

Señoras/Señores

Jerarcas, directores jurídicos y demás titulares subordinados de la Administración Pública

Estimados(as) señores(as):

Asunto: Oficio de carácter preventivo “Siete pilares para una buena conducción de los procesos judiciales en la Administración Pública, con el involucramiento pleno de la alta dirección”.

La correcta y eficiente atención de los juicios es una importante tarea que compete a todas las Administraciones Públicas. Los resultados, favorables o desfavorables, que se obtengan en esos procesos, dependen de una serie de factores y pueden tener una gran incidencia sobre el funcionamiento de las instituciones. De manera que, se deben tomar acciones efectivas para asegurar una buena gestión en ese ámbito, que considere los riesgos más importantes y establezca medidas razonables para su administración. Para ello, la Contraloría General recomienda tener en cuenta estos siete pilares esenciales;

1

Gestión estratégica con un adecuado **marco de control interno**

5

Medidas de control y gestión del **impacto económico de los procesos judiciales**

2

Normativa e instrumentos orientadores para la gestión

6

Evaluación de resultados y aprendizaje para la **mejora de la gestión pública**

3

Bases de datos y sistemas de información como herramientas de apoyo a la labor jurídica

7

Gestión íntegra y prevención de conflictos de intereses

4

Coordinación y comunicación efectiva entre las distintas instancias intervinientes

Consideramos que la implementación de estas medidas de manera planificada, organizada, sistemática, ajustada a las particularidades de cada Administración y con el involucramiento pleno de la alta dirección, constituyen una base fundamental para procurar que los procesos judiciales sean atendidos por las instituciones de modo que se garantice el cumplimiento de la legalidad y la prevalencia de los intereses públicos. Por tanto, desde el Órgano Contralor, instamos al análisis y consideración de las recomendaciones que formulamos en este oficio de carácter preventivo, dirigido a todos los jefes, directores jurídicos y demás titulares subordinados de la Administración Pública, con el fin de contribuir a la implementación de mejoras en la gestión de los procesos jurídicos en el sector público.

I. OBJETIVO Y ALCANCES DEL OFICIO PREVENTIVO

La Contraloría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, conforme a sus competencias de control externo, que incluyen el asesoramiento y orientación en temas vinculados con el ordenamiento de control y fiscalización superiores, emite el presente oficio de carácter preventivo, con el propósito de brindar orientaciones que contribuyan a la mejora de la gestión pública, enfocado -en este caso- sobre la actividad relacionada con la conducción y atención de los procesos judiciales, donde intervienen las instituciones públicas.

Para ello, ofrecemos una base de siete pilares que recomendamos a las Administraciones, con miras a fortalecer el control interno y la gestión jurídica, desde la óptica del correcto cumplimiento de la legalidad, eficacia y eficiencia, al tiempo que se enfatiza la pertinencia de anticipar y evitar irregularidades o desviaciones que atentan contra el buen funcionamiento de las instituciones.

No se trata de un listado exhaustivo, por lo que no se deben dejar de considerar otros aspectos que resulten necesarios y adecuados para ese propósito, especialmente atendiendo a las particularidades de cada Administración, conforme a las características propias de su organización para el ejercicio de las competencias atribuidas bajo el cumplimiento de la normativa aplicable.

Es oportuno señalar que los criterios y razonamientos esbozados en este oficio, parten de la consideración de aspectos generales, sin abordar situaciones concretas, cuya ponderación y valoración específica corresponde a las respectivas Administraciones, contando con el asesoramiento jurídico y técnico pertinente en cada caso.

Debemos indicar también que las sugerencias o recomendaciones que se vierten en este oficio no obedecen a la consideración de un único ámbito de jurisdicción, antes bien, instamos a la valoración en términos amplios, sin perder de vista que -naturalmente- una buena parte de los procesos corresponden a la materia de lo contencioso-administrativo, prevista constitucionalmente para la revisión de legalidad y conocimiento de los asuntos relativos a la función administrativa (art. 49 constitucional) en concordancia con los numerales 1 y 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA), sumado a otro tipo de procesos como: laboral, constitucional, penal, agrario, entre otros.

De igual manera, aclarar que los planteamientos indicados tienen carácter orientador y preventivo, por cuanto se enmarcan dentro de la función asesora que de manera proactiva y asertiva lleva a cabo este Órgano Contralor, en aras de propiciar un ejercicio adecuado de las competencias de los entes y órganos públicos.

II. SIETE PILARES PARA UNA BUENA CONDUCCIÓN DE LOS PROCESOS JUDICIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CON EL INVOLUCRAMIENTO PLENO DE LA ALTA DIRECCIÓN

1. Gestión estratégica con un adecuado marco de control interno

La gestión estratégica se vincula con la formulación, ejecución y seguimiento de un conjunto de acciones tomadas por la más alta dirección de una organización, en áreas de intervención claves del quehacer institucional, direccionando y alineando a toda la entidad pública para que cumpla con sus fines y consiga resultados tangibles que sean generadores de valor público.

Entre las posibles áreas estratégicas clave que un jerarca debe tomar en cuenta, se encuentra todo lo relativo a gestiones judiciales en que interviene la entidad pública, en el tanto ostenta la representación legal de la misma y el área litigiosa es por definición un espacio jurídico de la mayor relevancia, por cuanto en sede judicial se debaten el contenido y alcances del ejercicio de las potestades públicas, mediante litigios que pueden repercutir en forma favorable o desfavorable en los intereses patrimoniales y competenciales de la respectiva institución.

La Ley General de Control Interno -en adelante LGCI- dispone la obligación de la Administración activa de contar con un sistema de control interno, por lo que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados establecer, mantener, perfeccionar y evaluar dicho sistema y realizar las acciones para garantizar su efectivo funcionamiento.

El sistema de control interno se construye a partir de valorar riesgos patrimoniales, de información, operacionales, de cumplimiento normativo y de fraude o corrupción, entre otros (artículo 8 en relación con los numerales 14 y 18, LGCI), de ahí que es deber de la alta dirección conocer y gestionar adecuadamente los riesgos debidamente identificados.

En ese sentido, resulta relevante que el jerarca y los titulares subordinados -en coordinación con el responsable de la respectiva dirección jurídica-, lleven a cabo un análisis de los riesgos relativos a la gestión de los procesos judiciales e identifiquen aquellos que, de materializarse, pueden afectar negativamente su quehacer, lo que implica establecer acciones priorizadas para administrarlos razonablemente y contar con los respectivos sistemas de información y seguimiento para el monitoreo e información pertinente.

Dentro de los aspectos a valorar, destacamos la importancia de promover el desarrollo continuado de capacidades del recurso humano, encargado de atender los procesos litigiosos en las distintas materias, así como la provisión de otros recursos necesarios y suficientes para tal efecto, acorde con las demandas y requerimientos que existan, incluidas las previsiones presupuestarias que correspondan.

2. Normativa e instrumentos orientadores para la gestión

Uno de los cinco componentes del sistema de control interno es precisamente las “actividades de control”, definidas por el artículo 2 inciso g) de la LGCI como las políticas y procedimientos emitidos, por los jefarcas y/o titulares subordinados, entre ellos, la jefatura de la respectiva dirección jurídica institucional, para asegurar -razonablemente- que existan medidas y puntos de control que permitan cumplir de la mejor manera posible con las atribuciones y competencias encomendadas.

En cuanto a políticas, debemos entender consisten en la emisión de distintos tipos de regulación escrita, como pueden ser, desde reglamentos, protocolos, lineamientos, circulares, directrices, instrucciones o políticas propiamente dichas, que pueden abarcar aspectos tales como: la forma cómo se distribuyen y ejercen las competencias, se organiza el quehacer de las distintas unidades, el abordaje de los respectivos procesos de trabajo y la asignación de responsabilidades acorde con las distintas actividades que deben ejecutarse en dichos procesos.

Al efecto, conviene señalar algunas áreas de interés que requieren especial atención, por ejemplo, lo relativo a la recepción y trámite de notificaciones, despacho y presentación de documentos, definición de criterios por seguir en la asignación de los casos, así como parámetros orientadores para el análisis y atención de los distintos procesos.

En lo idóneo, deben existir también mecanismos previamente definidos, claros y documentados, para la toma de decisiones u otorgamiento de autorizaciones superiores requeridas, en aspectos como: conciliaciones intra o extra procesales, desistimientos, allanamientos, impugnación o no de resoluciones trascendentes, declaración de sumas incobrables, arreglos de pago; así también criterios para la administración razonable de riesgos cuando se ejerce la legitimación activa o se pretende contrademandar, y cuando se prevé -excepcionalmente- la posibilidad de acudir a la contratación de abogados externos.

En cuanto al tema de procedimientos, es muy importante que la atención de cada tipo de proceso judicial (contencioso-administrativo, amparo, tránsito, penal, laboral, etc.), cuente con una debida instrumentalización para llevar adelante las tareas, aspectos que pueden recopilarse en manuales o guías de buenas prácticas, debidamente formalizadas y avaladas por las instancias internas competentes¹.

De ese modo se procura que exista claridad y uniformidad en las labores rutinarias, incluidos -por ejemplo- la emisión de poderes o apersonamientos, certificación de expedientes administrativos, autorizaciones, revisiones, consultas, vistos buenos y demás actividades necesarias. Es importante también una definición clara de las comunicaciones y coordinaciones que entrañan las distintas acciones y su forma de documentarse, así como la asignación de responsabilidades en la ejecución de cada tarea, la elaboración de informes de seguimiento y reportes que deben generarse, su periodicidad y proceso de análisis y seguimiento, entre otros.

De manera que corresponde a cada jerarca institucional, titulares subordinados responsables o delegados, identificar si la institución a su cargo cuenta o no con las políticas y procedimientos necesarios para una buena gestión de los procesos litigiosos, así como revisar los mecanismos existentes para esos efectos e impulsar

¹ Esto adquiere especial relevancia en aquellos casos de Administraciones que operan con un alto nivel de desconcentración, por lo que resulta fundamental que existan mecanismos y procedimientos establecidos que contribuyan a la uniformidad y coherencia en el actuar de las distintas instancias, por medio de la estandarización y alineamiento estratégico de los procesos internos.

las acciones de mejora requeridas, a efectos de solventar vacíos o ambigüedades que puedan existir.

Bajo esta óptica, es oportuna la detección de disposiciones eventualmente obsoletas o desfasadas con respecto a la estructura organizacional, que amerite procesos de actualización, al igual que la revisión y optimización de las gestiones internas definidas, para asegurar un adecuado nivel de eficiencia y eficacia en todas las actividades, sin perder de vista la implementación de los controles útiles y pertinentes para mitigar los riesgos y velar por el aseguramiento de la calidad, en todos los niveles.

En definitiva, la gestión de los procesos jurisdiccionales en los que participa la Administración, debe contar con la plena atención e involucramiento de la alta dirección, para disponer todos los apoyos y medidas pertinentes para la buena conducción del ejercicio de la representación judicial, lo cual incluye, como medida de primer orden, contar con sistemas de información y bases de datos que faciliten el conocimiento y aporten elementos relevantes para la toma de decisiones e implementación de mejoras administrativas.

3. Bases de datos y sistemas de información como herramientas de apoyo a la labor jurídica

Contar con bases de datos y sistemas de información confiables, accesibles y actualizados, es una necesidad que permea en todos los ámbitos del quehacer institucional, lo cual incluye la tramitación de procesos judiciales en los que la Administración es parte. Se trata de un factor clave para la gestión estratégica y jurídica antes mencionada, con el propósito de lograr mayor eficacia y eficiencia en las labores.

Adicionalmente, constituye un deber legal contemplado en el numeral 16 de la LGCI, así como en el apartado 4.4.1 de las Normas de control interno para el Sector Público. La observancia de este mandato recae, primordialmente, en los jefes y los titulares subordinados, quienes serán responsables del buen funcionamiento del sistema de información en sus respectivas instituciones.

En general, debe tenerse presente la naturaleza intrínsecamente compleja de los procesos judiciales, que demanda la atención de diversos aspectos de manera concomitante, tanto cuestiones de fondo como de forma, aspectos operativos, técnicos y jurídicos que deben converger para lograr un buen resultado. También es oportuno mencionar que los procesos judiciales suelen extenderse por varios años, llegando a requerir múltiples coordinaciones y una importante cantidad de acciones concatenadas que deben seguirse para conseguir el resultado último, con la intervención -en muchos casos- de distintos jefes, titulares subordinados y abogados/as que asumen la dirección de los casos.

Todas estas circunstancias y otras que pueden sumarse, inciden en la importancia de contar con soportes documentales y sistemas de información aptos para la atención de este tipo de procesos, que se convierten en un apoyo esencial para aspectos como: el manejo de las notificaciones y plazos, respaldos documentales que son necesarios para verificar la trazabilidad de las actuaciones que se han llevado a cabo en el tiempo, evitar el desorden y contar con mecanismos de seguimiento y control, que faciliten la propia actividad procesal que atañe a los procesos, e igualmente permitan la generación de reportes, obtención de estadísticas, acceso a la información relevante y actualizada, dentro de un marco de alineamiento a la digitalización y gestión electrónica, haciendo uso de las ventajas que proveen las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.

Para estos efectos, es muy importante aprovechar al máximo los avances tecnológicos que se tienen a disposición en la gestión de los procesos judiciales, como es la utilización del *Sistema de Gestión en Línea del Poder Judicial*, con múltiples aplicaciones que facilitan la labor jurídica y administrativa en los casos que se tramitan en las distintas jurisdicciones.

Adicionalmente, una vez valoradas las herramientas existentes y su utilidad para los fines pretendidos, en la medida que resulte necesario y adecuado de acuerdo con un análisis de costos y beneficios, y que resulte provechoso para la generación de valor público, se podría considerar -si fuese pertinente- el desarrollo o eventualmente la adquisición de un sistema electrónico u otro tipo de herramientas digitales² que faciliten la gestión de los procesos judiciales, en el cual se respalde toda la información necesaria, que permita agilizar el trámite a lo interno y manejar información clara y actualizada sobre el estado de los casos en los cuales esté involucrada la institución.

Se tiene entonces que, las instituciones deben velar por contar con sistemas de información y bases de datos, entre otras herramientas, que les permitan ordenar la atención de los procesos judiciales, en un marco de digitalización que favorezca la consolidación y disposición de información adecuada, suficiente, accesible y actualizada, que facilite la defensa de los intereses públicos ante los Tribunales de Justicia, sirviendo como apoyo a la propia gestión, pero a la vez como herramienta para el análisis, soporte, disposición y procesamiento de datos que coadyuven en la toma de decisiones. Todo ello, sin dejar de lado los aspectos de seguridad, tanto en medios físicos como digitales, que son esenciales para asegurar la continuidad de los servicios.

4. Coordinación y comunicación efectiva entre las distintas instancias intervinientes

La comunicación y coordinación de los procesos judiciales entre las diferentes instancias que pueden estar involucradas, tanto internas como externas, constituye otro pilar esencial para la implementación, desarrollo, seguimiento y evaluación de un sistema de control interno y valoración de riesgos, efectivo y coherente en todas las etapas que involucran este segmento de la función administrativa.

La necesidad de informar y coordinar a lo interno el desarrollo de los procesos planteados en la vía judicial, es útil a fin de prever y anticipar que se materialicen riesgos, así como también permite el funcionamiento oportuno, eficiente y efectivo para lograr los objetivos institucionales.

De igual manera, dependiendo de la valoración de cada caso, será necesario establecer vínculos externos de comunicación y/o coordinaciones con otras Administraciones involucradas, o bien, que puedan resultar afectadas por las resoluciones que se adopten en el proceso judicial.³

2 No hay que perder de vista que las aplicaciones tecnológicas tienen un gran potencial de aprovechamiento en la gestión de los procesos jurídicos, incluyendo herramientas tales como: big data, jurimetría, inteligencia artificial, entre otras, que constituyen aportes significativos para ser considerados de conformidad con las particularidades de cada organización.

3 Solo por citar algunos ejemplos, esto se refleja en la necesidad de coordinación entre órganos que conforman un sector regido por un Ministerio rector, o bien, los actos administrativos complejos emitidos por varias Administraciones para el logro de un objetivo común, entre otros. Vale señalar que en este último ejemplo, es importante realizar los análisis correspondientes a efectos de prever si debe darse una integración necesaria de la litis con otros sujetos públicos o privados, que pueden verse afectados por lo que se resolverá en el proceso, a fin de evitar futuras nulidades.

Para ilustrar lo indicado, es preciso brindar especial atención a aquellos casos en los que se emiten medidas cautelares que ordenan a la Administración actuar en determinado sentido⁴ y que exigen, un cumplimiento inmediato que puede involucrar a varias dependencias, por ejemplo, para suspender la ejecución de un acto administrativo⁵ o cuando se trata de resoluciones con efectos vinculantes (erga omnes) en casos de resoluciones de la Sala Constitucional⁶ (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Tampoco se debe perder de vista que los procesos judiciales comportan cierta complejidad en su atención, puesto que involucran la coordinación de diferentes actores -tanto internos como externos-, incluyendo jerarcas, asesorías legales y distintas dependencias involucradas, que deben trabajar de una manera colaborativa y armoniosa para alcanzar los objetivos del proceso, haciendo prevalecer el interés público.

En síntesis, una efectiva coordinación interna permite: **a) Eficiencia procesal:** se agiliza el flujo de los casos judiciales, evitando retrasos innecesarios y contribuye a una justicia más rápida y eficiente. **b) Evitar contradicciones:** se reduce el riesgo de que se tomen decisiones disímiles o se generen conflictos legales que pueden ser perjudiciales para el cumplimiento de los objetivos institucionales. **c) Coherencia:** permite tomar decisiones atinentes y consistentes con los lineamientos institucionales. **d) Intercambio de información:** se facilita el intercambio de información y experiencias relevantes, lo que ayuda a evitar confusiones y asegura que todos los participantes estén debidamente enterados y alineados en su actuar. **e) Asignación de recursos:** se optimiza la asignación de recursos (personales, materiales y otros), para hacer más eficiente y efectiva la labor. **g) Facilita la implementación de políticas:** a partir de una buena comunicación y coordinación, se facilita la implementación de políticas, lineamientos, protocolos, etc., contando con la colaboración de todos los interesados. **f) Garantiza el debido proceso:** la gestión institucional debe tutelar plenamente los derechos fundamentales de las partes involucradas en cualquier caso y asegurar que se sigan los procedimientos legales que correspondan.

En contraposición, la carencia de un adecuado sistema de comunicación y coordinación, puede llevar que se presenten errores, reprocesos, retrasos, conflictos e incluso situaciones que pueden generar responsabilidades, tanto para la Administración, como para sus funcionarios, afectando negativamente la correcta atención de los procesos y el uso adecuado de los recursos.

No cabe duda que tanto los jerarcas, como asesores legales de cada institución tienen un rol de liderazgo en esta materia, a efectos de definir los mecanismos y enlaces responsables para llevar adelante las comunicaciones útiles y pertinentes, así como las coordinaciones requeridas de acuerdo con las necesidades de atención para cada proceso.

4 Valga indicar la importancia de contar con protocolos y mecanismos adecuados para la recepción y cumplimiento expedito de las disposiciones judiciales en estos casos, así como para la oportuna atención de las respectivas audiencias que se otorguen, cuyo plazo puede variar desde 24 horas hasta 3 días. De manera que se requiere un elevado nivel de operatividad sumamente ágil y efectivo para no desatender estos asuntos, particularmente tratándose de algunos Despachos Judiciales que mantienen disponibilidad para la tramitación de casos de urgencia en horario inhábil o en periodos de cierre colectivo.

5 Esto podría ejemplificarse con la suspensión de un acto de despido contra un funcionario, o bien, la paralización de determinadas actuaciones materiales que esté realizando la Administración en un momento determinado y que pueden generar daños importantes si no se adoptan o acatan medidas de forma oportuna.

6 Por ejemplo, se debe poner especial atención, cuando se da curso a una acción de inconstitucionalidad que suspende los efectos temporales de la aplicación de normas cuya constitucionalidad está siendo cuestionada (artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

5. Medidas de control y gestión del impacto económico de los procesos judiciales

Por su naturaleza, es probable que los procesos judiciales impliquen cierto impacto económico para las Administraciones⁷, repercusión que puede ser, tanto positiva, como negativa e influye en el manejo de los recursos de la Hacienda Pública.

En este sentido, partiendo que debe existir una gestión eficiente de los recursos públicos asignados, es importante tomar en cuenta los riesgos inherentes o asociados al desarrollo de los procesos jurisdiccionales, independientemente de la condición en la que se participa (activa, pasiva, coadyuvancia, tercero interesado, informante, amicus curiae, entre otras).

Las medidas atinentes pueden variar según la materia, la condición procesal, la jurisdicción y la naturaleza de los procesos, de ahí que su implementación adecuada puede ayudar a controlar el impacto de los mismos, a efectos de mantenerse en niveles de riesgo apropiados y razonables.

Para administrar, controlar y mitigar este impacto económico, y llevarlo a niveles de riesgo manejables, es recomendable establecer -entre otras- las siguientes acciones:

1. Adecuar las pretensiones o medios de defensa a los objetivos institucionales

Cuando la Administración tiene una posición activa (como parte actora en el proceso), a efectos de administrar riesgos, se deben tomar las previsiones a fin de formular de una manera adecuada las posibles pretensiones, de manera que tiendan a satisfacer de forma integral el interés público de acuerdo a los objetivos que se persiguen con el planteamiento del proceso. Para tal efecto, se deben valorar aspectos como: el requerimiento de medidas cautelares (embargos y anotaciones pertinentes), el planteamiento de efectos anulatorios o declaratorias de desconformidades con el ordenamiento jurídico, cobro de daños y/o perjuicios, recuperación del valor actual de sumas dinerarias (indexación), intereses sobre sumas (corrientes y moratorios), petitoria o la eventual condenatoria de costas y sus intereses, reparaciones integrales, recuperación de bienes, entre otros.

También los casos donde la Administración mantiene una condición pasiva (como parte demandada), se requiere establecer los medios de defensa oportunos y adecuados con el objetivo de prever los posibles efectos del proceso, teniendo a la vista los puntos antes referidos y otros que resulten atinentes, así como la consideración de una eventual condena en firme y su posterior ejecución, con lo cual, se deberán gestionar las respectivas previsiones económicas y presupuestarias que corresponda.⁸

2. Evaluación periódica y oportuna del impacto económico

Realizar análisis y estudios periódicos para evaluar y prever el impacto económico de los procesos. Esto implica llevar a cabo una labor constante de monitoreo y seguimiento para conocer, los resultados más relevantes y tomar decisiones oportunamente para hacer frente a las contingencias, tomando las

⁷ Entre otras: asignación de personal (abogados internos y técnicos de apoyo), contratación de abogados externos (cuando se aplique excepcionalmente y de acuerdo con el ordenamiento), gastos normales de la atención del proceso (papelería, traslados), pago de peritajes, costas procesales y personales, daños y perjuicios, intereses e indexaciones, etc.

⁸ En lo contencioso administrativo, se debe tomar en consideración lo dispuesto en los numerales 167 y 168 del Código Procesal Contencioso Administrativo, respecto de la obligación de seguir los trámites presupuestarios relacionados con el cumplimiento de la sentencia firme.

previsiones presupuestarias que amerite. Así, por ejemplo, es importante disponer la emisión de reportes periódicos (al menos de forma semestral), que identifiquen los resultados más significativos de la gestión de los procesos judiciales, incluyendo aquellos que implican o -puedan conllevar- una erogación de fondos y también las sumas recibidas como resultado de la intervención en este ámbito.

3. Uso de medios de resolución alternativa de conflictos

Valorar cuando corresponda la resolución de disputas por medio de métodos de resolución alternativos, como la conciliación, transacción o arbitraje, que pueden constituir un remedio más célere y económico. Por supuesto, la utilización de ese tipo de instrumentos requieren una serie de recaudos, donde destacan la observancia estricta de los límites que impone el ordenamiento jurídico, a efectos de no realizar actuaciones contrarias a la legalidad, al principio de probidad y deberá perseguirse siempre la efectiva realización del interés público, con apego a parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y atendiendo al ejercicio de las competencias por parte de los servidores con investidura suficiente para llevar a cabo las acciones correspondientes.⁹

Como se indicó anteriormente, la Administración debe establecer lineamientos claros, precisos y documentados acerca de los procedimientos, requisitos y condiciones para llevar a cabo, los análisis y adopción de decisiones como fruto de las valoraciones efectuadas en este ámbito, integrando los pros y contras del uso de estos mecanismos en el caso concreto, e incorporando la suficiente motivación y sustento de las decisiones que se tomen¹⁰, así como el resguardo de la confidencialidad de estas propuestas mientras no se formalicen u otras acciones pertinentes para la tutela de los intereses públicos e institucionales.

Valga apuntar, que los acuerdos conciliatorios o transacciones, que requieren ser homologados por una autoridad judicial, deben contar con ese requisito previo a su aplicación-ejecución, y la publicidad de los acuerdos derivados de este tipo de medidas -una vez formalizados- resulta fundamental para la efectiva transparencia y rendición de cuentas.

4. Celeridad procesal y litigación responsable

Contribuir a la celeridad y eficiencia procesal es una responsabilidad compartida entre los diferentes actores del proceso, en lo cual la Administración tiene un papel importante, debiendo ejercer una litigación responsable, que evite la prolongación innecesaria de los procesos y el incremento de los costos asociados. Esto se puede prevenir, entre otras medidas, no incurriendo en la interposición de gestiones dilatorias (escritas u orales), así como evitar el aplazamiento de señalamientos efectuados, para lo cual se requiere contar con un cuerpo de profesionales capacitado para asumir la representación institucional cuando amerite y prevenir situaciones que puedan llevar a suspensiones o reprogramaciones de audiencias por diversos motivos.¹¹

9 Vale indicar que la resolución alterna de los conflictos, no puede ser usada como un instrumento para defraudar la ley (artículos 20 del Código Civil y 5 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública).

10 Se trata de documentar debidamente el razonamiento para el uso del medio adecuado de resolución alterna del conflicto aplicado, así como el sustento fáctico y jurídico utilizado y el interés público por el cual se considera más útil adoptar una medida alterna y no iniciar o bien, proseguir con un proceso en la vía jurisdiccional.

11 Otra medida que puede precaver y evitar posibles aplazamientos que dilaten innecesariamente el buen curso del proceso, es contar -en todas las etapas del proceso- con la información fidedigna y actualizada del expediente judicial, tomando en consideración el deber de las partes en ese sentido y la utilidad de manejar el expediente íntegro, tal como lo dispone para su consulta el Despacho Judicial, a efectos de evitar confusiones o dudas que puedan provocar atrasos en la gestión o un ejercicio inadecuado de la representación judicial.

Por supuesto, las instituciones públicas deben tener también un control efectivo para evitar, que se produzcan resultados adversos a sus intereses que pueden conllevar impactos económicos, por motivos de inercia procesal (prescripciones y caducidades), declaratorias de rebeldía, etc., promoviendo incluso el debido impulso del proceso y alertando cuando se detecten conductas inadecuadas para la celeridad y buena marcha de los trámites jurisdiccionales.

5. Costas y honorarios

Se deben establecer instrucciones claras en materia de pago y cobro de costas e intereses correspondientes. Esto incluye, por ejemplo, definir de manera correcta los honorarios de abogados cuando estos sean externos, y los casos donde intervienen los profesionales de la propia Administración (abogados de planta), verificar que los montos solicitados por concepto de costas correspondan con los gastos razonables incurridos y que las sumas recibidas ingresen efectivamente a través de la vía que se disponga¹².

6. Utilización de medios electrónicos (justicia digital)

Promover y utilizar los medios tecnológicos establecidos para la modernización y digitalización del sistema judicial, es una sana práctica que puede hacer que los procesos sean más eficientes y contribuir a la reducción de sus costos asociados. Esto incluye la presentación electrónica de documentos, uso de la firma digital, recepción de notificaciones por medios electrónicos, audiencias virtuales (videoconferencias) y en general la utilización de medios digitales como apoyo a las gestiones jurídicas en los procesos.

6. Evaluación de resultados y aprendizaje para la mejora de la gestión pública

Siempre desde la óptica del control interno y la adecuada gestión de riesgos, es recomendable para las Administraciones implementar un sistema de evaluación de resultados y aprendizajes obtenidos de la tramitación de los procesos judiciales.

El análisis de los resultados de los litigios (tanto las acciones realizadas como las disposiciones de la sentencia firme), permite incorporar a la gestión institucional las diferentes lecciones y oportunidades de mejora detectadas, particularmente en aquellos casos en que el resultado de los procesos sea adverso a la entidad, y que puede derivar en afectaciones a las finanzas de la institución.

A raíz de los resultados que arrojen los análisis, se pueden determinar aprendizajes, posibilidades de corrección de errores y orientar la gestión institucional para la mejora hacia futuro, especialmente cuando existen fallos condenatorios reiterados que definen una posición a nivel jurisdiccional. También se podría evaluar la toma de acciones para mitigar daños en algunos casos concretos, como podría suceder en caso de requerirse el inicio de acciones de regreso o establecer responsabilidades tanto administrativas como indemnizatorias, en los términos de los numerales 200 y 203 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

La implementación de herramientas de evaluación de resultados de los procesos judiciales son aspectos

¹² Tratándose de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los recursos por concepto de costas se giran al Fondo Especial que establece el art. 195 del CPCA, por lo que si bien la administración de dicho Fondo corresponde al Poder Judicial, es deber de las Administraciones contar con información actualizada que refleje las sumas individuales (por procesos, según los rubros establecidos) y totales del expediente, que han sido acreditados, a fin de efectuar las verificaciones pertinentes y ejercer las acciones que corresponda.

críticos para garantizar la eficiencia, transparencia, calidad del servicio y la identificación de aspectos clave que deban ser incorporados a los protocolos institucionales para la mejor conducción de los litigios. Por eso es importante establecer y aplicar mecanismos que propicien la identificación y análisis de las fortalezas y áreas de mejora que se obtienen del control jurisdiccional, y que pueden incidir en la toma de decisiones o dar lugar al replanteamiento de algunas acciones por virtud de la realimentación generada.

Valga resaltar que esta labor ocupa un liderazgo importante que recae primordialmente en las oficinas jurídicas, que deben informar oportunamente a la jerarquía superior y demás instancias vinculadas, a fin de acometer las acciones pertinentes, siendo proactivos en el análisis y colaboradores en la búsqueda de soluciones cuando se detecten riesgos relevantes. Además, ello empata con las obligaciones y deberes estipulados en la LGCI, los cuales determinan que se deberá no solo disponer de un sistema de control interno y valoración de riesgos, sino también dar seguimiento y establecer mecanismos de valoración para su perfeccionamiento.

El proceso de mejora de la gestión pública y la incorporación de aprendizajes debe ser continuo, innovador y colaborativo, enfocado en el logro eficiente de los objetivos institucionales y la generación de valor público.

7. Gestión íntegra y prevención de conflictos de intereses

Tal como lo destaca el *“Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica: Protegiendo los logros democráticos”*, las prácticas a nivel internacional demuestran la importancia de contar con un sistema de integridad efectivo, que involucre a todos los niveles de la Administración Pública y tenga por objetivo *“asegurar la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público.”* (OCDE, 2022).

Para estos efectos, nuestro país cuenta con un marco jurídico de referencia que parte desde algunos postulados de orden constitucional (arts. 11, 49, 140.8), así como disposiciones de carácter legal -entre las que destacan la Ley n.º 8422 y su Reglamento y la Ley n.º 8292-, junto con algunas otras normas infralegales, como el Decreto n.º 33146 de 2006 que regula los *“Principios Éticos de los Funcionarios Públicos”*, la *Directriz D-2 de 2004, emitida por el Órgano Contralor, que define “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”*, y más recientemente la *“Directriz General para la implementación de medidas inmediatas para Fortalecer la Integridad en la Función Pública”* (n.º 022-PLAN, publicada en La Gaceta n.º 149 del 17 de agosto de 2023)¹³.

También se cuenta con la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC)¹⁴, la cual recoge una serie de objetivos y acciones -guiado por un modelo de gobernanza- que busca la conformación de *“un sistema coherente y completo de integridad y prevención de la corrupción en Costa*

¹³ Vale mencionar también que algunas instituciones han emitido disposiciones propias para regular estos aspectos, como es el caso del Poder Judicial con el reglamento denominado *“Regulación para la Prevención, Identificación y la Gestión Adecuada de los Conflictos de Interés en el Poder Judicial”* (CIRCULAR N° 72-2019).

¹⁴ Es importante indicar que mediante Decreto Ejecutivo n.º 43248-MJP, publicado en la Gaceta n.º 17 del 27 de enero de 2022, se declara a la ENIPC como instrumento de interés público.

Rica que permita la articulación de los esfuerzos del sector público, privado y la ciudadanía” (ENIPC, 2021).

Ahora bien, uno de los bastiones más importantes en la lucha contra la corrupción lo conforma el *régimen preventivo*, que se compone -entre otros elementos- de un conjunto de normas e institutos que tratan de anticipar e impedir, la configuración de situaciones que representan un riesgo relevante de incurrir en posibles actos que vulneren la probidad y demás valores indispensables para una conducta íntegra en el servicio público.

Bajo esta óptica, la prevención de los conflictos de intereses, tiene una gran relevancia para el adecuado desempeño de la función pública. Así, conforme con la definición acuñada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los conflictos de intereses son aquellos que pueden darse entre la función pública y los intereses particulares del funcionario público, en el que el funcionario público tiene intereses de índole privada que podrían influir de manera inadecuada en la ejecución de sus funciones y responsabilidades oficiales¹⁵. También debe considerarse que dichos conflictos pueden presentarse de manera real, aparente o potencial.¹⁶

De igual manera, los conflictos de intereses pueden estar asociados al desempeño simultáneo de dos o más cargos públicos, e incluso podrían existir dentro de un mismo cargo al que se le asignen una multiplicidad de roles que puedan comprometer la objetividad, imparcialidad y transparencia en la gestión. En todos esos supuestos, se puede generar una influencia indebida que hay que tratar de transparentar y, al mismo tiempo, evitar que se concreten infracciones.

Entre otras disposiciones atinentes, se deben tomar en cuenta las causales de impedimento establecidas en el artículo 12 del Código Procesal Civil, mismas que no son taxativas, dado que luego de enlistarlas adiciona que se extienden a *“la existencia de circunstancias que den lugar a dudas razonables respecto de su imparcialidad y objetividad”*. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el numeral 8 del CPCA y la LGAP (art. 230 y siguientes).

De forma que, cuando se esté en presencia de alguna de las causales de impedimento señaladas en esa regulación, o de cualquier otra que por ley o reglamento aplique en una determinada institución pública, es deber del funcionario abstenerse de intervenir, conforme al procedimiento establecido en los numerales 231 y 232 de la citada LGAP; incluso, ante casos concretos en que le surja al funcionario alguna duda, es su deber revelar a su superior o sus colegas de órgano colegiado la situación de eventual conflicto que pueda surgir, a fin de tomar la mejor decisión posible, en aras de la transparencia, la integridad y la objetividad que demanda el ejercicio de un cargo público.

Es importante apuntar que para atender ese tipo de situaciones, las instituciones deben valorar las diferentes opciones -lícitas y posibles- que permitan el normal desempeño de las actividades, sin incurrir en faltas o vulneraciones por causa de algún conflicto de intereses. Así, por ejemplo, en el caso de la representación judicial, no se descarta que de manera eventual y excepcional deba acudir a la contratación de servicios externos, para lo cual se deberá observar con plena rigurosidad los procedimientos legalmente establecidos en materia de contratación pública.

¹⁵ OCDE (2005), La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales, Ministerio de Administraciones Públicas de España, Madrid.

¹⁶ Al respecto, puede verse la clasificación de los conflictos de intereses en la “Guía Básica para ejercer con probidad la función pública”, elaborada por la Procuraduría de la Ética Pública.

Además de lo señalado, deben tomarse en cuenta otras regulaciones de Derecho Público, como son el régimen de prohibiciones e incompatibilidades, establecido en distintas leyes, ya sean aquellas de la propia normativa que rige a la entidad, como también las contempladas en leyes sectoriales, como las propias del ordenamiento de control y fiscalización de la hacienda pública, incluido el régimen de abstenciones y prohibiciones dispuesto en los artículos 24 a 28 de la Ley General de Contratación Pública, así como los numerales 14 a 20 de la Ley n.º 8422.

Desde otro plano, si bien resulta claro que el país debe procurar acciones para fortalecer su legislación y estándares¹⁷ en esta materia, apuntando al establecimiento de un sistema global para la gestión adecuada de los conflictos de intereses, es importante que las Administraciones identifiquen y pongan en práctica, acciones de mejora que promuevan un reforzamiento de los instrumentos idóneos y adecuados para su entorno institucional, a efectos de prevenir los conflictos de intereses.

Para ello, se recomienda tener en cuenta algunos instrumentos ya desarrollados, que constituyen elementos de apoyo y buenas prácticas para esa finalidad; en particular destacamos los siguientes:



Finalmente, cabe señalar que aunque todos estos aspectos tienen una aplicación transversal en las diversas actividades que se desarrollan en la función pública, no cabe duda que en el ámbito de la gestión de procesos jurisdiccionales, en los que intervienen las instituciones del Estado, también resulta fundamental

17 OCDE (2022). “Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica: Protegiendo los logros democráticos”.

que los representantes institucionales a cargo de la dirección estratégica y técnica de los casos, tengan en todo momento un comportamiento apegado a los más altos estándares de integridad dentro del servicio público; gestionando oportuna y adecuadamente los riesgos jurídicos y económicos, pero también éticos, que puede implicar el desempeño de esas labores.

Por tanto, resulta primordial en todos esos supuestos y situaciones que puedan generarse en el ejercicio de la función administrativa, contar con medidas adecuadas para la correcta y oportuna identificación de los riesgos que existan, así como la gestión pertinente para evitar la materialización de conflictos que afecten el desempeño de las atribuciones encomendadas.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, se concluye:

1. La gestión estratégica para la atención de los procesos judiciales en la Administración, debe sustentarse en un adecuado marco de control interno, que considere las particularidades de este tipo de gestiones, de modo que se asegure un apropiado direccionamiento y alineamiento del ejercicio litigioso institucional con los mejores procedimientos y resultados que demanda la tutela del interés público.
2. Entre otros elementos relevantes, ese marco de control interno amerita un conjunto de políticas y procedimientos que cada entidad pública debe definir y ejecutar en lo relativo a la gestión litigiosa, incluyendo también los informes (reportes, análisis) que deben generarse y la provisión de recursos necesaria para asegurar la solidez y eficacia en las funciones.
3. Contar con bases de datos y sistemas de información adecuados, robustos, eficientes y enfocados en la buena conducción de los procesos judiciales, constituye un factor clave, con importantes beneficios en términos de control interno, orden, transparencia y facilidad al momento de atender los procesos. Además, se convierte en un apoyo fundamental para la revisión de antecedentes, análisis estadístico y jurimétrico, consolidación de registros, la gestión de los plazos y en general facilita la atención de los asuntos de esta naturaleza.
4. La comunicación, incorporando información útil y relevante, así como la coordinación, tanto a lo interno como a lo externo de cada Administración, respecto del desarrollo de los procesos planteados en las distintas vías jurisdiccionales, constituye un deber y una buena práctica, que previene y anticipa la materialización de riesgos que impidan o dificulten el logro de los resultados y la generación valor público, o bien, que comprometan el buen uso de los recursos públicos.
5. Los efectos económicos de los procesos judiciales son -desde todo punto de vista- un factor crítico para la Administración. Por ello, tanto si resultan beneficiosos como adversos, es importante reconocer que los efectos que se deriven de este tipo de procesos pueden tener impactos relevantes para la gestión institucional. De ahí que, se sugiere un análisis integral de las diversas implicaciones -tal como se desarrolla en este oficio preventivo- a fin de adoptar las medidas idóneas, acorde con la trascendencia del tema.
6. Una adecuada conducción de los procesos judiciales no concluye con la sentencia en firme y la ejecución de las disposiciones que allí se consignen, ya que es una sana práctica establecer un sistema de evaluación

de resultados y capitalización de los aprendizajes obtenidos, lo cual incide directamente en los procesos de mejora continua de la gestión pública. Esta práctica permite a las Administraciones incorporar una serie de aprendizajes obtenidos producto de la tramitación de los procesos judiciales y beneficiarse de la realimentación generada en ese tipo de casos, tanto en los elementos positivos como en las oportunidades de mejora o implementación de medidas de mitigación de daños a futuro. El liderazgo en el desarrollo de esta tarea debe partir primordialmente de las oficinas jurídicas de cada institución.

7. La gestión íntegra es un componente esencial de toda organización pública y constituye un elemento transversal a toda la función administrativa. De manera que en la conducción de los procesos jurisdiccionales, en los que interviene la Administración, resulta fundamental también que existan mecanismos -esencialmente de carácter preventivo- para resguardar dicho régimen, con especial atención en los posibles conflictos de intereses que pudieran surgir, a fin de adoptar medidas oportunas y efectivas para evitar su configuración y la vulneración de las disposiciones legales que rigen al efecto.

De esta manera, se emite el presente oficio preventivo y se dispone su comunicación a las autoridades indicadas, con la solicitud de que igualmente se haga del conocimiento de los profesionales (abogados/as y personal involucrado) que tengan relación directa con la gestión de procesos judiciales en cada Administración.

Atentamente,

Hansel Arias Ramírez

Gerente Asociado

Luis Diego Ramírez González

Gerente de División

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

LDRG/HAR/ABL/JGH/JBG/oam

Ce: Auditorías Internas

Procuraduría General de la República

Procuraduría de la Ética Pública

Ministerio Público, Fiscalía General de la República y

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Ci: Despacho Contralor y Gerencias de División, CGR.

Exp: CGR-ASHP-2023004657

G: 2023001393-2