

Breve análisis sobre las acciones del Ministerio Público de Costa Rica en cumplimiento de la Política de Justicia Abierta en el Poder Judicial

Brief analysis of the actions of the Public Prosecutor's Office in compliance with the Open Justice Policy in the Judicial Branch of Costa Rica

Andrea BERMÚDEZ CASTILLO*

RESUMEN: Este artículo sistematiza los resultados de un diagnóstico realizado en el año 2023 cuyo objetivo fue determinar las políticas, proyectos y acciones que desarrolla el Ministerio Público de Costa Rica en cumplimiento de los principios de transparencia, participación y colaboración establecidos en la Política Institucional de Justicia Abierta del Poder Judicial. Las técnicas empleadas para obtener la información fueron revisión documental, entrevistas y encuestas aplicadas a personal fiscal y personas ciudadanas. Como hallazgos se tiene que durante los últimos diez años la institución fiscal ha desarrollado iniciativas que responden a un paradigma de apertura que integra a la ciudadanía en la mejora de sus servicios. No obstante, no existe una articulación entre las distintas áreas de trabajo involucradas. Muchas de las iniciativas continúan desarrollándose en la actualidad y se encuentran institucionalizadas, sin embargo, el nivel de desarrollo varía según los principios y ejes

* Licenciada en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Máster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Labora en el Ministerio Público de Costa Rica liderando proyectos de rendición de cuentas y participación ciudadana. ORCID ID: <<https://orcid.org/0000-0001-6336-2656>>. Contacto: <abermudezca@Poder-Judicial.go.cr>. Fecha de recepción 16/02/2024. Fecha de aprobación: 12/08/2024.

que los componen.

PALABRAS CLAVE: Justicia; Política pública; Democracia; Gobernabilidad; Desarrollo participativo.

ABSTRACT: This article systematizes the results of a diagnostic study carried out in 2023 with the objective of determining the policies, projects and actions developed by the Public Prosecutor's Office of Costa Rica in compliance with the principles of Transparency, Participation and Collaboration established in the Open Justice Institutional Policy of the Judicial Branch. The techniques used to obtain the information were documentary review, interviews and surveys applied to prosecutorial staff and citizens. The findings show that during the last ten years the prosecutorial institution has developed initiatives that respond to a paradigm of openness that integrates citizens in the improvement of its services. However, there is no articulation between the different work areas involved. Many of the initiatives continue to be developed today and are institutionalized; however, the level of development varies according to the principles.

KEYWORDS: Justice; Government policy; Democracy; Governance; Participatory development.

I. INTRODUCCIÓN

El Ministerio Público o Fiscalía es el órgano encargado de investigar y perseguir los delitos reconocidos por el ordenamiento jurídico, en Costa Rica es parte de la estructura orgánica del Poder Judicial, pero cuenta con independencia en cuanto a funciones, organización y recursos. Su labor principal es requerir ante los Juzgados y Tribunales la aplicación de sanciones penales sobre personas físicas o jurídicas cuando, a partir de pruebas y teorías comprobadas, se acredite la comisión de un hecho delictivo. Además, interviene en el procedimiento de ejecución de la pena, en el resarcimiento civil de la víctima y en la protección de víctimas, testigos y otras personas intervinientes en el proceso penal. La estructura del Ministerio Público es jerárquica y la autoridad para formular la política de persecución penal y tomar decisiones para implementarla es de quien se encuentre en el cargo de fiscal general.

Dentro de las investigaciones penales la participación de la ciudadanía se restringe al papel de testigos o denunciantes, al tratarse de un proceso que no es público para terceros, según lo establece el artículo 295 del Código Procesal Penal, que considera necesaria la confidencialidad de la investigación en materia penal. No obstante, al emanar del ente fiscal políticas que tienen una repercusión en la convivencia social, el abordaje de la violencia y el conflicto hay un sector de la sociedad civil que en la última década ha mostrado un interés creciente en colaborar con la institución desde otros frentes, como la prevención del delito y el aporte a las estrategias para afrontarlo. Contribuciones que buscan revertir el proceso de deterioro social evidente en el incremento significativo en la tasa de homicidios de este país centroamericano durante los años 2022 y 2023¹.

¹ Consultado en: <<https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-encabeza-el-crecimiento-en-la-tasa-de-homicidios-en-america/>>.

En este contexto, el Ministerio Público asume en el mes de marzo de 2023 el compromiso de una gestión orientada a la Justicia Abierta, que se entiende como un componente del paradigma de Gobierno Abierto. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– define el Gobierno Abierto como un conjunto de políticas y estrategias en materia de transparencia, integridad, acceso a la información y rendición de cuentas que tienen la intencionalidad de abrir espacios para que la ciudadanía sea participe en la creación de modelos de provisión de servicios públicos, que mejoren el uso de los recursos².

El Poder Judicial de Costa Rica tiene una Política de Participación Ciudadana y una Política de Justicia Abierta aprobadas por la Corte Suprema de Justicia en los años 2015 y 2018, respectivamente. Ambos instrumentos reflejan la intención de construir un Poder Judicial que reconoce que la confianza y apertura hacia la población redundan en la creación de valor público y que esta es la base de una relación que permita cumplir con la misión de administrar justicia³.

La Política de Justicia Abierta incorpora la filosofía de Gobierno Abierto, adaptándola al sector justicia: “es una forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia que redefine la vinculación entre el Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia”⁴.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– Guía de investigación. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES y la Biblioteca Hernán Santa Cruz. 2023.

³ Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia – CONAMAJ– Política de Justicia Abierta. Aprobada en la Sesión N° 10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018 de Corte Plena Poder Judicial de Costa Rica. Año 2018, p.12.

⁴ *Ibidem*, p. 24.

La Justicia Abierta se sustenta en tres principios prácticos que son: transparencia, colaboración y participación. Esos principios no son excluyentes, sino que con frecuencia se superponen, relacionan o se mezclan, en el caso del Ministerio Público, si bien las demandas sociales y las necesidades de la población –en el reciente decenio– implicaron el desarrollo de acciones que responden a estos principios para la sociedad civil la manera de vincularse y participar dentro de la institución no resulta clara.

Debido a lo anterior y con la finalidad de ofrecer un panorama general de los mecanismos con que el Ministerio Público responde a las necesidades de mayor apertura, quien escribe estas líneas desarrolló –desde la Fiscalía de Probidad entre los meses de abril y setiembre del año 2023– un estudio de diagnóstico, con el objetivo de identificar qué acciones, proyectos, planes y políticas se han desarrollado para responder a los principios de la Justicia Abierta. El estudio se realizó desde una perspectiva sociológica, que considera que el campo de la elaboración de políticas públicas es dinámico, complejo y más amplio que la normativa legal que da sustento a la actuación de las instituciones, en ese sentido además de la existencia de disposiciones legales interesa lo que ocurre de facto con ellas.

La información que se sistematiza en este artículo puede aportar buenas prácticas y lecciones aprendidas a las instituciones fiscales de la región latinoamericana que visualizan la necesidad de contar con más herramientas para la relación con la ciudadanía.

II. METODOLOGÍA

Para esta investigación se empleó una metodología cualitativa centrada en identificar a los actores institucionales relevantes y las acciones que llevan a cabo para cumplir con los principios de Justicia Abierta. Las técnicas empleadas fueron:

1. Revisión documental de manuales, informes, notas de prensa, circulares, instructivos, proyectos y políticas generadas en el Ministerio Público en el periodo comprendido entre los años 2013 a 2023. En total fueron revisados ciento setenta y tres (173) circulares, ciento quince (115) directrices administrativas, once (11) instructivos y once (11) políticas de persecución penal⁵.
2. Revisión de la página web institucional, redes sociales y campañas informativas del Ministerio Público. Fueron revisados en profundidad los mecanismos de comunicación –virtuales y presenciales– que las personas tienen para consultar acerca de trámites, formular sugerencias y plantear inconformidades.
3. Aplicación de una encuesta a fiscales adjuntos, fiscalas adjuntas y profesionales, mediante la herramienta Google Forms, que contó con 34 respuestas.
4. Las personas ciudadanas que han sido parte de procesos de trabajo con el Ministerio Público fueron consultadas mediante una encuesta aplicada en Google Forms –que fue completada por 49 personas.
5. Realización de cuatro entrevistas semiestructuradas. Para profundizar en algunas acciones estratégicas se entrevistó a funcionarios, funcionarias y personas ciudadanas que han participado en proyectos y acciones específicas. Se entrevistó a:
Minor Barquero, profesional de la Unidad de Monitoreo y Gestión de Fiscalías
Karolina Monge, abogada de fiscalía general y encargada del sitio web
Damaris Vigot, Coordinadora del Observatorio Ciudadano Municipal
Carlos Campos, Coordinador del Programa Territorios Seguros

⁵ En el Ministerio Público las circulares, instructivos y políticas de persecución son instrumentos empleados para comunicar las disposiciones de Fiscalía General que son de acatamiento obligatorio y vinculante, se acompañan en algunas ocasiones de herramientas como manuales, protocolos o guías que orientan al personal fiscal.

Con las entrevistas se ahondó en la manera en que las personas consultadas perciben los espacios existentes en el Ministerio Público para la incidencia y trabajo conjunto.

III. RESULTADOS

Este apartado se organiza en tres secciones, que corresponden a cada uno de los principios de Justicia Abierta y sus ejes. En cada apartado se documentan y examinan las acciones, proyectos, programas y políticas que el Ministerio Público realiza a través de distintas oficinas.

A) TRANSPARENCIA

El principio de la *transparencia* comprende la obligación que tiene el Ministerio Público de rendir cuentas y propiciar la probidad del personal y el buen gobierno. Se refiere también a garantizar el derecho de acceso y comprensión de la información pública sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes.

Integridad, probidad y anticorrupción

El recuento de los mecanismos orientados al buen gobierno y la prevención de faltas al deber de probidad en el Ministerio Público se detalla en esta sección. Las jefaturas del Ministerio Público han consolidado en los últimos quince años una estructura para perseguir los actos de corrupción interna y los delitos contra los deberes de la función pública según la política de persecución penal establecida por la fiscalía general, que considera a la corrupción en la función judicial una de las áreas prioritarias⁶.

⁶ Fiscalía General, Circular 13-ADM-2019. Política de Persecución Penal en delitos funcionales y de corrupción dentro del Ministerio Público impartida

Como mecanismo preventivo, se fortalecieron las herramientas para valorar la idoneidad de las personas funcionarias, con la creación del Área de Valoración Psico Socio Laboral en el año 2011. El interés principal es disminuir el riesgo de filtración de organizaciones criminales en la contratación de funcionarios y funcionarias de nuevo ingreso, mediante análisis psicológicos, sociales y estudios de antecedentes de las personas oferentes⁷.

Aunado a este proceso, existen directrices sobre rotación del personal,⁸ registro, custodia y depósito de dineros decomisados,⁹ el Protocolo para la prevención, identificación y gestión de los conflictos de interés de la fiscalía general o fiscal general,¹⁰ así como capacitaciones y campañas axiológicas para concientizar sobre los valores que deben regir las actuaciones del funcionariado.

Todas las personas que laboran en el Ministerio Público son sujetas a evaluación del desempeño anual, desde el año 2020, según los lineamientos que establece el Sistema Integrado de Eva-

por la Fiscalía General de la República a la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción. Año 2019.

⁷ Fiscalía General, Circular 28-ADM-2019. Protocolo de actuación del Área de Valoración Psicosociolaboral de la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público (UCS-MP). Año 2019.

⁸ Fiscalía General, Circular 11-ADM-2015. Posibilidades de rotación de personal según Ley General de Administración Pública, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley General de Control Interno y Manual de Normas de Control Interno para el sector Público. Año 2015.

⁹ Fiscalía General, Circular 06-ADM-2015. Disposiciones para cumplir con el debido registro, custodia y depósito de dineros decomisados. Año 2015.

¹⁰ Fiscalía General, Circular 20-ADM-2019. Protocolo para la prevención, identificación y gestión de los conflictos de interés de la Fiscalía General o Fiscal General del Ministerio Público de Costa Rica. Año 2019.

luación del Desempeño del Poder Judicial para todas las clases de puestos.¹¹

Cuando se tiene conocimiento de alguna situación que implique una falta al deber de probidad por parte del personal, la Unidad de Inspección Fiscal, se encarga de instruir causas disciplinarias y apoyar la aplicación del régimen de consecuencias. Cualquier persona usuaria puede denunciar de forma directa cuando lo considere necesario. Asimismo, cuando se detecta alguna falta administrativa las denuncias pueden ser formuladas por superiores jerárquicos y otras personas funcionarias.

El balance de la información presentada en este eje muestra que existen disposiciones para garantizar la probidad del personal mediante mecanismos electivos, de supervisión y control que son transversales a toda la estructura del Ministerio Público, sin embargo al consultar a la ciudadanía que ha sido parte de distintos procesos, se tiene que un porcentaje significativo de las personas (55%) manifiesta desconocer acerca de los canales para denunciar irregularidades y posibles faltas de probidad, además un 60% dijo desconocer las acciones para prevenir la corrupción interna. Esto es relevante porque la población es vigilante del buen gobierno y para ello debe saber cómo accionar los mecanismos existentes cuando se detectan posibles faltas al deber de probidad.

Acceso a la información pública

Las personas usuarias tienen derecho a obtener y comprender la información pública y es un deber de las instancias judiciales proporcionar la información en lenguajes horizontales e inclusivos de manera oportuna, dentro de los plazos legales evitando dilaciones.

¹¹ Fiscalía General, Circular 27-ADM-2019. Aplicación del reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del desempeño del Poder Judicial. Designación de responsables dentro del Ministerio Público. Año 2019. Addendum inclusión de la unidad de monitoreo y gestión de Fiscalías, la Oficina de Cooperación Internacional, Inspección Fiscal. Año 2020.

Mecanismos de transparencia pasiva

Solo durante el año 2022 la Oficina de Prensa del Ministerio Público recibió seis mil trescientas cuarenta y cinco (6345) solicitudes de información, de las cuales la mayoría (36%) fue formulada para conocer la existencia de una investigación penal abierta en contra de una persona. Estas solicitudes generalmente recibieron una respuesta en los primeros cinco días (68,9% del total en el año 2022) es decir antes de cumplirse el plazo establecido por la Ley de Jurisdicción Constitucional¹². A criterio del personal responder a las solicitudes de información es uno de los principales mecanismos de transparencia institucional.

Sobre el derecho de acceso a la información en la fase de investigación penal en el año 2019 la entonces fiscal general Emilia Navas reconoció que es un derecho humano, protegido por normativa nacional e internacional y emitió la Circular 04-ADM-2019. Este documento es el lineamiento principal en *transparencia pasiva*, es decir, la entrega de información pública a solicitud de la ciudadanía. Constituye una guía para fiscalas y fiscales en cuanto a la información que pueden brindar a terceras personas con interés legítimo dentro del proceso, garantizando el acceso a datos de carácter público.

A pesar de esta disposición, después de un cambio en la jefatura del Ministerio Público en el año 2022, el entonces fiscal general interino se negó a contestar consultas de medios de comunicación acerca de la existencia de denuncias penales. Alegando que se limitó el acceso a información pública y libertad de prensa uno de los medios presentó un recurso de amparo en la Sala Constitucional, que fue declarado parcialmente con lugar y se ordenó al fiscal general dar la información pública requerida¹³.

¹² Oficina de Prensa del Ministerio Público. Informe de labores periodo 2022.

¹³ Consultado en: <<https://ameliarueda.com/nota/tras-negar-informacion-ameliarueda.com-ordena-fiscal-noticias-costa-rica>>.

Desde noviembre del año 2022 con el nombramiento de un nuevo fiscal general, se retoma el compromiso de garantizar el acceso a la información pública a medios de comunicación y ciudadanía. Sin embargo, lo acontecido previamente revela que, aunque existan lineamientos sobre el acceso a la información en la práctica pueden darse retrocesos derivados de la visión del fiscal o fiscalía general.

Mecanismos de transparencia activa

Las instituciones judiciales pueden brindar información a la ciudadanía de manera proactiva sin que medie una solicitud, empleando estrategias comunicativas.

Desde el año 2018 y hasta la fecha el Ministerio Público tiene un programa de radio denominado “FRECUENCIA MP” que se transmite semanalmente por Radio Columbia, en las frecuencias 98.7 FM y 760 AM. En el año 2022 se realizaron 45 ediciones en las que se abordó una diversidad de temas relacionados con prevención del delito, fenómenos criminales y medios de denuncia¹⁴.

También se realizan campañas informativas externas, orientadas a tratar sobre fenómenos delictivos que afectan a poblaciones vulnerables. Las campañas más recientes se realizaron en el periodo 2022, con las temáticas: peligros existentes en redes sociales para las personas adolescentes y denuncia de la violencia de género.

La comunicación institucional emplea recursos como la producción del Podcast *Radiografía del Crimen*¹⁵. La primera temporada se estrenó en mayo de 2023 y consta de ocho episodios, en

¹⁴ En el sitio web del Ministerio Público, consultado en: <<https://ministerio-publico.poder-judicial.go.cr/index.php/medios-informativos/frecuencia-mp>> es posible acceder a un histórico con las grabaciones de los programas.

¹⁵ Los episodios se publican en las plataformas gratuitas Apple Podcasts y Spotify, bajo el perfil “Radiografía del crimen”, así como en el canal de YouTube: Ministerio Público de Costa Rica.

los que se analizan casos judiciales de alto impacto y se ahonda en los retos del proceso de investigación.

En otro orden de ideas, se identificaron acciones enfocadas en promover el uso de lenguaje claro. Se confeccionaron dos manuales de términos prácticos en los años 2017 y 2019, cuyo objetivo es ayudar a periodistas y a personas no abogadas, a comprender el proceso penal a través de una explicación de los términos jurídicos más utilizados. Estos materiales están disponibles al público en el sitio web y se emplean en procesos de capacitación a periodistas.

En los proyectos de comunicación revisados, de transparencia activa y pasiva, no se identificó participación de personas usuarias ni de ciudadanía en su diseño o validación.

Rendición de cuentas

Rendición de cuentas es el proceso en el que la ciudadanía vigila y evalúa el actuar responsable del funcionariado público por medio de mecanismos de transparencia y fiscalización. En el año 2018 el equipo interdisciplinario del Área de Transparencia diseñó en conjunto con otras oficinas un modelo de rendición de cuentas para el Ministerio Público que, hasta el momento, es el principal mecanismo para la fiscalización ciudadana. Los objetivos del modelo son: 1. Brindar apoyo a las fiscalías del país en la implementación de lineamientos, protocolos y herramientas en transparencia y rendición de cuentas; 2. Informar y rendir cuentas a la población en general sobre los enfoques, temas y resultados de la labor que este órgano realiza en materia de lucha contra la corrupción; y 3. Lograr el acercamiento con la ciudadanía y organizaciones en general para su participación dentro de los procesos de transparencia y rendición de cuentas¹⁶.

¹⁶ La misma autora de este documento analizó el modelo de rendición de cuentas en el artículo: “Políticas Públicas y Rendición de Cuentas en el Minis-

Durante los años 2019, 2020 y 2021 la fiscalía general y las fiscalías territoriales realizaron cincuenta y dos actividades de rendición de cuentas siguiendo este modelo, que fue incluido como parte del Plan de Acción de la Política de Justicia Abierta en el Poder Judicial. La evaluación externa realizada en el año 2020 al Plan de Acción mostró que el Ministerio Público cumplió con los objetivos establecidos: se diseñaron materiales para apoyar al personal fiscal en la labor de rendir cuentas sobre los resultados de su gestión: entre ellos una guía metodológica, manual de aspectos de comunicación y protocolo, matrices de contenidos y un glosario de términos jurídicos. En estos documentos quedó plasmada la conceptualización, contenidos y orientación operativa del ejercicio¹⁷.

En el año 2020 la coordinadora del Programa Estado de la Justicia, M.Sc. Evelyn Villareal Fernández en calidad de experta hizo una revisión de la propuesta y brindó observaciones al modelo. Recomendó fortalecer la comunicación en doble vía, pues si bien la rendición de cuentas comunica resultados, las personas no cuentan con otros espacios para interactuar con esa información y observar el cumplimiento de compromisos y de recomendaciones realizadas por la ciudadanía.

Debido al estado de emergencia nacional por la pandemia de Covid-19 en el mes de marzo del año 2020 fue necesario suspender las actividades presenciales, atendiendo a las restricciones establecidas por el Poder Ejecutivo, sin embargo, se utilizaron medios de comunicación radiofónicos, televisivos y digitales con el fin de exponer los resultados ante la población.

terio Público: la Experiencia de Costa Rica”, *Revista Reflexiones*, núm. 2, vol. 102, 2023.

¹⁷ Fiscalía General, Instructivo IG-02-2019. Se establece un nuevo modelo de rendición de cuentas para el Ministerio Público según los principios de Justicia Abierta y de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial. Año 2019.

En el 2023 el Área de Transparencia en conjunto con representantes de fiscalía general revisaron los contenidos y de la metodología del modelo de rendición de cuentas. Las modificaciones más importantes son la conformación de grupos de fiscalías por zonas geográficas y fenómenos delictivos, el énfasis en el análisis de las dinámicas sociales que inciden en las formas de delincuencia y la presentación de las estrategias de abordaje que desarrollan las fiscalías en cada región¹⁸.

Como parte del diagnóstico de acciones de Justicia Abierta, se aplicó una encuesta a jefaturas y personal de la institución. De la cual se obtuvo como resultado que un 64% de las personas encuestadas consideran que la práctica de la rendición de cuentas es una de las acciones principales para garantizar la transparencia institucional porque acerca la función del Ministerio Público a la ciudadanía y proyecta sus resultados.

Por otra parte, desde la perspectiva ciudadana, estos espacios son considerados importantes para retroalimentar el trabajo y externar mejoras falencias en los servicios, pero aún se considera tarea pendiente fortalecer la comunicación en doble vía y garantizar el seguimiento a las acciones correctivas implementadas como resultado de las necesidades ciudadanas expuestas durante las rendiciones de cuentas.

Apertura de datos

La apertura de datos es el proceso de publicar información institucional en formatos abiertos según los estándares internacionales. Según el Protocolo de Apertura de Datos del Poder Judicial¹⁹ se trata de información pública cualitativa y cuantitativa que puede

¹⁸ Fiscalía General, Instructivo 01-IG-2023. Disposiciones sobre rendición de cuentas de las Fiscalías Territoriales, Especializadas y Oficinas del Ministerio Público. Año 2023.

¹⁹ Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia -CONAMAJ- Poder Judicial Protocolo de apertura de datos en el Poder Judicial. Año 2021.

emplearse como insumo de investigaciones, análisis o cualquier otro fin de interés para las personas usuarias. Los formatos editables, como .csv, .xml, .odf y .txt aumentan el nivel de interacción y utilización que se le pueda dar a los datos. Lo que no ocurre con el formato .pdf. De ahí que para que realmente sean datos abiertos es recomendable que se eviten los formatos Excel, Word y PDF.

En la página web del Ministerio Público existe una sección denominada “Datos Abiertos”, que se compone de tres secciones: 1) *Presupuestos*; 2) *Compras* y 3) *Estadísticas*. En las tres secciones se identificó que:

- 1 Se emplean formatos como Word, Excel y PDF para presentar los datos.
- 2 Para algunas secciones hay información desactualizada que llega hasta el año 2021.
- 3 Algunos archivos no estaban disponibles o el link no funcionaba
- 4 No se encontró información estadística en formatos abiertos referente a cargas de trabajo del Ministerio Público: principales delitos denunciados, cantidad de denuncias, cantidad de casos terminados, motivos de término de las investigaciones, indicadores de expedientes en rezago judicial, tasas de resolución, tasas de pendencia.

El personal fiscal que fue consultado sobre este tema indicó desconocer los parámetros de los datos abiertos y las personas que realizan las actualizaciones tampoco han recibido capacitación en esta área.

Por lo tanto, una prioridad dentro de una estrategia de Justicia Abierta en el Ministerio Público debe ser desarrollar lineamientos sobre datos abiertos, definir qué datos se publicarán, delimitar y uniformar los formatos que se emplearán, establecer personas responsables de la producción de la data y determinar cuáles son los procesos y procedimientos de recolección, análisis y publicación, así como su periodicidad.

Es recomendable incluir en estos procesos la perspectiva y necesidades de los públicos y comunidades de analistas. Además

de orientar respecto a qué datos les resultan más relevantes, los puntos de vista de la población usuaria pueden retroalimentar y mejorar el sitio web institucional, ya que se detectó que resulta poco amigable e intuitivo. El último rediseño de la página web se realizó en el año 2019 y no contó con participación ni consulta de las personas usuarias.

B) PARTICIPACIÓN

El segundo principio de Justicia Abierta es la *participación*, entendida como “un proceso democrático que garantiza una contribución responsable, activa y sostenida de la población en el diseño, la toma de decisiones y la ejecución de políticas del Poder Judicial, de manera que respondan a la realidad de la población, del bien común y del cumplimiento de los fines del Poder Judicial”.²⁰ Según la Política de Participación Ciudadana los ejes que reflejan este principio son interacción y diálogo; seguimiento, control y evaluación ciudadanos e incidencia. Estos ejes son graduales, es decir cada uno supone un nivel más profundo de participación²¹.

Interacción y diálogo

La interacción y diálogo consisten en consultar, reconocer y canalizar las demandas sobre los servicios y atender las necesidades de las poblaciones con una adecuada y oportuna respuesta institucional. En general supone la comunicación directa entre las personas usuarias y el personal de las instituciones públicas. Para el diagnóstico se analizó específicamente el trámite de inconformidades con el servicio brindado en las fiscalías y otros despachos. Se identificó que existen recomendaciones al personal

²⁰ Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia -CONAMAJ- (2015). Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial. Año 2015. San José, C.R.: CONAMAJ.

²¹ *Ibidem*, p. 25.

fiscal sobre atender de forma directa a las personas usuarias insatisfechas con el servicio, para construir canales de comunicación entre las jefaturas y las personas usuarias especialmente las que se encuentran inconformes²².

En la práctica cuando una persona tiene alguna inconformidad, se le ofrece la opción de formular una queja ante la Contraloría de Servicios o ante la Inspección Judicial, para que se realice una investigación interna. En la encuesta aplicada un 79% de los fiscales adjuntos y las fiscalas adjuntas indicaron que se reúnen con las personas disconformes, como parte de sus funciones ordinarias, con la finalidad de dar seguimiento al origen de la disconformidad. Sin embargo, no existe ningún mecanismo interno de control sobre los correctivos que se aplican ante estas situaciones, para que no vuelvan a repetirse.

Uno de los espacios de interacción más frecuentes son las charlas informativas, que han sido consideradas dentro de las Políticas de Persecución Penal más recientes²³ y que consisten en brindar información desarrollando una breve exposición sobre un tema específico. Se identificó que la mayor parte de las fiscalías adjuntas territoriales realizan charlas y participan en espacios de diálogo con la población, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de grupos interesados. Para el funcionariado las charlas son un espacio de proyección comunitaria y permiten identificar casos, recibir denuncias y atender situaciones graves que afectan los derechos humanos.

²² Fiscalía General, Circular 16- ADM- 2018. Pautas y lineamientos de atención a las personas usuarias del servicio que brinda el Ministerio Público. Año 2018.

²³ La política de persecución penal para hechos de violencia contra personas en condición de discapacidad y la política de persecución penal para los delitos que afectan a personas adultas mayores, establecen que las fiscalas y los fiscales deberán brindar charlas a la sociedad civil sobre la violencia, abusos, maltratos y abandono en perjuicio de las personas en condición de vulnerabilidad.

La Fiscalía Adjunta Penal Juvenil realiza charlas en centros educativos durante todo el año, como una acción estratégica para el abordaje integral de la criminalidad. Al 29 de mayo de 2023 se visitaron en total 188 colegios y escuelas. Por su parte la Fiscalía Adjunta de Género impartió quince charlas y capacitaciones en temáticas relacionadas con violencia contra la mujer y delitos sexuales. La Fiscalía Adjunta para la Atención de Hechos de Violencia contra la Niñez realizó 25 charlas al 28 de junio de 2023. Esto refleja que hay acciones orientadas al diálogo con la población realizadas por distintas fiscalías.

Por su parte la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito y la Fiscalía de Asuntos Indígenas llevan a cabo un plan anual de visitas a territorios indígenas para llevar los servicios del Ministerio Público a las comunidades alejadas. En el año 2023 realizaron catorce visitas a las comunidades originarias de Alto Chirripó, Taynín, Zapatón, Abrojo Montezuma, Alto Conte, Alto Laguna de Osa, Nairi Awari, Talamanca Bribri y Keköldi, entre otras.

Seguimiento, control y evaluación ciudadanos

El segundo eje de la participación corresponde a las acciones y mecanismos por medio de los cuales los diversos actores sociales pueden establecer una vigilancia en torno a políticas, programas, proyectos y planes ejecutados y evaluar sus efectos, impactos u otros resultados no esperados. En este diagnóstico no fue posible identificar espacios para que la ciudadanía evalúe y controle el desempeño del Ministerio Público, no obstante, la institución ha tenido líneas de trabajo orientadas a la vigilancia de la ciudadanía respecto a otras instituciones.

En el año 2020 el Observatorio Ciudadano Municipal, la organización Territorios Seguros y la Fiscalía Adjunta de Probidad formularon un proyecto denominado *Fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para prevenir, detectar y denunciar actos de corrupción en Gobiernos Locales*. El objetivo fue desarrollar un

esquema de acompañamiento y capacitación dirigido a la ciudadanía para dotarles de herramientas para el control sobre lo que deciden y hacen los gobiernos locales, de manera que sean decisiones que respondan al bien común, asimismo para que se denuncien las actuaciones que puedan suponer faltas al deber de probidad y/o delitos de corrupción.

La primera etapa del proyecto consistió en formación de capacidades por medio de capacitaciones. Entre los años 2020 y 2022 se llevaron a cabo catorce actividades formativas de las que participaron ciento diez (110) personas provenientes de distintas regiones del país. El proyecto culminó en 2022 debido a un cambio en la visión de las jefaturas de la Fiscalía Adjunta de Probidad.

Incidencia

La incidencia implica que la ciudadanía sea parte de la toma de decisiones en las instituciones judiciales. Como ya fue mencionado, según el ordenamiento legal costarricense en las investigaciones penales no es posible la incidencia, pero esta forma de participación es viable –y necesaria– en el diseño de las políticas de persecución penal, que encuentran insumos importantes en las comunidades para reconocer los delitos y formas de criminalidad que más les afectan.

El Ministerio Público desarrolló un proyecto piloto durante los años 2017 y 2018 para participar a la ciudadanía de las decisiones administrativas, vinculadas con el ejercicio de la acción penal. Por orden de la Fiscalía General de la República se conformó un equipo denominado Área de Transparencia integrado por profesionales en sociología, comunicación y derecho cuya función principal fue la ejecución de esta iniciativa en las comunidades de Puerto Viejo de Limón y Liberia²⁴.

En las dos comunidades la ciudadanía, el personal fiscal y otras instituciones del sector seguridad diseñaron –mediante ta-

²⁴ Fiscalía General, Resolución 13-2017. Año 2017.

lles participativos– un plan de mejoramiento de la seguridad ciudadana, con compromisos compartidos entre la sociedad civil, el Ministerio Público y otras instancias. Después se dio la implementación durante un periodo de un año, posterior a la cual los avances y resultados se presentaron ante la comunidad en los actos de rendición de cuentas de cada una de las fiscalías involucradas.

Algunos de los logros principales son la prevención situacional de los delitos patrimoniales: vigilancia y monitoreo por parte de la comunidad y policía turística de zonas de playa; recuperación de espacios públicos mediante ornato y alumbrado, coordinación entre las instituciones para atender delitos como el robo de ganado y la invasión de zonas protegidas por la ley marítimo terrestre, asesoría a mujeres sobre violencia de género así como el acompañamiento a personas menores de edad para prevenir el consumo de drogas.

En el año 2018 con el cambio en las jefaturas del Ministerio Público se asignaron nuevas funciones al Área de Transparencia y en el año 2022 la plaza de profesional en comunicación fue trasladada a otra oficina, aspectos que incidieron en el cierre del proyecto.

Con la finalidad de obtener más información sobre el punto de vista de las personas que participaron en este proyecto se realizaron dos entrevistas y se aplicó una encuesta. De la encuesta se desprende que un 52% de las personas consultadas considera que el Ministerio Público cuenta con espacios para la participación de la ciudadanía en las políticas, proyectos y planes de la institución, mientras un 33% cree que la institución no tiene en la actualidad espacios para la efectiva participación ciudadana. Un 15% dice no saber si esos espacios existen.

El señor Carlos Campos, coordinador de la organización Territorios Seguros quien apoyó el desarrollo del proyecto en Puerto Viejo de Limón, manifestó que entre los años 2017 al 2019 la institución tuvo un compromiso activo de sus autoridades con promover espacios de participación y rendición de cuentas y que esto se evidenció con la presencia de jerarcas y personas funcionarias

en las comunidades, participando de eventos para la rendición de cuentas. Sin embargo, a su criterio los cambios en las jefaturas y la emergencia nacional ocasionada por la pandemia de Covid-19 han afectado la continuidad de los procesos²⁵.

En este sentido la limitación principal que se identifica en el eje de incidencia es el alcance limitado de las iniciativas y su falta de continuidad dentro de la estructura institucional (con dotación de recursos). Por lo tanto, el reto es consolidar mecanismos permanentes de participación ciudadana.

C) COLABORACIÓN

El tercer principio de Justicia Abierta es la *colaboración* y consiste en involucrar a distintos actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos, planes y otras acciones para la prestación de un servicio de calidad. Los ejes que reflejan este principio son: alianzas, cocreación y redes de trabajo, las acciones encontradas en cada uno se describen a continuación²⁶.

Alianzas

Las alianzas son acuerdos colaborativos que se establecen entre el Ministerio Público y otras instituciones públicas, organizaciones, empresas y sociedad civil. En este campo se identificaron alianzas con entes de cooperación internacional: Gobierno de Estados Unidos, Gobierno de Canadá y Unión Europea, para desarrollar

²⁵ Entrevista realizada el día 9 de mayo de 2023.

²⁶ Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia –CONAMAJ– Política de Justicia Abierta. Aprobada en la Sesión N° 10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018 de Corte Plena Poder Judicial de Costa Rica. Año 2018, p.13.

proyectos que fortalecen las competencias de investigación en fiscalías y fiscales²⁷.

También existen acuerdos con instituciones públicas. Por ejemplo, la alianza entre la Defensoría Social del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Poder Judicial para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito²⁸. Por disposición legal, el fiscal o la fiscalía general es integrante del Consejo Directivo del Instituto Costarricense sobre Drogas –ICD– donde se toman decisiones respecto a estructura institucional, presupuestos y proyectos de ley.

La institución es parte de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción, integrada por distintos órganos de control, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, sociedad civil, sector privado y academia. La cual tiene como objetivo establecer el marco de acción del Estado y de la sociedad, para crear una cultura de legalidad que minimice los actos de corrupción. Esta es la única alianza en la que se identifica participación de organizaciones de la sociedad civil.

Redes de trabajo y cocreación

Son espacios para planificar, coordinar, construir, atender y dar seguimiento a temáticas del sistema de administración de justicia. Permiten desarrollar procesos conjuntos para el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos.

El Ministerio Público forma parte desde el año 2019 de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) liderada por la Defensoría de los Habitantes. Al integrarse a este espacio adquirió el compromiso de facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en internet; además de aceptar la evalua-

²⁷ Fiscalía General, Informe de rendición de cuentas. Año 2019.

²⁸ Fiscalía General, Circular 17-ADM-2018. Reglas prácticas para coordinar con las Defensorías Sociales. Año 2018.

ción anual del sitio web por medio de la aplicación del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense²⁹.

Fiscalías y fiscales territoriales participan en redes locales, es el caso de los Comités Cantonales de Coordinación Interinstitucional, Comités Locales de Atención Inmediata y el Seguimiento de Casos de Alto Riesgo por Violencia contra las Mujeres (CLAIS), Equipos de Respuesta Rápida para la Atención Integral a Víctimas de Violación y Comités de Estudio Integral del Niño, Niña y Adolescente Agredido.

El trabajo con fuerzas policiales (OIJ, Fuerza Pública, Policía de Tránsito, Policía de Control de Drogas y Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional), constituye uno de los espacios colaborativos más importantes del Ministerio Público, su finalidad es evaluar los fenómenos criminales y dar seguimiento a una estrategia de persecución local³⁰.

Gracias al trabajo conjunto ha sido posible cocrear protocolos, manuales, y procesos de capacitación. Uno de los más recientes es el “*Protocolo conjunto homologado para la investigación de mujeres mayores de edad desaparecidas y no localizadas con enfoque de género*”, elaborado por el Ministerio Público y Organismo de Investigación Judicial, establece la forma en que deben coordinar las instituciones para potenciar la búsqueda de mujeres desaparecidas.

En materia ambiental, en el año 2020, junto con SENASA y el Ministerio de Salud se crearon foros de actuación conjunta lide-

²⁹ El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense es un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República, desarrollado científicamente y basado en mejores prácticas internacionales para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses (DHR, 2023).

³⁰ Fiscalía General, Circular 03-PPP-2010. Política de persecución penal en delincuencia organizada y gestión funcional, año 2010 y Circular 02-ADM-2014, Directrices para la implementación de una matriz de formulación de los planes de abordaje de la criminalidad local.

rados por la fiscalía ambiental regional de la zona atlántica del país. Estos y otros esfuerzos quedaron plasmados en la “*Política de persecución penal de los delitos ambientales*”³¹.

No se identificaron redes o alianzas con organizaciones de la sociedad civil de las que participen las jefaturas del Ministerio Público.

IV. CONCLUSIONES

De la revisión de las acciones llevadas a cabo por el Ministerio Público se concluye que durante los últimos diez años la institución realizó esfuerzos para garantizar los principios de transparencia, participación y colaboración. Muchas de las acciones continúan desarrollándose en la actualidad: se encuentran incorporadas a los planes anuales de trabajo y asignadas a oficinas específicas. Sin embargo, a nivel institucional, algunos principios de justicia abierta se encuentran menos desarrollados que otros, asimismo, no existe una articulación entre las distintas áreas que desarrollan las acciones

En el principio de *Transparencia* se identificó que existe una estructura institucional para promover la integridad, que inicia con la selección del personal y que continúa reforzándose a lo largo de la trayectoria de trabajo. Sin embargo, pudo constatarse que un segmento importante de la ciudadanía no conoce estos mecanismos porque no han sido publicitados.

En el eje de acceso a la información, existen disposiciones internas para proporcionar información pública ante consultas realizadas por medios de comunicación y personas ciudadanas. Pero el derecho de acceso a la información no puede darse por garantizado, ya que -a pesar de la existencia de lineamientos- en años recientes las jefaturas de la institución se han negado a cum-

³¹ Fiscalía General, Circular 01-PPP-2020. Política de persecución de los delitos ambientales.

plirlos, obligando a las personas solicitantes a recurrir al amparo de la Sala Constitucional.

En los proyectos de comunicación de la Oficina de Prensa para la transparencia activa, es el caso del Programa de Radio, Podcast y campañas informativas no se identificó participación de personas usuarias ni de ciudadanía en su diseño o validación.

Desde el año 2018 el Ministerio Público cuenta con un modelo de rendición de cuentas dirigido a la ciudadanía, instituciones y medios de comunicación. La rendición de cuentas es uno de los principales mecanismos de interacción con las comunidades. En este campo aún es necesario profundizar en los mecanismos para la comunicación de doble vía con las personas usuarias e interesadas. Es necesario generar capacidades de diálogo en el personal fiscal y dar seguimiento a las inquietudes y recomendaciones que se plantean en estos espacios.

El Ministerio Público no cuenta con lineamientos ni con una estrategia en materia de datos abiertos, lo que resulta en que hasta el momento no existan conjuntos de datos publicados en el sitio web.

En el principio de *Participación*, una de las actividades principales son las charlas informativas que realizan en centros educativos y comunidades.

La participación ciudadana y especialmente la incidencia no se encuentran institucionalizadas aún en el Ministerio Público. Se identificó que no existen espacios permanentes ni se destinan recursos para que la población participe del diseño de proyectos, políticas y programas de la institución. Para el desarrollo de este eje se requiere una sensibilización y un acompañamiento constante a los fiscales adjuntos y fiscalas adjuntas, que son quienes deben aportar el liderazgo a nivel local. Además, es preciso determinar el rol que puede tener la ciudadanía dentro de procesos que impliquen una corresponsabilidad en el desarrollo de acciones.

En el principio de *Colaboración* se identificaron alianzas entre el Ministerio Público y otras instituciones o entes de cooperación internacional. Toda la institución está integrada en redes de traba-

jo para coordinar, atender y dar seguimiento a distintas temáticas a nivel regional. Hay un desarrollo importante de lineamientos para la coordinación con cuerpos policiales como Fuerza Pública y Organismo de Investigación Judicial. El único espacio colaborativo con representación de sociedad civil del que participa el Ministerio Público es la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción.

Para finalizar y a manera de síntesis, en la actual estructura del Ministerio Público el principio con más desarrollo es *transparencia*, particularmente en cuanto al modelo de rendición de cuentas y sus avances en el año 2023, pero también en todo lo que respecta al derecho de acceso a la información, transparencia activa y pasiva, que son considerados derechos de la población. La participación ciudadana -específicamente la incidencia- es el principio con menor grado de institucionalización.

Considerando lo anterior, es recomendable que una estrategia de Justicia Abierta haga del principio de transparencia la punta de lanza de acciones en otros principios menos desarrollados como la *participación*, por ejemplo, integrando a las rendiciones de cuentas espacio de trabajo conjunto y formulación de alternativas con la participación de sociedad civil. De esta manera se maximizan los recursos existentes y puede consolidarse una estrategia gradual de apertura.

Se recomienda así mismo un trabajo articulado para generar datos abiertos, con la participación de las oficinas productoras de datos se puede decidir qué conjuntos de datos pueden liberarse y ser ofrecidos al público para que constituyan insumo de análisis a distintos públicos. Finalmente, es preciso que las necesidades de la ciudadanía sean consideradas en las acciones de transparencia activa y pasiva, además de que se genere un mayor compromiso de parte de las jefaturas con la entrega de información de carácter público.

ANEXO 1

<p>Compromiso del Ministerio Público en el plan de acción de Justicia Abierta de 2018.</p> <p>Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público</p>	
Institución o actor responsable de la implementación	Ministerio Público
Instituciones de la sociedad civil	Anita Rodríguez Brown. Territorio Seguro, Puerto Viejo, Talamanca.
Duración	5 años
¿Cuál es el compromiso?	El Proyecto Programa Nacional de transparencia del Ministerio Público tiene como finalidad el diseño e implementación de una estrategia de contención de la corrupción por medio del desarrollo de prácticas de transparencia y rendición de cuentas, como parte de la modernización del Ministerio Público impulsada desde la Fiscalía General.
Principio del gobierno abierto con el que se relaciona	Rendición de Cuentas
¿Requiere cambios normativos?	No se requieren.

Recursos necesarios	Una Socióloga y una Comunicadora. Un abogado o Profesional en Derecho Una Cámara fotográfica 3 computadoras portátiles y 3 tabletas Un vehículo 4x4.	
Población objetivo	Fiscalías, comunidades y organizaciones	
Actividad	Fecha de inicio:	Fecha de término:
1. Brindar apoyo a las fiscalías del país elaborando protocolos en los que se establezcan los lineamientos, y herramientas en transparencia y rendición de cuentas.	2019	2019
2. Informar y rendir cuentas a la población en general sobre los enfoques, temas y resultados de la labor que este órgano realiza en materia de lucha contra la corrupción.	2019	2023

3. Lograr el acercamiento con la ciudadanía y organizaciones en general para su participación dentro de los procesos de transparencia y rendición de cuentas	2019	2023
Metas	Indicadores	Año
1. Protocolo de rendición de cuentas desarrollado con participación ciudadana a diciembre de 2019. 2. Que a diciembre de 2020, el 100% de las fiscalías territoriales hayan realizado una rendición de cuentas de acuerdo al protocolo. 3. Al menos 12 procesos de seguimiento con sociedad civil realizados.	1.1. Cantidad de protocolos aprobados por la Fiscalía General de la República. 1.1 Cantidad de fiscalías territoriales que hayan realizado la rendición de cuentas. 1.1 Número de acciones de seguimiento y coordinación con sociedad civil.	2019 2019 2020

Fuente: Plan de Acción para implementar la Política de Justicia Abierta del Poder Judicial (2018).

