

# Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Poder Judicial

## I Fase



Oficina de Cumplimiento del Poder Judicial



## CRÉDITOS

### **Enlace político. Comisión de Transparencia**

Patricia Solano Castro, Magistrada y coordinadora de la Comisión

Damaris Vargas Vásquez, Magistrada de la Sala Primera

Luis Porfirio Sánchez, Magistrado de la Sala Segunda

Jorge Araya García, Magistrado de la Sala Constitucional

Carlos Montero Zúñiga, Exintegrante del Consejo Superior

Dinorah Álvarez Acosta, Integrante Suplente del Consejo Superior

Nacira Valverde Bermúdez, Directora de Planificación

Hugo Hernández Alfaro, Jefe de Oficina de Control Interno

Warner Molina Ruiz, Fiscal General de la República a. i.

Walter Espinoza Espinoza, Director del Organismo de Investigación Judicial (Q.dDG)

Juan Carlos Pérez Murillo, Director de Defensa Pública

Siria Carmona Castro, Presidenta del Tribunal de la Inspección Judicial

### **Enlaces técnicos y de cooperación internacional**

Embajada de los Estados Unidos de América

Lic. Juan Carlos Astúa Jaime, Director del National Center for States of Courts (NCSC)

### **Equipo Ejecutor. Oficina de Cumplimiento**

MSc. Kennia Alvarado Villalobos, Oficial de Cumplimiento

MSc. Catalina Blanco Sánchez, profesional en Derecho

MSc. Randall Zúñiga Palacios, profesional en Control Interno

Sr. Luis Adolfo Mesén Bonilla, asistente administrativo

### **Elaboración, redacción y consolidación de la información**

MSc. Kennia Alvarado Villalobos, Oficial de Cumplimiento

MSc. Randall Zúñiga Palacios, profesional en Control Interno

Ing. Carolina Campos Azofeifa, consultora.



## Contenido

|   |    |
|---|----|
| <b>Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción</b> .....                        | 1  |
| <b>en el Poder Judicial</b> .....   | 1  |
| <b>I Fase</b> .....   | 1  |
| Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Poder Judicial. I Fase.....   | 4  |
| Introducción.....   | 4  |
| 1. Marco conceptual .....   | 5  |
| 2. La corrupción como amenaza detectada en el Poder Judicial .....                  | 7  |
| 3. Gestión del Riesgo de Corrupción en el Poder Judicial.....                       | 9  |
| 4. Marco normativo .....  | 11 |
| 5. Proceso Construcción de la Metodología Riesgo de Corrupción, Poder Judicial..... | 12 |
| 6. Gestión de Riesgos de Corrupción.....  | 15 |
| a. Aspectos generales del Modelo. Definiciones de referencia .....                  | 15 |
| 7. Modelo de Gestión del Riesgo de Corrupción.....                                  | 17 |
| a. Fase 1. Planeación de la Gestión del Riesgo de Corrupción .....                  | 17 |
| b. Fase 2. Identificación del Riesgo de Corrupción .....                            | 19 |
| c. Fase 3. Análisis del Riesgo de Corrupción .....                                  | 20 |
| 8. ¿Cómo se evalúan los riesgos de corrupción? .....                                | 21 |
| 9. Pasos para la evaluación del riesgo.....   | 21 |
| 10. ¿Cómo se calcula la probabilidad de un riesgo de corrupción? .....              | 22 |
| 11. ¿Qué información se puede utilizar para medir la probabilidad? .....            | 23 |
| 12. ¿Cómo se calcula el impacto de un riesgo de corrupción?.....                    | 23 |
| a. Criterios para determinar el nivel de impacto de los riesgos de corrupción.....  | 24 |
| b. Cálculo del Riesgo Inherente .....   | 25 |
| 13. ¿Cómo se definen las zonas de riesgo? .....                                     | 26 |
| 14. Clasificación del riesgo. ....  | 26 |
| Conclusiones.....   | 29 |
| Bibliografía .....  | 31 |



# Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Poder Judicial. I Fase

## Introducción

La Corte Plena en sesión 09-2019 del 4 de marzo de 2019, artículo XX aprobó la creación del Oficina de Cumplimiento y el seguimiento de los diagnósticos institucionales del proyecto de cooperación con la Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica, denominado “*Fortalecimiento de la capacidad humana institucional en la detección de fraude o corrupción y métodos anticorrupción*”, con la finalidad de implementar las recomendaciones de los diagnósticos en materia de corrupción y detección del fraude que tienden al fortalecimiento de las capacidades institucionales para abordar este fenómeno.

Entre las observaciones más relevantes se cita la elaboración de un modelo de análisis de riesgos asociados a infracciones al marco legal, la ética pública y el deber de probidad en perjuicio de la institucionalidad. Lo anterior, con un enfoque de prevención y centrado en la construcción de matrices de **riesgos de corrupción** a partir de su identificación y análisis que permita la mejora en los procesos y protocolos con mayor exposición.

En este sentido, la Oficina de Cumplimiento como órgano técnico de la Comisión de Transparencia, y con el apoyo de National Center for State Courts (NCSC) -ente ejecutor del proyecto de cooperación por parte de la Embajada de Estados Unidos-, trabajó en la elaboración de la **primera fase del modelo de gestión de riesgos de corrupción** que facilite la identificación de este tipo de eventos a nivel institucional desde su definición, así como criterios en el análisis de la probabilidad de ocurrencia e impacto que su materialización provoque en el área de aplicación específica.

Menester señalar que este modelo constituye una **primera fase** que se centra en **(i)** la identificación de riegos de corrupción, **(ii)** el análisis de probabilidad, ocurrencia impacto y la **(iii)** definición de la zona de riesgo.



En una segunda etapa, se pretende desarrollar una metodología de **(iv)** evaluación de los controles y **(v)** la administración del riesgo; de forma tal que permitan un abordaje que involucre todas las fases de la gestión de riesgos de manera técnica y especializada.

Por otra parte, resulta importante señalar que, en un ejercicio de un plan piloto, este Modelo se aplicó al proceso de adquisición de bienes y servicios del Poder Judicial, con la colaboración de la Dirección Ejecutiva, se implementó el instrumento permitiendo confirmar su utilidad y eficiencia para la gestión de riesgos de corrupción.

El documento contiene los siguientes apartados:

- a) **Marco conceptual:** se define el fundamento que permiten la elaboración de este instrumento y los requerimientos atendidos, así como las expectativas de su implementación.
- b) **Metodología:** se describe el proceso técnico y profesional utilizado para la elaboración del Modelo de Gestión de riesgos de corrupción.
- c) **Modelo:** en este apartado se desarrolla el modelo y se exponen las fases o pasos para la gestión de riesgos de corrupción, las herramientas aplicadas y el resultado esperado.
- d) **Conclusiones:** finalmente, luego del trabajo realizado tanto en la construcción de este instrumento como en la aplicación del Modelo como plan piloto en el proceso de adquisición de bienes y servicios de la institución, se hace necesario pasmar una serie de observaciones y recomendaciones.

## 1. Marco conceptual

En la década de los años noventa del siglo XX, se han venido generando una serie de iniciativas enfocadas a la gestión de riesgos en las instituciones del sector público y privado, con el objetivo de hacer más transparente y eficiente su trabajo.

Tratándose del sector público, esta gestión de riesgos se originó en las reglas y herramientas que se utilizaban en el sector financiero desde la década de los setentas y que fueron adaptadas a distintos contextos.

Nuevos requerimientos regulatorios, cambios en el modelo de negocios a nivel mundial, desarrollo vertiginoso de la ciencia y tecnología que provocaron cambios en las relaciones de negocios y de servicios, exigencias de modelos eficientes y



eficaces de los servicios públicos, el impulso de buenas prácticas de gobernanza en todos los sectores, entre otros, representaron cambios en el entorno y contexto, que evidenciaron la necesaria evolución del sistema de control internos, implicando un movimiento para centrarse en temas estratégicos y en la capacidad de lograr los objetivos propuestos de las organizaciones -operativos, tácticos y estratégicos-. (Contraloría General de la República, 2011)

A partir de ello, se han generado herramientas de gestión de riesgos que han permitido administrar la posible ocurrencia de un conjunto de eventos y conductas que afectan negativamente el logro de los fines y objetivos organizacionales.

Menester señalar que los riesgos en una institución son inevitables, esto debido a su naturaleza eventual e incierta, la cual genera que exista la probabilidad de que el evento suceda y, por lo tanto, traiga consigo consecuencias negativas a una institución/proceso. En este contexto, resulta necesario que las organizaciones, ya sean privadas o públicas, cuenten con “*técnicas que permitan anticipar escenarios contingentes a efectos de amortiguar los golpes o efectos que los mismos puedan ocasionar*” (Biderbost, 2017). A estas técnicas se les define como administración o gestión de riesgos.

Con la aprobación de la Ley General de Control Interno N°8292 el 31 de julio de 2002, se introduce en Costa Rica, la obligación de la implementación de los sistemas de control interno en las instituciones públicas (art. 7), consistente en las acciones que debe ejecutar la administración activa que aseguren la consecución de una serie de objetivos establecidos (art 8), entre las que se citan:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Ese cuerpo normativo impone el deber de las instituciones públicas de realizar una valoración de riesgos que incluya su identificación y análisis, probabilidad e impacto de ocurrencia, la respuestas y administración de riesgos.

*Artículo 14.—Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*



- a) *Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.*
- b) *Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.*
- c) *Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.*
- d) *Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.*

De igual forma, dicha legislación establece el Sistema Específico de valoración de riesgo Institucional (SEVRI), como mecanismo de aseguramiento de cumplimiento de los objetivos y competencias institucionales; a través de la adecuada evaluación del nivel de riesgos que enfrentan las organizaciones que les permita tomar medidas oportunas para su administración (Contraloría General de la República , 2006). En este sentido, el numeral 18 de la Ley General de Control Interno señala:

*Artículo 18.—Sistema específico de valoración del riesgo institucional. Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.*

En virtud de lo anterior, desde el año 2005, el Poder Judicial ha venido sensibilizando y fomentando la valoración de riesgo operativos a nivel institucional, a través del SEVRI, implementación a cargo de la Unidad de Control Interno, adscrita al Consejo Superior.

## 2. La corrupción como amenaza detectada en el Poder Judicial



Organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE (OCDE, 2020) han señalado la necesidad de crear instrumentos o metodologías que permitan la gestión de riesgos de corrupción, para identificar, analizar y administrar las particularidades y especificidades de este tipo de riesgo en el sector público. Dentro de este contexto países como Paraguay (Biderbost, 2017), México (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2020) y Colombia (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015) han generado un conjunto de normativas, políticas e instrumentos para la adecuada gestión del riesgo de corrupción que permita la definición de acciones para la prevención o reducción de impacto de estos riesgos.

En el plano nacional, el fenómeno de la corrupción y su efecto pernicioso para la institucionalidad pública y el Estado de Derecho, es asumida por el Poder Judicial como una amenaza real que afecta el valor justicia y la independencia judicial.

Es así que, a partir del año 2014<sup>1</sup> (Corte Plena, 2014), la institución centra esfuerzos por la adopción de medidas que coadyuven a combatir este flagelo, enfocándose en tres ejes: **(i)** gobernanza para el alineamiento organizacional, **(ii)** gestión del riesgo de corrupción y **(iii)** cumplimiento normativo.

La gestión del riesgo de corrupción, el fraude organizacional y la infracción al deber de probidad, riesgo detectado a través de diagnósticos, resulta ser una de las funciones asignadas a la Oficina de Cumplimiento por parte de Corte Plena, que motivó la creación de esta instancia<sup>2</sup> (Corte Plena, 2019). De ahí, la elaboración de la presente metodología enfocada en el abordaje de un riesgo específico.

---

<sup>1</sup> En este sentido: véase la creación de la Comisión para investigar la penetración del crimen organizado y el narcotráfico en el Poder Judicial, informe final conocido y aprobado por Corte Plena en sesión número 055-2014, así como informe de la Comisión de Transparencia, aprobado por Corte Plena en sesión número 09-19, donde se crea la Oficina de Cumplimiento

<sup>2</sup> Al respecto acta de Corte Plena número 09-19, aprobó: “(...) 2.1) Siguiendo las recomendaciones del Diagnóstico “Brechas de riesgo y buenas prácticas en torno a la prevención de la corrupción el fraude y las faltas a la ética y probidad dentro del Poder Judicial de Costa Rica” aprobar la formalización de una Oficina de Cumplimiento, adscrita directamente a la Comisión de Transparencia según lo indicado en el diagnóstico citado y que después le de seguimiento con 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 institucional 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 (...)”.





### 3. Gestión del Riesgo de Corrupción en el Poder Judicial

En virtud de lo anterior, se entiende como Gestión de Riesgo de Corrupción, el conjunto sistemático de acciones coordinadas para administrar y controlar el riesgo de corrupción que afecte a la Institución, sus procesos y/o el logro de sus objetivos.

Menester señalar que la gestión de riesgo de corrupción busca identificar circunstancias de corrupción que perjudiquen el desempeño, la función pública, la prestación del servicio, el marco de legalidad y juridicidad, vinculados con el accionar y el comportamiento del personal judicial en los procesos de la institución; que desvíe o perjudique la prestación del servicio de administración de justicia y los objetivos institucionales.

Como se desprende, el abordaje del riesgo de corrupción trasciende el enfoque eminentemente operativo, que busca determinar la probabilidad de ocurrencia de un hecho que puede afectar la ejecución y logro de objetivos más operativos de un proceso/tarea institucional.

*“El nivel genérico de gestión de riesgos intenta capturar la probabilidad de ocurrencia de un hecho (huelga de funcionarios, rotura de computadoras, sobre demanda temporal por parte de los ciudadanos, cobro indebido de dinero por parte de funcionario, etc.) que afecte la realización de una tarea administrativa concreta (emisión de la cédula de identidad). El nivel concreto de gestión de riesgos de corrupción, en tanto, busca identificar circunstancias de corrupción que afecten el trabajo habitual del organismo en cuestión (recepción no regulada de dinero por parte de un funcionario público para acelerar la expedición de una cédula de identidad)” (Biderbost, 2017)*

El siguiente gráfico se resumen los tipos de riesgos abordados en cada nivel de gestión.





En este sentido, como se expondrá más adelante con mayor detalle, a efectos de esta metodología especializada en el riesgo de corrupción, resultó necesario, definir claramente el objeto de estudio, es decir, *la corrupción*, así como, establecer qué se debe entender por *gestión del riesgo de corrupción*; con la finalidad de asegurar la correcta alineación en la aplicación del modelo que permita el abordaje eficiente de dicho riesgo; evitando de esta forma, desviaciones por parte del operador de la herramienta por carecer de un marco conceptual claro.

El riesgo de corrupción se define como la posibilidad de que por acción u omisión, se use el poder para poder desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015).

Por otra parte, como complemento de la especificidad del tipo de riesgo objeto de este modelo, resultó necesario, robustecer la etapa de identificación del riesgo de corrupción con un marco conceptual más amplio, desagregando de mejor forma el concepto de corrupción, para brindar herramientas que permitan mejorar la identificación de la fuente y causa de este riesgo.

Asimismo, este modelo incorpora valores para el análisis de la probabilidad, el cálculo del impacto y la determinación de la zona de riesgo; aspectos que pretenden



introducir un grado de objetividad a estas fases que le faciliten al operador, a través de esos elementos -objetivos-, clasificar y ubicar en el nivel correcto la consecuencia o impacto producido del riesgo de corrupción detectado, estableciendo además, la visualización clara de la situación que se enfrente a través del mapa de riesgos que ubica gráficamente el estado de la situación analizada.

#### 4. Marco normativo

Finalmente, se cita a continuación, la principal normativa que sustenta el abordaje del fenómeno de la corrupción a través de la gestión de riesgos en la institución.

| Regulación  | Artículo    | Contenido de interés  |
|---|-------------|---|
| <b>Constitución Política</b>  | 11, 33, 192 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Princ. Legalidad, rendición de cuentas, transparencia, imparcialidad.</li> <li>● Princ. Igualdad y no discriminación.</li> <li>● Idoneidad comprobada</li> </ul> |
| <b>Convención Interamericana contra la Corrupción. (Ley N° 7670, vigencia 28 de abril de 1997)</b>          |             |   |
| <b>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (Ley N° 8557, vigencia 28 de diciembre 2006)</b> |             |   |
| <b>Convención combate cohecho OCDE. (Ley N° 9450, vigencia 23 de julio 2017)</b>                            |             |   |
| <b>Ley General de la Administración Pública</b>   | 11<br>113   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Principio de Legalidad.</li> <li>● Prevalencia del interés público.</li> </ul>   |



---

**Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública**

---

- Deber de Probidad
- Violación al deber de probidad

---

**Ley General de Control Interno**

---

**Normas de control interno para el sector público**

---

**Directrices generales sobre principios y enunciados éticos a observar por parte de los jefes, titulares subordinados, funcionarios de la contraloría general de la república, auditorías internas y servidores públicos en general. D-2-2004-CO**

---

**Principios Éticos de los Funcionarios Públicos  
Decreto N° 33146**

---

**Código de Ética del Poder Judicial**

---

**Reglamento para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial**

---

## 5. Proceso Construcción de la Metodología Riesgo de Corrupción, Poder Judicial

Como se indicó, a partir de la creación de la Oficina de Cumplimiento (2019) se le definieron funciones para la identificación de amenazas provenientes de la corrupción, el fraude interno, las faltas a la ética y probidad; así como su prevención y control.



Durante el 2019, y previo a la construcción de una metodología, la Oficina de Cumplimiento impulsó la capacitación de personal con conocimientos actualizados que permitan contribuir para la gestión de los riesgos asociados con actos de corrupción, de igual forma, promover las sinergias necesarias a lo interno de la institución con oficinas y procesos estratégicos para la implementación del modelo de organización y gestión de lucha contra la corrupción, basado en el esquema de compliance público.

En ese sentido se realizaron dos talleres de capacitación en normas ISO en el tema de Gestión de Riesgo y Sistemas de Gestión Antisoborno:

- Primer Taller: “Antisoborno, Sistema de gestión -Norma INTE/ISO 37001:2017”, Fechas: 20 y 27 de setiembre de 2019.
- Segundo Taller: Gestión del Riesgo; INTE/ISO 31000, Fechas: 8, 15 de noviembre y 2 de diciembre de 2019

Seguidamente se detallan los participantes a estas capacitaciones con el objetivo de desarrollar en las personas funcionaras, actualización de conocimiento, habilidades y actitudes en busca de una mayor eficiencia en el desarrollo de sus actividades.

Participantes:

- **Consultoras:**
- Carolina Campos. Normas ISO Gestión de Riesgos 3100
- Carolina Muñoz. Norma ISO Sistema de Gestión Antisoborno 37001
- Kennia Alvarado Villalobos –Oficina de Cumplimiento
- Randall Zúñiga Palacios – Oficina de Cumplimiento
- Gustavo Solano Rivera – Contraloría de Servicios
- Alexander Valverde - FAPTA
- Allan Pow Wi Ching – Dirección de Planificación
- Jason Alfaro Carballo- Inspección Judicial
- Miguel Ovares Chavarria, Departamento de Proveeduría
- Yurli Arguello Araya, Departamento de Proveeduría



La participación de estos funcionarios sirvió de base para la formación de un equipo de trabajo, para el desarrollo de varios productos cocreados que permitan el abordaje, y gestión del riesgo de corrupción y conflictos de intereses.

Posterior a esta capacitación, durante el 2020, y con el apoyo del ente ejecutor del Proyecto de Cooperación con la Embajada de Estados Unidos, se elaboró en una primera etapa, una metodología de Riesgo de Corrupción que permita la identificación, análisis y Plan de acción de este tipo de riesgo a nivel Institucional.

Durante ese proceso de construcción y validación de la metodología se efectuaron dos talleres a cargo de la consultora Carolina Campos y el apoyo del National Center for State Court (NCSC) como ente ejecutor del Proyecto de Cooperación.

#### **Talleres:**

1. Fecha: 13 de julio de 2020
2. Fecha: 4 de setiembre de 2020

#### **Participantes:**

- Consultora: Carolina Campos - NCSC
- Juan Carlos Astúa – Director, NCSC
- Hellen Barrantes- NCSC
- Kennia Alvarado Villalobos –Oficina de Cumplimiento
- Randall Zúñiga Palacios – Oficina de Cumplimiento
- Catalina Blanco Sánchez –Oficina de Cumplimiento
- Gustavo Solano Rivera– Contraloría de Servicios
- Alexander Valverde - FAPTA
- Allan Pow Wi Ching – Dirección de Planificación
- Nacira Valverde Bermudez- Directora de Planificación
- Indira Alfaro Castillo- Oficina de Control Interno
- Roberth García Gonzalez- Auditoría Interna



- Rafael León – Secretaria Técnica de Ética y Valores
- Jonathan Carvajal- Auditoría Interna
- Jaison Alfaro- Inspección Judicial
- Hermes Zamora Atencio – Oficina de Control Interno

## 6. Gestión de Riesgos de Corrupción.

### a. Aspectos generales del Modelo. Definiciones de referencia

A continuación, se exponen los conceptos relevantes que sirven de marco referencial de ese modelo.

|  |  |
|--|--|
| <b>Contexto Externo</b>                                    | Se refiere a las condiciones y relaciones entre la entidad (proceso) y el ambiente en el cual opera y que generan fortalezas, debilidades, oportunidades, y amenazas, con información referente a los riesgos de corrupción de la entidad. |
| <b>Contexto Interno</b>                                    | Comprende los objetivos del proceso, en el entorno interno en el cual opera (procedimientos, normativa, estructura organizacional, valores, etc)   |
| <b>Corrupción</b>  | Uso indebido del poder y de los recursos públicos para ventaja personal o beneficio de terceros en perjuicio del interés general.  |
| <b>Factores de Riesgo de Corrupción (fuentes o causas)</b> | Son aquellas condiciones del proceso con una mayor interacción del contexto y las necesidades de las partes interesadas, lo cual incrementa las probabilidades de un riesgo de corrupción. Son los aspectos que                            |



|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
|                                     | podrían ocasionar que el riesgo se haga realidad.   |
| <b>Gestión Riesgo de Corrupción</b> | Es el conjunto de acciones coordinadas para administrar y controlar la Institución/proceso con respecto al riesgo de corrupción.  |
| <b>Impacto</b>                      | Efecto de la ocurrencia del riesgo de corrupción sobre los objetivos del Poder Judicial; generalmente se da sobre las personas o los bienes materiales o inmateriales con incidencias importantes tales como; daños físicos, fallecimiento, pérdidas económicas, de información, de bienes, de imagen, de credibilidad y de confianza, interrupción del servicio y daño material. |
| <b>Mapa de riesgo de corrupción</b> | El mapa de riesgo representa gráficamente la ubicación de los riesgos, dependiendo de la probabilidad de ocurrencia y el impacto cuantitativo o cualitativo que se produce en caso de que se materialice el riesgo. Permite reflejar los riesgos más representativos del proceso u organización.  |
| <b>Partes Interesadas</b>           | Persona u organización que puede afectar, verse afectada, o percibirse como afectada por una decisión o actividad, pudiendo ser interna o externa a la organización” (Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001, Definiciones 3.3.)  |
| <b>Probabilidad de ocurrencia</b>   | Frecuencia (Número de veces) en la que se podría presentar un evento o se ha presentado y /o factibilidad (posibilidad) de que suceda el evento. La probabilidad se expresa con una escala de valores cuantitativos y cualitativos.   |





|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Riesgo</b>               | Probabilidad de que ocurra un evento, cuyas consecuencias dificulten o impidan el logro de los objetivos de un despacho u oficina en particular o de la institución en general.      |
| <b>Riesgo de corrupción</b> | Probabilidad u ocurrencia de un evento que, haciendo uso indebido del poder y de los recursos públicos para ventaja personal o beneficio de terceros, perjudique el interés general. |

## 7. Modelo de Gestión del Riesgo de Corrupción

Como se expuso líneas atrás, se entiende por Gestión de Riesgo de Corrupción, el conjunto sistemático de acciones coordinadas para administrar y controlar el riesgo de corrupción que afecte a la Institución, sus procesos y/o el logro de sus objetivos. Es un estilo de administración tendiente a aminorar la probabilidad de ocurrencia de un episodio de corrupción, mitigar su impacto y, en consecuencia, favorecer el cumplimiento de los objetivos de la organización y procesos de la entidad en la que se aplica.

Este modelo se compone de diferentes fases, los cuales tiene componentes determinados. A continuación, se describirán cada uno de ellos:

### a. Fase 1. Planeación de la Gestión del Riesgo de Corrupción

En esta primera fase es importante contextualizar el proceso al cual se realizará la gestión de riesgo de corrupción. El producto principal de esta etapa es conocer información relevante del proceso en estudio. Para ello, resulta necesario determinar los factores que afectan positiva o negativamente el cumplimiento de la misión y los objetivos de la institución o el proceso; estableciendo el contexto en que se desenvuelve, ya sea interno o externo.

Los elementos principales a analizar son:



- ❖ **Contexto Externo:** *Se refiere a las condiciones y relaciones entre la entidad (proceso) y el ambiente en el cual opera y que generan fortalezas, debilidades, oportunidades, y amenazas, con información referente a los riesgos de corrupción de la entidad.*
- ❖ **Contexto Interno:** *Comprende los objetivos del proceso, en el entorno interno en el cual opera (procedimientos, normativa, estructura organizacional, valores, etc)*
- ❖ **Partes interesadas:** *“Persona u organización que puede afectar, verse afectada, o percibirse como afectada por una decisión o actividad, pudiendo ser interna o externa a la organización” (Sistema de Gestión Antisoborno ISO 37001, Definiciones 3.3.)*

El análisis de estos elementos permitirá determinar un componente de suma relevancia, nos referimos a los factores o agentes generadores de riesgo de corrupción. Se busca de manera general determinar una serie de situaciones que, por sus particularidades, pueden originar prácticas corruptas.

**Factores de Riesgo de Corrupción:**

*Son aquellas condiciones/actividades del proceso con una mayor interacción del contexto y las necesidades de las partes interesadas, lo cual incrementa las probabilidades de un riesgo de corrupción.*

De igual forma, en esta fase de planeación, se recomienda el análisis de hechos de corrupción si los hay presentados en los últimos años sobre el proceso en estudio, considerar las quejas planteadas vinculadas, además, las denuncias e investigaciones desarrolladas; así como los actos de corrupción presentados en proceso similares.



## b. Fase 2. Identificación del Riesgo de Corrupción

Para el Modelo de Gestión de Riesgos de Corrupción, la fase de identificación es un proceso crítico, dado que permitirá determinar y delimitar correctamente el objeto de estudio, insumo que es el preámbulo para orientar adecuadamente el análisis del riesgo y sus consecuencias.

Para facilitar esta etapa de identificación, el Modelo desarrolla un marco conceptual que se compone de los conceptos claves de referencia, así como su definición, esto permite generar una descripción del riesgo de corrupción de forma clara y precisa.

Los conceptos claves de referencia y su definición, a continuación:

RIESGO DE CORRUPCIÓN ***“PROBABILIDAD U OCURRENCIA DE UN EVENTO QUE, HACIENDO USO INDEBIDO DEL PODER Y DE LOS RECURSOS PÚBLICOS PARA VENTAJA PERSONAL O BENEFICIO DE TERCEROS, PERJUDIQUE EL INTERÉS GENERAL.”***

---

La definición del concepto compuesto, riesgo de corrupción, no es suficiente para lograr el cometido de esta fase. Para coadyuvar en la identificación del tipo de riesgo en análisis, resulta necesario desagregar el anterior concepto compuesto -gestión de corrupción- y desarrollar sus componentes claves, como método o herramienta que responda a la especificidad del riesgo -de corrupción-.



- **Uso del poder:** Utilización o aprovechamiento de aquella facultad otorgada por ley, con ocasión de investidura pública, para el desempeño del cargo público.
- **Desviar la gestión de lo público:** Desviar la gestión de lo público, ejerciendo la facultad y competencias otorgadas en razón de la investidura pública, con una finalidad distinta a la conferida para el cumplimiento de sus deberes y competencias públicas.
- **Ventaja personal o de terceros:** Obtención de un beneficio o utilidad sea en forma directa o indirecta, para sí o para un tercero.
- **Que perjudique el Interés General:** Conjunto de valores, objetivos y funciones encomendadas constitucional y normativamente a los poderes públicos, que buscan la satisfacción de la colectividad.

Partiendo de la definición de Riesgo de corrupción -y sus componentes claves-, como herramienta orientadora de la etapa de identificación, responder a las siguientes interrogantes facilita el resultado de esta fase.

|                       |   |
|-----------------------|---|
| <b>¿Qué?</b>          | <i>El proceso específico que se necesita proteger/vigilar debido a que puede ser vulnerable a un riesgo de corrupción.</i>  |
| <b>¿Quién?</b>        | <i>Los posibles actores más expuestos a posibles riesgos de corrupción.</i>   |
| <b>¿Dónde cuándo?</b> | <i>y Detalles del lugar y momento donde podría realizarse el acto de corrupción</i>   |
| <b>¿Por qué?</b>      | <i>Cuáles son las razones por las que se cometería un acto de corrupción y el beneficio para la persona que lo comete</i>   |
| <b>¿Cómo?</b>         | <i>Los posibles factores (internos y externos) que facilitan o dificultan la materialización de un hecho de corrupción.</i> |

### c. Fase 3. Análisis del Riesgo de Corrupción



Esta etapa tiene como principal objetivo medir el riesgo inherente. Es decir, determinar la probabilidad de ocurrencia del riesgo y sus consecuencias o impacto, con el fin de establecer la zona de riesgo inicial.

### Producto principal.

El principal producto de la etapa será la construcción del mapa de **zonas de riesgos** definiendo la gravedad inicial del o los riesgos de corrupción que se identificaron en el paso anterior de acuerdo con el riesgo inherente.

## 8. ¿Cómo se evalúan los riesgos de corrupción?

Como se indicó, es necesario medir el riesgo inherente el cual corresponde a la primera calificación del riesgo de corrupción. Éste se medirá calculando la probabilidad y el impacto de cada riesgo.

### Probabilidad

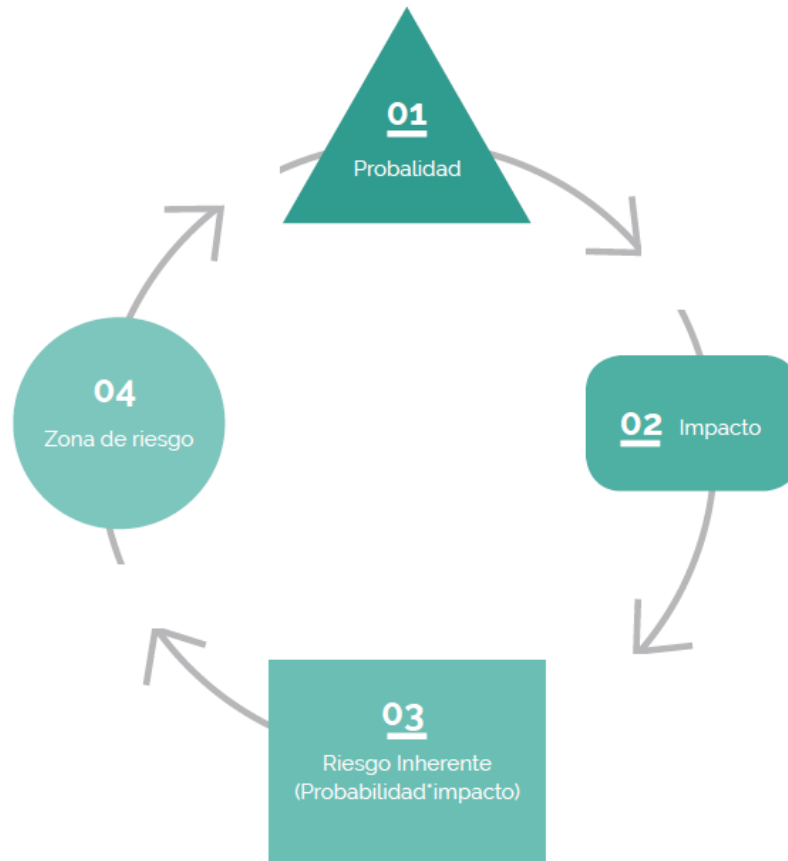
*Frecuencia (número de veces) en la que se podría presentar un evento o se ha presentado y /o factibilidad (posibilidad) de que suceda el evento. La probabilidad se expresa con una escala de valores cuantitativos y cualitativos.*

### Impacto

*Efecto de la ocurrencia del riesgo de corrupción sobre los objetivos del Poder Judicial; generalmente se da sobre las personas o los bienes materiales o inmateriales con incidencias importantes tales como; daños físicos, fallecimiento, pérdidas económicas, de información, de bienes, de imagen, de credibilidad y de confianza, interrupción del servicio y daño material.*

## 9. Pasos para la evaluación del riesgo.





## 10. ¿Cómo se calcula la probabilidad de un riesgo de corrupción?

Para el cálculo de la probabilidad de ocurrencia de un riesgo de corrupción se presenta la siguiente escala de cinco niveles de probabilidad:

| TABLA DE PROBABILIDAD |            |   |  |
|-----------------------|------------|---|--|
| VALOR                 | NIVEL      | FACTIBILIDAD (externo-interno)  | FRECUENCIA (Estadístico)                 |
| 10                    | Improbable | <u>Exposición mínima.</u> Las condiciones para la materialización del riesgo son mínimas. | No ha ocurrido en los últimos tres años. |



|  |                   |  |  |
|--|-------------------|--|--|
| <b>30</b>  | Poco probable     | <u>Poca exposición.</u> Las condiciones para la materialización del riesgo son bajas.  | Ha sucedido al menos una vez en los últimos tres años. |
| <b>50</b>  | Probable          | <u>Exposición ocasional.</u> Las condiciones para la materialización del riesgo son esporádicas.                                 | Se presentó una vez en los últimos dos años.           |
| <b>70</b>  | Bastante Probable | <u>Exposición frecuente.</u> Las condiciones para la materialización del riesgo son viables para que se presente.                | Se ha presentado una vez en el último año.             |
| <b>90</b>  | Muy Probable      | <u>Exposición constante.</u> Las condiciones para la materialización del riesgo permiten que pueda ocurrir en cualquier momento. | Se ha presentado más de una vez al año.                |
| <b>Condiciones externas: factores económicos, culturales, sociales, etc.</b><br><b>Condiciones internas: controles, procedimientos, organización del trabajo, etc.</b> |                   |  |  |

## 11. ¿Qué información se puede utilizar para medir la probabilidad?

- ➤ Informes anuales
- ➤ Prácticas y experiencias institucionales
- ➤ Informes periodísticos
- ➤ Estudios o investigaciones existentes
- ➤ Hallazgos de auditorías
- ➤ Registros administrativos o judiciales.
- ➤ Denuncias de la Inspección Judicial
- ➤ Gestiones en la Contraloría de Servicios

## 12. ¿Cómo se calcula el impacto de un riesgo de corrupción?



El valor de impacto se establece según el grado en que las consecuencias o efectos puedan perjudicar al Poder Judicial, si se materializa el riesgo. Esta valoración se obtiene de la siguiente tabla, con la descripción de cada nivel:

a. Criterios para determinar el nivel de impacto de los riesgos de corrupción.

| Valor | Nivel    | Descripción  |
|-------|----------|--|
| 1     | Muy bajo | Consecuencias <b>mínimas</b> en los procesos analizados para la Oficina y la Institución.        |
| 2     | Bajo     | Consecuencias <b>menores</b> en los procesos analizados para la Oficina y la Institución.        |
| 3     | Moderado | Consecuencias <b>relevantes</b> en los procesos analizados para la Oficina y la Institución.     |
| 4     | Alto     | Consecuencias <b>significativas</b> en los procesos analizados para la Oficina y la Institución. |
| 5     | Muy alto | Consecuencias <b>críticas</b> en los procesos analizados para la Oficina y la Institución.       |

**Nivel de impacto:** Como complemento para la valoración del nivel de impacto, seguidamente se presentan cinco escenarios como referencia en torno a las consecuencias del riesgo. Según la cantidad de respuestas afirmativas (Sí), así será el nivel de impacto.

Por lo tanto, si contesta todas las opciones con “**Sí**”, el resultado que obtendrá es de “**5**” en la escala de nivel de impacto (Muy Alto) y así sucesivamente en decremento.

| Tipo                                     | Descripción   | Sí | No |
|--|---|----|----|
| <b>Procesos disciplinarios y penales</b> | Incluye las penas o sanciones derivadas del incumplimiento de las leyes y |    |    |





|                                      |  |  |  |
|--------------------------------------|--|--|--|
|                                      | regulaciones o conductas contrarias al deber de probidad.  |  |  |
| <b>Servicio al usuario</b>           | Impacto en el cumplimiento de la gestión pública con consecuencia en el servicio y acceso a la justicia.   |  |  |
| <b>Aspectos económicos y activos</b> | Incluye los efectos negativos sobre los recursos institucionales, así como la afectación en los activos.   |  |  |
| <b>Imagen institucional</b>          | Incluye la pérdida de confianza, credibilidad y percepción negativa sobre la institución por parte de la ciudadanía en general.                      |  |  |
| <b>Procesos operativos</b>           | Incluye el incumplimiento de procedimientos, directrices y manuales internos generando retrasos, sobrecarga de trabajo e inejecución de actividades. |  |  |

#### b. Cálculo del Riesgo Inherente

El Riesgo inherente corresponde a aquél que se enfrenta el proceso en ausencia de acciones de control efectivas. La evaluación del riesgo inherente permite definir la zona del riesgo inicial en la que se encuentra y, por lo tanto, actuar en consecuencia. Para calcular el riesgo inherente es necesario utilizar el valor numérico que se le dio a la probabilidad y al impacto en los pasos anteriores. Para ello se deberá aplicar la siguiente fórmula:

**(Probabilidad) \* (Impacto) = Riesgo Inherente**

Donde, la probabilidad se multiplica por el impacto y da como resultado **el riesgo inherente**.

#### **Ejemplo:**

Un riesgo con un nivel de probabilidad “**MUY PROBABLE**” tendrá el valor numérico de 90; si el Impacto es **MUY ALTO** tendrá un valor numérico de 5. Por lo tanto, el riesgo inherente se calculará de la siguiente manera:

Ejemplo: **(90) \* (5) = 450.**



### 13. ¿Cómo se definen las zonas de riesgo?

Una vez que se obtiene el riesgo inherente, se puede ubicar en las zonas de riesgos para determinar la gravedad inicial del riesgo hacia el proceso. Para ello, se recomienda utilizar una matriz de zonas de riesgos la cual define cuatro zonas distintas:

#### Zonas de riesgo

|              |                   |     | Nivel de impacto |      |          |      |          |
|--------------|-------------------|-----|------------------|------|----------|------|----------|
|              |                   |     | 1                | 2    | 3        | 4    | 5        |
| Probabilidad |                   |     | Muy bajo         | Bajo | Moderado | Alto | Muy alto |
| Probabilidad | Muy probable      | 90% | 90               | 180  | 270      | 360  | 450      |
|              | Bastante probable | 70% | 70               | 140  | 210      | 280  | 350      |
|              | Probable          | 50% | 50               | 100  | 150      | 200  | 250      |
|              | Poco probable     | 30% | 30               | 60   | 90       | 120  | 150      |
|              | Improbable        | 10% | 10               | 20   | 30       | 40   | 50       |

Fuente: Oficina de Cumplimiento.

A partir de la matriz anterior se podrá definir aquellos riesgos iniciales prioritarios, así como analizar las medidas de control que se deban tomar de acuerdo con el riesgo inherente de cada uno.

### 14. Clasificación del riesgo.



|                 |              |
|-----------------|--------------|
| Riesgo bajo     | De 1 a 30    |
| Riesgo moderado | De 31 a 149  |
| Riesgo alto     | De 150 a 280 |
| Riesgo extremo  | De 281 a 450 |

Fuente: Oficina de Cumplimiento.

Para una mayor comprensión se describen las zonas de riesgo en las cuales se ubican los riesgos a partir de los resultados de la calificación; así como el tratamiento de cada zona.

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| <b>a) Zona de Riesgo Bajo:</b>     | <p>Puntaje: De 1 a 30 puntos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Probabilidad: Poco probable o improbable.</li> <li>• Impacto: Muy bajo - Bajo.</li> </ul> <p>• <b>Tratamiento:</b> Los riesgos de corrupción de estas zonas se encuentran en un nivel que puede administrarse o reducirse con los controles establecidos por la Oficina o el proceso.</p>  |
| <b>b) Zona de Riesgo Moderada:</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntaje: De 31 - 149 puntos.</li> <li>• Probabilidad: Improbable, Poco Probable, Probable, Bastante Probable y Muy Probable.</li> <li>• Impacto: Muy Bajo, Bajo, Moderado, Alto y Muy Alto.</li> </ul> <p>• <b>Tratamiento:</b> Deben tomarse las acciones necesarias para llevar los riesgos a la Zona de Riesgo Baja.</p> <p>Nota: En todo caso se requiere que las oficinas tomen las medidas para el riesgo de corrupción llevarlo a la Zona de Riesgo Baja.</p> |
| <b>c) Zona de Riesgo Alta:</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntaje: De 150 - 280 puntos.</li> <li>• Probabilidad: Muy Probable, Bastante Probable, Probable y Poco Probable.</li> <li>• Impacto: Bajo, Moderado, Alto y Muy Alto.</li> </ul>  |



**d) Zona de  
Riesgo  
Extrema:**

• **Tratamiento:** Deben tomarse las medidas necesarias para llevar los riesgos a la Zona de Riesgo Moderada, Baja o eliminarlo. Fortalecer las medidas de supervisión en las actividades del proceso.

Nota En todo caso se requiere que el proceso se enfoque por eliminar el riesgo de corrupción o por lo menos llevarlo a la Zona de Riesgo Baja.

- Puntaje: De 281 - 450 puntos.
- Probabilidad: Muy Probable y Bastante Probable.
- Impacto: Alto y Muy Alto.

• **Tratamiento:** Los riesgos de corrupción de la Zona de Riesgo Extrema requieren de un tratamiento prioritario. Evaluación del proceso, reforzar mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.



## Conclusiones

Conforme al marco normativo, la administración pública está conminada a gestionar en forma adecuada los riesgos que amenacen la consecución de sus objetivos.

En el caso concreto, en el Poder Judicial, existe acuerdos del órgano de gobierno que confirman la detección del riesgo de corrupción, situación que enfrentó al órgano con la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para administrar ese hallazgo ante la amenaza que representa para el cumplimiento del marco regulatorio, el ejercicio ético de la función pública y el servicio de administración de justicia, con un impacto negativo para el disfrute de los derechos y garantías fundamentales, entre ellas, el acceso a la justicia.

La construcción de este Modelo de Gestión de Riesgos responde a la detección de esa amenaza específica de corrupción, fraude organizacional e infracción al deber de probidad, a ello responde, la necesaria especificidad de la metodología creada.

Lo anterior, en razón de que la gestión de riesgos en general no es suficiente ni eficiente para abordar este tipo de eventos específicos y complejos -actos de corrupción-, dado que responde a riesgos operativos que se presentan y afectan la ejecución y logro de objetivos más operativos de un proceso/tarea institucional.

El Modelo de Gestión del Riesgo de Corrupción desarrolla una metodología que se caracteriza -y distingue de la gestión de riesgos en general-, por lo siguiente:

- Definición de marco conceptual: consiste en definir claramente el objeto de estudio, es decir, *la corrupción*, así como, establecer qué se debe entender por *gestión del riesgo de corrupción*; con la finalidad de asegurar la correcta alineación en la aplicación del modelo que permita el abordaje eficiente de dicho riesgo; evitando de esta forma, desviaciones por parte del operador de la herramienta por carecer de un marco conceptual claro.
- Fortalecimiento de la etapa de identificación del riesgo de corrupción con un marco conceptual más amplio, desagregando de mejor forma el concepto de corrupción, para brindar herramientas que permitan mejorar la identificación de la fuente y causa de este riesgo.
- Asimismo, este modelo incorpora valores para el análisis de la probabilidad, el cálculo del impacto y la determinación de la zona de riesgo; aspectos que



pretenden introducir un grado de objetividad a estas fases que le faciliten al operador, a través de esos elementos -objetivos-, clasificar y ubicar en el nivel correcto la consecuencia o impacto producido del riesgo de corrupción detectado, estableciendo además, la visualización clara de la situación que se enfrente a través del mapa de riesgos que ubica gráficamente el estado de la situación analizada.

En consecuencia, el presente Modelo de Gestión del Riesgo de Corrupción es un instrumento metodológico especializado que resulta de aplicación a procesos sensibles y críticos que responde a la identificación, análisis y administración de eventos de corrupción que incida en la consecución de los objetivos estratégicos del servicio de administración de justicia.



## Bibliografía

Biderbost, P. (2017). *Guía para la construcción de Mapas de Riesgos de Corrupción*. Paraguay .

Contraloría General de la República . (2006). *Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI)*. San José, Costa Rica: La Gaceta N° 134.

Contraloría General de la República. (2011). *conceptos básicos sobre control interno* . Obtenido de Procuraduría General de la República :  
[https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos\\_Basico\\_SCI\\_teoría.pdf](https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos_Basico_SCI_teoría.pdf)

Corte Plena. (2014). Acta N° 055-2014. San José, San José, Costa Rica: Poder Judicial de Costa Rica.

Corte Plena. (4 de marzo de 2019). Acta N° 09-19. San José, San José, Costa Rica: Poder Judicial de Costa Rica .

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). *Función Pública*. Obtenido de  
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Gu%C3%ADa+para+la+gesti%C3%B3n+del+Riesgo+de+Corrupci%C3%B3n.pdf/e301def2-8218-4205-a320-99c3ef9989f6?version=1.4&t=1453981896306>

OCDE. (2020). *OECD*. Obtenido de OECD:  
<https://www.oecd.org/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica-8a2fac21-es.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. (Diciembre de 2020). *Modelo para la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sector Público*. Obtenido de PNUD:  
<https://www.undp.org/es/mexico/publications/modelo-para-la-gesti%C3%B3n-de-riesgos-de-corrupci%C3%B3n-en-el-sector-p%C3%BAblico>

