



Propuesta

Modelo de Gobierno Corporativo

Grupo de trabajo
8

Poder Judicial

Fotografía tomada del Semanario Universidad

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	7
ANTECEDENTES	8
ESTRATEGIA DE TRABAJO	10
Etapa preliminar	10
Objetivo inicial y productos entregables.....	10
Conformación del primer equipo interdisciplinario de trabajo.	11
Etapa inicial y principios orientadores de las propuestas	12
Etapa intermedia (diagnóstico de Corte).....	15
Etapa intermedia (diagnóstico de los órganos de gestión)	16
Etapa final.....	19
Integración del segundo grupo de trabajo.....	20
Contexto general y local del “gobierno corporativo”	21
Concepto de gobierno corporativo, pilares y revisión del planteamiento hecho por el primer grupo de trabajo.....	25
DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS GENERALES PARA CADA ÓRGANO ACTUAL	30
Corte Plena	33
Diagnóstico.....	33
Nuevo rol.....	35
Competencias medulares.....	35
Presidencia y su Despacho	36
Diagnóstico.....	36
Nuevo rol.....	37
Competencias medulares.....	37

Consejo Superior.....	38
Diagnóstico.....	38
Nuevo rol.....	39
Competencias medulares.....	40
Consejo Superior como base de otros órganos	41
Consejo Superior Ampliado para Asuntos Gerenciales	41
Consejo Superior en Funciones de Comisión Gerencial de Tecnologías de la Información	41
Secretaría de la Corte.....	42
Diagnóstico.....	42
Nuevo rol.....	43
Competencias medulares.....	43
Consejo de Personal	43
Diagnóstico.....	43
Propuesta	44
Consejo de la Judicatura	44
Diagnóstico.....	44
Nuevo rol.....	45
Competencias medulares.....	45
Direcciones Administrativas.....	45
Dirección Ejecutiva	45
Diagnóstico	45
Nuevo rol	46
Competencias medulares	47
Dirección de Planificación	47
Diagnóstico	47
Nuevo rol	49
Competencias medulares	49
Dirección de Gestión Humana	50
Diagnóstico	50
Nuevo rol	51
Competencias medulares	51
Dirección de Tecnologías de la Información	51
Diagnóstico	51

Nuevo rol	52
Competencias medulares	52
Comisiones Institucionales.....	53
Diagnóstico.....	53
Nuevo rol.....	54
Competencias medulares.....	54
Control Interno	55
Ley General de Control Interno y su vinculación con el gobierno corporativo.....	55
Diagnóstico del sistema de control institucional a nivel de procesos.....	59
Diagnóstico del sistema de control institucional a nivel de personas. Tratamiento institucional de la ética, transparencia y valores institucionales.....	61
Nuevo rol del sistema de control de riesgos en los procesos y en las personas.....	64
APORTES CRÍTICOS PUNTUALES.....	69
Ana Romero Jenkins (Directora Ejecutiva)	69
Nacira Valverde (Directora Planificación).....	71
CONCLUSIÓN.....	75
ADENDA A LA PROPUESTA PRINCIPAL.....	78
Revisión del acuerdo de creación de la Oficina de Cumplimiento adscrita a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.....	78

INTRODUCCIÓN

En el último trimestre del año 2017, el Poder Judicial estuvo inmerso en una coyuntura crítica que condujo a una disminución sustancial de su credibilidad frente a la opinión pública. Esta circunstancia propició el surgimiento de una iniciativa, en el seno de la Corte Plena, orientada a modernizar la institución mediante reformas que afianzaran su independencia, procurasen su correcto funcionamiento y permitiesen recobrar los índices de confianza ostentados históricamente por la Institución dentro del ámbito de la democracia costarricense.

Ese ejercicio autocrítico permitió identificar una serie de áreas de atención urgente: selección de integrantes de Corte, diálogo con la sociedad civil, evaluación del desempeño, régimen disciplinario, carrera judicial, fiscal y de la defensa pública, concentración de Corte Plena en dirección general, protocolos de conducta, proceso penal y lucha contra la corrupción fueron definidos como los temas prioritarios. A fin de construir las propuestas de modernización en cada uno de ellos, se acordó crear una decena de equipos de trabajo aglutinados en un “Programa de Reformas Urgentes al Poder Judicial”.

Al grupo identificado con el “número ocho” se le encomendó elaborar un plan que permitiese a Corte Plena estar concentrada en “funciones de dirección general de la política judicial”, de lo cual se ocupó a partir del último mes del año 2017 y hasta febrero de 2019. En este documento se incorpora el resultado del trabajo desarrollado y las propuestas elaboradas con la finalidad de que el órgano de gobierno del Poder Judicial se dedique, en exclusiva, a la definición del rumbo institucional.

ANTECEDENTES

A lo largo del año 2017 el Poder Judicial se colocó repetidamente en el ojo público por diversos hechos cubiertos de manera pormenorizada en los medios de comunicación. Los cuestionamientos a algunos integrantes de Corte Plena, al jerarca del Ministerio Público y funcionarios de ese ámbito institucional, así como la compleja situación interna y externa en relación con el régimen de pensiones del Poder Judicial y la excesiva dilación acusada en el trámite de denuncias en las cuales figuraban como presuntos involucrados diversas personalidades públicas, -para citar los sucesos que tuvieron mayor calado en la retina ciudadana-, fueron los detonantes sucesivos de una crisis que acabó afectando la percepción de legitimidad del Poder Judicial.

Esas situaciones complejas generaron que los focos de la atención pública se posicionasen, con especial intensidad, en las definiciones de Corte Plena, de quien dependía la resolución de una plétora de temas asociados a esos hechos. La dinámica natural de ese órgano -atrapada en frecuentes sesiones maratónicas que abarcan pocas definiciones-, hicieron de dominio público el desgaste del modelo de gobierno y gestión interno.

Ahora, si bien esto tuvo lugar en una coyuntura específica, de previo a ello los aspectos operativos de carácter micro colmaban la agenda de las sesiones de Corte, lo cual generaba falta de espacio y oportunidades para la reflexión en torno a las definiciones estratégicas, el establecimiento de políticas institucionales, el control institucional macro y los ejercicios de proyección institucional de mediano y largo plazo. Tal circunstancia era absolutamente conocida por todos sus integrantes y había venido siendo evidenciada por el I y II Informe del Estado de la Justicia. Particularmente el segundo de ellos daba cuenta de falencias sustanciales en los esquemas de gestión y gobierno, destacándoles como de atención prioritaria.

Todo lo anterior convergió para que, desde diversos flancos, se reclamasen acciones inmediatas orientadas a superar todas esas dificultades visibilizadas a partir de la crisis de credibilidad institucional previamente referida. Así, tanto las fuerzas internas como

externas confluyeron en el convencimiento de que el Poder Judicial requería -con premura- de cambios sustanciales para su modernización¹. Según se expuso, la urgencia de reformas se decantó, a nivel interno, en la elaboración de un paquete de propuestas planteadas por el Magistrado Paul Rueda y acuerpadas por el resto de integrantes de Corte².

Al efecto, el impulsor de la iniciativa señaló que los planteamientos podrían darse *“en el ámbito constitucional, otras en el legal y finalmente habrá medidas que dependan de nosotros mismos (...)”*, de modo que todos esos escenarios podrían resultar incorporados en las propuestas. Una de las áreas de trabajo acordadas implicaba la *“Elaboración de un plan tendente a la concentración de la Corte Plena en funciones estrictamente de dirección general de la política judicial.”*³, Sobre esta iniciativa el impulsor precisó: *“Hay dos grupos de trabajo cuyo objetivo son (sic) elaborar planes. Uno se refiere a toda la discusión de qué funciones le tienen que competir a la Corte Plena y cuáles podrían corresponder a otro órgano y, en general, la forma en que se administra el Poder Judicial. (...) el grupo 8 [conocerá] este tema de dirección general de la política judicial, es el tema capital de este proceso, ahí es (sic) la raíz de muchos de los problemas que atrofian la toma de decisiones acá.”*⁴

Corte Plena aprobó la propuesta y designó al Magistrado William Molinari como coordinador de esa agrupación⁵ a quien se unieron, además, los magistrados Fernando Castillo, Luis Guillermo Rivas y -un poco más tarde- la magistrada Iris Rocío Rojas.

¹ Es preciso señalar que esta iniciativa de modernización está precedida por esfuerzos homólogos realizados en el pasado. En efecto, Corte Plena procuró una reforma sustancial a la Ley Orgánica del Poder Judicial a través de proyectos liderados hace varios años por el exmagistrado Luis Paulino Mora (qdDg), el magistrado Orlando Aguirre, el exmagistrado José Manuel Arroyo y, con posterioridad, la exmagistrada Zarela Villanueva. Estos proyectos de reforma, si bien en contextos y coyunturas distintas de la actual, se gestaron a partir de la percepción de la necesidad de modificaciones sustanciales a la estructura institucional. Este es un rasgo común con la presente iniciativa de Corte.

² Según consta en el Artículo VII de la sesión no. 41 del 30 de octubre de 2017 de Corte Plena.

³ Ibid.

⁴ Véase supra. Nota 1.

⁵ Así dispuesto en el Artículo X de la sesión no. 42 del 6 de noviembre de 2017 de Corte Plena.

ESTRATEGIA DE TRABAJO

En un análisis retrospectivo, la construcción de las propuestas presentadas se desarrolló a lo largo de tres grandes etapas, conforme al siguiente detalle.

Etapa preliminar

De inmediato a que se conformara ese equipo integrado por miembros de Corte Plena, se recibió la instrucción de que el plan debía estructurarse y desarrollarse conforme a la metodología de administración de proyectos, lo que supuso definir un objetivo y determinar los productos a entregar.

Objetivo inicial y productos entregables

En vista de que Corte había planteado como norte la elaboración de un plan para concentrar a Corte Plena en funciones de gobierno, los magistrados Molinari, Rivas y Castillo definieron como objetivo: *“Concentrar en la Corte Plena las potestades de definición y dirección de los lineamientos estratégicos de política y gestión macro del gobierno del Poder Judicial, para disminuir la carga de trabajo de sus integrantes, a fin de procurar más espacio para las labores jurisdiccionales.”*⁶ Esto permitió proyectar - inicialmente- como producto entregable, una “Propuesta de reforma de competencias para debatir en Corte Plena”, a fin de que ese órgano valorase el planteamiento que le permitiría concentrarse en el rol directivo.

⁶ Acta 1 de Constitución del Proyecto.

Conformación del primer equipo interdisciplinario de trabajo.

Ahora, en vista de que cualquier cambio sobre las competencias actuales de Corte Plena impactaría a otros órganos de gestión -modificando entonces el esquema actual de administración del Poder Judicial, tal y como había advertido el Magistrado Rueda-, esto obligaba a ponderar adecuadamente la mayor cantidad posible de aristas en la construcción de las soluciones. Por ello, el coordinador determinó la necesidad de incorporar nuevos miembros al grupo, a fin de allegar visiones pluridimensionales que permitirían soluciones más integrales a las problemáticas existentes, para lo cual se procuró ubicar a personas asentadas en distintos sectores del ámbito de gestión, con vasta experiencia y conocimiento del andamiaje y funcionamiento integral del Poder Judicial. En consecuencia, fueron invitados las Directoras y el Director institucionales, un representante del Consejo Superior, dos integrantes del ámbito jurisdiccional, el Director del Despacho de la Presidencia y la Secretaria del Poder Judicial.

Además, también se juzgó necesario incluir la visión diagnóstica independiente que podía aportar el Estado de la Justicia y el enfoque de un agente externo vinculado con el sector justicia a nivel regional, esto es, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

De todos ellos, las siguientes personas aceptaron la propuesta de incorporarse a este primer equipo de trabajo: Ana Eugenia Romero (Directora Ejecutiva), Nacira Valverde (Directora de Planificación), José Luis Bermúdez (Director de Gestión Humana), luego sucedido por Roxana Arrieta (en ese mismo cargo), Kattia Morales (Directora de Tecnologías de la Información), Carlos Montero (integrante del Consejo Superior), Adriana Orocú (integrante de la Judicatura y Presidenta de la Asociación Costarricense de la Judicatura), Yazmín Aragón (integrante de la judicatura y especializada en el Derecho Público) Evelyn Villarreal (Directora del Informe del Estado de la Justicia), Róger Mata (Director del Despacho de Presidencia), Silvia Navarro (Secretaria General) y Rosalena González (letrada de la Sala Primera), quienes junto con los magistrados previamente referidos acometieron la tarea de construir el plan que permitiría concentrar a Corte Plena en función de gobierno y dirección institucional.

Etapa inicial y principios orientadores de las propuestas

Al comienzo de la fase de construcción de las propuestas, se determinó que el primer paso a seguir supondría realizar un mapeo exhaustivo de las competencias constitucionales y legales asignadas a Corte Plena. El ejercicio permitió identificar más de 80 potestades extraídas de un elenco de -aproximadamente- 125 normas ubicadas en la Constitución Política, Ley Orgánica del Poder Judicial, Estatuto de Servicio Judicial, Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley de Creación de la Escuela Judicial, Código Procesal Penal, Código Procesal Civil, Reforma Procesal Laboral y Código Procesal Contencioso Administrativo. Esto permitió también su sistematización por áreas, ubicando las siguientes: gobierno, nombramientos, administrativa/ejecutiva (microadministración), jurisdiccional, emisión de reglamentos y potestad disciplinaria.

Con base en ese insumo se definió la metodología de trabajo, según la cual se realizarían reuniones conjuntas para analizar cada una de esas competencias y definir -de manera consensuada- si correspondían a tareas propias del nivel de gobierno (encargado de la dirección y definición de políticas y lineamientos estratégicos), o si, por ubicarse fuera de esos linderos, debían trasladarse a otros órganos. Por recomendación de la Magistrada Rojas, el grupo definió, desde el comienzo, una serie de máximas que debían inspirar las propuestas, a efecto de lo cual, por consenso, se definieron los siguientes principios.

- **Perfil de puestos.** Todos los integrantes de los Consejos, Comisiones y jerarquías institucionales deben contar con un perfil que defina las competencias, habilidades y requerimientos.
- **Publicidad de los nombramientos.** Todos los nombramientos que realicen los distintos órganos deben concretarse mediante concurso, aplicando criterios técnicos de selección, mediante votaciones públicas (el carácter público de las votaciones no incluye las deliberaciones).
- **Alternatividad y representatividad.** Se materializarán, en las propuestas, los principios constitucionales de alternatividad y representatividad en el ejercicio del poder. Sobre este punto, el Magistrado Fernando Castillo estimó que el principio de alternatividad debe entenderse como la posibilidad de someter el

puesto a elección, lo cual significa que la persona que lo ocupa en un momento determinado podrá reelegirse.

- **Rendición de cuentas.** Será una obligación aparejada al ejercicio del cargo.
- Eficiencia y eficacia en la prestación del servicio y cumplimiento de las potestades legales.
- **Balance de pesos y contrapesos.** La distribución de las competencias entre los órganos de gestión deberá procurar el balance entre los agentes superiores e inferiores, a fin de que los criterios técnicos gocen de las condiciones necesarias para su fortalecimiento e independencia.
- **Legalidad.** El rediseño de la arquitectura de los órganos de gestión debe dotar de rango legal a todos los que carecen de ese estatus. Esto deberá acompañarse de la indicación de sus atribuciones. Lo anterior favorecerá su responsabilidad y dotará de estabilidad a las reformas.

Luego de esa definición, el análisis de las competencias se acometió entre sesiones y encerronas. Al efecto tuvieron lugar 12 sesiones de trabajo (15 de noviembre, 21 de noviembre, 29 de noviembre y 6 de diciembre de 2017, 7 de febrero, 23 de febrero, 8 de marzo, 4 de abril, 29 de agosto, 12 de septiembre, 3 y 10 de octubre de 2018) y cinco encerronas (28 de abril, 1 de mayo, 1 y 29 de junio y 4 de agosto de 2018). A lo largo de esas fechas también tuvieron lugar algunas reuniones con subgrupos (verbigracia las Directoras institucionales), para crear planteamientos específicos sobre algunas competencias cuyos acuerdos resultaban más complejos o requerían de mayor estudio.

Las propuestas concertadas a las que se arribaba en cada sesión, respecto de cada facultad a cargo de Corte, permitieron extraer un denominador común en ellas. Los integrantes no visualizaban el proyecto a partir de una mera sustracción de determinadas competencias de gestión del órgano de gobierno y ulterior reparto entre otros agentes, sino que percibían la inminente necesidad de procurar una reestructuración del esquema de gobierno, gestión y administración del Poder Judicial, de manera sistémica, articulada y transversal. Esto se acentuaba al constatar que luego del consenso en torno al necesario traslado de una determinada potestad, surgían reflexiones sobre las propias deficiencias y áreas de mejora del órgano receptor.

Lo anterior generó la necesidad de hacer una valoración profunda del organigrama institucional existente, a fin de que el proyecto abarcara la mayor cantidad posible de agentes de gestión y, de ese modo, planteara una solución integral y coherente pues, de lo contrario, la propuesta entrañaría un mero traslado de sede de los problemas existentes.

Ante este escenario se determinó la conveniencia de invitar a agentes externos para conocer, de primera mano, sus propuestas en torno a dos aspectos; proyectos externos de reformas al Poder Judicial, o bien; procesos exitosos de reorganización de esquemas de gobierno en el sector público. Así, el 7 de febrero de 2018 se recibió al profesor Walter Antillón Montealegre quien presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma del gobierno judicial denominado “Proyecto de Ley de Bases y Garantías de la Independencia y Autonomía de la Función Judicial”. El profesor Antillón aportó su visión de la estructura y composición de un Consejo de la Judicatura como órgano plural (17 integrantes), con integración de representantes de diversos sectores, concebido como agente encargado del gobierno del Poder Judicial. Don Alex Solís Fallas fue el segundo invitado, quien expuso, el 23 de febrero siguiente, su concepción sobre el tipo de gobierno que debería tener el Poder Judicial dentro de su proyecto de nueva Constitución. El 8 de mayo, Alfredo Chirino, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, señaló sus preocupaciones en torno a la consistencia y profundidad de las reformas proyectadas en el marco de la crisis institucional, dando cuenta de la urgencia de plantear iniciativas de gran calado. Finalmente, el 4 de abril, Marta Acosta, Contralora General de la República y Maritza Sanabria, Jefa de la Unidad de Gobierno Corporativo de la Contraloría, refirieron la experiencia de modernización del sistema de gestión de esa institución, concretado en la adopción de un esquema de “gobierno corporativo”, en el que, entre otras características, fueron definidas sus políticas de gobierno corporativo, se revisa continuamente el alineamiento de la gestión al plan estratégico, se desarrolla una constante revisión del entorno institucional para responder de manera proactiva a sus exigencias y se cuenta con un robusto control preventivo de riesgos institucionales. En esta misma oportunidad la coordinadora del Informe del Estado de la Justicia -Evelyn Villarreal- señaló que en sus investigaciones había podido detectar, entre otras disfunciones de la organización, un excesivo presidencialismo en la gestión del Poder Judicial.

Etapa intermedia (diagnóstico de Corte)

Luego de hacer acopio de todas estas visiones externas, las personas integrantes del equipo de trabajo coincidieron en una especie de diagnóstico global de las múltiples áreas de mejora que identificaban para la Corte Plena. Al respecto, coincidieron en que este órgano presenta; excesiva lentitud y enorme dificultad para la toma de decisiones, así como un recargo de múltiples tareas operativas (disciplina, microadministración, nombramientos de puestos ajenos al ámbito de gobierno y gestión). También se determinó que su dinámica de gestión de los intereses institucionales, mediante la vía de las comisiones, favorece la dispersión, pues no se constata su vinculación o alineamiento con las definiciones estratégicas, a lo que se aúna la creación de dependencias y comisiones sin la debida justificación técnica o la revisión de si el tema, asunto o área de interés, puede ser asumido por la administración formal. Asimismo, se notó la ausencia de una definición suya respecto de las políticas de identificación, administración y atención de los riesgos generales que comprometen la consecución de los objetivos del conglomerado judicial.

A la luz de esta situación, se concluyó la urgencia de sustraer de su marco de potestades actuales, las vinculadas a temas operativos, nombramientos de puestos de carácter no estratégico y régimen disciplinario, al tiempo que se exploraban opciones para evitar la dispersión de intereses y la proliferación de las comisiones como mecanismos alternos de ejercicio del poder. Ahora, al coincidir que esas competencias en torno a nombramientos no estratégicos, disciplina y temas operativos debían trasladarse a otros órganos, surgieron nuevas dificultades, pues de recomendar tan sólo un mero desplazamiento de competencias, la sostenibilidad de la solución sería insuficiente a corto plazo, en virtud de que los órganos hacia los que deberían trasladarse esas funciones -Consejo Superior, Consejo de la Judicatura, por citar algunos de ellos-, también arrastraban sus propias deficiencias, que de no ser atendidas y solucionadas, derivarían en la falta de sostenibilidad de las soluciones más allá del corto plazo.

Etapa intermedia (diagnóstico de los órganos de gestión)

Teniendo en cuenta, entonces, que cada uno de los órganos vislumbrados como potenciales receptores de esas competencias presentaban, a su vez, deficiencias propias, se hizo absolutamente necesario revisarles y reestructurarles, a fin de colocarles en condiciones óptimas para atender sus competencias habituales y, especialmente, las que adquirirían ante el traslado de atribuciones de Corte hacia otros órganos.

Ante este escenario, se determinó la conveniencia de detener temporalmente el análisis de las competencias a cargo de Corte Plena que venía efectuándose previamente, para examinar el rol, facultades, integración, mecanismos de designación, funcionalidad, eficacia y eficiencia de los órganos de gestión institucionales, todo ello con la intención de construir esa propuesta sistémica e integral.

Al efecto, se analizó en primer término el Consejo Superior. Esto permitió afinar su función dentro del entramado institucional, el perfil de sus integrantes y sus mecanismos de designación. También se ponderó la saturación de sus agendas, la incidencia del voto de cada consejero y la necesidad de considerar las particularidades de algunos ámbitos -Ministerio Público, Defensa y Organismo de Investigación Judicial- en la toma de sus decisiones. Luego se debatió sobre cuál debía ser su nuevo rol a partir de su subordinación a un órgano concentrado en funciones de dirección macro, así como la urgencia de eliminar la “cultura” institucional de que múltiples definiciones pasan por el Consejo Superior, en perjuicio de un adecuado empoderamiento y responsabilidad de las distintas Direcciones Administrativas⁷.

En torno a la Presidencia y su Despacho se coincidió en la necesidad de potenciarles como articuladores de las definiciones de Corte Plena y del Consejo Superior dentro del ámbito de sus competencias. Además, se revisó la pertinencia de mantener la adscripción de la Sección de Cooperación y Relaciones Internacionales, Protocolo y

⁷ Entendiendo por éstas a la Dirección Ejecutiva, Dirección de Planificación, Dirección de Gestión Humana y Dirección de Tecnologías de la Información.

Relaciones Públicas y Prensa y Comunicación Organizacional, pues tal ubicación facilita la coordinación de las funciones de esas áreas. También se analizó la pertinencia de trasladar al Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional a un órgano especializado en temas de judicatura.

Un análisis similar al efectuado con el Consejo Superior se replicó respecto del Consejo de la Judicatura, en tanto se definió cuál debería ser su nuevo rol, competencias asociadas y perfil de sus integrantes. También se examinó su interrelación con las comisiones jurisdiccionales, la Escuela Judicial, el Centro de Apoyo Coordinación Mejoramiento de la Función Jurisdiccional y con el Departamento de Carrera Judicial de gestión Humana.

En lo que corresponde a las Salas de la Corte se ubicó la pertinencia de normalizar la práctica actual de formularles consulta obligatoria en cualquier definición que incida -exclusivamente- en alguna de ellas.

A partir del estudio de las funciones actuales del Consejo de Personal surgieron dudas sobre el sentido de su permanencia. Para formarse un mejor criterio se entrevistó a Francisco Arroyo (ex Director de Gestión Humana), Román Solís (magistrado) y José Rodolfo León (Juez de Apelaciones en materia civil y magistrado suplente de la Sala I), estos dos últimos en su condición de integrantes actuales de ese Consejo. Esto permitió comprender su cariz de “potenciador político” de las definiciones técnicas de Gestión Humana ante los órganos decisores, lo que llevó a revisar la conveniencia y oportunidad de mantener estructuras con esa “funcionalidad”. Tal circunstancia, además, hizo volver los ojos hacia la necesidad de empoderar a todas las Direcciones -por igual- en los temas técnicos de sus respectivas competencias. Por ello se constató la necesidad de dotarles de la posibilidad de concurrir al Consejo Superior para exponer, de viva voz, sus criterios (posibilidad reservada, hasta ahora, únicamente para la Dirección Ejecutiva), al tiempo que también se procuró ubicar los temas cuya resolución, en única instancia, podía serles confiada y aquéllos que, por sus características o sensibilidad, precisaban una revisión por parte de ese Consejo.

Para la revisión del Consejo Directivo de la Escuela Judicial, de las funciones de la propia Escuela y de las tareas de todas las Unidades de Capacitación de los respectivos ámbitos, fue aprovechada la experiencia directa del coordinador de este grupo como Presidente de ese Consejo, quien propició un análisis crítico de su conformación actual.

En este Consejo existe representación de las distintas áreas que en un momento histórico requerían de capacitación (jurisdiccional, órganos auxiliares y Gestión Humana). Sin embargo, en la actualidad, la Escuela Judicial sólo se ocupa de la capacitación de las personas juzgadoras, técnicos judiciales y los integrantes del Organismo de Investigación Judicial. Por ello se concluyó la escasa utilidad de su integración y, además, del órgano. En su lugar se plantea la necesidad de establecer un agente de coordinación entre las distintas Unidades de Capacitación para el mejor aprovechamiento de los recursos generales, sin que constituya un agente superpuesto a alguna de ellas. También se determinó la conveniencia de separar la capacitación del Organismo de Investigación Judicial de la Escuela Judicial y de establecer la subordinación técnica de esta última respecto del Consejo de la Judicatura.

En torno a las Comisiones se realizó un minucioso escrutinio de su desorganización, falta de control y proliferación. El análisis de su variedad permitió corroborar que constituyen herramientas que han provocado la dispersión de los intereses -y recursos- institucionales, lo que obligaba a construir una propuesta que permita controlarlas, organizarlas y efectivizarlas.

Respecto de las Secretarías Técnicas se debatió en torno a su constitución como satélites de gestión no engranados diáfananamente en las interrelaciones institucionales, por lo que se precisa de incorporarlos de manera clara en la estructura, luego de una adecuada revisión de sus roles.

Al examinar a la Secretaría de la Corte se determinó su saturación y la necesidad de poner en marcha las recomendaciones de reorganización realizadas por la Dirección de Planificación.

Por otra parte, el Tribunal de la Inspección fue abordado **únicamente** para efectos de hacer propuestas en lo que se refiere a la potestad disciplinaria a cargo de Corte Plena y el nombramiento de los Inspectores, en tanto **existe un grupo** homólogo que está **trabajando integralmente el tema**.

Una vez completado este proceso de construcción de propuestas para los órganos de gestión institucionales, el grupo retomó el análisis de las competencias de Corte

pendientes de examinar.⁸ Las propuestas concertadas respecto de todos estos órganos dieron lugar a un planteamiento sistemático e integral, en el cual se definen las potestades que, por corresponder a un rol de gobierno y dirección, permanecen -o requieren explicitarse- como atribuciones de Corte y las que deberán trasladarse por ser consustanciales a órganos de gestión, los que, a su vez, también fueron adecuados a un nuevo esquema general de gobernanza orientado hacia la eficiencia, eficacia, profesionalización, transparencia y representatividad.

De previo al cierre de esta fase de trabajo, dos de las directoras institucionales -Nacira Valverde y Kattia Morales- hicieron sendas reflexiones sobre la pertinencia de potencializar las funciones de la Oficina de Control Interno, con el objeto de que la propuesta de gobierno considerase la arista de los riesgos institucionales que podrían afectar el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, puntualizaron la conveniencia de revisar las propuestas a la luz de las herramientas del “gobierno corporativo” porque el trabajo realizado hasta entonces, en criterio de ambas, encajaba dentro de ese concepto. En vista de que este tema había sido expuesto previamente por la Contralora General -Marta Acosta- y la encargada de la Unidad de Gobierno Corporativo de esa Institución -Maritza Sanabria- (en referencia al proceso experimentado por esa institución), el Magistrado Molinari decidió explorar los aportes adicionales que estos dos elementos (control interno y gobierno corporativo), podrían generar en la propuesta.

Etapa final

En esta fase, según fue señalado, se determinó la conveniencia de revisar todo el planteamiento a la luz de los aportes del “gobierno corporativo” y de la Ley General de

⁸ En la “Sección III. Diagnósticos y propuestas generales para cada órgano”, se expondrán los diagnósticos obtenidos de los Informes de la Dirección de Planificación, del I y II Informe del Estado de la Justicia y el derivado del trabajo del grupo inicial de Gobierno Judicial. En esa Sección también se detallará cuál habrá de ser su nuevo rol, así como sus competencias medulares y áreas de mejora.

Control Interno. El primer paso por seguir suponía una aproximación a ambos temas, para lo cual se conformó un nuevo equipo de trabajo.

Integración del segundo grupo de trabajo

El coordinador de la agrupación determinó la necesidad de integrar otra agrupación que se nutriera de la experiencia de funcionarios expertos en gobierno corporativo y control interno. Al efecto la Directora de Tecnología de Información sugirió a Michael Jiménez, Jefe del Subproceso de Normas y Estándares de Tecnologías de la Información, quien, por sus funciones y cualificación profesional reunía ese perfil. En virtud de la experiencia y conocimientos del señor Jiménez, el Magistrado Molinari y Rosalena González - letrada de la Sala Primera quien había venido realizando la gestión del proyecto del grupo 8- comenzaron una aproximación gradual y progresiva a ambas nociones. A fin de formar un cuadro muy completo de esos temas, también se procuraron asesorías adicionales de otras personas expertas.

Al efecto, en esa línea, se contó con la asesoría de Roy Díaz, Subauditor Interno del Poder Judicial, familiarizado con el tema de gestión de riesgos y gobierno corporativo. También fue recibida una capacitación sobre el marco de origen, evolución, pilares y utilidad del sistema de control interno, impartida por Nuria Zumbado, exfuncionaria de la Contraloría General de la República y consultora internacional, quien además colaboró en el desarrollo de la Unidad de Gobierno Corporativo de la Contraloría.

Finalmente, también se contó con la asesoría de Maritza Sanabria y Enrique González, Jefa y funcionario de la Unidad de Gobierno Corporativo de la Contraloría, respecto a propuestas preliminares que les fueron formuladas por parte de este segundo grupo.

El estudio directo de la Ley General de Control Interno, el análisis de documentos académicos sobre gobierno corporativo⁹ y las asesorías descritas permitieron formarse

⁹ En este estudio fueron analizados los siguientes textos: Principios de Gobierno Corporativo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2004; Directrices sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, OCDE, 2011; “Corporate Governance in the Public Sector”, Ian Jordan, “Observatoire de la Société Britannique”, no. 16, 2014; Prácticas de Gobierno Corporativo en Entidades del Sector Público, Boletín de Gobierno Corporativo, Deloitte,

un marco conceptual en torno a la figura que conviene tener en cuenta, pues justifica la propuesta construida por este segundo grupo.

Contexto general y local del “gobierno corporativo”

Los principios y buenas prácticas aglutinados en la noción de “gobierno corporativo” se gestaron a partir de crisis financieras de empresas del sector privado, acontecidas en el primer tercio del siglo pasado. En sus inicios se orientó como una herramienta para generar confianza en los inversores, respecto de la retribución que obtendrían al confiar su capital a una determinada empresa financiera. La confianza se gestaba a partir de la divulgación de su modelo de gobierno y gestión, así como de la identificación y administración de los riesgos que podían incidir negativamente en el negocio, todo lo cual propiciaba un esquema transparente, eficiente y proactivo, generador de un sano balance entre dirección de la empresa y control de los terceros interesados.

Este modelo de organización adquirió mayor difusión a partir de que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) difundiera sus “Principios de Gobierno Corporativo” y alcanzaron importante reconocimiento entre sus integrantes, así como, también, en países no miembros¹⁰. Su alta proyección devino del enorme

México, 2010; Estructuras de Gobierno Corporativo en el Sector Público, Deloitte, México, 2010; ¿Qué es el Gobierno Corporativo?, Tomado de <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/que-es-el-gobierno-corporativo.html>, Deloitte, España; Panorama General del Buen Gobierno, Banco Mundial, 2018; Análisis de la construcción e implementación del modelo de gobierno corporativo en la Contraloría General de la República, Enrique González, 2018; Juntas directivas en el desarrollo del gobierno corporativo, María Andrea Trujillo y otros, Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA. Bogotá, 2015; Guía ECIIA/FERMA sobre la 8va. Directiva de Derecho de Sociedades de la Unión Europea, Artículo 41, 2010; Gobierno Corporativo: generador de confianza, Allan Saborío, La República, 4 de septiembre de 2017; Políticas de Buen Gobierno Corporativo, Contraloría General de la República, 2009; Normas de Control Interno para el Sector Público, Contraloría General de la República, 2009; Declaración de Posición: Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control, The Institute of Internal Auditors 2013; Estándar Internacional para el Gobierno de las TI, International Standards Organization. ISO 38500, 2015; Nuevos riesgos, nuevas estrategias Actualización COSO ERM, tomado de <https://www.pwc.com/mx/es/coso-erm-framework.html> PwC México, 2017; Ley General de Control Interno.

¹⁰ Sobre este dato puede consultarse la siguiente dirección electrónica: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>

potencial de la figura para la generación de entornos económicos saludables y propicios para el crecimiento económico. Desde entonces, instituciones como el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional han dedicado esfuerzos para impulsar los esquemas de gobierno corporativo, intención que ha sido replicada, en consecuencia, en los sectores económicos y académicos locales e internacionales.

Ahora, su aplicabilidad no se constriñe al ámbito financiero privado, pues la propia OCDE no sólo ha emitido directrices sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas¹¹ -con independencia de su carácter financiero-, sino que sus herramientas - según zanja la propia Organización-, también reportan valor para el ámbito público.¹² Por su parte, los países del Reino Unido fueron los pioneros en aplicarla de manera exitosa en sus organizaciones del sector público, seguidos luego por los Estados Unidos.¹³

Esto resulta confirmado por la transnacional Deloitte, quien en sus Prácticas de Gobierno Corporativo en Entidades del Sector Público ha puntualizado: *“Ante la necesidad de implementar prácticas que permitan fomentar la adecuada gobernabilidad de las entidades públicas encontramos al gobierno corporativo. El gobierno corporativo es un mecanismo que sirve de guía y contrapeso a la administración de las entidades para asegurar la transparencia en sus operaciones, los resultados de una buena gestión y la eficiencia en los productos y servicios que se ofrecen. Apoyadas en este mecanismo, las entidades públicas pueden realizar una actividad independiente, objetiva y de fortalecimiento a su administración para agregar valor y mejorar sus operaciones. El hecho de que las entidades públicas sean distintas de las empresas privadas no implica que la administración de las mismas tenga que ser diferente. De*

¹¹ Ver al respecto las “Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas” en la dirección electrónica: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf> que datan del año 2011 y tienen sucesivas revisiones.

¹² Ver al respecto los “Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE” en la siguiente dirección electrónica: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/37191543.pdf>, página 3.

¹³ Estos datos pueden consultarse en el artículo “Corporate Governance in the Public Sector” publicado por Ian Jordan en el “Observatoire de la Société Britannique”, pp. 37-50. Documento consultado en su versión digital en la siguiente dirección electrónica: <https://journals.openedition.org/osb/1706>

hecho, la gobernabilidad de éstas requiere que se lleve un proceso mucho más estricto, ya que todos los recursos que se utilizan y los beneficios que se obtienen pertenecen a los terceros involucrados, es decir a todos los ciudadanos.”¹⁴

Ahora bien, el éxito y enorme difusión de los esquemas de gobierno corporativo provienen de sus resultados. Según esa misma empresa consultora, sus mayores aportes se traducen en que las organizaciones obtienen mayor competitividad, eficiencia y transparencia.¹⁵ El Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno del Banco Mundial añade como una de sus bondades la creación de instituciones responsables¹⁶ en tanto que otras personas vinculadas a la temática destacan su utilidad para la generación de confianza¹⁷.

En el ámbito costarricense y, específicamente, en el sector financiero local, el modelo goza de extendida aceptación entre intermediadores y reguladores pero la experiencia no se agota en ellos, pues también la Contraloría General de la República se ha decantado por este esquema de gobierno. Además, es preciso recordar que el gobierno actual definió el proceso de adhesión a la OCDE como “política de Estado” y el trámite de incorporación supone que el país será sometido a evaluaciones técnicas, entre otras 21 áreas, en la del gobierno corporativo, según informa el Ministerio de Comercio Exterior.¹⁸

¹⁴ Ver al respecto: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/Gobierno-Corporativo/practicas-gobcorp-en-sector-publico.pdf> Captura del 11 de febrero de 2019 a las 14:37 horas.

¹⁵ Según reporta la transnacional Deloitte en su artículo “Estructuras de Gobierno Corporativo en el Sector Público”, que puede consultarse en la dirección electrónica: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/Gobierno-Corporativo/estructuras-gobcorp-verano-2010.pdf>

¹⁶ Consultar en torno al punto la siguiente dirección electrónica: <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>

¹⁷ Así lo reportó Alan Saborío, Socio Director de Deloitte en un artículo publicado en la versión digital de La República el 04 de septiembre del año 2017 que puede constatarse en este enlace: <https://www.larepublica.net/noticia/gobierno-corporativo-generador-de-confianza>

¹⁸ Al respecto puede consultarse la siguiente dirección electrónica del Ministerio de Comercio Exterior: www.comex.go.cr/proceso-ingreso-ocde/

En el sector público, la Contraloría General ha sido pionera al inclinarse por un esquema de gobernanza que incorpore las herramientas del gobierno corporativo¹⁹. A finales de la década de los 90 inició un proceso de modernización en procura de construir una mejor manera de gestionarse y responder a los requerimientos de su entorno. El proceso de autoanálisis les condujo a decantarse por utilizar las herramientas de este modelo de organización, iniciativa cristalizada en el año 2009 mediante sus “Políticas de Buen Gobierno Corporativo”²⁰, que dotaron de contenido a su reorganización integral, mediante la demarcación de los linderos de su direccionamiento estratégico en línea con una gestión íntegra, transparente y responsable. A nivel estructural el gobierno corporativo fue concebido como un macroproceso, conformado por “(...) *el conjunto de procesos por medio de los cuales toda la organización es dirigida, administrada y controlada, bajo los valores de excelencia, respeto, justicia, integridad y compromiso*”.²¹

A partir de la emisión de sus políticas, entre otros cambios sustanciales, convirtieron la antigua División de Estrategia Institucional en una nueva Unidad de Gobierno Corporativo, a la cual se le asignaron los procesos de monitoreo del entorno (identifica hechos relevantes que inciden en la toma de decisiones de la institución a nivel estratégico, táctico u operativo), planificación institucional, diseño organizacional (asegura el alineamiento de la organización a sus definiciones estratégicas), mejora continua y gestión del aprendizaje organizacional, al tiempo que se definió su participación en el proceso de asesoría interna en las áreas de su competencia.²² Esta Unidad (que no tiene un rol de Gerencia) se estableció como un órgano dependiente del Despacho Contralor pero constituye un “*componente transversal de la gestión institucional, en aras de que cualquier acción que implemente la organización vaya dirigida a materializar las ideas rectoras y lineamientos estratégicos vigentes*”.²³

¹⁹ De eso da cuenta GONZÁLEZ ROLDÁN (Enrique), Análisis de la construcción e implementación del modelo de gobierno corporativo en la Contraloría General de la República, Trabajo de Investigación aplicada para optar por el grado de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública, Universidad de Costa Rica, 2018.

²⁰ Estas Políticas pueden consultarse en el Anexo 2 de este documento.

²¹ Ver al respecto las Políticas de Buen Gobierno Corporativo de la Contraloría General de la República, página 3.

²² <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/organigrama/ugc.html>

²³ Ver GONZÁLEZ ROLDÁN, Op. Cit., pp. 64-65.

Las entrevistas realizadas con Marta Acosta (Contralora General) Maritza Sanabria (Jefa de la Unidad de Gobierno Corporativo) y Enrique González (funcionario de esa Unidad), dieron cuenta de la eficacia del modelo instaurado para tener una institución unidireccional, con fluida comunicación interna, eficaz, eficiente, proactiva, transparente y responsable.

Ahora bien, teniendo en cuenta todo este contexto en torno al gobierno corporativo, sus beneficios, difusión y experiencias de adopción, correspondía resolver si era un esquema que resultase de utilidad para el Poder Judicial y si tenía relación -y de qué tipo- con el trabajo realizado hasta entonces por el primer equipo interdisciplinario, según habían adelantado Nacira Valverde y Kattia Morales. Para ello, debía tenerse claridad sobre cuáles eran sus implicaciones o, dicho de otro modo, qué componentes definen a cualquier modelo de gobierno corporativo, pues ello permitiría determinar si era una propuesta adaptable al Poder Judicial y al requerimiento de concentrar a Corte Plena en la dirección de la política general. Además, en caso de respuestas positivas a esas interrogantes, si una eventual propuesta de “gobierno corporativo judicial” suponía -o no- aspectos adicionales al trabajo completado hasta entonces por el primer equipo interdisciplinario del grupo 8.

Concepto de gobierno corporativo, pilares y revisión del planteamiento hecho por el primer grupo de trabajo

Para deslindar los elementos consustanciales al gobierno corporativo, era necesario tener claridad sobre lo que expertos en el tema han definido sobre la figura.

La OCDE le describe como “los procedimientos y procesos de conformidad con los cuales una organización es dirigida y controlada.” Según esta Organización “(...) la estructura del gobierno corporativo especifica la distribución de derechos y responsabilidades entre los distintos participantes de la organización y establece las

reglas y procedimientos para la toma de decisiones.”²⁴ Por su parte, la empresa transnacional Deloitte le explicita como “(...) el conjunto de normas, principios y procedimientos que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos de gobierno de una empresa (...) y estipula las reglas por las que se rige el proceso de toma de decisiones (...) para la generación de valor.”²⁵ Ahora bien, en el ámbito local, la Contraloría General de la República señala que su gobierno corporativo: “(...) procura la existencia y la puesta en práctica de mecanismos que permiten el balance entre la gestión y su control, con el fin de que las actuaciones y decisiones institucionales busquen el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de los requerimientos de sus clientes”, a efecto de lo cual lo concibe como “(...) el conjunto de procesos por medio de los cuales toda la organización es dirigida, administrada y controlada, bajo los valores de excelencia, respeto, justicia, integridad y compromiso.”²⁶ Ese mismo órgano definió gobierno corporativo, en las normas de Control Interno para el Sector Público, como: “Sistema de normas, prácticas y procedimientos por el cual la institución es dirigida y controlada, incluyendo la regulación de las relaciones que se producen al interior de una institución y la conducción de las que se mantengan con sujetos externos”.²⁷

Todas las definiciones -tanto las citadas como las múltiples que se encuentran disponibles al respecto- permitieron identificar los siguientes elementos indispensables del gobierno corporativo.

1. **Dirección.** Corresponde a los procesos o esquemas de toma de decisiones y distribución de derechos y responsabilidades entre los agentes de la organización.
2. **Gestión.** Permite revisar y adecuar el funcionamiento de todos los órganos.

²⁴ Traducción propia de la versión original en inglés ubicada en el “Glossary of Statistical Terms” de la OCDE que puede consultarse en la dirección: <https://stats.oecd.org/glossary/alpha.asp?Let=C>

²⁵ Definición extraída de la dirección <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/que-es-el-gobierno-corporativo.html> -

²⁶ Ver Anexo 2. Políticas de Gobierno Corporativo. Contraloría General de la República, p. 2.

²⁷ Ver al efecto las “Normas de Control Interno para el Sector Público” emitidas por la Contraloría General de la República, p. 32. Este documento obra en el Anexo 6.

3. **Control.** Se ocupa de asegurar que la institución cumpla con sus competencias, objetivos y definiciones estratégicas.

Estos elementos se juzgaron absolutamente adecuados, pertinentes y coincidentes con el objetivo trazado por Corte de concentrar al órgano de gobierno en función de dirección”. Ahora, en vista de las especificidades del servicio de administración de justicia, el modelo de gobierno corporativo propuesto debía considerar que todo el entramado de agentes administrativos responda al objetivo de dotar de las condiciones necesarias -e idóneas- para el ejercicio efectivo de la potestad jurisdiccional. Una de las condiciones estructurales indispensables para que esto tenga lugar, es la garantía de independencia de la persona juzgadora. Por ello, se estima necesario establecer un cuarto pilar para establecer un planteamiento de gobierno corporativo para el Poder Judicial, que corresponde a:

4. Independencia. La independencia judicial, como garantía constitucional en beneficio de las personas usuarias del servicio de administración de justicia, constituye un pilar del sistema democrático y del Estado de Derecho. Esta garantía se bifurca en dos orientaciones. La primera; independencia del Poder Judicial respecto de los otros poderes del Estado en su organización, gobierno y gestión. La segunda; la independencia de las personas que administran justicia para la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento quiénes sólo estarán sujetas a la Constitución y al bloque de legalidad. Este planteamiento de gobierno corporativo y, en particular, su propuesta sobre control y alineamiento de la gestión operativa, no podrá afectar o limitar el ejercicio de las competencias sustanciales asignadas al Poder Judicial por el Constituyente y el legislador ordinario, en ninguna de ambas vertientes. Por el contrario, deberá propiciar este alto valor.

Teniendo en cuenta los tres pilares del gobierno corporativo en general y el que agrega esta propuesta de esquema de gobernanza corporativa para el Poder Judicial, en lo sucesivo se entenderá por “gobierno corporativo judicial” al **conjunto de políticas, lineamientos estratégicos, objetivos e ideas rectoras fijadas por el órgano de gobierno, que determinan el direccionamiento institucional, en alineamiento con lo cual deberán enrumbarse las decisiones, definiciones operativas y el modelo de organización de todos los agentes de gestión del conglomerado judicial, todo**

ello orientado a la efectiva prestación de un servicio de administración de justicia que garantice la independencia judicial, la transparencia y el control de las actividades institucionales.

Al confrontar los tres pilares clásicos del gobierno corporativo con el trabajo desarrollado por el primer grupo interdisciplinario, se constató que sus planteamientos coincidían plenamente con dos de ellos. En efecto, al examinar las competencias de Corte, el equipo determinó las que debía conservar por corresponder a un rol de **dirección**. Además, al analizar el resto de agentes de gestión, perfilar los puestos de sus integrantes y reorganizar sus competencias, redefinió los roles y perfiles del resto de la estructura institucional, para adecuar todo el sistema a un órgano de gobierno concentrado en su función consustancial y a agentes de gestión responsables, técnicamente solventes y más ejecutivos. Es decir, se remodeló la **gestión** del resto de los órganos. Con todo, en efecto, el trabajo del primer equipo completó dos de los componentes necesarios para un nuevo esquema de gobernanza desde el modelo del “gobierno corporativo”. Empero, en esa fase, no se articuló ningún planteamiento sobre el pilar de Control, pues al concluir el trabajo no se había percibido su conveniencia o necesidad.

A fin de determinar si el control institucional existente permitía la revisión continua y la adecuación del funcionamiento de los órganos de gestión a las definiciones del órgano de gobierno, debía realizarse un diagnóstico del control interno. Ese análisis, realizado por el segundo equipo de trabajo arrojó que, en efecto, el esquema de control de riesgos no desplegaba todas las potencialidades y utilidades que podría reportar para generar un sano balance entre la gestión y el control, pues funcionaba como un fin en sí mismo, trastocando su vocación instrumental, orientada a generar insumos que permitan no sólo la identificación y administración de los riesgos institucionales -de cada despacho y de la institución como un conglomerado-, sino también, dar cuenta del alineamiento -o descarrilamiento- de la gestión respecto del cumplimiento de las finalidades y

definiciones estratégicas.²⁸ Por ello este segundo equipo se abocó a desarrollar una propuesta para completar el último pilar del “gobierno corporativo judicial”.²⁹

²⁸ Al igual que se indicó para cada órgano diagnosticado por el primer equipo interdisciplinario, en este acápite sólo se enuncian, de manera general, los aspectos más relevantes, pues el detalle del diagnóstico de cada órgano, incluido control interno, se desarrolla en el acápite siguiente.

²⁹ Esta propuesta se encontrará luego del diagnóstico de Control Interno, que forma parte de la siguiente sección de este reporte.

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS GENERALES PARA CADA ÓRGANO ACTUAL

Señalado el proceso que condujo a este planteamiento, es necesario detallar las áreas de mejora ubicadas para cada órgano de gobierno y gestión del Poder Judicial, pues esto justifica las propuestas concertadas por el primer y segundo equipo de trabajo. Para ello, el esquema de exposición a seguir desarrolla, para cada agente de gestión, su diagnóstico y luego la propuesta que se formula desde esta idea de gobierno corporativo judicial.

Ahora, de previo, y con el objeto de colocar en contexto el nivel de alcance de la propuesta, conviene tener en cuenta la estructura administrativa actual con que cuenta la institución. La Dirección de Planificación lo revela en el siguiente organigrama institucional. De él, para efectos de este proyecto, interesa rescatar únicamente su ámbito administrativo.

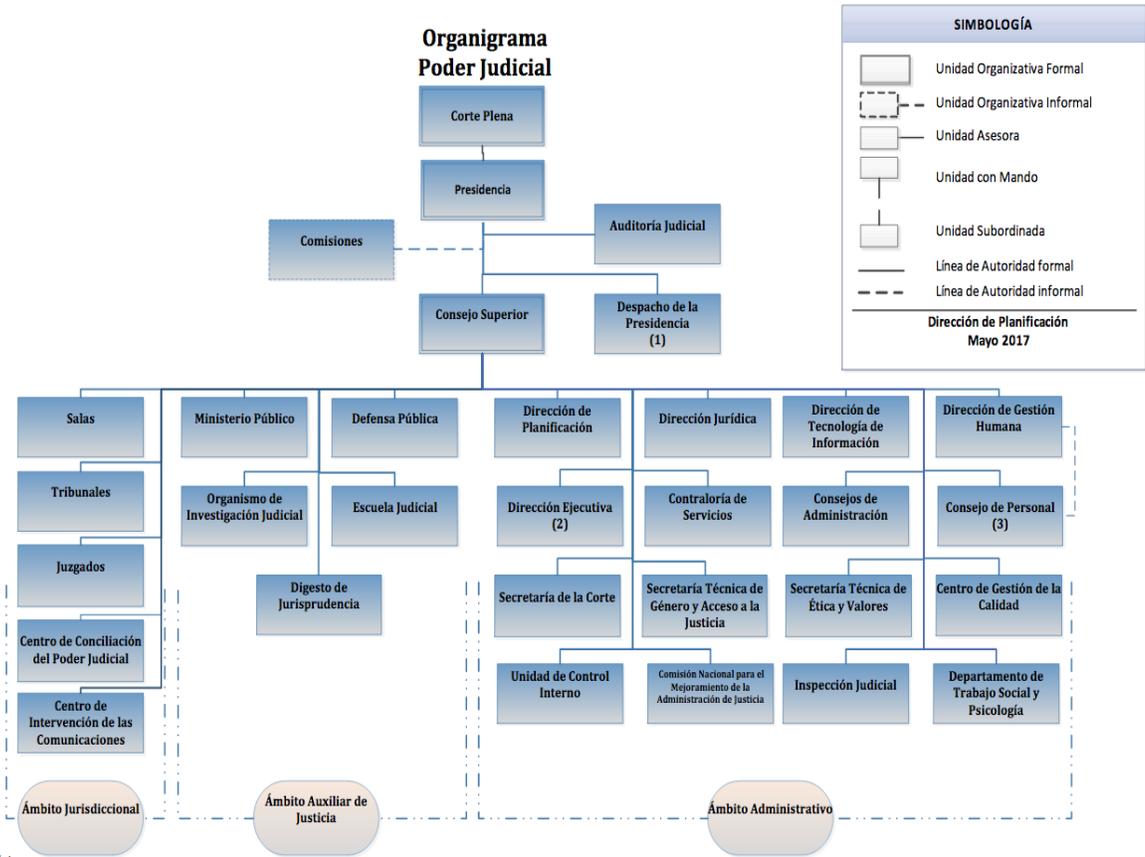
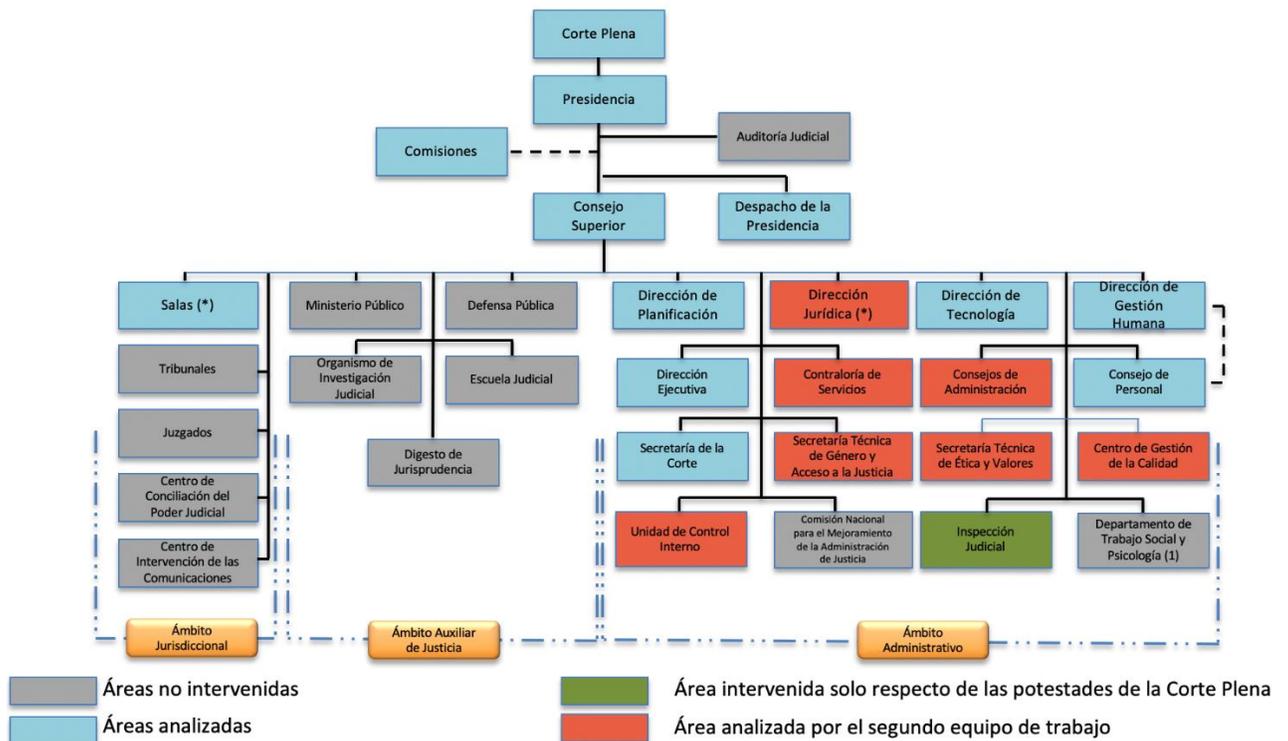


Figura 2. Organigrama general del Poder Judicial (Fuente: <https://pj.poderjudicial.go.cr/images/documentos/organigramas/generalPJ.pdf>)

El trabajo realizado por el primer grupo de trabajo y la propuesta de control construida por el segundo equipo, permitieron abarcar casi la totalidad de órganos de ese “ámbito administrativo” según se muestra en el siguiente modelo. En él se destacan los agentes examinados por el primer grupo mediante el color celeste, en tanto que los de tono naranja fueron analizados por el segundo equipo.



(*) Se trabajaron parcialmente.

(1) El Departamento de Trabajo Social y Psicología aunque en el organigrama actual se muestra en el Ámbito Administrativo, debe trasladarse al Ámbito Auxiliar de Justicia por los servicios que presta.

Figura 3. Representación de áreas intervenidas en el organigrama a partir de la base del organigrama general del Poder Judicial mostrado previamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, conviene evidenciar las áreas de mejora que fueron detectadas para cada uno de esos agentes de gestión, pues ello explica y justifica los cambios propuestos.

Al efecto, se presenta una síntesis diagnóstica construida a partir de tres fuentes. En primer lugar, el I y II Informe del Estado de la Justicia. En segundo término, los estudios de rediseño que ha tenido oportunidad de realizar la Dirección de Planificación, en tanto contengan elementos vinculados con un rediseño del gobierno corporativo. Finalmente, las visiones críticas y constructivas formadas individualmente por los integrantes de los grupos de trabajo, quienes acumulan considerables años de experiencia desde diversos sectores de la gestión del Poder Judicial, por lo que conocen -de primera mano- su

funcionamiento. En algunos casos, cada una de esas fuentes ha identificado áreas de mejora para un determinado órgano, por lo que se consignan los datos respectivos. En los supuestos en los que se omite alguna de ellas, obedece a que no ha abordado el órgano en análisis.

Ahora, en torno a esa última fuente, es preciso clarificar algunos aspectos. Durante la fase de revisión de las múltiples competencias de Corte, en las etapas inicial e intermedia, hubo propuestas que se decantaron por trasladar algunas de ellas a otros agentes del sistema de gestión, según fue señalado. Este ejercicio supuso también que se fueran evidenciando las debilidades y áreas de mejora de esos agentes receptores, lo cual, a su vez, generó propuestas para cada uno de ellos. Esos diagnósticos subyacentes en las propuestas no fueron rescatados en esas etapas. No obstante, siendo el sustento de los planteamientos en torno a esos agentes receptores, se detectó la necesidad de sistematizarlos -a posteriori-.

Así las cosas, de seguido se incluirá el diagnóstico que sustenta los planteamientos, el nuevo rol y las competencias nucleares propuestas para cada órgano de gobierno y gestión institucional examinado por los grupos de trabajo.

Corte Plena

Diagnóstico

El I Informe del Estado de la Justicia le señaló:

- Poco avance en los intentos de separar a la cúpula de la toma de decisiones administrativas, pese a la creación del Consejo Superior (p. 59).
- A pesar de la creación del Consejo Superior la Corte conserva potestades de decisión ante la coordinación que realizan los magistrados de más de 50 comisiones institucionales (p. 138).
- La Corte conserva y continúa ampliando su participación en la toma de decisiones gerenciales y administrativas (p. 137).

- A pesar de las reformas legales implementadas, el gobierno continúa “rígidamente vertical y centralizado”, pese a los intentos de desconcentrarlo (p. 138).
- No se han realizado estudios de seguimiento y evaluación de impactos que aporten datos estadísticos y técnicos que sirvan de apoyo para la formulación de las políticas judiciales (p. 137).

A su vez, el II Informe del Estado de la Justicia refirió que Corte:

- Enfrenta cuestionamientos sobre la manera en que gobierna (p. 27).
- Mantiene funciones administrativas al mantener los nombramientos de los puestos más altos de la judicatura y la decisión final sobre régimen disciplinario (p. 46)
- Luego de la creación del Consejo Superior no cedió el poder (p. 35), pues sus integrantes intervienen en la gestión administrativa a través de los distintos Consejos y Comisiones de trabajo (p. 46). Esto último, además, aumenta su carga de trabajo (p. 110).
- Carece de espacio para ocuparse de la definición estratégica y la supervisión del conglomerado (p. 112).
- Concentra el poder político y administrativo, lo cual pone en riesgo la independencia judicial interna (p. 35).
- Tiene una gran cantidad de asuntos de gestión a su cargo, generados por el crecimiento del tamaño y complejidad de la institución. (p. 35, 38 y 110).
- Precisa de una remodelación del gobierno judicial a efecto de lo cual debe reformarse su Ley Orgánica (p. 36).

La síntesis diagnóstica elaborada a partir de las propuestas del primer grupo de trabajo permite detectar las siguientes debilidades respecto del órgano de gobierno:

- Regulación de vieja data que no visualiza adecuadamente las competencias consustanciales del encargado del direccionamiento institucional y además le asigna funciones de órganos ejecutivos y administrativos.

- Un marco regulatorio y de responsabilidades excesivamente amplio, generador de distractores que impiden gobernar a partir de definiciones estratégicas y políticas generales.
- Necesidad de demarcar adecuadamente su rol de jerarca, definiéndole competencias que fortalezcan la gobernanza desde lo macro, esto es, la definición de lineamientos estratégicos.
- Sectorización de los intereses institucionales mediante Comisiones integradas por miembros de Corte, lo que dificulta el avance común en dirección de los objetivos estratégicos.
- Lentitud para la toma general de decisiones, dentro de lo que se incluye, entre otros aspectos, la emisión de reglamentos y disposiciones generales indispensables para el óptimo funcionamiento del resto de los órganos de gestión.
- Agendas extenuantes recargadas de temas operativos, ejecutivos u organizativos de nivel micro.
- Falta de control sobre los asuntos pendientes de examinar por parte de Corte Plena, y sobre el cumplimiento, revisión y evaluación de sus decisiones.
- Creación de comisiones sin el debido control de su vigencia, estado y cumplimiento de encargos.

Nuevo rol

Corte Plena estará concentrada en función de direccionar el rumbo institucional. Para ello, le corresponderá definir las políticas generales, lineamientos estratégicos, prioridades institucionales y valores del conglomerado del Poder Judicial, a efecto de lo cual conservará únicamente las atribuciones vinculadas -de manera directa o indirecta- con esas definiciones. Será el órgano responsable de realizar un control **macro** de la alineación de la gestión institucional a esas políticas y lineamientos. Su potestad reglamentaria estará acotada a determinados temas estratégicos. Las funciones de microadministración no serán de su competencia.

Competencias medulares

Le corresponderán, en esencia, la definición de las políticas, lineamientos, prioridades y valores institucionales estratégicos del funcionamiento y de las competencias del Poder Judicial, así como las políticas del buen gobierno corporativo del conglomerado. De igual modo, será la encargada de la aprobación del presupuesto y le corresponderá supervisar su ejecución por intermedio del Consejo Superior. Al ser el órgano de gobierno, tendrá la vigilancia y control general de la institución, para lo cual deberá recibir informes de rendición de cuentas de los agentes de gestión líderes de sectores o ámbitos. Tendrá a su cargo la designación de los puestos de gobierno, gestión y control del Poder Judicial, jerarcas de los distintos ámbitos y magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones.

No le corresponderán funciones de microadministración, el nombramiento de puestos en judicatura, el régimen disciplinario de sus propios integrantes ni del personal jurisdiccional. Además, tampoco emitirá reglamentos sobre aspectos puramente operativos.³⁰

Presidencia y su Despacho

Diagnóstico

El II Informe del Estado de la justicia refirió respecto de la persona que ocupa la presidencia de la Corte:

- Tiene recargo de funciones administrativas (p.112).

En cuanto a su Despacho, el informe 130-PLA-2015 de la Dirección de Planificación recomendó:

³⁰ Todos los cambios propuestos para este órgano se detallan en el Anexo 1 (Propuestas específicas para cada órgano de gestión), por lo que podrán consultarse allí.

- El fortalecimiento de sus mecanismos de supervisión para que contribuya al cumplimiento de los objetivos institucionales contenidos en el Plan Estratégico Institucional (p. 35).
- Deberá revisar las labores de comunicación y divulgación realizadas por Protocolo y Relaciones Públicas, así como el Departamento de Prensa.

El trabajo del primer grupo permitió determinar el siguiente aspecto de mejora:

- Necesidad de fijar a la persona que ocupa la presidencia, como la coordinadora de la gestión estratégica cotidiana de la institución.

Nuevo rol

Será el/la líder institucional en la coordinación de la gestión estratégica en su dimensión cotidiana, lo cual articulará a través de su Despacho. A la vez ha de funcionar como puente de comunicación efectiva entre los estratos de gobierno y gestión.

Competencias medulares

La persona que ocupe la presidencia será el/la representante del Poder Judicial, presidirá la Corte y el Consejo Superior. Le corresponderá resguardar el alineamiento institucional de todos los órganos de gestión a las definiciones estratégicas de Corte y a las operativas del Consejo Superior, lo cual concretará a través de su Despacho, a partir de los reportes que le genere el órgano de control³¹. Tendrá a su cargo la gestión de los asuntos de Corte Plena y realizará la coordinación general de las labores de gerenciamiento institucional en conjunto con el/la director/a de su Despacho.³²

³¹ Este órgano se desarrollará en el acápite “i” de la presente Sección.

³² Todos los cambios propuestos para este órgano se detallan en el Anexo 1, por lo que podrán consultarse allí.

Consejo Superior

Diagnóstico

En torno a este órgano, el II Informe del Estado de la Justicia especificó:

- La cantidad de asuntos que conoce, relativos a micro administración, materia disciplinaria y nombramiento de funcionarios, rebasan considerablemente su capacidad de toma de decisiones (p. 112 a 114).

A su vez, la Dirección de Planificación en su informe 75-PI-2016-B señaló:

- El crecimiento sostenido de despachos institucionales ha aumentado su carga de trabajo, pese a lo cual su estructura organizacional no se ha incrementado. (p.27). Esa carga de trabajo, en el último quinquenio, ha mostrado un incremento sostenido mayor al 150% (p.72).
- Sus miembros deben atender una amplia gama de comisiones (p. 18).
- Carece de espacio para discutir, con periodicidad, asuntos de impacto para la institución y realizar gerencia de largo plazo que impulse el desarrollo eficiente de la gestión institucional. (p. 16 y 67).
- Ante el elevado volumen de las cargas de trabajo, sus decisiones suelen ser retardadas (p. 24).
- No recibe informes del trabajo realizado en las comisiones y desconoce los planes de esas agrupaciones (p. 40).
- No emite directrices para el cumplimiento del Plan Estratégico (p. 67).
- No fortalece las políticas institucionales de control interno del Poder Judicial (p. 67).
- Se echa en falta un adecuado control de cumplimiento de sus acuerdos (p. 54).
- Existe una necesidad de que sus integrantes cuenten con formación en el área administrativa (p. 16 y 18).

- Es preciso que se configure la agenda de asuntos a conocer en las sesiones, con antelación suficiente, a fin de posibilitar su adecuado estudio. Por ese mismo motivo, deberá limitarse el conocimiento de aspectos fuera de agenda para temas de extrema urgencia que se limitan a: disposiciones de la CGR, disposiciones de la Sala Constitucional de análisis perentorio y asuntos de la PGR con carácter urgente. (p.55 y 87).
- Debe fortalecer las políticas institucionales de control interno (p. 63).

Por otra parte, el trabajo del primer grupo permitió determinar que:

- Está integrado por profesionales no orientados a la administración, pese a que es el núcleo duro de su función.
- En su conformación no se visibilizan los diversos ámbitos del sistema de administración de justicia.
- Por transparencia en la gestión, la agenda debería publicitarse anticipadamente.
- Ante la saturación de sus agendas, se dificulta el estudio adecuado de los puntos a definir y, además, sus decisiones no son expeditas, por lo que suelen retardar los procesos.
- Tiene funciones delegadas, pero no desconcentradas, pues Corte puede avocar sus decisiones.
- Carece de interacción directa con las Direcciones de Planificación, TI y Gestión Humana.
- Existe necesidad de revisar el perfil de los asesores de los integrantes, en atención a las competencias gerenciales del órgano.
- Debe contar con posibilidad de reglamentar aspectos exclusivamente operativos, pues su velocidad de resolución, pese a los inconvenientes actuales señalados, es mejor que la de Corte Plena.

Nuevo rol

Se encargará del gerenciamiento general del sistema de administración de justicia en el área administrativa de los ámbitos -sector Jurisdiccional, Ministerio Público, Defensa Pública y Organismo de Investigación Judicial- a efecto de lo cual tendrá desconcentración mínima y podrá emitir los reglamentos necesarios en las materias de su competencia. Para atender su rol a cabalidad, es preciso una revisión y reestructuración de los perfiles de sus integrantes y de las competencias del órgano. Le corresponderá emitir los lineamientos necesarios para la ejecución del presupuesto conforme a las políticas y definiciones estratégicas de Corte Plena y, en general, en la ejecución de sus potestades, deberá actuar de manera alineada con esas políticas y definiciones.

Competencias medulares

Le corresponderá conocer y aprobar el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial, así como su ejecución general al tiempo que controlará la gestión presupuestaria del resto de los órganos que administran recursos financieros. Será el encargado del gerenciamiento de la labor administrativa y ejecutiva de la institución, ajustándose a las definiciones estratégicas definidas por Corte Plena. Podrá emitir las normas internas necesarias para el mejor desempeño de sus funciones y tendrá potestad reglamentaria residual respecto de los aspectos no reservados para Corte Plena. Realizará vigilancia sobre el trabajo de las gerencias administrativas.

Estará fuera de sus competencias el designar a las personas juzgadoras, resolver sobre su traslado, disciplinar a los funcionarios y aprobar o improbar la designación del personal subalterno -salvo el de los subgerentes y jefaturas de subgerencias-. Además, se regulará como segunda instancia -y no como primera- para ciertas definiciones, especialmente en temas de gestión humana.

Estará integrado por 7 miembros. Además del Presidente, se integrarán seis consejeros que corresponderán a: una persona juzgadora, tres personas con experiencia en la labor sustantiva del Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial y Defensa

Pública respectivamente (una persona de cada uno de esos ámbitos), una persona representante de los trabajadores y un abogado externo.³³

Consejo Superior como base de otros órganos

Las propuestas construidas por el primer grupo interdisciplinario de trabajo permitieron determinar la conveniencia de incorporar a las actuales direcciones -futuras gerencias- en la interacción usual con el Consejo Superior dentro del ámbito de sus respectivas competencias. En la actualidad únicamente la Dirección Ejecutiva cuenta con esa posibilidad y el resto de ellas echan de menos ese espacio que permitiría decisiones más fundamentadas y expeditas, al reducir los continuos requerimientos de información -y sus respectivas ampliaciones- que se tramitan por la vía escrita. Además, propiciaría entornos de decisión más integrales y técnicos.

Consejo Superior Ampliado para Asuntos Gerenciales

Este órgano conocerá y resolverá los asuntos técnicos con incidencia en alguno de los ámbitos de acción de las respectivas gerencias administrativas. A él se incorporarán esos/as gerentes, quienes contarán con voz pero carecerán de voto.³⁴

Consejo Superior en Funciones de Comisión Gerencial de Tecnologías de la Información

Con el objeto de eliminar burocracia mediante la supresión de órganos “potenciadores” de decisiones técnicas, se propone que el Consejo Superior asuma las funciones que corresponden a la Comisión Gerencial de Tecnologías de la Información. En este agente de gestión, que parte de la base del Consejo Superior, se integrarán los/as gerentes

³³ Todos los cambios propuestos para este órgano se detallan en el Anexo 1, por lo que podrán consultarse allí.

³⁴ Los detalles en torno a este agente pueden consultarse en el Anexo 1.

institucionales con voz y voto, a determinar los asuntos cuyo análisis corresponde, en la actualidad, a esta Comisión³⁵.

Secretaría de la Corte

Diagnóstico

La Dirección de Planificación, en su informe 75-PI-2016-B ha señalado:

- Además de la atención de sus funciones intrínsecas, da soporte a Corte Plena y al Consejo Superior y al no existir una clara separación de los procesos, suelen sacrificarse las actividades de uno de ellos, afectando la celeridad de las actividades globales (p. 122).
- El Consejo Superior absorbe el 86% de sus recursos humanos y materiales, en detrimento de las actividades de Corte Plena.
- El filtro de admisión de los asuntos cuya competencia corresponde al Consejo Superior debe ser riguroso, para evitar el ingreso de temas ajenos a sus facultades (p. 55 y 62).
- No estructura las agendas del Consejo Superior por ejes temáticos, lo cual dificulta el análisis de los temas (p. 62).
- Es imprescindible realizar una depuración de los asuntos pendientes de examinar por Corte Plena y el Consejo Superior (p. 62)

Esta misma Dirección, en su informe 51-PI-2015-B también refirió:

- El personal debe organizarse en tres procesos: Corte Plena, Consejo Superior y Servicios Comunes, con sus respectivas unidades de trabajo (p. 153).
- Es necesario realizar un inventario de los asuntos pendientes para determinar cuáles presentan interés institucional (p. 167).

³⁵ Los detalles en torno a este órgano pueden consultarse en el Anexo 1.

- Han de ubicarse los acuerdos del Consejo Superior pendientes de ejecución (p. 172).

De las propuestas formuladas por ambos grupos de trabajo, no se extraen áreas de mejora adicionales a las señaladas.

Nuevo rol

Será el órgano de comunicación del Poder Judicial con los otros poderes del Estado y entre la Corte Plena/Consejo Superior y los funcionarios judiciales. Deberá coordinar adecuadamente las agendas asegurando el ingreso -y rigurosa distribución- de asuntos de exclusiva competencia de cada uno de esos dos últimos órganos. Además, le corresponderá dar seguimiento a los aspectos pendientes de análisis por cada uno de ellos.

Competencias medulares

Junto con sus funciones actuales, deberá estructurar y sistematizar adecuadamente las agendas de Corte Plena y el Consejo Superior, llevando un registro de los asuntos pendientes de análisis y aspectos resueltos. Además, le corresponderá crear y alimentar un registro informático completamente actualizado sobre el estado de las Comisiones Institucionales designadas por esos dos órganos.³⁶

Consejo de Personal

Diagnóstico

³⁶ Los detalles de las propuestas sobre la Secretaría de la Corte pueden consultarse en el Anexo 1.

A partir del trabajo en grupo y de entrevistas realizadas al magistrado Román Solís, a José Rodolfo León -juez civil e integrante de ese Consejo- y a Francisco Arroyo - exdirector del Departamento de Gestión Humana- se logró determinar lo siguiente:

- Constituye un órgano con integración minoritariamente técnica, a pesar de que sus competencias sí tienen esa naturaleza.
- Es un intermediador político entre las competencias de una Dirección (Gestión Humana) y las definiciones del Consejo Superior y de Corte Plena, lo que da cuenta del carácter relegado de las decisiones de esa Dirección.
- Se precisa de revitalizar el posicionamiento de sus decisiones técnicas, dotando de segunda instancia únicamente a temas que por su importancia la requieran.

Propuesta

Suprimir el órgano del entramado de agentes de gestión institucionales y especificar las funciones que la Gerencia de Gestión Humana resolverá en única instancia y las que elevará al Consejo Superior.

Consejo de la Judicatura

Diagnóstico

El trabajo del primer grupo permitió determinar lo siguiente:

- Necesidad de establecerlo como órgano superior de consulta en aspectos técnicos vinculados a la judicatura ante la ausencia de un agente de tal naturaleza. Para que cumpla ese cometido, es preciso establecer mecanismos democráticos y representativos en la designación de sus miembros.
- Urgencia de establecerlo como el órgano encargado de garantizar la independencia e idoneidad del personal jurisdiccional y de realizar todos los nombramientos del personal jurisdiccional.

Nuevo rol

Será el órgano encargado de todos los aspectos técnicos de la carrera judicial, designación de todo el personal jurisdiccional -excepto integrantes de la Corte- y representativo del ámbito jurisdiccional ordinario.

Competencias medulares

Como administrador de la carrera judicial, velará por la idoneidad profesional de las personas designadas en la judicatura, asegurando que esa condición se mantenga durante todo el periodo que permanezcan en el ejercicio del cargo. Al propio tiempo, deberá resguardar la independencia de las personas juzgadoras. Además, funcionará como órgano técnico de consulta obligatoria en todos los aspectos vinculados a la función jurisdiccional propiamente dicha. Para separarse de sus criterios técnicos, el órgano decisor deberá motivar suficientemente las razones que dan sustento a la separación. También le corresponderá ratificar el nombramiento de los técnicos judiciales.³⁷

Direcciones Administrativas

Dirección Ejecutiva

Diagnóstico

La Dirección de Planificación, en su análisis 75-PI-2016-B detectó que en la relación del Consejo Superior con sus órganos subordinados existe:

- Ausencia de empoderamiento de las jefaturas para la toma de decisiones, especialmente en temas de manejo de personal (p. 58).

³⁷ Todos los cambios propuestos para este órgano se detallan en el Anexo 1, por lo que podrán consultarse allí.

El trabajo del primer equipo interdisciplinario permitió determinar que este órgano presenta:

- Un recargo de funciones que se acentúa por el requerimiento de su presencia permanente en las sesiones del Consejo Superior, pese a que en su agenda existen funciones no vinculadas -directa o indirectamente con esa Dirección-.
- Superposición de su rol respecto de las Direcciones homólogas, ante su presencia permanente y exclusiva en las sesiones del Consejo Superior.
- Necesidad de fortalecerle para la toma de decisiones dentro del ámbito de sus competencias, limitando el acceso al Consejo Superior como segunda instancia recursiva para los temas que por su sensibilidad o impacto precisen de una revisión.

Nuevo rol

Se estructurará como una gerencia³⁸ operativa, financiera y de desarrollo de infraestructura, encargada de asegurar el mejor aprovechamiento de los bienes y servicios del Poder Judicial. Le corresponderá proponer reglas para organizar los servicios administrativos de las oficinas judiciales, autorizar los gastos que deban hacer estas últimas, los que deban hacerse con recursos institucionales y contra el Fondo de Socorro Mutuo. Asimismo, le corresponderá dirigir y supervisar las funciones administrativas de sus dependencias y supervisar a las administraciones regionales de circuito.

³⁸ Al igual que el resto de las actuales Direcciones Administrativas, se sugiere un cambio de nomenclatura que visibilice un nuevo empoderamiento para la resolución de los asuntos de su competencia, sin tener que acudir en todos los casos a la segunda instancia del Consejo Superior. Esta nueva denominación no supone un cambio de su condición laboral, o competencias actuales, de modo que tampoco sugiere una modificación salarial o de calificación de los puestos.

Competencias medulares

Le corresponderá la gestión de la infraestructura (salvo la tecnológica), contratación administrativa, financiera y de ejecución presupuestaria. Asimismo, será competente de la ejecución de las decisiones del Consejo Superior en el ámbito de su competencia.³⁹

Dirección de Planificación

Diagnóstico

El Segundo Informe del Estado de la Justicia refirió que esta dependencia presenta:

- Vacíos de información y deficiencia de calidad de las bases de datos (p. 142).
- Necesidad de revisar los procesos de recopilación de datos (p. 142).
- Ausencia de un sistema de información que permita generar, en tiempo real, reportes pormenorizados que permitan medir y evaluar el desempeño del Poder Judicial (p. 143).

La Dirección de Planificación, en su análisis 75-PI-2016-B, detectó que en la relación del Consejo Superior con sus órganos subordinados existe:

- Ausencia de empoderamiento de las jefaturas para la toma de decisiones, especialmente en temas de manejo de personal (p. 58).

De igual modo, el Rediseño de la Dirección de Planificación, del que se da cuenta en el oficio 1576-PLA-2016-B permite extraer que esta dependencia presenta:

- Tiempos de respuesta poco céleres (p. 12)
- *“No responde totalmente a su razón de ser”*, lo que requiere de alineamiento (p. 12), pues está concentrada en resolver temas operativos y reactivos, dejando pocos espacios para la innovación, proyección de necesidades institucionales y planificación estratégica (p. 13).

³⁹ Los detalles en torno a este agente podrán ser consultados en el Anexo 1.

- Necesidad de que el Consejo Superior incorpore la asistencia y asesoría de las Direcciones Administrativas en sus sesiones, a fin de facilitar la toma de decisiones de ese órgano y el trasiego de la información (p. 15).
- Necesidad de que incremente la satisfacción de la persona usuaria -externa e interna- (p. 2).

El trabajo del primer grupo permitió determinar que este órgano presenta:

- Invisibilización de sus competencias en el ámbito normativo institucional.
- Elevada carga de requerimientos de análisis por parte de las dependencias administrativas, comisiones y despachos judiciales, lo cual dificulta la atención de sus otras competencias naturales.
- Necesidad de fortalecer a esta dependencia para la toma de decisiones dentro del ámbito de sus competencias, limitando el acceso al Consejo Superior como segunda instancia recursiva para los temas que por su sensibilidad o impacto precisen de una revisión.
- Conveniencia de que cuente con un espacio directo en el Consejo Superior para que sus criterios técnicos sean adecuadamente ponderados.

El análisis del segundo grupo de trabajo generó la necesidad de precisar:

- El proceso de planificación estratégica debe extraerse de este órgano⁴⁰ quien en esta materia se encargará, únicamente, de su evaluación cuantitativa.
- Deberá evaluar la gestión operativa, pero no así la de riesgos, pues esto corresponderá a una dependencia especializada.⁴¹

⁴⁰ Esta propuesta fue originalmente señalada por Ana Romero y devino aceptada por el segundo grupo de trabajo, ante la pertinencia y conveniencia de ubicarla en la dependencia que se ocupará del nuevo sistema de control de riesgos.

⁴¹ Estos dos aspectos no son compartidos por Nacira Valverde, para quien la planificación estratégica y evaluación de riesgos debe continuar en la Dirección de Planificación.

Nuevo rol⁴²

Será la gerencia encargada de elaborar el proyecto de presupuesto institucional acorde con la planificación estratégica y las necesidades institucionales, con excepción del presupuesto correspondiente a las remuneraciones salariales y extremos laborales. De igual modo, le corresponderá asesorar al órgano de gobierno y al Consejo Superior en la definición de planes, programas y proyectos derivados del plan estratégico y se encargará de ejecutarlos, dirigirlos y evaluarlos -salvo los que por su especialidad correspondan exclusivamente a alguna de las demás oficinas, gerencias o ámbitos-. Asimismo, se ocupará de generar espacios de innovación y liderará la modernización de los esquemas de organización de los despachos y oficinas judiciales, a efecto de lo cual tendrá a su cargo la evaluación, revisión y mejora de esos procesos institucionales, pero no la planificación estratégica⁴³. También le corresponderá la **evaluación y seguimiento** de los planes operativos y estratégicos y de ejecución presupuestaria. Será su responsabilidad el perfeccionamiento y revisión constante de los datos estadísticos institucionales, velando por su utilidad para la toma de decisiones estratégicas. ⁴⁴

Competencias medulares

Le corresponderán los procesos de formulación presupuestaria, administración de la cartera de proyectos institucionales, evaluación estratégica, operativa (salvo el tema de riesgos) y de ejecución presupuestaria, administración del dato estadístico, rediseño de

⁴² Para Ana Romero, el proceso de Planificación debería funcionar como una instancia asesora, por lo que no debería ser una dirección sino que debería formar parte de los equipos asesores con los que contará Corte, al estilo de lo que se recomendará para la dependencia de Riesgos. Esto es compartido por el Magistrado Molinari únicamente respecto de la planificación estratégica, que debería trasladarse a esa dependencia de Riesgos.

⁴³ El personal asociado al proceso de planificación estratégica deberá ser trasladado a la Unidad de Gobierno Corporativo, que se detallará más adelante.

⁴⁴ Para Nacira Valverde el proceso de planificación estratégica debería permanecer en su dependencia. Para Ana Romero y William Molinari, el proceso de planificación estratégica debería corresponder al órgano de control. Por ello, acuerpando la visión de la señora Romero, no se incluye aquí ese proceso como parte de la Gerencia de Planificación. Según se verá luego, esta competencia será trasladada al órgano que se encargará del pilar del control.

procesos, desarrollo de indicadores de gestión, acompañamiento en proyectos de creación de despachos, estudios y planes de organización institucionales.⁴⁵

Dirección de Gestión Humana

Diagnóstico

El Segundo Informe del Estado de la Justicia señaló que este agente:

- Atiende demandas específicas de entes disímiles como el sector administrativo; judicatura, OIJ, Defensa Pública y Ministerio Público (p. 159).
- Tiene regulaciones distintas en los procesos de reclutamiento y selección (p. 159).
- Existen dificultades para el ejercicio de la rectoría en el área de recursos humanos, pues la coordinación y estandarización de los procesos es más compleja. (p. 160).

La Dirección de Planificación en su análisis 75-PI-2016-B detectó que, en la relación del Consejo Superior con sus órganos subordinados existe:

- Ausencia de empoderamiento de las jefaturas para la toma de decisiones, especialmente en temas de manejo de personal (p. 58).

El trabajo del primer grupo permitió determinar que esta Dirección presenta:

- Un debilitamiento de sus criterios técnicos a partir de la superposición funcional de un órgano de integración plural no técnica (Consejo de Personal).
- Necesidad de fortalecer a esta dependencia para la toma de decisiones, dentro del ámbito de sus competencias, limitando el acceso al Consejo Superior como segunda instancia recursiva para los temas que por su sensibilidad o impacto precisen de una revisión.

⁴⁵ Los detalles en torno a este órgano podrán ser consultados en el Anexo 1.

Nuevo rol

A esta Gerencia le corresponderá asesorar a las instancias superiores en la definición de las políticas de gestión de las personas que laboran en el Poder Judicial, a efecto de lo cual, también le corresponderá promoverlas y ejecutarlas, todo lo anterior, con la finalidad de aportar al logro de los objetivos estratégicos en armonía con el desarrollo del personal judicial.

Competencias medulares

A su cargo estará la implementación de los siguientes procesos: integración (reclutamiento y selección de personas e investigación del mercado laboral), organización (descripción y análisis de puestos, inducción y evaluación del desempeño), retención (valoración salarial, salud ocupacional, salud, ambiente laboral y bienestar), de desarrollo (capacitación y desarrollo laboral), desvinculación (extremos salariales y jubilaciones), así como la formulación y ejecución presupuestaria de las remuneraciones salariales y extremos laborales.⁴⁶

Dirección de Tecnologías de la Información

Diagnóstico

La Dirección de Planificación, en su análisis 75-PI-2016-B detectó que, en la relación del Consejo Superior con sus órganos subordinados existe:

- Ausencia de empoderamiento de las jefaturas para la toma de decisiones, especialmente en temas de manejo de personal (p. 58).⁴⁷

El trabajo del primer grupo permitió determinar que esta área presenta:

- Falta de espacio para la discusión técnica de sus propuestas, de manera directa, ante el Consejo Superior.

⁴⁶ Los detalles en torno a las competencias de este agente y sus competencias podrán ser consultadas en el Anexo 1.

⁴⁷ La Dirección de Planificación en su oficio 671-PLA-2018 realizó un estudio de estructura organizacional y cargas de trabajo de la Dirección de Tecnología de la Información, sin embargo, por su orientación, no arroja datos de relevancia para este proyecto.

- Necesidad de atender el cumplimiento de la normativa cuya observancia le viene impuesta por las disposiciones de la Contraloría General de la República, en el propio órgano encargado de la gerencia general de la institución, eliminando de esa manera la estructura paralela -y política- que corresponde a la Comisión Gerencial de TI. Por ello conviene que se suprima y que el propio Consejo Superior, integrado por los distintos gerentes administrativos, quienes tendrán voz y voto, asuman esas funciones.
- Conveniencia de fortalecer a esta dependencia para la toma de decisiones dentro del ámbito de sus competencias, limitando el acceso al Consejo Superior como segunda instancia recursiva para los temas que por su sensibilidad o impacto precisen de una revisión.

Nuevo rol

Esta Gerencia será la encargada de alinear las tecnologías de la información a los procesos y a los objetivos estratégicos institucionales de administración de justicia, siendo la instancia asesora del Poder Judicial en materia tecnológica. De igual forma, le corresponderá desarrollar una estrategia para la entrega de servicios, acorde a las necesidades institucionales dentro de un marco de eficiencia y calidad basado en las mejores prácticas de la gestión tecnológica. Adicionalmente, definirá y velará por la aplicación del marco de gobierno y gestión de las tecnologías, lo que incluye los procesos de gestión estratégica tecnológica, la gestión del portafolio, los programas y los proyectos tecnológicos, la seguridad de la información, así como la construcción, adquisición e implementación de las soluciones y servicios tecnológicos institucionales.⁴⁸

Competencias medulares

Le corresponderá dirigir la materia tecnológica de manera ajustada a la planificación estratégica institucional, para ello deberá ocuparse de su desarrollo, mejora continua,

⁴⁸ Los detalles en torno a las competencias de este órgano pueden ser consultadas en el Anexo 1.

seguridad y funcionamiento confiable, dirigir su uso, adquisición, distribución y desarrollo. De igual manera será responsable de evaluar, aprobar y gestionar el portafolio de proyectos tecnológicos.

Comisiones Institucionales

Diagnóstico

El I Informe del Estado de la Justicia dio cuenta de lo siguiente respecto de las comisiones del Poder Judicial:

- Su existencia complica la gestión institucional, pues la evidente saturación de comisiones temáticas internas genera dispersión de liderazgos, recursos y objetivos (p. 59).
- Si bien fueron creadas para atender situaciones y problemas específicos en diversas áreas, en realidad funcionan como órganos paralelos de decisión que controlan recursos y proyectos de mediano y largo plazo. Su forma real de operación entraña el riesgo de que se consoliden líneas de autoridad paralelas y no articuladas que podrían afectar la gestión planificada (p. 139).
- Su creación ha implicado un recargo de funciones administrativas para los magistrados (p. 139).

El trabajo en grupo, la revisión de la reglamentación vigente en torno a las Comisiones y la investigación de los archivos institucionales permitió corroborar que:

- No existe información sistematizada en torno a las comisiones existentes, vigencia, funciones, miembros ni cumplimiento de las tareas encomendadas. Los análisis efectuados dan cuenta de la potencial coexistencia de 70 comisiones gestionando temas o intereses institucionales.
- Disminuyen el tiempo disponible de los integrantes de Corte y del Consejo Superior, pues prácticamente todos los miembros de esos órganos integran y dirigen alguna o varias de las comisiones.
- Es preciso revisar este esquema de gestión de los intereses institucionales por medio de grupos paralelos y sectorizados del órgano de gobierno.

- Es urgente ubicar y depurar un sistema con el estado de las comisiones que revisten interés.
- Resulta necesario revisar las comisiones existentes para determinar los intereses cuya gestión puede ser confiada al aparato administrativo.
- Debe limitarse la creación futura de Comisiones, procurando que la atención de asuntos de interés institucional sea confiada a la estructura formal existente en la institución.

Nuevo rol

Se utilizarán como recursos de gestión sólo en supuestos absolutamente necesarios, para limitar, de ese modo, que sigan funcionando como mecanismos de ejercicio sectorial de definiciones. Además, su régimen deberá organizarse estableciendo deberes y obligaciones de las comisiones constituidas cuya permanencia revista interés, y deberá fijárseles un tiempo para atender su cometido, salvo que se trate de comisiones permanentes. En cualquier caso, sólo se crearán en tanto la tarea no pueda ser asumida por la organización formal de la institución. Por regla general, salvo muy puntuales excepciones, no estarán conformadas con integrantes de Corte.⁴⁹ Respecto de las Comisiones existentes, se propone su exhaustiva revisión para determinar cuáles de sus temáticas pueden ser absorbidas por la administración formal, cuáles ya no revisten interés y cuáles están inactivas, a efecto de generar un sistema de control respecto de las Comisiones vigentes a cargo de Secretaría de la Corte.⁵⁰

Competencias medulares

⁴⁹ Todos los cambios propuestos para las Comisiones se detallan en el Anexo 1, por lo que podrán consultarse allí. A su vez, respecto de las Comisiones, las propuestas se completan con el detalle contenido en el Anexo 5 (Listado de Comisiones Existentes).

⁵⁰ Para realizar esta revisión se propone como base el Anexo 5 en el cual se muestra un listado de las Comisiones existente en la actualidad con recomendaciones para cada una de ellas.

En atención a sus particularidades, no existen competencias comunes a todas ellas. Tendrán las asignadas oportunamente por el órgano que las designe.

Control Interno⁵¹

Ley General de Control Interno y su vinculación con el gobierno corporativo.

Esta normativa, que data del año 2002, dispone la obligación del Poder Judicial -entre otras instituciones públicas- de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar un sistema de control interno que permita **identificar, valorar y administrar los riesgos**, internos y externos, **que puedan comprometer el cumplimiento de las atribuciones, competencias y objetivos institucionales** (artículos 1, 2 inciso b), 7, 10, 12 inciso d).

El sistema de control interno tiene una clarísima vocación instrumental, en tanto debe servir para desarrollar un estilo de gestión que garantice la eficiencia y eficacia de las operaciones, permita cumplir con el ordenamiento y proteja el patrimonio público (artículos 8 y 12 inciso a). En línea con lo anterior, las “Normas de Control Interno para el Sector Público” emitidas por la Contraloría General de la República señalan que el sistema de control interno “(...) *debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y necesaria las necesidades de la institución (...)*”.⁵² (El destacado es suplido).

La normativa define a los “**titulares subordinados**” como cualquier funcionario de la administración activa responsable de un proceso, que cuenta con autoridad para ordenar y tomar decisiones. Ellos, junto con los **jerarcas, son los responsables de todas las acciones vinculadas al desarrollo y atención de ese sistema,**

⁵¹ En este acápite se sigue un orden de análisis distinto del utilizado previamente para el resto de los órganos. Esto obedece a que su diagnóstico precisa de una serie de elementos adicionales para su adecuada comprensión y contextualización.

⁵² Ver al efecto las “Normas de Control Interno para el Sector Público” emitidas por la Contraloría General de la República, p. 4. Este documento obra en el Anexo 6.

responsabilidad que -según la Contraloría General de la República- abarca su establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación.⁵³

La ley enuncia un considerable catálogo de deberes cuyo cumplimiento efectivo -a cargo de los jefes y titulares subordinados- permite estructurar un sistema de gestión de riesgos en dos dimensiones. La primera, sobre los procesos de la organización. La segunda, sobre las personas que la integran, esto es, los colaboradores internos. Dentro de los más relevantes se encuentran:

- a. **Identificar y analizar los riesgos asociados al logro de los objetivos y metas institucionales**, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y largo plazo.
- b. Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia, probabilidad de ocurrencia y medidas para administrarlos.
- c. Adoptar las medidas necesarias para lograr: 1) el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y 2) ubicarse en un nivel de riesgo organizacional aceptable⁵⁴.
- d. **Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo** en las acciones por ejecutar.⁵⁵
- e. Mantener y demostrar integridad y valores éticos en el ejercicio de los deberes y obligaciones y promoverlos en la organización para el efectivo cumplimiento por parte de todos los funcionarios.⁵⁶

De estas obligaciones se extrae la necesidad de enfocar el sistema de control en dos vertientes: 1. El control **vinculado a los procesos de gestión institucional** (control

⁵³ Ibid. P. 4.

⁵⁴ La Contraloría General de la República ha definido el “riesgo organizacional aceptable” como aquél que la institución estaría dispuesta a asumir para alcanzar sus objetivos. Ver al efecto las “Normas de Control Interno para el Sector Público”, p. 32.

⁵⁵ Todos estos deberes provienen del artículo 14 de la Ley General de Control Interno.

⁵⁶ Ver al respecto el artículo 13 inciso a) ibídem.

sobre los procesos), 2. El control **enfocado en las personas que integran la organización** (control sobre los riesgos asociados a las personas).

Ahora, el adecuado cumplimiento de estos deberes resulta de singular importancia, pues su desatención, conforme a los artículos 10 y 39 de la Ley General de Control Interno -y 11 de la Constitución Política-, genera **responsabilidad administrativa y patrimonial de los jefes y titulares subordinados**.⁵⁷

Además de ellos, el otro componente orgánico que interviene en el sistema de control es la Auditoría Interna, que desde un segundo nivel de protección ha de contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales mediante la evaluación de la efectividad de los sistemas de administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección (artículos 9, 12 inciso c), 17 y 20 a 22 de la Ley General de Control Interno).

Así, titulares subordinados y jefes -en primera línea- y las auditorías internas -en segundo nivel- deben articular y contribuir -en ese orden- a un desarrollo de la gestión institucional de manera orientada con su direccionamiento estratégico, evitando que sea afectada por eventos que obstaculicen el cumplimiento de sus objetivos.

⁵⁷ Sobre el punto conviene recordar que recientemente fueron sancionados varios funcionarios de la Dirección de Inteligencia y Seguridad -incluido uno de alto rango- por “debilitamiento y falta de vigilancia al sistema de control interno”, según fue informado a la opinión pública: Ver: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/presidencia-suspendio-a-subdirector-de-la-dis-por/NP67B6I3RJHODOKOEX3EPVIMMI/story/>



La revisión de este marco general contenido en la Ley de Control Interno permite identificar las siguientes finalidades elementales del sistema de control:

- a) Asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales (contenidos en la Constitución, las leyes y en las definiciones estratégicas de la institución a cargo del órgano de **dirección**).
- b) Procurar una **gestión** alineada con esos fines y objetivos.
- c) **Controlar** los riesgos -en los procesos y en las personas- que, por incidir en la gestión estratégica, pueden afectar el cumplimiento de los fines y objetivos institucionales.

Estos objetivos subyacentes en la ley permiten afirmar que el control articulado en ella posibilita cohesionar e interrelacionar -de manera efectiva y eficiente-, los pilares del gobierno corporativo expuestos previamente (dirección, gestión y control). Queda confirmado así, la pertinencia de revisar el esquema de control institucional para determinar si responde a esas finalidades y coadyuva en la demarcación de un “gobierno corporativo judicial”.

Diagnóstico del sistema de control institucional a nivel de procesos

La Dirección de Planificación tuvo oportunidad de revisar el funcionamiento de la actual Oficina de Control Interno Transparencia y Anticorrupción (OCITRA en lo sucesivo) en el año 2016. Sus hallazgos y recomendaciones fueron recogidos en el oficio 80-PI-2016-B, según el cual:

- La Unidad está “adscrita” al Consejo Superior y ha sido “asignada” a uno de sus integrantes.
- El “Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional” (SEVRI)⁵⁸ carece de un software que permita llevar un “control oportuno”⁵⁹.
- Es necesario realizar una campaña de divulgación y actualización sobre el uso del Portafolio de Riesgos del Poder Judicial.

Mediante una serie de consultas puntuales formuladas a la OCITRA por el Coordinador de este grupo -el 8 de enero de 2019-, contestadas mediante la nota 18-OCITRA-2019 del 13 de febrero de 2019⁶⁰, se logró determinar que esta dependencia:

- No ha procurado que la institución defina su “nivel de riesgo aceptable”⁶¹. Tan sólo cuenta con la información que cada titular subordinado aporta en cuanto a

⁵⁸ El Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional corresponde al “conjunto organizado de componentes que interactúan en la ejecución de las actividades correspondientes, para producir información que apoye la toma de decisiones orientada (sic) a ubicar a la institución en un nivel de riesgo aceptable y promover el logro de los objetivos institucionales”. Ver al respecto las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, p. 34. En términos más simples, es un instrumento -matriz- que cada titular subordinado debe completar para identificar y administrar los riesgos que por afectar su gestión pueden incidir negativamente en el cumplimiento de sus fines y objetivos. El SEVRI-PJ es realizado por más de 700 oficinas entre despachos judiciales y oficinas administrativas, cada una de las cuales las remite a la OCITRA.

⁵⁹ En la actualidad se está comenzando a desplegar un sistema de información para suplir esta necesidad.

⁶⁰ Incorporada como Anexo 11.

⁶¹ Concepto definido previamente. Ver al efecto la nota 36.

la estimación de “Probabilidad” e “Impacto” de riesgos específicos mediante la herramienta del SEVRI-PJ, pero esa información no ha sido utilizada para proponer a Corte una definición sobre el nivel institucional de riesgo aceptable.⁶²

- El Portafolio Institucional de Riesgos carece de una adecuada identificación de los riesgos por sectores, de modo que no es posible ubicar los que atañen, verbigracia, al ámbito administrativo, jurisdiccional o auxiliar de justicia. Además, ese instrumento no incorpora los riesgos que pueden afectar al Ministerio Público, Defensa Pública u Organismo de Investigación Judicial, ni especifica los de cada área jurisdiccional.⁶³
- No es claro si los insumos remitidos por los titulares subordinados mediante la herramienta del SEVRI-PJ son sometidos a una rigurosa revisión respecto a la consistencia y calidad de la información, pues se “asume” que el insumo completado por cada despacho u oficina es de “buena calidad”.⁶⁴
- Las “Políticas y Estrategias para la Implantación, puesta en marcha y mejoramiento del SEVRI” cuentan con más de una década, pues datan del 2006, pese a que la Ley General de Control Interno obliga a la mejora continua del sistema (numeral 2 inciso b).
- Ante la reciente implantación de un nuevo sistema para la gestión de riesgos, que procura obtener información de calidad para la toma de decisiones estratégicas, el sistema SEVRI-PJ constituyó un “banco de datos” de escasa utilidad para las definiciones estratégicas y de gestión. Esto implica que el sistema de control interno de la Institución se ha convertido en una finalidad y no en un medio.

Además, las referencias del informe de Planificación 80-PI-2016-B -previamente citado- permiten añadir lo siguiente:

⁶² Ver respuesta uno en el oficio 18-OCITRA-2019, del 13 de febrero del 2019 que corresponde al Anexo 10.

⁶³ Ibid, ver respuesta dos y tres.

⁶⁴ Ibid, ver respuesta cuatro.

- En vista de la “adscripción” la OCITRA al Consejo Superior y particularmente a una sola de las personas que lo integran, se genera un posicionamiento institucional del órgano dentro del entramado institucional, que dificulta la interrelación directa con Corte Plena, pese a ser una herramienta que aporta valor a las decisiones del órgano directivo.
- Tal posicionamiento, además, condiciona -de manera indebida- la objetividad y efectividad de la OCITRA, pues no tiene condiciones óptimas para realizar un adecuado control de los procesos a cargo del Consejo Superior, que a nivel práctico funciona como su jefatura.

Todo lo anterior permite concluir que el sistema institucional de control de riesgos estructurado para los procesos institucionales es susceptible de considerables y profundas mejoras. Es necesario rescatar su vocación de generar información de calidad con el objetivo de construir y revisar continuamente las definiciones estratégicas, procurar una gestión alineada a ellas y administrar los riesgos institucionales a fin de asegurar, tanto como sea posible, el cumplimiento de los fines y objetivos del Poder Judicial. Luego; su funcionamiento real dista de efectivizar el engarce entre los tres pilares del gobierno corporativo. Por ello necesita ser reorientado para explotar toda la potencialidad de esta herramienta legal que incide en la calidad, transparencia, efectividad y eficiencia del gobierno corporativo judicial.

Diagnóstico del sistema de control institucional a nivel de personas. Tratamiento institucional de la ética, transparencia y valores institucionales

Según fue referido previamente, dentro de los deberes que la Ley General de Control Interno impone a los responsables del sistema de control (jerarcas y titulares subordinados) se ubica la promoción de los valores de ética e integridad mediante acciones concretas que aseguren su cumplimiento por parte de todos los funcionarios (artículo 13 ibídem). A su vez, las Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República establecen el requerimiento de implantar medidas e instrumentos formales y elementos informales **que permitan integrar la ética a la gestión, así como**

la definición de políticas para el tratamiento de eventuales conductas fraudulentas, corruptas o antiéticas y el manejo de conflictos de interés. ⁶⁵

Las organizaciones, en general, pueden estructurar el sistema de control de riesgos sobre las personas que la integran de dos grandes maneras. El **estilo preventivo** procura capacitar y generar iniciativas que propicien la adhesión expresa y tácita de los colaboradores a los valores de la organización, mediante su conocimiento, identificación y adopción de conductas y acciones consistentes con ellos durante el desempeño de sus funciones. Es decir, se trabaja en crear una “cultura de valores” con los que se logra identificar a los funcionarios. Por el otro lado, el **control represivo** responde a la necesidad de fijar consecuencias para las conductas contrarias a esos valores, generalmente de orden sancionatorio, pues con ellas, de forma directa o indirecta, se afecta el cumplimiento de los objetivos institucionales y resulta menguada la confianza en la organización.

En esta propuesta no se aborda el control represivo, pues éste corresponde, en exclusiva, al Tribunal de la Inspección, respecto al cual se está desarrollando una propuesta específica.

En cuanto al control preventivo, su abordaje ha sido orgánicamente desigual dentro del entramado del Poder Judicial. Si bien en la actualidad la Comisión de Transparencia y Anticorrupción y la Comisión de Ética y Valores dividen el trabajo del control de riesgos sobre las personas, cada una de ellas ha sido dotada de un “brazo ejecutor” distinto. La primera de esas comisiones se apoya en la Oficina de Control Interno, Transparencia y Anticorrupción, en tanto que la segunda en la Secretaría Técnica de Ética y Valores. Esta última es un brazo técnico, especializado y completamente dedicado a la temática, mientras que la Oficina de Control Interno debería estar encargada del control sobre los procesos, lo cual tiene requerimientos y características distintas respecto del control sobre los riesgos asociados a las personas.

⁶⁵ Ver las Normas de Control Interno para el Sector Público, pp. 8-9.

En línea con el **control** preventivo, la Comisión de Transparencia y Anticorrupción⁶⁶, ha generado una serie de iniciativas de valiosísimo calado, claramente orientadas a establecer un sistema que permita anticipar y atender oportunamente los eventuales riesgos que puedan afectar la integridad en la conducta de los funcionarios. Dentro de sus proyectos más relevantes pueden mencionarse los siguientes⁶⁷:

1. Proyecto de reglamento: “Regulación para la prevención, identificación y gestión de los conflictos de intereses en el Poder Judicial”.
2. Sistema de Alerta Temprana (SAT-PJ) que permite obtener información constante sobre la exposición a posibles riesgos de corrupción del personal judicial, para que la institución tome medidas preventivas, correctivas o mitigadoras.
3. El “Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Humana Institucional en el Tema de Detección de Fraude o Corrupción y Métodos Anticorrupción” que, entre otras funcionalidades, permite establecer un portafolio de riesgos asociados en el trámite de causas vinculadas con delitos de corrupción, con énfasis en acciones preventivas y correctivas, y proporciona un plan para su mitigación.⁶⁸
4. Propuesta para la actualización del documento “Conocimiento Informado” que procura adicionarse a los contratos de trabajo, con el objetivo de que el colaborador autorice el acceso a diferentes herramientas y bases de datos actuales y futuras de la institución, para obtener información útil para la gestión del riesgo de corrupción. Esta propuesta se presenta en conjunto con una “Campaña de Lealtad” para los actuales integrantes de la institución.⁶⁹
5. Proyecto de Cooperación con la Embajada de los Estados Unidos de América que produjo el “Diagnóstico y Recomendaciones: Brechas de Riesgo y Buenas Prácticas en torno a la Prevención y Control de la Corrupción, el Fraude y las Faltas a la Ética y Probidad dentro del Poder Judicial de Costa Rica” que detalla acciones orientadas

⁶⁶ Liderada por la Magistrada Mancy Hernández López.

⁶⁷ Los datos que se presentan a continuación fueron extraídos de los Informes de Actividades Realizadas por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de los años 2017 y 2018.

⁶⁸ Trabajado junto con la Comisión de Ética y Valores, dirigida por el magistrado Luis Porfirio Sánchez Rodríguez, y la Dirección de Auditoría Interna, según el Informe de Principales actividades realizadas en el año 2018.

⁶⁹ Iniciativa desarrollada junto con la Fiscalía General y la Fiscalía de Probidad Transparencia y Anticorrupción.

a la prevención, control, respuesta de los riesgos derivados y asociados a la corrupción, fraude y faltas contrarias a la ética y la probidad.

6. Creación de una “Oficina de Cumplimiento” encargada de elaborar un plan de acción integral o programa de cumplimiento anticorrupción en el Poder Judicial, cuyas funciones serán generar una política unificada y estratégica en materia anticorrupción, coordinar las diferentes entidades involucradas y generar informes o reportes ante las señales de alerta.⁷⁰

Por otra parte, la Secretaría Técnica de Ética y Valores, se define como la instancia responsable **de orientar, asesorar y dictar políticas y directrices en materia ética y axiológica** en el Poder Judicial y de diseñar, implementar y dar seguimiento al Sistema de Gestión Ética Institucional. Es una estructura administrativa formal y especializada, que tiene dentro sus funciones principales:

- Disponer de una estructura organizativa que permita la “**obtención de los objetivos estratégicos**”.
- Establecer procesos y mecanismos para el fortalecimiento y **promoción de la ética y los valores** en el Poder Judicial.
- Diseñar procesos formativos permanentes en **axiología y comportamiento ético**.⁷¹

Así, en resumen, el sistema de gestión de riesgos sobre las personas, a nivel institucional, muestra un tratamiento sectorizado y no uniforme de las iniciativas, pues se dirigen y ejecutan por diferentes agentes del entramado organizacional, por lo que convendría uniformar y unificar esfuerzos mediante una única estructura.

Nuevo rol del sistema de control de riesgos en los procesos y en las personas

A fin de estructurar los tres pilares básicos del modelo de gobierno corporativo judicial **a nivel de los sistemas de control de riesgos en los procesos**, se propone **robustecer el esquema de defensa de riesgos, pasando de dos líneas** de defensa

⁷⁰ Propuesta elaborada por Kenia Alvarado Villalobos, asesora de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

⁷¹ Fuente: <https://eticayvalores.poder-judicial.go.cr/index.php/quienes-somos/stev>

(titulares subordinados y jefes / auditoría interna) a tres líneas de defensa en la que se integre un nuevo órgano de control⁷² que tendrá las siguientes funciones:

1. Asegurar el alineamiento de la gestión operativa institucional a las definiciones estratégicas, con el fin de advertir al Presidente y a su Despacho de la -eventual- desviación en las decisiones de los órganos de gestión -o del propio órgano de gobierno-, para la toma de medidas correctivas.
2. Gestionar el sistema general de control interno institucional, con el objetivo de que los procesos, actividades, riesgos y demás elementos componentes del control interno, se desarrollen de manera estandarizada y permitan cumplir con los objetivos institucionales.
3. Realizar y estructurar un continuo y efectivo proceso de monitoreo del entorno institucional, que le permita coordinar, dirigir y asesorar el proceso de planificación estratégica, cuyas definiciones corresponderán, en exclusiva, al órgano de gobierno.⁷³
4. Emitir las recomendaciones que considere necesarias para que el sistema de planificación estratégica efective y maximice su vocación instrumental, a partir de las evaluaciones realizadas por la Gerencia de Planificación.

Para liderar esta nueva orientación del sistema de control de riesgos institucionales, se propone la creación de una “Unidad de Gobierno Corporativo”⁷⁴ sobre la base de la actual OCITRA. Esta Unidad será la dependencia encargada de las competencias previamente descritas: planificación estratégica, alineamiento institucional a las definiciones estratégicas y gestión del Sistema Institucional de Control Interno

⁷² Planteado y recomendado por el Sub-auditor Interno, Roy Jiménez, quien realizó labores de asesoría del segundo grupo.

⁷³ En esto se imita el modelo instaurado por la Contraloría General de la República, el que, según se expuso, conjunta el proceso de planificación estratégica y monitoreo del entorno (entre otros) en su Unidad de Gobierno Corporativo, órgano que depende del Despacho Contralor. A su vez, según se anticipó al examinar la Gerencia de Planificación, se suscribe parcialmente la propuesta de Ana Romero en línea de que -al menos- este proceso de planificación estratégica debe realizarse por un órgano asesor.

⁷⁴ Se emula, en la propuesta, la nomenclatura usada por la Contraloría General de la República, pues con ello se procura tomar distancia del funcionamiento actual del sistema de control interno, para estructurar un funcionamiento que engarza los tres pilares del gobierno corporativo.

(procesos). Esta dependencia (Unidad de Gobierno Corporativo) estará liderada por una jefatura.

A fin de fortalecer esta nueva unidad, se recomienda incorporarle al personal del Centro de Gestión de la Calidad, órgano que se propone suprimir, pues se considera que sus funciones y responsabilidades principales se enmarcan dentro de los principios generales del Control Interno y las personas que laboran para ese Centro pueden reforzar las nuevas funciones de la Unidad de Gobierno Corporativo. Además, deberá atraer al personal que realiza el proceso de planificación estratégica ubicado en la actualidad en la Dirección de Planificación, en vista de que esa función estará a cargo de esta Unidad.

Ahora bien, **respecto al sistema de control de riesgos en las personas**, a fin de unificar los esfuerzos desplegados de manera sectorizada y potencializar el desarrollo de iniciativas que permitan y maximicen el control preventivo de los riesgos sobre los colaboradores de la institución, se propone que ambas líneas de trabajo se unifiquen en una única dependencia que articule la totalidad del **sistema de control preventivo de riesgos sobre las personas**.

Dado que el único órgano formal constituido -y especializado- en la actualidad en esa línea es la Secretaría Técnica de Ética y Valores, **se recomienda que sobre la base de ésta se constituya la Secretaría Técnica de Ética, Valores, Transparencia y Anticorrupción**, que será la encargada de elaborar los programas de cumplimiento en estas temáticas. Esta dependencia deberá ser dirigida por un “oficial de cumplimiento”.⁷⁵ Ahora, en línea de no mantener Comisiones atendiendo temas o asuntos que pueden ser asumidos por la organización formal, se propone que se supriman las Comisiones de Transparencia y Anticorrupción y de Ética y Valores, trasladándose sus iniciativas actuales, previamente descritas, a esta Secretaría.

La Secretaría propuesta, se regirá por los lineamientos técnicos de control interno que defina la Unidad de Gobierno Corporativo, pero por la naturaleza de la sensibilidad de

⁷⁵ La figura y sus competencias se extraen del proyecto desarrollado por Kenia Alvarado Villalobos para la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

la información y alertas que genera, reportará directamente al Presidente y su Despacho.

Para facilitar el cumplimiento de sus funciones, tanto la jefatura de la Unidad de Gobierno Corporativo como el Oficial de Cumplimiento de la Secretaría -cada uno dentro de sus propias atribuciones- serán responsables de acudir directamente al órgano competente si el Presidente o su Despacho no transmiten sus reportes oportunamente al órgano decisor correspondiente.

Luego de elaborar todas estas aristas respecto del planteamiento del tercer pilar del gobierno corporativo judicial, sus alcances y propuestas necesarias para estructurarlo⁷⁶, se advirtió la conveniencia de analizar también una serie de órganos periféricos existentes en la actualidad, a fin de procurar la mayor organización y sistematicidad posible del sistema orgánico institucional. Este es el caso de la Secretaría de Género y Acceso a la Justicia y la Contraloría de Servicios.

Ante el carácter transversal de las iniciativas de la Secretaría de Género y Acceso a la Justicia, se juzga oportuno y conveniente articularla como un órgano dependiente de la Presidencia de la Corte. Lo mismo se recomienda para la Contraloría de Servicios. Ambos órganos, desde esa ubicación, puedan tener una más efectiva y eficiente comunicación con el agente de gobierno. Como consecuencia de ese reacomodo dentro del entramado orgánico, también se propone que la Comisión de Género, así como las Comisiones y Subcomisiones vinculadas con acceso a la justicia, sean suprimidas, pues ya no requerirán de órganos intermediarios que potencien sus recomendaciones o iniciativas.

De este modo, la Presidencia y su Despacho dirigirán el trabajo de estas dependencias, de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, la Oficina de Protocolo y Relaciones Públicas y el Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional.

⁷⁶ Las propuestas en torno a estos dos agentes pueden ser consultadas, con mayor detalle, en el Anexo 1.

Finalmente se ubicará a la Dirección Jurídica como un órgano asesor del Poder Judicial, pues sus criterios técnicos inciden sobre la totalidad de la organización.

Así, se diseña un modelo orgánico más concentrado y funcional que el actual, se desarrolla el pilar del control en su doble vertiente y se suprimen comisiones innecesarias a la luz de los planteamientos formulados.

Mediante la estructuración de este esquema de gobierno corporativo del Poder Judicial, se atiende la encomienda fijada por Corte de elaborar un proyecto que le permita concentrarse en el rol de dirección, al tiempo que realiza una revisión de los esquemas de gestión y engarza ambos niveles a través de un sistema de control que asegura el cumplimiento de los objetivos institucionales.

APORTES CRÍTICOS

PUNTUALES

Luego de que el segundo equipo diseñara una primera propuesta que sintetizaba y sistematizaba los acuerdos del primer grupo interdisciplinario y, además desarrollara un planteamiento sobre el pilar del control en el gobierno corporativo, la información fue compartida con los integrantes del primer equipo de trabajo. De todos ellos, las Directoras Institucionales hicieron llegar observaciones. En el caso de Kattia Morales (Dirección de Tecnologías de la Información) y Roxana Arrieta (Directora de Gestión Humana) además de recomendar algunas especificaciones, validaron la propuesta general sobre el pilar del control. Ana Romero (Directora Ejecutiva) y Nacira Valverde (Directora de Planificación), explicitaron algunos temas en los que proponían aspectos puntuales distintos.

En este acápite se extractan los aspectos más relevantes de esos aportes críticos. La réplica a cada inquietud se incorpora de inmediato.

Ana Romero Jenkins (Directora Ejecutiva).

1. La nueva integración del Consejo Superior le fortalecerá como un órgano más democrático y representativo, pero tendrá un costo económico pues deberá hacerse frente al salario de los nuevos integrantes y del aparato administrativo que demandarán -asesores, choferes, secretarias, vehículos e infraestructura-. En el momento de crisis fiscal y tendencia reduccionista del Estado, no parece ser el momento propicio para promover una estructura de mayor tamaño.

Respuesta: En efecto, la nueva integración implica un costo, pero el valor y representatividad que le aporta al sistema de decisiones es innegable. Además, para concentrar a Corte en temas de gobierno, debe contarse con un órgano de gerenciamiento general en el que el “peso relativo” del voto de cada uno de los integrantes sea menor que el actual. Por otra parte, es importante recordar que la otra propuesta en el escenario político costarricense refiere un Consejo de la Judicatura - como órgano encargado de la administración del Poder Judicial- integrado por 17 miembros.

2. No se comparte que las Secretarías Técnicas estén integradas en la Unidad de Gobierno, ya que sus tareas no tienen relación con la función propia de control que asumiría esta estructura organizativa.

Respuesta: La Secretaría de Género será un órgano dependiente de la Presidencia de la Corte. La nueva Secretaría de Ética, Valores, Transparencia y Anticorrupción sí debe estar integrada en relación de coordinación con la Unidad de Gobierno, pues se ocupará del control preventivo de riesgos sobre los funcionarios, conforme a las razones explicitadas al formular el planteamiento.

3. La Gerencia de Planificación debe organizarse como instancia asesora para la toma de decisiones, por lo que debe formar parte de los equipos de asesores y apoyo de Corte.

Respuesta: La propuesta es interesante. Sin embargo, deberá valorarse en Corte. Se comparte plenamente respecto del proceso de planificación estratégica, que deberá estar a cargo de la Unidad de Gobierno Corporativo.

4. No se comparte que las Gerencias sean designadas por la Corte Plena. Si su trabajo es de naturaleza administrativa y están adscritas al Consejo Superior, debería ser este órgano el que las nombra.

Respuesta: Como herramienta indirecta para procurar el alineamiento de la gestión, corresponderá a Corte designar estos puestos, de conformidad con el perfil predefinido

por el Consejo Superior. Este mecanismo de designación favorece la independencia técnica de las respectivas Gerencias, que continúan funcionando como órganos subordinados al Consejo Superior a nivel operativo, por lo que es sano que el nombramiento corresponda a otro agente del sistema. Además, de ese modo, se asegura un sano balance de pesos y contrapesos en la designación de estos cargos.

5. No se evidencia un verdadero fortalecimiento de los Consejos de Administración como parte de un proceso de desconcentración que ha promovido el Poder Judicial. Sus funciones se dejan muy similares a las actuales.

Respuesta: El objetivo del proyecto fue concentrar a Corte Plena en la definición de la política general. Para lograrlo se articularon reformas en el ámbito de gestión (las necesarias para definir un gobierno corporativo judicial). Sin embargo, Corte no estableció como objetivo adicional el generar un proceso de desconcentración de la administración. Ahora, una vez que este proyecto de gobierno corporativo judicial sea echado a andar, el siguiente paso decisivo que deberá dar la organización cuando el modelo madure, habrá de estar encaminado a generar un modelo eficiente de desconcentración administrativa, mediante proyecto posterior.

Nacira Valverde⁷⁷

1. La propuesta de Gobierno Corporativo requeriría mayor estudio.

Respuesta. Conforme fue detallado, el trabajo desarrollado por el primer equipo interdisciplinario (del cual formó parte la Directora de Planificación) completó propuestas para estructurar dos de los pilares del gobierno corporativo: dirección y gestión.

⁷⁷ Sus aportes fueron transmitidos mediante el documento “Resultados de la revisión del documento “Propuesta de Gobierno Corporativo Judicial”, que obra en el Anexo 9.

La propuesta de control es la única en cuya construcción no intervino el primer equipo interdisciplinario, por lo que no sería la propuesta de “gobierno corporativo” la que requeriría mayor estudio. Respecto a la propuesta sobre el eje del control, a esta Dirección se le cursó invitación para plantear una idea propia sobre la forma de abordarlo. Su recomendación, al respecto, se desarrolla en el siguiente punto.

Finalmente debe apuntarse que no se requieren “estudios”, sino propuestas específicas que permitan organizar el esquema de gobierno y gestión, pues es absolutamente claro que el modelo actual es obsoleto, ineficiente, lento y excesivamente verticalizado.

2. Debe efectivizarse el Comité de Planeación Estratégica creado por el Consejo Superior en sesión 95-16 del 13 de octubre de 2016. Ese órgano, está integrado por la persona que ocupe la presidencia de la Corte, una persona integrante del Consejo Superior y los jefes de Planificación, Gestión Humana, Tecnología de la Información, Dirección Jurídica y Dirección Ejecutiva, con posibilidad de que participe un jefe institucional vinculado al tema que vaya a examinar el Comité. Será encargado de “pronunciarse sobre aspectos estratégicos institucionales” y deberá “(...) establecer las prioridades de la Corte Suprema de Justicia en función del plan estratégico. Con la implementación de esta propuesta la Dirección de Planificación se convertirá en el ente técnico rector de la planificación institucional, encargado de conducir la estrategia que sea generada en este Comité, de esta forma se alinearían los esfuerzos institucionales y planificación podría retomar su verdadera razón de ser: ser la instancia asesora del Poder Judicial en temas de planificación, ejecución y evaluación con respuestas prontas y de calidad.”

Al parecer, este Comité está integrado por personas vinculadas al ámbito de gestión y le corresponderá señalarle a Corte Plena los derroteros sobre Planificación Estratégica. El órgano de gobierno aprobará esas propuestas y la Dirección de Planificación se convertirá en “ente rector” de esas definiciones. Al respecto conviene advertir que mediante esa figura se crea un órgano -informal- vinculado con el proceso de Planificación Estratégica. Siendo Corte el órgano de gobierno, al que, en consecuencia, corresponde la definición de los derroteros estratégicos, debería serle consultada cualquier iniciativa en tal sentido, por lo que existen dudas sobre la legalidad de que esos planteamientos provengan de un agente subordinado. La creación de ese órgano informal genera más burocracia innecesaria.

Por otra parte, **en atención a las competencias actuales** de la Dirección de Planificación, debería ser esa propia dependencia la que dirija el proceso que conduce a las definiciones estratégicas, sin necesidad de equipos “intermediadores”. Tampoco se ve la pertinencia de que ese órgano esté conformado por las jefaturas de las distintas áreas de gestión, pues el proceso de planificación estratégica lo que requiere es un real y efectivo monitoreo del entorno institucional, para saber proyectar las potenciales líneas de dirección de la institución. Los aportes de los/las directores/as pueden arrojar insumos de muchísima calidad, pero el proceso debería estar conducido -en la configuración actual de la Institución- por la propia Dirección de Planificación. Además, si bien la institución ha atribuido, con frecuencia, la “rectoría” de determinados temas o procesos a algunos órganos, tal “estatus” no apareja consigo una determinada definición de competencias y atribuciones, por lo que se generan abundantes zonas grises sobre las implicaciones de ese rol. Dicho de otro modo, no es posible determinar si “rectoría” equivale únicamente a asesoría, o bien, también incluye control, dirección, monitoreo, etcétera.

3. Deben tomarse como referencia otros modelos de gobierno corporativo provenientes de entidades financieras y de la Contraloría General de la República a fin de adaptar el modelo más adecuado a la realidad institucional, considerando variables como cultura organizacional, estructuras organizacionales vigentes, el uso eficiente de los recursos institucionales y presupuestarios, así como las competencias de las diferentes instancias.

El modelo de gobierno corporativo propuesto toma como referencia al de la Contraloría General de la República. No se optó por emular lo acontecido en el sector financiero, pues sus diferencias respecto del servicio de administración de justicia son absolutamente ostensibles. Por otra parte, las “especificidades” que se citan como justificación para un modelo “más adecuado a la realidad institucional”, resultan infundadas, pues no se brindan razones que den sustento a las afirmaciones de que el planteamiento no se adecua a la realidad institucional, no considera la “cultura organizacional” ni las estructuras organizacionales vigentes, tampoco propone un uso eficiente de los recursos y no pondera las competencias de las diferentes instancias. Por el contrario, todas esas condiciones se cumplen a cabalidad con la propuesta.

4. El Consejo de la Judicatura tendría una posición similar a la del Consejo Superior, lo que generaría solicitudes de asignación de recursos para operar en igualdad de condiciones, por lo que deben considerarse las implicaciones económicas.

El punto de partida del razonamiento es errado, pues entre ellos no hay un “posicionamiento similar”. El Consejo de la Judicatura tendrá funciones específicas y delimitadas (administrar la carrera judicial, garantizar la idoneidad del personal jurisdiccional y resguardar la independencia) que no coinciden con las del órgano encargado del gerenciamiento general del Poder Judicial, de modo que no existe la similitud referida.

5. El mayor número de integrantes en el Consejo de la Judicatura tendrá un impacto presupuestario significativo en cuanto a requerimientos de personal, espacio físico y equipos. Esto se aparta de la realidad presupuestaria institucional y las directrices emanadas del gobierno central en materia de austeridad y contención del gasto.

Para implementar esta reforma en el Consejo de la Judicatura se requieren de cambios legales, los que serán aprobados en la Asamblea Legislativa. Una vez aprobados en esa sede, la justificación legal para el contenido presupuestario sería evidente. Por otra parte, es cierto que el proceso de reforma encarece el presupuesto actual -en lo que se propone para este órgano y para el Consejo Superior-. Sin embargo, los cambios son absolutamente necesarios y su erogación no resulta desproporcionada a la luz de una reorganización del esquema de administración que procura construir un modelo de gobierno corporativo judicial.

CONCLUSIÓN

El planteamiento supone un cambio de orientación de los órganos de gestión, los cuáles, por la forma de crecimiento de la Institución desde que sus líneas generales fueron definidas por el Constituyente de 1949, ha ido acaparando y enzarzándose en la resolución de temas operativos, perdiendo del horizonte sus funciones consustanciales de mayor envergadura: definir políticas, lineamientos estratégicos y valores institucionales.

La Corte Plena es el agente a quien atañe la responsabilidad de determinar el Poder Judicial que Costa Rica requiere en el Siglo XXI y de orientar al conglomerado institucional en esa dirección. Así, se proyecta un estrato de gobierno en verdadera función de gobernar -permítase el pleonasma-, trasladando el gerenciamiento a órganos perfilados para tal finalidad. Por ello se propone el abandono de una gestión institucional a partir de modelos y temas cortoplacistas, por una visión estratégica de mediano y largo plazo, que logre articular, en lo inmediato, una nueva cultura de gestión institucional.

El modelo que se propone no se estructura como una finalidad en sí misma, pues tiene como núcleo duro la consideración de que se formula como instrumento para dotar de un mejor esquema de gobernanza al Poder encargado del servicio de administración de justicia. Por ello, han sido consideradas las particularidades y especificidades que esto aporta y, tomando distancia del modelo napoleónico de estructura judicial, se han introducido reformas a determinados órganos, para asegurar conformaciones democráticas y representativas en aquéllos que, por sus funciones, lo precisan, asegurando la debida ponderación de todos los intereses que conforman a la Institución. A saber; Judicatura, Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial y Defensa Pública.

Así las cosas, las recomendaciones formuladas apuestan a dotar a la institución de la arquitectura necesaria, a la luz del buen gobierno corporativo y adecuado control de riesgos que le permita:

1. Concentrar al órgano de gobierno en la definición de los “grandes temas” institucionales, entendiendo por éstos los direccionamientos estratégicos de corto, mediano y largo plazo, y la definición de las políticas globales del sistema que deberán materializar todos los agentes subordinados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (objetivo para el que fue generado este proyecto).
2. Trasladar la gestión, administración y ejecución de aspectos operativos a los órganos subordinados.
3. Organizar en torno al órgano de gobierno un esquema de agentes profesionalizados, eficientes y balanceados que implementen, resuelvan, gestionen, programen, midan y rindan cuentas a partir de las líneas estratégicas definidas por el órgano de gobierno.
4. Efectivizar las rendiciones de cuentas para que superen, en su enfoque, a los informes de logros.
5. Dotar de representatividad a los órganos que por las funciones consustanciales aglutinadas en el Poder Judicial así lo requieren, democratizando y corresponsabilizando el modelo de gestión.
6. Suprimir órganos innecesarios con funciones redundantes respecto de otros.
7. Diseñar un sistema de identificación, administración y resolución de los riesgos que comprometan el cumplimiento de los objetivos institucionales.
8. Mejorar el desempeño institucional a través de un modelo administrativo más eficiente y transparente.
9. Dotar al sistema de mecanismos de verificación de cumplimiento de las metas y valores institucionales.
10. Transversalizar un clima ético y de control interno alineado con la estrategia institucional.
11. Aumentar la credibilidad en el Poder Judicial.
12. Liberar el tiempo que consume la microadministración a los integrantes de Corte Plena para que pueda ser repartido en definiciones estratégicas institucionales y el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Justamente la coyuntura institucional presentada desde finales del año 2017 puso en evidencia, entre otros aspectos, la ausencia de un modelo de gobierno ordenado, proactivo, eficiente, eficaz, y con una adecuada gestión de los riesgos institucionales.

Así las cosas, la modernización real y profunda de la Institución y, en cuenta, de su modelo de gobernanza, deviene uno de los elementos indispensables para garantizar la calidad, legitimidad, transparencia, eficiencia y credibilidad del sistema de gobierno y gestión del servicio de administración de justicia. Por ello, en lugar de retoques y parches con plazos de caducidad, se presenta una verdadera y profunda reforma integral, como primer -pero decisivo- paso, para la modernización del Poder Judicial.

ADENDA A LA PROPUESTA PRINCIPAL

Revisión del acuerdo de creación de la Oficina de Cumplimiento adscrita a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción

El pasado cuatro de marzo, Corte Plena dispuso crear una Oficina de Cumplimiento adscrita a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción con el objetivo de que *“le dé seguimiento a la ejecución de las acciones, proyectos y seguimiento de los planes y diagnósticos señalados en el proyecto de cooperación con la Embajada de Estados Unidos de América, como parte del compromiso para fortalecer al Poder Judicial en temas de transparencia y acciones de prevención, control y respuesta para las amenazas y riesgos derivados de fraudes internos, corrupción y faltas a la ética y probidad.”* La propuesta aprobada en el seno de la Corte plantea que esa Oficina de Cumplimiento estará conformada por dos plazas equivalentes a Profesionales en Control Interno y un Profesional en Derecho 3B *“(…) con experiencia en materia administrativa, disciplinaria, penal con conocimientos en temas de corrupción, conflicto de intereses, que ejerza la función de coordinación o jefatura, a esos efectos se aprueba la propuesta de mantener a las personas que han ocupado esos puestos (…)* A esos efectos la Dirección de Planificación incluirá en el presupuesto 2020 el equipo de trabajo

*o recurso humano para la Oficina de Cumplimiento y Apoyo de la Comisión de Transparencia”.*⁷⁸

Ahora, el presente proyecto de gobierno corporativo judicial **desarrolla una propuesta relacionada con el control preventivo de los riesgos que pueden incidir sobre los colaboradores** del Poder Judicial, conforme a la cual no se propone la creación de una nueva secretaría u oficina técnica como brazo ejecutor de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción -emulando lo que acontece en la actualidad con la Comisión de Ética y Valores que cuenta con una Secretaría Técnica -, sino que **proyecta aglutinar en esta última** -con una nueva nomenclatura y ubicación- **todo el sistema de control preventivo de riesgos sobre las personas**, de modo que en ella se gestionen todas las iniciativas y compromisos liderados por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, así como las que esté desarrollando, en línea preventiva, la propia Secretaría de Ética y Valores⁷⁹. Esta Secretaría Técnica -se recuerda- estaría liderada por un “Oficial de Cumplimiento” y además de sus acciones preventivas y de promoción de la ética, valores, transparencia y anticorrupción, deberá emitir los reportes o alertas que estime necesarias, los que deberá canalizar a través de la Presidencia de la Corte y su Despacho. Estos últimos, a su vez, deberán comunicarlas a los órganos pertinentes -Corte o Consejo- para las medidas y acciones necesarias.

El perfil de la persona encargada de la Oficina de Cumplimiento adscrita a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción previamente citado, muestra una orientación más proclive al control represivo que al preventivo. En cambio, la propuesta de gobierno corporativo, en este tema, favorece el monitoreo y detección preventiva de los riesgos, en tanto sugiere que la Secretaría Técnica de Ética, Valores, Transparencia y Anticorrupción estará a cargo de un “oficial de cumplimiento”, cuyo perfil profesional precisa de: especialidad en Administración de Empresas, Gestión Pública, Dirección

⁷⁸ Este acuerdo es posterior a la entrega de la Propuesta de Modelo de Gobierno Corporativo Judicial que tuvo lugar el 28 de febrero de 2019. Esa circunstancia es la que genera la necesidad de este Apéndice.

⁷⁹ Ver al respecto, en el documento principal, las páginas 59 a 62 y en el Anexo 1, los folios 141 a 143.

Estratégica o Auditoría, formación en “compliance”⁸⁰, 40 años de edad, 10 años de experiencia profesional en el campo de su formación académica y 5 de experiencia supervisando personas o equipos de trabajo. Además, será deseable que cuente con experiencia en cumplimiento normativo y gestión de proyectos. A ello debe sumarse su nuevo posicionamiento jerárquico, pues su potestad de emitir reportes directamente a la Presidencia y su Despacho le dota de mayor independencia para el cumplimiento de sus funciones. Tal **independencia no se identifica con igual nitidez** respecto de una Oficina de Cumplimiento “adscrita” a una Comisión institucional, cuya integración y orientación puede cambiar en el tiempo.

Así las cosas, a fin de favorecer la independencia de ese órgano y fortalecer su rol preventivo en la atención de los potenciales riesgos que puedan incidir sobre los colaboradores del Poder Judicial, **se recomienda aprobar la propuesta que, en torno a este extremo, se detalla en el planteamiento de gobierno corporativo.**

En consecuencia, **deberá dejarse sin efecto el acuerdo que creó la Oficina de Cumplimiento adscrita a la Comisión de Transparencia**, aprobó el apoyo de dos profesionales equivalentes a profesionales en control interno y un profesional en Derecho 3B con experiencia en materia administrativa, disciplinaria, penal, con conocimientos en temas de corrupción, conflicto de intereses, que ejerza la función de coordinación o jefatura. En su lugar se propone que la Secretaría Técnica de Ética, Valores, Transparencia y Anticorrupción se encargue, además de las funciones asignadas en el proyecto, de dar seguimiento a la ejecución de las acciones, proyectos, planes y diagnósticos derivados del proyecto de cooperación con la Embajada de los Estados Unidos de América, como parte del compromiso para fortalecer al Poder Judicial en temas de transparencia y acciones de prevención, control y respuesta para las amenazas y riesgos derivados de fraudes internos, corrupción y faltas a la ética y probidad.

⁸⁰ Se refiere al cumplimiento normativo y regulatorio cuya observancia está impuesta a una organización.

Ahora, es necesario señalar que **los demás acuerdos tomados en esa oportunidad sobre el tema de transparencia y anticorrupción** (fortalecimiento de la Fiscalía Adjunta de Probidad Transparencia y Anticorrupción, interés institucional en la creación de la sección especializada en corrupción en el OIJ, inclusión de los recursos en la propuesta presupuestaria y establecer el compromiso de la Corte de entablar las coordinaciones con la Asamblea Legislativa para impulsar los cambios legislativos que la comisión no. 9 de reformas ha establecido en materia de corrupción y crimen organizado, así como los recursos presupuestarios necesarios para mejorar la capacidad de respuesta del país en materia de lucha contra la corrupción y crimen organizado) **deben mantenerse incólumes.**

LISTADO DE ANEXOS

ANEXO 1. Propuestas específicas para cada órgano de gestión.

ANEXO 2. Políticas de buen gobierno corporativo. Contraloría General de la República.

ANEXO 3. Noticias relacionadas con la crisis institucional.

ANEXO 4. Literatura especializada en gobierno corporativo.

ANEXO 5. Listado de Comisiones existentes.

ANEXO 6. Normas de control interno para el sector público. Contraloría General de la República.

ANEXO 7. Informes de principales actividades realizadas por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción. Años 2016-2018.

ANEXO 8. Propuesta de creación de la Oficina de Cumplimiento a cargo de la elaboración del plan de acción integral contra la corrupción en el poder judicial. Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

ANEXO 9. Resultados de la revisión del documento: “Propuesta de Gobierno Corporativo Judicial” de la Dirección de Planificación”.

ANEXO 10. Nota 18-OCITRA-2019 del 13 de febrero de 2019 de la Oficina de Control Interno Transparencia y Anticorrupción.

ANEXO 11. Situación de las competencias del Consejo Superior.

ANEXO 12. Propuesta sobre el Consejo de Adjudicaciones del PJ y su Reglamento.