograr alcanzar una cultura de participación ciudadana.

La percepción existente es que la ciudadanía únicamente desea quejarse del gobierno, recibir servicios públicos, pero no tiene un interés real en participar o aportar a la solución de los problemas públicos, se espera que otros resuelvan el problema.

Dada esa apatía que impera en el ciudadano costarricense, se deben diseñar estrategias para captar el interés real de la ciudadanía y lograr su participación efectiva. Las instituciones pueden iniciar con la aprobación de una política interna de participación ciudadana que indique claramente en cuáles actividades se debe requerir su participación, los canales para hacerlo, la forma en que se recibirán las propuestas, la respuesta que la administración le dará a la ciudadanía de su participación, la forma en que se incluirán en la gestión institucional, entre otras.

Además de elaborar campañas para invitar a la ciudadanía a participar, e indicar la forma en que deberá hacerlo.

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Diseñar estrategias de participación ciudadana para integrar a la ciudadanía en los servicios públicos que prestan las instituciones |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarca institucional ● Departamento de comunicación ● Unidades jurídicas ● Ciudadanía en general |
| Fundamento jurídico: | Art. 9 y 11 de la Constitución Política Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Las instituciones deben elaborar una política interna de participación ciudadana. ● Diseñar canales y medios de participación ciudadana ● Generar una campaña de invitación a la ciudadanía para darle a conocer los canales y medios de participación. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, las instituciones pueden ejecutarla con los recursos que poseen. |

2.6.4 Educar al ciudadano para que participe y darle información de calidad

Para lograr una participación ciudadana efectiva se debe empezar por cambiar la cultura de la queja y formar una cultura de participación, y ello se alcanza por medio de la educación. Educar a la ciudadanía en participación.

Si bien Costa Rica cuenta con altos niveles de educación, la formación en temas cívicos y democráticos resulta insuficiente. Se requiere formación para saber que se tiene el derecho de participar, cómo hacerlo adecuadamente y cuáles son los canales idóneos.

Asimismo, otro de los grandes obstáculos es la baja calidad de la información con la cual cuenta la ciudadanía para participar. La transparencia es la base, pues sin información no se puede hacer una participación efectiva, de tal manera que se requiere información y sobre todo información de calidad.

Ello impone dos tareas relevantes a las instituciones: a. Educar a la ciudadanía en participación ciudadana y b. Generar y divulgar información de calidad.

A la ciudadanía hay que formarla en temas de participación, educación que debe iniciar desde la primaria y hasta la universidad, pero también implica que las instituciones eduquen a sus usuarios en estos temas. Divulgar su política interna de participación ciudadana, les instruyan sobre los canales y medios para participar en la toma de decisiones sobre los servicios que reciben.

También elaborar información de calidad que debe divulgarse entre usuarios y ciudadanos, pero en un lenguaje que sea comprensible para la ciudadanía sin bajar la calidad de los datos suministrados, y para ello se puede recurrir a múltiples herramientas como infografías, videoclips, mensajes clave, resúmenes, libros virtuales, entre otros.

Al respecto se presentó una propuesta sobre incluir estos temas en la educación formal, desde la primaria, pero también las instituciones públicas deben diseñar estrategias para educar a sus usuarios y a la ciudadanía más cercana en formas de participar, así como suministrarle información de calidad para que puedan hacerlo con criterios objetivos.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Educar al ciudadano para que participe y darle información de calidad |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Jerarca institucional ● Departamento de comunicación ● Unidades jurídicas ● Ciudadanía en general |
| Fundamento jurídico: | Art. 9 y 11 de la Constitución Política Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Divulgar entre los usuarios y ciudadanos la política interna de participación ciudadana |

| | |
|-------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y divulgar estrategias para instruir a los usuarios y ciudadanía sobre los canales y medios de participación con que cuenta la institución. • Generar y divulgar información de calidad entre usuarios y ciudadanos para que puedan participar con criterio. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, y se puede ejecutar con los recursos que posee actualmente las instituciones. |

2.6.5 Dar un rol activo al ciudadano en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones / recomendaciones emanadas por los órganos de control

Los usuarios de los servicios públicos que brindan las instituciones públicas tienen una mayor capacidad de fiscalización que los entes de control, toda vez que ellos poseen un contacto permanente con la institución, además, bajo una visión de participación ciudadana se le debe involucrar más en los procesos de gestión pública.

De tal manera, que otorgarle un rol protagónico en la fiscalización del cumplimiento de disposiciones emitidas por órganos de control sobre los servicios que recibe es una manera ideal de hacerlo co-participe en la mejora de los servicios públicos.

Esta propuesta se debe ejecutar en conjunto con propuestas realizadas anteriormente, como la de certificar a la ciudadanía en temas de ética y administración pública de parte de la UNED, educar desde la primaria, formar a la ciudadanía en temas de participación, entre otras.

De tal manera, que un ciudadano formado en estos tópicos y con disposición de participar puede fungir un importante rol en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones / recomendaciones emanadas por los órganos de control.

El ciudadano interesado en participar deberá llevar la formación que brinde la UNED dentro de sus programas de capacitación, y luego inscribirse en los órganos de control que emite las recomendaciones / disposiciones para la institución que tenga interés. De las personas inscritas e interesadas en participar los órganos de control formarán un grupo y les darán instrucciones de cómo reportar su percepción del avance en el cumplimiento de las directrices dirigidas a la administración.

Los aportes serán insumos que deberán valorar en conjunto con sus mecanismos de control ordinarios, toda vez, que se debe aclarar, que la participación ciudadana no sustituye los mecanismos de seguimiento ordinarios que poseen los órganos de control.

El ciudadano tendría una participación de fiscalizador en las recomendaciones / disposiciones que emitan los órganos de control, tales como: CGR, Defensoría de los Habitantes, auditorías internas, entre otros, lo cual también demanda, apertura de éstas instituciones para involucrar a los ciudadanos y recibir sus observaciones como parte del seguimiento dado en conjunto con sus mecanismos formales.

La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|----------------------|---|
| Propuesta: | Dar un rol activo al ciudadano en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones / recomendaciones emanadas por los órganos de control |
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Contraloría General de la República ● Defensoría de los Habitantes ● Auditorías Internas ● Otros órganos de control ● Ciudadanía |
| Fundamento jurídico: | Art. 9 y 11 de la Constitución Política Art. 17 de la Ley General de Control Interno Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Formar a los ciudadanos en temas públicos y participación ciudadana por medio de una labor conjunta entre la UNED y las instituciones públicas y órganos de control ● Los órganos de control formarán su lista de ciudadanos formados e interesados en contribuir con la administración. ● Crear equipos de ciudadanos e instruirlos en el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones / disposiciones emitidas por los órganos de control. ● Los órganos de control deben prepararse para recibir la realimentación de la ciudadanía y considerarla en el seguimiento de sus disposiciones. |
| Viabilidad: | La propuesta es viable, los órganos de control tiene toda la potestad para iniciar a implementar esta iniciativa. |

2.6.6 Aprobar un modelo para rendir cuentas activo y con información en lenguaje comprensible para la ciudadanía

La rendición de cuentas es un pilar del proceso de apertura y una herramienta esencial para luchar contra la corrupción. Informar a la ciudadanía de qué se hace, cómo se hace y para qué se hace en la gestión pública permite evitar que se den actos de corrupción.

Dar información oportuna sobre el quehacer institucional incentiva la fiscalización ciudadana, sin embargo, en el país no existe una verdadera cultura de rendición de cuentas.

Al revisar los informes de labores, y las actividades que tradicionalmente hacen las instituciones como labores de rendición de cuentas se puede apreciar que distan mucho de ser rendiciones de cuentas efectivas, la cual debe hacerse en tiempo real.

Dada la diversidad de medios, mecanismos y formas en que las instituciones utilizan para rendir cuentas, sin que realmente sean efectivas se propone crea un modelo que incluya aspectos mínimos y formas estándares y uniformes para hacerlo.

Se requiere de actividades de rendición de cuentas formales, periódicas, efectivas, en tiempo real, y en un idioma entendible para la ciudadanía, de allí la presente propuesta de crear un modelo estándar aplicable para todas las instituciones públicas del país, que incluya los mínimos y formas dinámicas y prácticas de exponer la información en lenguaje ciudadano.

Debe incluir apartados tales como:

- Objetivos institucionales
- Planificación para el año
- Avances alcanzados en las actividades programas
- Descripción de cómo se ejecutaron
- Actividades/objetivos que no se lograron alcanzar
- Justificación de las razones por las cuales no se realizaron o alcanzaron los objetivos.
- Actividades / objetivos reprogramados.
- Descripción financiera de la institución: recursos presupuestados, recursos recibidos y liquidación presupuestaria.
- Resumen de las actividades más relevantes.
- Links a sitios y/o referencia a lugares donde se pueda conseguir información más detallada.

Asimismo, se requiere de la ejecución de un proyecto, que puede surgir en el seno universitario o institucional para elaborar machotes o guías que puedan ser acatadas por todo el sector público, para realizar distintas actividades de rendición de cuentas, y no únicamente un informe de labores.

Ello sin dejar de lado que la rendición de cuentas no es una actividad que se realice en un solo acto, sino una labor diaria. La propuesta abarca los siguientes tópicos:

| | |
|------------|--|
| Propuesta: | Aprobar un modelo para rendir cuentas activo y con información en lenguaje comprensible para la ciudadanía |
|------------|--|

| | |
|----------------------|---|
| Actores clave: | <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerio de la Presidencia ● Oficina de Gobierno Abierto ● Jerarcas institucionales ● Órganos de control ● Universidades |
| Fundamento jurídico: | Arts. 11, 139, inciso 4°, 140, inciso 8° de la Constitución Política Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública |
| Requerimientos: | <ul style="list-style-type: none"> ● Definir los elementos mínimos sobre los cuales las instituciones públicas deben rendir cuentas. ● Elaborar un manual descriptivo de actividades de rendición de cuentas dirigido a todo el sector público. ● Elaborar mayores o modelos que puedan ser adaptados por cada institución para rendir cuentas |
| Viabilidad: | El proyecto es viable, se puede ejecutar con los recursos que actualmente cuentan las instituciones. |

2.7 Aprobación de normativa nacional

Un régimen efectivo de prevención de la corrupción requiere un marco jurídico fuerte con instrumentos normativos que incentiven la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, entre otros.

Además, que regule situaciones riesgosas y potencialmente generadoras de actos de corrupción, por lo que también se debe regular aspectos como el lobby o cabildeo. En este apartado se enlistan las normas que se consideran más relevantes para debe poseer nuestro ordenamiento jurídico para contar un régimen preventivo de la corrupción acorde con los estándares internacionales.

2.7.1 Aprobar una Ley de acceso a la información pública y transparencia

La transparencia y apertura gubernamental es un pilar para evitar la comisión de actos de corrupción, a mayor acceso a la información pública y mayor fiscalización menor es la probabilidad de que se comentan actos de corrupción, o en su defecto existen mayores probabilidades de que sean detectados.

Ahora bien, pese a que se ha reconocido internacionalmente la importancia del acceso a la información pública en el país se carece de una ley que lo regule expresamente. No obstante, se debe reconocer que la Sala Constitucional ha emitido una serie de

pronunciamientos importantes que desglosan ese derecho, sin embargo, y pese a los múltiples votos de la Sala se considera necesario que se apruebe una ley que expresa y detalladamente regule el acceso a la información pública y promueve la transparencia.

Pese a que se reconoce la importante labor de la Sala en la materia se mantiene la necesidad de aprobar una ley en este sentido. Actualmente existen proyectos de ley en la Asamblea Legislativa con la intención de solventar esta carencia, tales como:

| Número de proyecto de ley | Título | Proponente |
|---------------------------|---|---------------------------------------|
| Expediente N.º 19.113 | Transparencia y acceso a la información pública | Juan Carlos Mendoza García, Diputado |
| Expediente N.º 20.361 | Ley de acceso a la información pública | Poder Ejecutivo |
| Expediente N.º 20.799 | Ley general de acceso a la información pública y transparencia | Carmen Chan Mora, Diputado |
| Expediente N.º 21.397 | Ley para promover la transparencia en el suministro de información en el sector público | Pablo Heriberto Abarca Mora, Diputado |

Tabla N° 21. Proyectos de ley sobre acceso a la información y transparencia.

Se recalca la necesidad de contar con una normativa en este sentido, no recomienda ningún proyecto en particular, toda vez que ello corresponde a otra investigación, que sería estudiar las propuestas presentadas e incluso elaborar una propuesta que cumpla con los objetivos planteados.

2.7.2 Aprobar una Ley que regule los conflictos de intereses de los altos jerarcas públicos

En acápite anteriores se señaló la necesidad de regular las situaciones de conflicto de interés, así como la obligación de contar con una declaración de intereses para los altos jerarcas públicos, y aquellos cargos dentro de la institución que por su relevancia y riesgo de corrupción deba rendirla.

Para ello, se requiere de un instrumento jurídico que defina qué se debe entender por interés, cuándo se presenta un conflicto, establecer la obligación de declarar los intereses; así como la obligatoriedad y publicidad de la declaración de conflictos de interés.

Asimismo, se debe imponer sanciones, toda vez que por el principio de tipicidad no es posible sancionar a persona omitan declarar o peor aún, participen en toma de decisiones en el ejercicio de su cargo público, en situaciones que deberían abstenerse por la situación de conflicto.

En la actualidad, dado que no existe una ley que tipifique los conflictos de interés — salvo algunos supuestos de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito y la función pública y los supuestos de conflictos en materia de contratos públicos de la Ley de Contratación Administrativa — múltiples situaciones de conflictos que son ignoradas por el funcionario público quedan sin recibir sanción alguna.

Se trata de una ley marco que establezca la obligación, brinde lineamientos claros, imponga sanciones, y obligue a las instituciones a emitir normativa interna que desarrolle en casos concretos cuáles son las situaciones de conflicto de interés que van a aplicar a lo interno, y utilizar las sanciones que establezca la ley.

2.7.3 Aprobar una Ley de Regulación del Lobby o cabildeo en materia política y de contratación administrativa

Los organismos internacionales y los países más avanzados en temas de lucha contra la corrupción cuentan con regulación del denominado Lobby o cabildeo en todo tipo de materias. Se reconoce su existencia, y se acepta, como parte de la vida política, como algo que está presente en la sociedad.

La realidad costarricense es que el lobby o cabildeo existe y se da, sin embargo, no tenemos forma de regular, y allí está el problema, en que se trata de una actividad que se realiza día a día pero que carece de regulación absoluta.

De ello deriva la necesidad de que se apruebe ley que lo regule, actualmente, existen dos proyectos de ley presentados para regular esta materia:

| Número de expediente | Título del proyecto | Proponente |
|-----------------------------|---|------------------------------------|
| Expediente N° 16.931 | Ley de regulación del Lobby en la Función Pública | Sergio Iván Alfaro Salas, Diputado |

| | | |
|----------------------|---|---|
| Expediente N° 21.346 | Ley reguladora de las actividades de Lobby de gestión de intereses en la Administración Pública | María Inés Solís Quirós y otros diputados |
|----------------------|---|---|

Tabla 16. Proyectos de ley presentados para regular el lobby

Primero reconocer que existe y que forma parte de la vida pública, y segundo, ante ello saber que es mejor regularlo.

2.7.4 Aprobar una Ley de rendición de cuentas con criterios para todas las instituciones y consecuencias de su incumplimiento

En acápite anteriores se señaló la necesidad de crear una verdadera cultura de rendición de cuentas, cambiar la forma inadecuada en que actualmente se hacen informes de rendición de cuentas y crear un modelo para rendir cuentas activo y con información en lenguaje comprensible para la ciudadanía.

Paralelo a ello, se requiere de una ley que regule los aspectos mínimos que debe contener un ejercicio de rendición de cuentas, las actividades mínimas a realizar, la periodicidad en al cual se debe hacer; además de las consecuencias por no hacerlo.

En la actualidad existen dos proyectos ley:

| N° Expediente | Título del proyecto | Proponente |
|-----------------------|---|---|
| Expediente N.º 17.531 | Adición de varios párrafos al artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública sobre transparencia institucional y resguardo efectivo del derecho de petición, el derecho a la información, la rendición de cuentas y el deber de probidad | Carlos Manuel Gutiérrez Gómez, Diputado |
| Expediente N.º 19.286 | Ley para perfeccionar la rendición de cuentas | Mario Redondo Poveda, Diputado |

Tabla N° 17. Proyectos de ley sobre rendición de cuentas

Sin embargo, éstos proyectos únicamente tienen títulos vinculados con la rendición de cuentas, pues su contenido dista mucho de ser realmente una guía para una rendición

de cuentas efectivas, de tal manera, que se requiere elaborar un estudio que permita presentar un proyecto de ley con esta perspectiva.

2.7.5 Aprobar la Ley de participación ciudadana

Igualmente, otro pilar relevante en la prevención de la corrupción, y que ya fue mencionado en el apartado anterior es la participación ciudadana, la cual, si bien, las instituciones pueden desde ya incluir a los ciudadanos en sus procesos, si resulta necesario contar con un marco jurídico que obligue a las instituciones a abrir espacios de participación, aunque exista resistencia a ello, y a su vez le otorgue seguridad jurídica a los ciudadanos que participen en estos procesos. Se debe mencionar que la mayoría de los países del mundo cuentan con leyes en este sentido.

En la actualidad se han presentado algunos proyectos de ley para aprobar una ley de participación ciudadana:

| Nº Expediente | Título del proyecto | Proponente |
|-----------------------|--|--|
| Expediente N.º 20.253 | Veedurías ciudadanas para la promoción de la participación ciudadana y la convivencia política | Marco Vinicio Redondo Quirós, Diputado |
| Expediente N.º 21.167 | Ley de participación ciudadana y representación comunal | Otto Roberto Vargas Víquez, Diputado |
| Expediente N.º 17.445 | Ley de profundización de la participación ciudadana en la formación de la Ley ordinaria | Bienvenido Venegas Porras, Diputado |

Tabla N° 18. Proyectos de ley presentados sobre participación ciudadana

De las anteriores únicamente el proyecto N° 20.253 hace un desarrollo de instrumentos de participación ciudadana, sin embargo, únicamente se enfoca en las veedurías, y no contempla otras formas de participación. De tal manera, que puede afirmarse que ninguno de los proyectos ya presentados cumple con los requisitos para fomentar la participación ciudadana, por lo que se requiere elaborar un proyecto al respecto.

De forma tal que se recomienda aprobar una ley que brinde seguridad jurídica a los ciudadanos y cree un marco jurídico aplicable para fomentar la participación ciudadana.

2.7.6 Otras reformas legales importantes

Junto con las leyes antes citadas resulta necesario aprobar otros instrumentos normativos que han sido discutidos, analizados y presentados desde hace varios años en la Asamblea Legislativa, tales como la Ley de extinción de dominio, que aplica para bienes adquiridos bajo sospecha de actos de corrupción, expediente N° 19.571.

Además de la necesaria actualización de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública el cual fue elaborado en conjunto por las instituciones de control, que actualmente se encuentra en espera de aprobación por la Asamblea Legislativa.

Adicionalmente, surge la necesidad de aprobar una ley de protección al denunciante y testigos de actos de corrupción. La OEA ha estado trabajando en una propuesta de ley marco e incentiva a los países para adoptarla, sin embargo, en nuestro país no existe ninguna iniciativa al respecto.

Implementar estas propuestas demanda tiempo y requiere de apoyo político, e interés de parte de los diputados en este tema, lo cual, con la integración de la Asamblea Legislativa actual se ve un poco difícil. Sin embargo, para contar con un marco jurídico eficiente para luchar contra la corrupción, es necesario que se aprueba.

Corresponde a los órganos de control y a la sociedad civil hacer presión para que los diputados tomen conciencia de la necesidad de aprobar estas normas.

Listado de las propuestas

Área de recurso humano

- Incluir criterios de Idoneidad ética en la selección de personal
- Incluir la ética en los programas de inducción institucional
- Incluir la ética como formación continua
- Diseñar programas de formación ética de manera práctica y vivencial bajo el enfoque de éticas aplicadas.
- Evaluar el desempeño ético de los funcionarios públicos
- Utilizar la experiencia de la UNED como una forma de realizar capacitaciones masivas en temas de ética pública
- Instruir en ética pública y valores a los particulares que se vinculan con la organización.
- Incluir la educación en ética, valores y política desde los primeros estratos de la educación formal.
- Crear una certificación ética para ocupar altos cargos públicos y puestos de elección popular.
- Crear secretarías éticas institucionales que desarrollen los temas éticos.
- Elaborar Códigos de ética y Códigos de Conducta en forma participativa dentro de las instituciones.

- Las instituciones deben elaborar políticas éticas institucionales y planes de acción para ejecutar dichas políticas.
- Instruir en buen manejo de las finanzas personales a los funcionarios públicos.
- Regular el periodo de espera que debe pasar para que un funcionario público ingresa a laborar a una empresa que ha supervisado, y/o periodo que debe esperar un empleado privado para ingresar a laborar a una institución pública que lo ha supervisado previamente.

Área de contratos públicos

- Reformar el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado.
- Regular adecuadamente las subcontrataciones que se fundamentan en el régimen de excepciones de la Ley de contratación administrativa.
- Otorgar puntaje adicional en las contrataciones administrativas a los proveedores que posean certificaciones éticas y similares.
- Incluir cláusulas antisoborno y prácticas antiéticas en los contratos públicos
- El país debe contar con un único sistema de contratación electrónica para todas las compras públicas
- Sistemas de contratación electrónica flexibles que favorezcan la participación y adjudicación de las PYMES, además de compras verdes, y demás.
- Uniformar el catálogo de productos que adquiere la administración pública.
- Incluir datos abiertos y transparencia en compras públicas
- Crear de un observatorio de compras públicas
- Promover la sana competencia en el mercado entre empresas proveedoras del Estado
- Incluir a los usuarios en la definición de necesidades para elaborar plan de compras públicas.
- Recurrir a las auditorías ciudadanas como mecanismos de control en obras públicas.
- Transparentar los grupos de intereses económicos que contratan con el Estado.

Área de Declaraciones

- Implementar mecanismos complementarios para el estudio de la declaración jurada de bienes.
- Incluir la obligación de rendir la declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos.
- La declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos debe ser pública.
- Todo candidato a un puesto de elección popular nacional o municipal debe rendir 3 declaraciones.

Área de sistema de control interno y denuncias

- Diseñar sistemas de control interno tendientes a detectar y recopilar evidencia que permita sancionar actos de corrupción
- Fortalecer los sistemas de control interno institucionales para prevenir los actos de corrupción.
- Incluir los riesgos éticos y riesgos de la comisión de actos de corrupción en el SEVRI
- Crear garantías a favor del denunciante interno de actos de corrupción en las instituciones públicas.

- Crear un fuero de protección para el denunciante de actos de corrupción.
- Diseñar adecuados canales para la interposición de denuncias, publicitarlos e informar sobre los datos que deben incluir para que pueda ser admisible.
- La auditoría interna debe diseñar mecanismos para la atención de denuncias y seguimiento los productos derivados de dichas denuncias.
- La administración debe diseñar mecanismos darles una adecuada atención a las denuncias de su competencia.
- Formar a funcionarios especialistas en investigación de actos de corrupción.
- Replantear la forma en la cual se llevan a cabo las auditorías de la ética pública en el país.
- Incluir a las contralorías de servicios como colaboradores en la lucha contra la corrupción.
- Transparentar y participar a la ciudadanía en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por las auditorías internas.
- Incluir regulación de sextorsión o extorsión sexual en materia de acoso sexual y actos de corrupción institucionales.
- Realizar una verdadera simplificación de trámites disminuye la comisión de actos de corrupción.

Área de apertura gubernamental

- Promover una mayor apertura gubernamental de forma real y efectiva para disminuir la incidencia de actos de corrupción en la función pública.
- Incluir al sector privado como co-partícipe en el diseño de mecanismos de prevención de la corrupción.
- Diseñar estrategias de participación ciudadana para integrar a la ciudadanía en los servicios públicos que prestan las instituciones.
- Educar al ciudadano para que participe y darle información de calidad.
- Dar un rol activo al ciudadano en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones / recomendaciones emanadas por los órganos de control.
- Aprobar un modelo para rendir cuentas activo y con información en lenguaje comprensible para la ciudadanía.

Propuesta de normativa que requiere ser aprobada

- Aprobar una Ley de acceso a la información pública y transparencia
- Aprobar una Ley que regule los conflictos de intereses de los altos jerarcas públicos
- Aprobar una Ley de Regulación del Lobby o cabildeo en materia política y de contratación administrativa
- Aprobar una Ley de rendición de cuentas con criterios para todas las instituciones y consecuencias de su incumplimiento
- Aprobar la Ley de participación ciudadana
- Reforma a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Ley de extinción de dominio y ley de protección al denunciante y testigos de actos de corrupción.

CAPÍTULO III: PROPUESTA DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA Y ANTICORRUPCIÓN EN COSTA RICA

3.1 Necesidad del sistema

El régimen de lucha contra la corrupción en Costa Rica está integrado por múltiples instituciones de control, que cada una, realiza su mejor esfuerzo para cumplir con una parte del trabajo necesario para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción, sin embargo, esa multiplicidad de actores conlleva, a que los esfuerzos no sean coordinados ni armonizados. Al día de hoy, los actores que participan son muchos y con distintos ámbitos de competencia:



Figura N° 9. Instituciones que actualmente desempeñan funciones anticorrupción en el país

Nótese que se trata de varias instituciones con naturalezas jurídicas distintas, unas creadas con rango constitucional y otras simplemente por Decreto, con un campo de acción muy distinto y en algunos casos, es voluntario — como la incorporación a la Red de Transparencia de la DH — lo cual debilita mucho el sistema, en donde cada institución analiza el problema desde su perspectiva, pero se carece de una visión integral y nacional de la problemática y de un órgano rector que dirija las acciones para alcanzar este objetivo.

De allí que surge la necesidad de dejar de ver la lucha contra la corrupción, como una tarea de algunas instituciones, y pasar a crear un Sistema Nacional de Ética y lucha contra la corrupción.

Asimismo, esta diversidad de instituciones con competencias distintas limita el adecuado ejercicio de funciones anticorrupción, en este sentido las limitaciones de la Procuraduría de la Ética Pública deben ser estudiadas.

Ahora bien, una objeción a la creación de este órgano constitucional que dirija el Sistema es la ausencia de recursos económicos en una época de crisis fiscal, sin embargo, esta sería una visión muy cerrada del problema, toda vez, que se pierde en imagen pública, credibilidad y legitimidad democrática cuando se materializa un acto de corrupción que aquello que se invierte en una institución.

Inclusive si se hace el análisis únicamente en pérdidas económicas, los actos de corrupción generan más pérdidas que el gasto necesario para mantener dicho órgano. El Fondo Monetario Internacional establece que en promedio la pérdida por corrupción en los países de América Latina llega a un 5% del Producto Interno Bruto, mientras que el déficit fiscal — razón por la cual se opone a la creación de este Sistema — cerró en el 2019 con un 6% del PIB, en otras palabras, invertir en una oficina anticorrupción le ahorraría al país el déficit fiscal.

Otro ejemplo con datos nacionales, se estima que las pérdidas generadas por la “trocha” ascendieron a 25 millones de dólares para un aproximado en colones de ₡ 14.200.000.000 mientras que el presupuesto completo de la Contraloría General de la República para el año 2019 fue de ₡ 21.765.000.000,00; es decir, con las pérdidas generadas a las finanzas públicas por un solo acto se cubre el 65% del presupuesto anual completo del órgano contralor con todas sus funciones.

De tal manera, que, en términos de imagen pública, legitimidad democrática, y ahorro de recursos públicos invertir en un sistema nacional de ética pública y anticorrupción, le traerá al país más réditos que gastos.

3.2 Propuesta de estructura del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción

Para ello es necesario crear un órgano rector en materia de ética pública y lucha contra la corrupción de rango constitucional con independencia de criterio y autonomía que dirija el Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción, con al menos, la siguiente estructura:

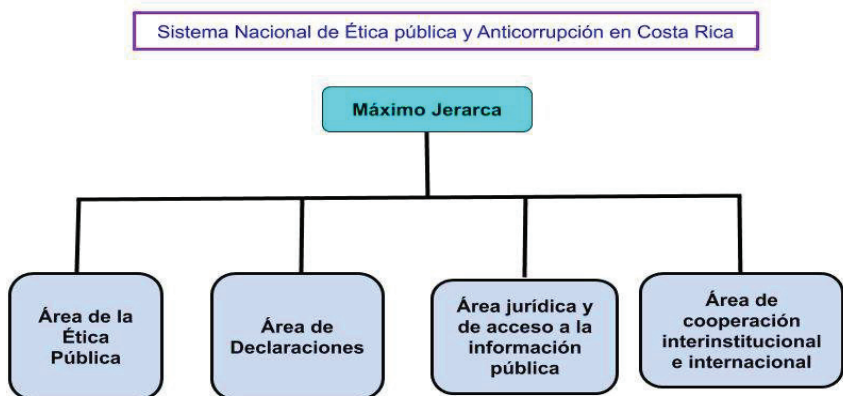


Figura N°10. Estructura del órgano rector del Sistema Nacional de ética pública y lucha contra la corrupción.

1. **Máximo Jerarca:** Tendrá la potestad de:

- Elaborar y dirigir la Política de Estado de lucha contra la corrupción.
- Elaborar la Política Pública Nacional de ética y valores
- Elaborar y dirigir la Estrategia Nacional anticorrupción en el país

Se trata del órgano de jerarquía máximo a nivel constitucional en todo el país en materia de ética pública y anticorrupción, toda vez que una de las grandes deficiencias que posee nuestro país es carecer de una Política de Estado en materia de lucha contra la corrupción y una Política Pública de ética y valores que marque el rumbo que el país, en su conjunto, sector público, sector privado y ciudadanía en general seguirá en éste tema para poder ver sus frutos en el largo plazo.

Además, de elaborar, dirigir y articular acciones de todos los sectores para ejecutar la Estrategia Nacional Anticorrupción por medio de actividades concretas, así como velar por su cumplimiento. Todo ello lo ejecutará mediante el trabajo desplegado de sus cuatro áreas, que poseerán las siguientes funciones.

2. **Área de la Ética Pública:** Tendrá a cargo las funciones de:

- Coordinar las labores que realizan las Secretarías y/o Comisiones éticas institucionales.
- Dirigir el Sistema Nacional de Ética y Valores
- Dirigir el proceso educativo en ética y valores:
 - Tendrá la potestad de dirigir directrices y dará apoyo al Ministerio de Educación Pública para que incluya este tema en la educación primaria y secundaria pública o privada a nivel nacional.
 - Tendrá la potestad de dirigir directrices y dará apoyo a las universidades públicas y privadas sobre la inclusión de los temas de ética profesional en la formación de los futuros profesionales.
 - Asesorará a las instituciones públicas y a las entidades privadas que lo soliciten en temas de ética institucional, tales como: diagnóstico ético, elaboración de códigos de ética y códigos de conducta, política ética institucional, plan de ejecución de la política, inclusión de criterios éticos en la selección de personal, diseño de perfiles éticos profesionales y demás vinculados.
- Capacitar a los funcionarios de las instituciones públicas en los temas de ética pública, transparencia, rendición de cuentas y demás vinculados con los temas anticorrupción.

Esta área absorbería la Comisión Nacional de Rescate de Valores que actualmente está únicamente a nivel de decreto ejecutivo, como una plaza en el registro nacional, y que carece de potestades para dirigir este proceso a nivel nacional, por lo que se requiere que las tareas y más, que ejecuta CNRV se trasladen a un órgano constitucionalmente más robusto.

3. **Área de declaraciones:** Esta área tendrá a cargo las siguientes funciones:

- Recibir, custodiar y estudiar la declaración jurada de bienes que presentan los funcionarios públicos.
- Recibir, custodiar y estudiar la declaración de conflictos de interés que presenten los altos jefes de las instituciones públicas.
- Realizar verificaciones de campo del contenido de las declaraciones.

- Advertir situaciones de conflicto de interés a los involucrados y órganos de control.
- Suministrar información relevante obtenida del estudio del contenido de las declaraciones a los órganos de control correspondientes.
- Alertar de posibles actos de corrupción a los órganos con potestad para ejercer labores sancionatorias administrativas, civiles y/o penales.

Ello implica que se estaría trasladando la custodia de la declaración jurada de bienes de la Contraloría General de la República a un órgano nacional. Nótese que la CGR por limitación constitucional, únicamente tiene potestad para pronunciarse sobre temas vinculados a la Hacienda Pública, por lo que existen múltiples temas de ética pública que no son abarcados por el órgano contralor, de tal manera, que conviene trasladarlo a un órgano con una competencia más amplia.

Además, el estudio de la declaración jurada de bienes debe hacerse en conjunto con la declaración de conflictos de interés, que otorga mayores herramientas para identificar acuerdos para la comisión de actos de corrupción, por lo que conviene que ambas declaraciones queden en un mismo órgano de control.

Asimismo, esta área remitirá la información que se obtenga de ambas declaraciones que versen sobre materia de fondos públicos a la CGR para que ejecute sus potestades legales y constitucionales.

4. Área jurídica y de acceso a la información pública: Tendrá a cargo las siguientes funciones

- Fungir como garante de acceso a la información pública y velar el efectivo cumplimiento de las labores de transparencia por parte de las instituciones públicas.
- Asesorar a las instituciones públicas en la interpretación y aplicación de las normas vinculadas con el régimen anticorrupción, preventivo y sancionatorio.
- Recibir y tramitar denuncias de actos de corrupción, falta de ética y transparencia en el ejercicio de la función pública.
- Emitir informes con recomendaciones para las instituciones cuando se evidencie una falta ética.

- Ejercer potestad sancionatoria para aplicar sanciones administrativas y/o civiles contra aquellos funcionarios que incurran en faltas éticas y de transparencia en la función pública.
- Presentar demandas en sede penal contra los funcionarios públicos que incurran en delitos de corrupción.

Esta área cumple importantes funciones, entre ellas absorber las labores que actualmente ejecuta la Procuraduría de la Ética Pública. Desde la creación su creación ha surgido cuestionamientos de tener una oficina con funciones anticorrupción en un órgano que le compete la asesoría legal del Estado, funciones que corresponden a naturalezas distintas. Inclusive fue la propia Procuraduría General la que presentó la acción de inconstitucionalidad contra la creación de éste órgano por resultar ajeno a sus competencias.

Asimismo, la PGR es un órgano eminentemente jurídico, en donde únicamente se contratan abogados, y queda claro que el tema de corrupción, tanto en la prevención como en su investigación es interdisciplinario, de hecho, el Procurador General reconoció como una de las principales limitaciones la ausencia de profesionales en otras áreas que les permitan hacer un trabajo más amplio, situación que no se podrá solventar mientras permanezca dentro de un órgano jurídico.

De tal manera, que es necesario sacar las funciones de la Procuraduría de la Ética Pública y trasladarlo a un órgano constitucional e independiente, que por sus funciones puede abordar el tema anticorrupción de manera interdisciplinaria e integral superando las limitaciones que actualmente tiene la Procuraduría de la Ética Pública para hacer su trabajo.

En las entrevistas realizadas se identificó que uno de los temas que mayor obstáculo han presentado para aprobar la Ley de acceso a la información pública es dónde ubicar el órgano garante, y qué mejor lugar que en un órgano de carácter constitucional, independiente y con potestad para actuar sobre todas las instituciones del sector centralizado y descentralizado del país.

Ello es acorde a la recomendación de la OEA sobre estos órganos, que demanda otorgarles potestades reales para que puedan ejercer su función, y con un amplio margen de actuación.

Finalmente, como elemento clave es la potestad sancionatoria. Este órgano sería infructuoso si se crea sin la potestad de aplicar sanciones administrativas y civiles. Resulta esencial que ante el incumplimiento de las órdenes y directrices que emita este órgano sea

en materia ética, en acceso a la información pública, declaraciones y demás pueda imponer sanciones, sin necesidad de acudir a otras instancias.

5. **Área de cooperación internacional:** Tendrá las siguientes funciones:

- Dirigir el proceso de seguimiento del cumplimiento de instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica en materia ética, como el MESISIC y cualquier otro.
- Representar al país ante los organismos internacionales en materia de ética y anticorrupción.
- Captar recursos del exterior para invertirlos en proyectos de desarrollo ético y anticorrupción en el país.
- Coordinar con otros órganos de control, tales como con la CGR cuando se trate de materias propias de la competencia del órgano contralor, el ICD cuando encuentre información relevante vinculado con tráfico de drogas y áreas que investiga el ICD, la fiscalía de la ética y probidad cuando se trate de denuncias penales, y cualquiera otra institución relevante en la materia.

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESISIC) es el Mecanismo Anticorrupción de la OEA que vela por el cumplimiento de la Convención Interamericana de Lucha contra la corrupción en los países miembros de la OEA, labor que actualmente recae en la Procuraduría de la Ética Pública, que corresponde trasladarla a un órgano especializado en temas anticorrupción.

Para ejecutarse se requiere del apoyo político de parte de la Asamblea Legislativa que reforme la constitución y apruebe la ley de creación, lo cual, sin lugar a dudas es un obstáculo a superar, sin embargo, para que los esfuerzos que ha dado en el país, y las acciones que se proponen en esta investigación, sean efectivas y rindan réditos en un futuro, es necesario pensar, pasar de acciones institucionales aislados a un sistema rector en la materia, quizás sea un sueño, pero es un sueño que vale la pena plantearse por el bien del país.

Para la creación del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción se requiere de la aprobación de una ley, la cual, a su vez puede integrar las reformas normativas que se han enlistado como necesarias para reforzar el sistema de lucha contra la corrupción, por lo que se visualiza una ley con la siguiente estructura:

- Capítulo I: Creación del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción
- Capítulo II: Estructura del Sistema y sus potestades
- Capítulo III: Acceso a la información pública y transparencia
- Capítulo IV: Regulación de los conflictos de intereses de los altos jerarcas públicos
- Capítulo V: Regulación del Lobby o cabildeo en materia política y de contratación administrativa
- Capítulo VI: Rendición de cuentas
- Capítulo VII: Participación ciudadana
- Capítulo VIII: Derogaciones

De esta manera, se crea un ente rector y un único sistema jurídico para regular esta materia, dándole uniformidad, rectoría y concurrencia al sistema, se evita la dispersión, que es precisamente el objetivo de la creación de esta figura.

FOR AUTHOR USE ONLY

CAPÍTULO IV: APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se planteó formular las bases jurídicas y mecanismos administrativos de un régimen preventivo integral contra la corrupción dirigidos a los jefes y titulares subordinados de mayor jerarquía en Costa Rica tomando como premisa base que la prevención es la forma más efectiva de luchar contra la corrupción, y considerando que nuestro país ha fallado en este aspecto.

De tal manera, que el principal aporte de la investigación consiste en enlistar una serie de mecanismos de orden administrativo y jurídicos que prevengan la corrupción, de los cuales carece nuestro país, y que pueden ser implementados (en su mayoría) por la sola decisión de las autoridades competentes, sin requerir apoyo político de ninguna especie, que pueda limitar su avance.

En materia de recursos humanos se propone incluir criterios de Idoneidad ética en la selección de personal, incluir la ética en los programas de inducción institucional, incluir la ética como formación continua, diseñar programas de formación ética de manera práctica y vivencial bajo el enfoque de éticas aplicadas, evaluar el desempeño ético de los funcionarios públicos, utilizar la experiencia de la UNED como una forma de realizar capacitaciones masivas en temas de ética pública, instruir en ética pública y valores a los particulares que se vinculan con la organización, incluir la educación en ética, valores y política desde los primeros estratos de la educación formal, crear una certificación ética para ocupar altos cargos públicos y puestos de elección popular, crear secretarías éticas institucionales que desarrollen los temas éticos.

Como instrumentos básicos para la prevención de la corrupción se propone elaborar Códigos de ética y Códigos de Conducta en forma participativa dentro de las instituciones, junto con las políticas éticas institucionales y planes de acción para ejecutar dichas políticas. Además, instruir en buen manejo de las finanzas personales a los funcionarios públicos, y regular el periodo de espera que debe pasar para que un funcionario público ingresa a laborar a una empresa que ha supervisado, y/o periodo que debe esperar un empleado privado para ingresar a laborar a una institución pública que lo ha supervisado previamente.

Nótese que se trata de mecanismos administrativos que cada jerarca puede implementar a lo interno de su institución, sin necesidad de invertir gran cantidad de recursos o esperar una reforma normativa para ello, dado que depende únicamente de la voluntad de la institución.

En el ámbito de contratos públicos se propone reformar el régimen de prohibiciones, inhabilitaciones e incompatibilidades para contratar con el Estado, regular adecuadamente las subcontrataciones que se fundamentan en el régimen de excepciones de la Ley de contratación administrativa, otorgar puntaje adicional en las contrataciones administrativas a los proveedores que posean certificaciones éticas y similares, incluir cláusulas antisoborno y prácticas antiéticas en los contratos públicos.

También se señala que se requiere contar con un único sistema de contratación electrónica para todas las compras públicas, sistemas de contratación electrónica flexibles que favorezcan la participación y adjudicación de las PYMES, además de compras verdes, y demás.

Se señala la necesidad de uniformar el catálogo de productos que adquiere la administración pública. Así como incluir datos abiertos y transparencia en compras públicas, crear de un observatorio de compras públicas, promover la sana competencia en el mercado entre empresas proveedoras del Estado, incluir a los usuarios en la definición de necesidades para elaborar plan de compras públicas.

Se recomienda recurrir a las auditorías ciudadanas como mecanismos de control en obras públicas y transparentar los grupos de intereses económicos que contratan con el Estado.

La mayoría de las anteriores recomendaciones pueden ser implementadas con el marco jurídico actual, por lo que únicamente depende de la voluntad de las autoridades administrativas para ello.

En el área de Declaraciones se sugiere implementar mecanismos complementarios para el estudio de la declaración jurada de bienes. Además, por su naturaleza sí es necesaria una reforma normativa que permita incluir la obligación de rendir la declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos.

Resulta esencial crea la declaración de conflictos de interés para los altos jerarcas públicos debe ser pública y obligar a todo candidato a un puesto de elección popular nacional o municipal debe rendir 3 declaraciones.

Estas reformas dependen de la voluntad política de los diputados para aprobarse, por lo que será la ciudadanía y las organizaciones encargadas de luchar contra la corrupción en el país a generar presión para que la Asamblea Legislativa las apruebe.

En materia de sistema de control interno y denuncias se propone diseñar sistemas de control interno tendientes a detectar y recopilar evidencia que permita sancionar actos de corrupción, fortalecer los sistemas de control interno institucionales para prevenir los actos

de corrupción, incluir los riesgos éticos y riesgos de la comisión de actos de corrupción en el SEVRI .

Asimismo, resulta vital crear garantías a favor del denunciante interno de actos de corrupción en las instituciones públicas, un fuero de protección para el denunciante de actos de corrupción. Ello junto a adecuados canales para la interposición de denuncias, publicitarlos e informar sobre los datos que deben incluir para que pueda ser admisible.

Por su parte, la auditoría interna debe diseñar mecanismos para la atención de denuncias y seguimiento los productos derivados de dichas denuncias, y en igual sentido la administración para atender las denuncias de su competencia.

Se propone formar a funcionarios especialistas en investigación de actos de corrupción, replantear la forma en la cual se llevan a cabo las auditorías de la ética pública en el país, incluir a las contralorías de servicios como colaboradores en la lucha contra la corrupción, transparentar y participar a la ciudadanía en el seguimiento de las recomendaciones emitidas por las auditorías internas, incluir regulación de sextorsión o extorsión sexual en materia de acoso sexual y actos de corrupción institucionales y finalmente, realizar una verdadera simplificación de trámites disminuye la comisión de actos de corrupción.

Labores que en su mayoría se pueden ejecutar bajo la Ley General de Control Interno vigente actualmente, no obstante, si es necesario reformar su artículo 9 para otorgar más garantías al denunciante, dado que la confidencialidad de la denuncia resulta insuficiente.

En el ámbito de la apertura gubernamental se debe promover una mayor apertura gubernamental de forma real y efectiva para disminuir la incidencia de actos de corrupción en la función pública, incluir al sector privado como co-partícipe en el diseño de mecanismos de prevención de la corrupción. Además, diseñar estrategias de participación ciudadana para integrar a la ciudadanía en los servicios públicos que prestan las instituciones, educar al ciudadano para que participe y darle información de calidad, darle un rol activo al ciudadano en la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones / recomendaciones emanadas por los órganos de control y finalmente, aprobar un modelo para rendir cuentas activo y con información en lenguaje comprensible para la ciudadanía.

Como último aporte de la investigación está la creación del Sistema Nacional de Ética Pública y Anticorrupción como un órgano de carácter constitucional encargado de liderar y articular los esfuerzos que se ejecutan en la materia para hacer una lucha contra la corrupción de forma efectiva.

Dentro de la normativa necesaria para su aprobación se pueden regular aspectos como el acceso a la información pública y transparencia, regulación de conflictos de intereses de los altos jerarcas públicos, regulación del Lobby o cabildeo en materia política y de contratación administrativa, creación de la obligación de rendir cuentas con criterios para todas las instituciones y consecuencias de su incumplimiento y finalmente, incluir el marco jurídico de la participación ciudadana.

Finalmente, siendo de resorte exclusivo de la Asamblea Legislativa se requiere reforma a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Ley de extinción de dominio y ley de protección al denunciante y testigos de actos de corrupción.

Nótese que el principal aporte de esta investigación consiste en enlistar una serie de mecanismos, que en su mayoría se pueden implementar bajo el marco jurídico actual, con los recursos institucionales existentes y que dependen únicamente de la voluntad del jerarca institucional para ello, los cuales, sin embargo, son inexistentes en nuestro modelo de prevención de la corrupción actual.

Además, se enlistan aquellas reformas más profundas que si requieren de apoyo político para lograrlas pues demandan de la aprobación de un paquete de leyes para su implementación.

FOR AUTHOR USE ONLY

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

De la investigación llevada a cabo se obtuvo como principal conclusión que la jerarquía pública y el país en general no ha logrado comprender la importancia y los réditos derivados de invertir en prevención y únicamente está enfocada en la sanción.

Cuando se habla de lucha contra la corrupción, la respuesta automática de funcionarios públicos y particulares es la sanción, el régimen penal. Existe en el ideario colectivo la percepción de que únicamente hay una lucha efectiva contra la corrupción cuando existe una condena de tipo penal, ello conlleva a que se destine gran cantidad de recursos al elemento represivo y escasos o mínimos para la prevención, inclusive se menosprecia el trabajo que realizan.

Un funcionario que integra una Comisión Institucional de Ética señaló que su jefatura consideraba que las reuniones de la comisión eran “un rato para tomar café”, y le molestaba que “perdiera el tiempo” en esas actividades. Lamentablemente, esa visión tan equivocada impera en el sector públicos.

Prueba de ello, es la cantidad de recursos que se destinan para la prevención versus para la sanción, en una institución existen, en el mejor de los casos una Secretaría de Ética, de 2 o máximo 3 funcionarios, — la mayoría de los casos es una Comisión con funcionarios que hacen esta tarea con recargo de funciones — sin embargo, el aparato sancionatorio cada día está más fortalecido, las instituciones cuentan con departamentos enteros para la investigación de denuncias, tramitación de procedimientos disciplinarios, inspección judicial, junta de relaciones laborales, está la Contraloría General de la República, la Fiscalía de Ética y Probidad en la función pública, entre otros, con una cantidad de recursos que supera infinitamente lo destinado a prevenir la corrupción.

También se puede concluir que los grandes problemas del país son problemas éticos, el caso más extremo son los actos de corrupción, sin embargo, otro tipo de faltas también pasan por un problema ético, por ejemplo, el acoso sexual en el trabajo, el acoso sexual en la docencia y el acoso callejero es un problema de respeto a la dignidad de la otra persona y solidaridad, es un problema de valores. Las cláusulas abusivas en los contratos, las estafas, la usura, los incumplimientos contractuales, temas que se puede decir son netamente económicas, surgen por la falta del valor de la honestidad y la justicia. Los crímenes de odio a poblaciones migrantes, población LGTB, contra las mujeres demuestran la ausencia del valor de la tolerancia, entre otros.

La problemática social pasa por un problema de educación, formación e interiorización de valores, sin embargo, cuando se habla de formar a las personas en estos temas, se ve como “pérdida de tiempo” o ni siquiera se le destinan recursos para eso.

Esta situación es realmente peligrosa, toda vez que nuestra sociedad está cambiando y si no se atiende, la problemática será mayor en el futuro cercano, el narcotráfico, la cultura de tener bienes por cualquier medio, los egoísmos nos están convirtiendo en una sociedad cada vez más fraccionada y aislada, y por supuesto, los actos de corrupción son una consecuencia directa de ella.

Otra dificultad a la cual debe enfrentar el régimen preventivo es que sus resultados son difíciles de medir, dado que un régimen efectivo logra evitar que los actos de corrupción se materialicen, y en muchas ocasiones la administración ni siquiera se dará cuenta de eso, y menos aún la sociedad y es imposible cuantificarse, dado que se trata de medir el hecho no sucedido, ello puede generar la impresión de que el sistema no resulta necesario, lo cual es erróneo, al contrario, que no se den pérdidas de corrupción significa que la prevención está siendo efectiva, no obstante, al no poder medirse no cala en el inconsciente colectivo.

Otra conclusión importante es que la problemática de la corrupción no se está abordando de manera integral, se trata de esfuerzos aislados que realizan las instituciones desde sus competencias, y en algunas ocasiones desde la buena voluntad de quién esté ocupando la jerarquía en la institución, pero que puede cambiar en cualquier momento.

El problema de la corrupción es complejo y multicausal, sin embargo, no se le está atendiendo de esa manera, de allí la urgente necesidad de crear un sistema nacional que articule y dirija todos estos esfuerzos.

Nótese que en un problema de incidencia nacional y que afecta todos los sectores se carece de una política de Estado y políticas públicas que lo atiendan, dado que no existe un órgano rector, que dirija este proceso, razón por la cual, es necesario cuestionarse si ya es tiempo de evolucionar hacia un órgano que dirija el proceso.

Preocupa que el tema no se está analizando con una visión prospectiva, la sociedad costarricense ha cambiado y está cambiando, la corrupción se vuelve más compleja, evoluciona, y, sin embargo, las acciones en este tema permanecen inmutables; ello evidencia que se carece de una visión futura del problema y el país no se está preparando para ello, lo cual traerá terribles consecuencias para la sociedad.

Para terminar, se señala que en este documento se esbozaron los elementos que integran un régimen preventivo integral de la corrupción, lo cual incluye herramientas que, quizás por aspectos políticos, sean más difíciles de implementar, pero que resultan más

esenciales para tener un país menos corrupto, no obstante, pese a su dificultad ello no implica que se deba dejar de tener una visión positiva y esperanzadora en que se logren y tengamos un país mejor.

Respecto a las **semejanzas y diferencias** entre el modelo preventivo implementado en Costa Rica frente a los modelos estudiados de Chile y Uruguay y las recomendaciones internacionales se concluye:

- El modelo costarricense se encuentra en una etapa muy precaria de desarrollo frente a los países estudiados que posee niveles de madurez más avanzados.
- Costa Rica carece de mecanismos que han sido implementados desde hace varios años en éstos países como, por ejemplo, un único sistema de contratación electrónica en dónde Chile es un ejemplo para la región.
- El modelo regulatorio a nivel de cantidad de instituciones dedicadas al tema y leyes aprobadas al respecto como leyes de acceso a la información pública, ley de transparencia, ley de participación ciudadana, entre otros que poseen países como Chile y Uruguay es bastante amplio, en lo cual, Costa Rica es deficiente. Las leyes que regulan esta materia en el país son de corte penal, y no se cuentan con instrumentos jurídicos que respalden la labor preventiva, de allí la necesidad de aprobar los instrumentos jurídicos que se proponen en esta investigación.
- Países como Uruguay poseen un alto desarrollo del gobierno electrónico, lo cual le ha permitido pasar fácilmente a un modelo de apertura gubernamental y prestación de servicios a la ciudadanía por medio de sistemas electrónicos, de los cuales carece Costa Rica. El gobierno electrónico en el país aún es incipiente y ello también incide en la cantidad de gestiones que los ciudadanos pueden hacer en línea sin salir de casa, de tal manera que alcanzar los niveles que posee Uruguay debe ser una meta para el país.
- Chile ha aprobado regulación en temas novedosos como el Lobby y el conflicto de interés que posee el apoyo de los organismos internacionales, y que se propone que nuestro país siga, aprobando normas y modelos en este sentido.
- Tanto Chile, Uruguay y las recomendaciones dadas por los organismos internacionales en la materia recomiendan contar con un sistema nacional anticorrupción que dirija la política pública de lucha contra la corrupción de tal manera que no quede únicamente a nivel de esfuerzos institucionales aislados, lo cual es un paso en el desarrollo que carece Costa Rica y por ello,

precisamente se recomienda la creación de un sistema nacional de ética y anticorrupción.

- En definitiva, el modelo de prevención contra la corrupción de Costa Rica debe incorporar muchos de los mecanismos con los cuales ya cuentan países como Chile y Uruguay y que cuentan con el aval de los organismos internacionales, tales como los que se enlistaron en este documento.

5.2. Recomendaciones

Una investigación doctoral debe proponer áreas temáticas futuras de investigación, y en el caso que nos ocupa, dado lo extenso del tema quedan muchas áreas que deben ser abordadas en mediante trabajo de campo y desarrollo detallado en un el futuro, tales como:

1. Resulta urgente promover un proyecto para elaborar un modelo de rendición de cuentas con los requerimientos mínimos sobre las cuentas que se deben rendir, cómo hacerlo y cuáles formatos utilizar para hacerlo comprensible al ciudadano.
2. Elaborar y proponer un proyecto de ley sobre rendición de cuentas que establezca la obligación, lineamientos generales para todas las instituciones del país; así como sanciones ante su incumpliendo.
3. Elaborar y proponer un proyecto de ley sobre regulación del lobby o cabildeo en materia política y de contratación administrativa dado, que es un área en la cual
4. Revisar la ley modelo y elaborar un proyecto de ley para protección de denunciantes y testigos de actos de corrupción.
5. Elaborar un diagnóstico sobre la cultura de participación ciudadana en el país, a fin de definir en qué nivel se encuentra, y cuáles son las estrategias que se deben diseñar para lograr que la ciudadanía se involucre toma de decisiones públicas.
6. Promover un proyecto de investigación que se enfoque en la prevención y riesgos de corrupción específicos del sector municipal, dado que, por su naturaleza jurídica, función legal que cumplen y carencias que siempre han sido propias de este sector demanda un estudio especializado, y herramientas especializadas para atender esta problemática.
7. Se requiere de una investigación que permita determinar el grado de eficiencia y efectividad que poseen la declaración jurada de bienes y otros instrumentos similares en la detección y sanción de actos de corrupción.

8. Elaborar un modelo y crear indicadores que permitan medir el riesgo de corrupción en las instituciones públicas, así como diseñar herramientas que puedan aplicar las instituciones para identificar y gestionar dichos riesgos, dado que a la fecha se carecen de instrumentos específicos para estos riesgos.
9. Elaborar un diagnóstico que determine el nivel de apertura gubernamental con el cual cuenta el Estado costarricense, con el fin de identificar las áreas de menor avance, y generar proyectos dirigidos a esas áreas que generen productos focalizados para promover mayor apertura.
10. Proponer un proyecto que una al sector universitario con instituciones de control nacionales y experiencias internacionales con el fin de crear una especialización en investigación de actos de corrupción, que pueda ser ofrecida para formar a los funcionarios de los órganos de control institucionales y nacionales que investigan estos actos.
11. Investigar el aporte que puedan dar las universidades a la lucha contra la corrupción en el país, que como se ha enlistado en esta investigación puede ser contribuir de múltiples maneras, pero aún quedan muchos aspectos en los cuales pueden contribuir y es necesario abordarlos.

Bibliografía

Fuentes consultadas

- Banco Mundial (s.) Recopilado de <http://www.bancomundial.org>
- Benítez Palma, E. (2017). *¿Se puede fiscalizar la ética?* Revista Española de Control Externo (56), pp. 77-96.
- Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-30.
- Cabanellas de Torres, G. (2008). *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires: Heliasta
- Caruso Fontán, M (2009) *El concepto de corrupción. Su evolución hacia un nuevo delito de fraude en el deporte como forma de corrupción en el sector privado*. Foro Nueva Época. pp. 145-172
- Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Venezuela: CLAD
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Panamá: CLAD.
- Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Colombia: CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador: CLA.
- Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Uruguay: CLAD

- Cejudo, G. (2013). *Nueva Gestión Pública*. México: Escuela de administración pública del Distrito Federal y secretaría de educación del Distrito Federal.
- Cleghorn, E. L. (2005). *Gestión ética para una organización competitiva*. Bogotá: Editorial San Pablo.
- Contraloría General de la República. (2018) Memoria Anual. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>
- Contraloría General de la República (2017) Memoria Anual. <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2017/memoria-anual-2017.pdf>
- Contraloría General de la República. (2008) *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética*. Costa Rica: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. (DFOE)
- Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. (2016). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (2013). *Marco Integrado de Control Interno —COSO III—*. Estados Unidos: Instituto de Auditores Internos
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*.
- Gilli, J. (2014) *La Corrupción: Análisis de un concepto complejo*. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 61. pp. 39-63
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019) MARCODE COMPETENCIAS ESENCIALES Talento.oecd Aprenda. Realice. Triunfe. Gobierno de la República
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (s.f) *Definición de corrupción*. Recopilado de www.oecd.org/corruption
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2003). *Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in the public service*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ochoa Romero, R. (2017). *Corrupción. Significado y estrategias internacionales y nacionales para su prevención y persecución*. In: P. Salazar Ugarte, ed., *¿Cómo combatir la corrupción?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.205-212.

- Ramírez-Alujas, Á. (2011a). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios/Working Papers*.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, 5-50.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2013). Gobierno Abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 201-216.
- Ramírez-Alujas, Á. V., & Cruz-Rubio, C. N. (2012). ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. *GIGAPP Estudios/Working Papers*.
- Ramírez-Alujas, Á. V., & Dassen, N. (2012). Capítulo 2 Gobierno abierto: La ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen, & J. Cruz Vieyra, *Gobierno Abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo .
- Ramírez-Alujas, Á., & Naser, A. (2014). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Chile: CEPAL.
- Ríos Ramírez, A., Cortés Arbeláez, A., Suárez Valencia, M., & Fuentes Vélez, L. (2018). *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*. Colombia Internacional, (82), 261-288.
- Secretaría Internacional (2009) *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, Alemania: Transparencia Internacional.
- Tamames, R y Gallego, S (2006) *Diccionario de Economía y Finanzas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Transparencia Internacional (s.f) Recopilado de www.transparency.org
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 127-158.
- Valenzuela Mendoza, R. E. (2014). Gobierno Abierto en una perspectiva multinivel: Reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica. *Revista de Gestión Pública*, 163-197.
- Villoria Mendieta, M. (2012). El Gobierno Abierto como subsistemas de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas,

& J. A. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del Gobierno Abierto* (págs. 68-99). Organización de Estados Americanos.

Bibliografía

- Aguilar Porras, A. I. (2013). *Costa Rica y la Convención Interamericana contra la corrupción*. San José, Costa Rica: Tesis para obtener el grado de Master en Derecho Público Comparado Franco-Latinoamericano de la Universidad de Costa Rica.
- Álvarez-Gayou Jurgenson, J. L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: Fundamentos y metodología*. México: Paidós Educador.
- Arroyo Chacón, J. (2011). Una definición de corrupción desde la Auditoría de la Ética . *Revista de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, 20-25.
- Arroyo Chacón, J. (2012). Propuesta para mejorar la efectividad de la declaración jurada de bienes como un instrumento en la lucha contra la corrupción en la función pública. *Revista De Ciencias Económicas*, (30), 450-465.
- Arroyo Chacón, J. I. (2010). *Análisis de los procedimientos administrativos sancionatorios tramitados por la Contraloría General de la República en virtud de la declaración jurada de bienes*. San José, Costa Rica: Trabajo final de graduación dentro de la maestría profesional en administración pública con énfasis en gestión pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (2004). *Ley N° 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: SINALEVI.
- Dell, G. (2006). *Convenciones Anticorrupción en América: Lo que la sociedad civil puede hacer para que funcionen*. Alemania: Transparency International.
- Gaete Quezada, R (2014) Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada. *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*. Chile.
- García García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Revista INNOVAR Journal*, 75-88.
- Gasco, M. (2014a). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Gil-García, J. R., & Quintanilla, G. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*,, 69-102.
- González Marsal, C. (2015). Innovación empresarial y desarrollo económico: De la destrucción creativa al big bang social coordinado. *Actualidad Económica*, 30-33.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Callado, C., & Batista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW-HILL.
- Ledezma Valverde, A., & Valverde Castillo, M. (2016). *Estudio de factores vulnerables de la corrupción en operadores de justicia de la fiscalía de Golfito y la fiscalía de Corredores del II circuito judicial de la zona sur y del I Circuito Judicial de San José, con ocasión de la penetración de la delincuencia*. San José, Costa Rica: Tesis defendida dentro de la Maestría en Criminología de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).
- Martínez Miguélez, M. (1999). *Comportamiento Humano: Nuevos métodos de investigación*. México: Nuevos métodos de investigación.
- Maxwell, J. (1996). *Diseño para una investigación cualitativa*. London: Sage Publications.
- Oszlak, O. (2016). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En J. A. Bojórquez Pereznieto, & I. Luna Pla, *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (págs. 23-50). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ponce de León Armenta, L. (s.f.). *La metodología de la investigación científica del derecho*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Rodríguez Córdoba, M., Castaño Vélez, C., Osorio Gómez, V., Zuluaga Arcila, H., & Duque Uribe, V. (2006). *La auditoría ética: herramienta para fortalecer la integridad del carácter organizacional*. INNOVAR, (27).
- Sacco, R (2015) *Introduzione al diritto comparato*. Italia: Utet Giuridica
- Salas Quirós , L. J. (2014). *La rendición de cuentas en la gestión del sector público centralizado de Costa Rica*. Madrid, España: Tesis doctoral defendida ante la Universidad Complutense de Madrid.
- Sierra Fonseca, R. (2007). *Elementos para una sociología de la corrupción en Honduras*. Honduras : Consejo Nacional Anticorrupción.
- Transparencia Internacional. (2014). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparencia Internacional. (2015). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparency International. (2016). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparency International. (2017). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.

- Transparency International. (2018). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparency International. (2019). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Vaguenz, A. (2014). *La institucionalización de la lucha contra la corrupción: la relación entre el modelo de la Agencia y el combate contra la corrupción*. San José, Costa Rica: Tesis para obtener el grado de Master en Derecho Público Comparado Franco-Latinoamericano de la Universidad de Costa Rica.
- Velasco Pérez, A. (2013). Algunas consideraciones esenciales sobre la Hermenéutica jurídica. *Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 252-262.
- Villa, V. (1999). Constructivismo y teoría del derecho. *Doxa*. 22. *Universidad de Palermo*, pp. 285-302.
- Villabella Armengol, C. M. (2015). *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Zúñiga Alvarado, R., & Salas Rojas, R. (2014). *Corrupción y abuso de poder: Reflexión de una actualidad que nos oprime*. San José, Costa Rica: tesis defendida dentro de la Maestría en Criminología de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

FOR AUTHOR USE ONLY

**More
Books!**



yes
I want morebooks!

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.morebooks.shop

¡Compre sus libros rápido y directo en internet, en una de las librerías en línea con mayor crecimiento en el mundo! Producción que protege el medio ambiente a través de las tecnologías de impresión bajo demanda.

Compre sus libros online en
www.morebooks.shop

KS OmniScriptum Publishing
Brivibas gatve 197
LV-1039 Riga, Latvia
Telefax: +371 686 20455

info@omniscryptum.com
www.omniscryptum.com

OMNIScriptum



FOR AUTHOR USE ONLY

FOR AUTHOR USE ONLY

FOR AUTHOR USE ONLY