



16 de marzo de 2012

Licenciado
Jorge Rojas Vargas
Director
Organismo de Investigación Judicial

Estimado señor:

Para su estimable conocimiento, remito la evaluación realizada por la Sección de Auditoría Operativa del Despacho a mi cargo, referente al Estudio Operativo en el Organismo de Investigación Judicial.

El estudio tuvo como objetivo general *“Evaluar la eficiencia y eficacia del sistema de control interno gerencial del Organismo de Investigación Judicial y su contribución a la etapa de Investigación del Proceso Penal”*.

Producto del análisis efectuado por esta Auditoría, se detectaron áreas susceptibles de mejora, que requieren de acciones correctivas a fin de garantizar razonablemente la eficiencia y eficacia del sistema de control interno instaurado en las áreas evaluadas, tales aspectos se describen seguidamente:

- En la revisión efectuada por esta Auditoría para valorar el Sistema de Control Interno, se corroboró que pese a los esfuerzos y las regulaciones existentes en el Organismo de Investigación Judicial, persisten situaciones sujetas a mejora en algunas oficinas de investigación en cuanto al registro y clasificación de los casos según la modalidad delictiva de los asuntos investigados, en los cuales, se omiten anotaciones importantes en los libros y registros diseñados. Algunos despachos presentan en forma tardía los controles estadísticos globales considerando para tales efectos los plazos que se han establecido para su presentación oficial. Otro aspecto importante de mencionar es que de conformidad con el análisis realizado, se determinó que no todas las jefaturas de secciones especializadas y sedes policiales, aplican una supervisión oportuna y efectiva de las acciones policiales que deben registrarse en la bitácora del legajo de investigación.
- El parámetro de productividad vigente de 4 casos positivos al mes que son atendidos por los investigadores, fue establecido por la Dirección General del Organismo en mención en el año 1995, el cual está basado en el conocimiento y experiencia del personal, sin que exista estudio técnico o científico en el que se



fundamenta dicha cuota productiva; sin embargo actualmente este indicador no es de uso uniforme en las Secciones Especializadas del Departamento de Investigaciones Criminales y en las Sedes Policiales, por cuanto en algunas dependencias lo aplican, mientras que en otras usan otro indicador, en función de su actividad. También se trabaja con la modalidad de cumplir objetivos de investigación, lo que impide determinar el rendimiento individual del personal. Las situaciones descritas incrementan el riesgo de tomar decisiones a nivel gerencial no acordes con la capacidad operativa óptima del Organismo de Investigación Judicial.

- Las diversas actividades que realiza el área de investigación policial generan cantidad significativa de datos que deben ser registrados, procesados y analizados con la finalidad de preparar reportes que contribuyan a la toma de decisiones de las jefaturas, especialmente para la Dirección General del OIJ, sin embargo a pesar de existir plantillas diseñadas para facilitar la recopilación de la información estas no se presentan oportunamente, o existen inconsistencias en su aplicación, generando debilidad en este proceso, por cuanto también la limitación de recursos dificulta la integración confiable de los datos estadísticos afectando la calidad y oportunidad de la información.

Aunado a lo anterior, en la institución existen dos enfoques para el análisis de los datos policiales; ambos con diferente finalidad y desarrollados con su propia metodología e instrumentos de estudio, uno aplicado por la Oficina de Planes y Operaciones adscrita al OIJ y el otro realizado por la Sección de Estadística del Departamento de Planificación.

No omito indicar, que con el propósito de fortalecer aquellas áreas susceptibles de mayor riesgo, en el apartado correspondiente del informe de referencia, se emiten las recomendaciones respectivas, dirigidas a coadyuvar con la solución de las debilidades descritas, las cuales fueron discutidas con las dependencias involucradas, quienes definieron los plazos para su respectiva implantación.

Cordialmente,

Lic. Walter Jiménez Sorio, Mba.
Subauditor Judicial

mzg/rgg/wjs

c: Departamento de Planificación
Oficina de Planes y Operaciones del OIJ
Sección Auditoría Operativa
Archivo



16 de marzo de 2012

Licenciado
Hugo Ramos Gutiérrez
Auditor General

Estimado señor:

Para su estimable conocimiento y fines pertinentes, le remitimos el informe realizado por la Sección de Auditoría Operativa referente a la "Evaluación de la Estructura de Control Interno del Organismo de Investigación Judicial y su contribución a la Etapa de Investigación del Proceso Penal", el cual fue desarrollado por el Lic. Minor Zúñiga González, Profesional en Auditoría, bajo la coordinación del suscrito Roberth García González en calidad de Jefe de Sección.

En el contenido del informe se detallan situaciones sujetas a mejora que de no atenderse de manera oportuna, pueden afectar el accionar operativo del Organismo de Investigación Judicial.

La citada evaluación incluye aspectos de índole general en cumplimiento de los objetivos propuestos, entre éstos, niveles de coordinación, canales de comunicación y supervisión, así como de los sistemas de información implementados para el registro, control y seguimiento de las diversas actividades encomendadas.

No omitimos indicar, que con el propósito de fortalecer aquellas áreas susceptibles de mayor riesgo, en el apartado correspondiente de "Recomendaciones" del informe de referencia, se emiten propuestas, dirigidas a coadyuvar con alternativas de solución para las debilidades descritas.

Quedando a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto, atentamente,

Atentamente,

Lic. Roberth García González
Jefe a.í., Sección Auditoría Operativa

Minor Zúñiga González
Auditor a cargo del estudio

mzg/rgg/mjjs

c: archivo personal



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	TRÁMITE DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA SEGÚN LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO	1
1.2	ORIGEN DEL ESTUDIO.....	2
1.3	OBJETIVO GENERAL.....	2
1.4	NATURALEZA Y ALCANCE DEL ESTUDIO	2
1.5	NORMATIVA TÉCNICA APLICADA	3
1.6	LIMITACIONES DEL ESTUDIO	3
1.7	COMUNICACIÓN DE RESULTADOS.....	3
2	RESULTADOS.....	3
2.1	BENEFICIO DE FORTALECER LAS LABORES DE SUPERVISIÓN Y CONTROL QUE DEBEN EJERCER LAS DIVERSAS JEFATURAS DEL ORGANISMO DE INVESTIGACIÓN JUDICIAL SOBRE EL TRABAJO DESARROLLADO POR SU PERSONAL.....	4
2.2	NECESIDAD DE EVALUAR LOS PARÁMETROS DE RENDIMIENTO INDIVIDUAL, ESTABLECIDOS INTERNAMENTE PARA EL PERSONAL DE INVESTIGACIÓN DEL OIJ.	6
2.3	CONVENIENCIA DE CONTAR CON INFORMACIÓN ESTADÍSTICA CONFIABLE, OPORTUNA Y ÚTIL PARA LA CORRECTA TOMA DE DECISIONES	9
3	CONCLUSIONES.....	12
4	RECOMENDACIONES	12
4.1	A LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	12
4.2	A LA DIRECCIÓN GENERAL DEL OIJ.....	13
4.3	AL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN	13
4.4	A LA JEFATURA DE LA OFICINA DE PLANES Y OPERACIONES (OPO)	14



“Evaluación de la Estructura de Control Interno del Organismo de Investigación Judicial y su contribución a la Etapa de Investigación del Proceso Penal”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Trámite de los informes de Auditoría según Ley General de Control Interno

De conformidad con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República a las auditorías internas, con respecto al tratamiento que se le debe dar a los informes que se emitan como producto de los estudios de auditoría, seguidamente se transcribe el contenido de los artículos 36, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno:

“ARTÍCULO 36.- Informes dirigidos a los titulares subordinados: Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de setiembre de 1994”.



Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. *El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.”*

1.2 Origen del estudio

El estudio se realizó en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Judicial para el año 2011, conocido por Corte Plena en sesión N° 33-10 celebrada el 22 de noviembre de 2010, artículo IX.

1.3 Objetivo General

Evaluar la eficiencia y eficacia del sistema de control interno del área policial del Organismo de Investigación Judicial y su contribución a la etapa de Investigación del Proceso Penal.

1.4 Naturaleza y Alcance del Estudio

El servicio de auditoría realizado es de naturaleza operativa y para el análisis se evaluó el periodo 2010, el cual se amplió en la verificación de aspectos que se consideraron necesarios a los periodos 2009 y 2011.

Entre las actividades desarrolladas se citan las siguientes:

1. Aplicación de cuestionarios, entrevistas y diversas consultas a la Dirección General, Administración del OIJ y de la Dirección General, Oficina de Planes y Operaciones, Unidad de Asesores Operativos, Unidad de Supervisores y diversas jefaturas¹ de las sedes policiales del OIJ, en las que se evaluaron aspectos relacionados con el sistema de control interno implementado, Equipo SEVRI, capacitación y otros asuntos de interés.
2. Examen de los registros estadísticos generados por la Sección de Estadística del Departamento de Planificación y por la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ, para los periodos 2009 y 2010; asimismo, revisión de los informes que elabora cada área evaluada y controles internos establecidos, a fin de precisar el procesamiento de este tipo de información por parte de ambas instancias.
3. Revisión de una muestra aleatoria de legajos de investigación en distintas oficinas del Departamento de Investigaciones Criminales, asimismo, de las guías de supervisión desarrolladas por la Oficina de Planes y Operaciones.
4. Análisis de la ley y normativa que rige esta actividad, Planes Anuales Operativos, Autoevaluaciones 2010, Ley y Manual General de Control Interno, acuerdos y circulares de Corte Plena, Consejo Superior, entre otra documentación afín al estudio.

¹ Se extrajo una muestra de 29 oficinas a nivel nacional del área policial.



1.5 Normativa técnica aplicada

Para la ejecución de este estudio se observó el Manual de normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el sector público, así como el Manual de normas generales de Auditoría Interna en el sector público, ambos promulgados por la Contraloría General de la República.

1.6 Limitaciones del estudio

El acceso no oportuno a información relevante constituyó la principal limitación para la realización del presente estudio. Dado lo anterior, se debió reiterar varias de las solicitudes de información gestadas por esta Auditoría, las cuales se recibieron en algunos casos de forma extemporánea.

1.7 Comunicación de Resultados

En acatamiento de lo dispuesto en las normas N° 2.10 de las “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público” y 205 “Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, se programaron las audiencias pertinentes para la comunicación con las dependencias que de acuerdo con su competencia técnica coadyuvaran en el cumplimiento de las recomendaciones.

2 RESULTADOS

Antes de analizar los resultados de la presente evaluación, es importante reconocer el esfuerzo e iniciativa de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial, por fortalecer el sistema de control interno en forma integral, dentro de la dependencia a su cargo, lo cual se denota en la implementación de distintos mecanismos de control, que resultan determinantes para administrar los riesgos asociados al excesivo volumen de trabajo acumulado en los últimos años, como producto de un crecimiento desproporcionado en los índices de delincuencia a nivel nacional.

En consonancia con lo anterior, mediante la aplicación de diversas herramientas denominadas “Guías²”, la Unidad de Supervisores de la Oficina de Planes y Operaciones, evalúa el grado de cumplimiento de las directrices establecidas a nivel de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial, a fin de fortalecer los mecanismos de control existentes y mejorar la calidad y el desarrollo del trámite (operativo y administrativo) de la denuncia investigada. Con estos instrumentos también se examina el circulante en poder de los oficiales de las distintas áreas policiales, junto con otros aspectos³ considerados relevantes. Asimismo, se analiza el grado de supervisión y seguimiento que

² Para las valoraciones correspondientes al sector policial la Unidad de Supervisores de la OPO aplica las Guías de Supervisión, Monitoreo, Operativa, Diagnóstico y Específica.

³ Se consideran y registran las relaciones de Dirección Funcional que coordina el Ministerio Público.



ejercen las jefaturas y encargados de despachos sobre las actividades realizadas por el personal de investigación a su cargo.

Por consiguiente, en el contenido de este informe se enfatizan aquellas situaciones excepcionales sujetas a mejora, que pueden solventarse si se toman las medidas necesarias, a efecto de mantener niveles aceptables de eficiencia y eficacia en las actividades efectuadas y con ello maximizar los esfuerzos institucionales.

2.1 Beneficios de fortalecer las labores de supervisión y control que deben ejercer las diversas jefaturas del Organismo de Investigación Judicial sobre el trabajo desarrollado por su personal

Producto de la revisión y análisis efectuados por esta Auditoría, se corroboró que pese a los esfuerzos y las regulaciones existentes en el Organismo de Investigación Judicial, persisten errores en algunas oficinas de investigación en cuanto al registro y clasificación de los casos según la modalidad delictiva de los asuntos investigados (casos sin imputado que se registran como resueltos con imputado, contando para ello con el aval de la jefatura); se omiten anotaciones importantes en los libros y registros diseñados⁴, y algunos despachos presentan en forma tardía los controles estadísticos globales, considerando para tales efectos los plazos que se han establecido para su presentación oficial.

De conformidad con el análisis efectuado, se determinó que no todas las jefaturas de secciones especializadas y sedes policiales, aplican una supervisión oportuna y efectiva de las acciones policiales que deben registrarse en la bitácora del legajo de investigación, según lo establece al respecto la circular 23-2006.

Respecto a los expedientes policiales, se denota, que en ocasiones se presentan ausencias de información relevante como son: datos incompletos en las carátulas, falta de firma de recibido de la causa por el investigador (lo que impide la medición de tiempo en los procesos de investigación), carencia de bitácoras, respaldo de las diversas diligencias que se desarrollan⁵ lo cual es relevante, por cuanto son elementos determinantes para la resolución de la causa investigada.

Es importante señalar que además de la serie de controles que por obligación deben completarse, existen dependencias que llevan otros registros internos complementarios, no oficializados, creados para sus fines particulares, los cuales requieren tiempo y esfuerzo adicionales para su elaboración.

Asimismo, el Manual para la Supervisión de las Dependencias del Organismo de Investigación Judicial que emplea la Unidad de Supervisores de la OPO, es un instrumento que no se encuentra actualizado pues su origen data de julio de 1996, por lo que no

⁴ Libros de Distribución de Denuncias y Casos, y Diligencias Menores. Existen diferencias entre la cantidad de legajos registrados en los libros y los que físicamente posee el investigador.

⁵ Se utiliza como referencia o indicador únicamente el contenido documental de los legajos policiales; consecuentemente, en ese análisis se valoraron solamente aquellas diligencias de investigación realizadas que hubiesen sido debidamente consignadas o tuviesen el respectivo respaldo documental en el expediente. Tomando en consideración lo anterior, no se excluye la posibilidad que eventualmente, a los casos estudiados se les podrían haber realizado otras diligencias policiales; las cuales no fueron consideradas en el análisis, en razón de no estar consignadas o respaldadas en el documento de referencia.



incorpora la evolución de la actividad policial de los últimos 15 años, entre los cuales destacan, las nuevas modalidades delictivas que experimenta el país, cambios en las políticas de organización, investigación y análisis criminal que el OIJ emplea para mejorar su capacidad de respuesta, entre otros aspectos que se consideren relevantes.

La Ley de Control Interno en los artículos N° 12 al 17, establece una serie de deberes tanto del jerarca como de los titulares subordinados, especialmente en el inciso “a” del artículo 17 estipula como obligación la siguiente:

“Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones”

Por su parte, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, en las normas sobre actividades de control 4.2 y 4.5.1, indican lo siguiente:

4.2 Requisitos de las actividades de control: *estas actividades deben reunir aspectos importantes como son la integración de acciones eficientes y eficaces que permitan una respuesta viable al riesgo que se desea administrar en contribución del logro de los objetivos, estas operaciones debe ser debidamente documentadas y oportunamente divulgadas para fortalecer el conocimiento del personal responsable de su aplicación.*

4.5.1. Supervisión constante. *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.*

También las normas de seguimiento del cuerpo normativo de referencia en los artículos del 6.1, al 6.4, establecen las disposiciones para su cumplimiento en función de las actividades que los jefarcas y titulares subordinados deben implementar para diseñar, evaluar y perfeccionar periódicamente las operaciones que fortalezcan el SCI.

Situaciones como las expuestas son generadas por la falta de una mayor supervisión y de un efectivo control por parte de las jefaturas policiales que han sido referidas anteriormente, las cuales son responsables de ejecutar y darle un debido seguimiento al sistema de control interno implementado, así como al cumplimiento de las distintas disposiciones establecidas en el Organismo de Investigación Judicial.

Igualmente y de acuerdo con la información suministrada por la OPO, el grado de compromiso que asumen las jefaturas para el cumplimiento de las diversas directrices y controles internos que deben seguir los funcionarios del OIJ, varía dependiendo del funcionario que ejecute tales tareas, lo cual se ve reflejado en los resultados que obtiene la Unidad de Supervisores a través de sus distintos análisis, por cuanto existen despachos para los que no se han identificado debilidades como las mencionadas.

En consultas realizadas al Director y Subdirector del Organismo de Investigación Judicial, indican que al determinar situaciones irregulares con el desempeño de los funcionarios, especialmente los encargados de aplicar los controles, se gestiona el debido proceso



disciplinario que corresponda, lo cual se corroboró mediante la verificación de diligencias que esa Dirección prepara y envía a la Oficina de Asuntos Internos.

Las jefaturas de las distintas dependencias del área policial externaron en consultas efectuadas, que las cargas de trabajo asignadas y la variabilidad de tareas que tienen a su cargo, limitan el adecuado control y supervisión que debe ejercerse, no obstante, esta Auditoría no puede brindar criterio respecto a lo citado, por cuanto una de las debilidades establecidas en el presente informe, es que los datos estadísticos y otras variables cualitativas y cuantitativas requeridas como indicadores para el análisis del volumen de trabajo y rendimiento individual y general de las distintas dependencias, son susceptibles de mejora, para con ello lograr confiabilidad y evitar que presenten incongruencias que puedan limitar la interpretación de los datos.

A pesar de los esfuerzos de la Dirección General del OIJ de diseñar y dar seguimiento a una estructura de control y supervisión acorde a las necesidades de la actividad policial, se siguen presentando recurrentemente los aspectos descritos en el presente apartado con respecto a la implementación de los mecanismos de control bajo responsabilidad de las diversas jefaturas de secciones especializadas y sedes policiales del área en estudio.

Esta situación no contribuye al fortalecimiento del sistema de control interno instaurado por la Dirección del OIJ, de tal forma que no responde a los estándares de calidad establecidos, no asegura la confiabilidad y exactitud de los datos generados, no propicia la agilidad requerida, ni apoya en forma asertiva el desarrollo de las actividades para la correcta toma de decisiones.

2.2 Necesidad de evaluar los parámetros de rendimiento individual, establecidos internamente para el personal de investigación del OIJ.

Como parte de las tareas emprendidas en la presente evaluación, se analizó la capacidad operativa y rendimiento que muestra el Organismo de Investigación Judicial en forma individual, es decir, concretar la atención en los casos asignados por investigador(a) a fin de determinar el grado de eficiencia con que se labora, verificar la equidad en las labores encomendadas y comprobar si se presenta un aprovechamiento óptimo del recurso humano. Sin embargo, se presentan una serie de aspectos que limitan a este Órgano Asesor emitir criterio respecto a lo citado, primordialmente por lo siguiente:

La Dirección General del Organismo de Investigación Judicial tiene establecida una cuota mensual de al menos 4 casos atendidos por investigador (a) como parámetro de productividad a nivel general, independientemente que se labore en delegaciones, subdelegaciones o secciones especializadas. En ese sentido, la directriz que sustenta esta medida estadística data del año 1995⁶, es decir, fue establecida hace 16 años y desde esa fecha no ha experimentado modificación alguna, ni se ha analizado la importancia de adaptarla a las condiciones actuales, considerando para tales efectos las particularidades de cada caso, tipología del delito que se investiga, complejidad de la investigación, organización interna y sistemas de trabajo que prevalecen, entre otras variables cuantitativas y cualitativas necesarias de considerar.

⁶ Circular emitida por la Dirección General del OIJ N° 08-95.



El parámetro de rendimiento individual citado, fue evaluado en el estudio N° 234-PLA-DI-96, del Dpto. de Planificación, en el que se estimó de acuerdo a entrevistas aplicadas a puestos de jefatura del OIJ de las diversas sedes policiales del país, que cada funcionario podría diligenciar 12 casos mensuales (incluyendo casos con y sin factores de resolución), sin embargo, los resultados de este estudio no se llegaron a implementar en la práctica, a pesar de haberse aprobado por parte del Consejo Superior.

Al respecto, es necesario señalar que mediante entrevistas realizadas a diversos expertos en la materia⁷, externaron, que el parámetro de referencia fue establecido en su momento, mediante el conocimiento y experiencia del personal, considerando para ello variables como, cantidad y complejidad de las tareas asignadas, cantidad de personal adscrito, zona de trabajo y otros aspectos cualitativos, que influyen de manera manifiesta en el desarrollo eficiente de labores; sin embargo, igualmente manifestaron desconocer acerca de la aplicación de métodos técnicos o científicos que validen la razonabilidad del indicador de rendimiento para ser aplicado en la actualidad.

Por otra parte, mediante consultas efectuadas por esta auditoría a 19 jefaturas⁸ de esta dependencia, se evidenció que actualmente el parámetro de 4 casos resueltos es de conocimiento general y es utilizado en delegaciones, sub delegaciones, oficinas y unidades regionales. Sin embargo y como ejemplo, en el caso particular del Departamento de Investigaciones Criminales, las secciones adscritas se han conformado según la especialidad delictiva que cada una atiende, y aunque algunas aplican la medida citada, en otras la metodología de trabajo se basa en objetivos de investigación cuantificables a nivel grupal (por ejemplo, desarticulación de bandas de crimen organizado). Tales situaciones evidencian que no existe uniformidad en cuanto a la aplicación del parámetro citado, que permita determinar con objetividad el rendimiento individual del personal de investigación.

Existen diversos criterios que se generan respecto al uso del citado parámetro, por cuanto algunas jefaturas externan que los 4 casos mensuales para medir el rendimiento individual, es apropiado para la toma de decisiones, empero, otros manifiestan que este tipo de valoraciones no se ajustan a la realidad operativa de las oficinas, pero se aplica por ser una disposición emitida por la Dirección General.

Las jefaturas consultadas del área de investigación consideran, que lo adecuado es valorar la complejidad de los casos que se atienden en las distintas dependencias del OIJ, para que se logre efectuar una asignación racionalizada y equitativa de los asuntos que se presentan al personal de investigación basándose en sistemas de distribución de trabajo establecidos en forma particular en función del grado de dificultad para el desarrollo de la investigación.

⁷ Entrevistas y consultas realizadas a la Licda. Alba Solano Chacón, Jefe de la Unidad de Supervisores de la OPO, licenciados Allan Fonseca Bolaños, Sub Director a. í. y Carlos Navarro Rojas Jefe a. í. de la Oficina de Planes y Operaciones, así como al Lic. Diego Rodríguez Zumbado Estadístico de la OPO.

⁸ Consulta realizada a las jefaturas de Secciones que integran el Departamento de Investigaciones Criminales (16 oficinas) y a las Delegaciones Regionales de Alajuela, Cartago y Heredia, en total de 19 dependencias examinadas, 9 indicaron que actualmente evalúan el rendimiento individual con el parámetro de 4 casos positivos mensuales, 4 no aplican dicho parámetro y las 6 restantes aplican otros indicadores.



La Ley General de Control Interno en su artículo N° 10, es clara en cuanto a la responsabilidad que tiene el jerarca y titulares subordinados de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, entendiéndose este como la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de objetivos, tales como exigir confiabilidad y oportunidad de la información y garantizar eficiencia y eficacia en las operaciones, según lo expresa el artículo 8 incisos b y c del mismo cuerpo normativo.

Asimismo la Ley de Control Interno en los artículos del 12 al 17, se establecen como deberes del jerarca y de los titulares subordinados el diseño y establecimiento de mecanismos para la implementación y valoración periódica del funcionamiento del Sistema de Control Interno y de las acciones correctivas pertinentes en función de los riesgos determinados.

En la situación bajo análisis, la variabilidad en la modalidad criminal -modus operandi- el crecimiento de los índices de delincuencia⁹, los niveles de complejidad criminal prevalecientes y los cambios en la Política Criminal de Persecución Penal que afectan a la sociedad costarricense, hacen obligatorio que el Organismo de Investigación Judicial establezca propuestas que le permitan adaptarse a nivel de estas exigencias, en apego del cumplimiento de su ley orgánica, la cual está orientada al cumplimiento eficiente y eficaz de la administración de justicia mediante la utilización adecuada de los recursos que le otorga el Estado.

Por las razones expuestas, la Dirección General del OIJ mediante la Unidad de Supervisores, realiza evaluaciones periódicas de carácter administrativo y operativo en los despachos adscritos y a los funcionarios que los integran, sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, los datos obtenidos a través de esas valoraciones no se han constituido en un insumo de calidad para establecer parámetros actualizados de rendimiento y distribución de cargas de trabajo con base en criterios científicos, técnicos y objetivos.

Situaciones como las descritas, incrementan el riesgo de que se tomen una serie de decisiones a nivel gerencial no acordes con la realidad actual, primordialmente al considerarse como insumo un parámetro que resulta desactualizado para medir el rendimiento individual o general del equipo de trabajo, al momento de establecer necesidades de recurso humano, distribución de recursos tecnológicos y otros.

Igualmente surge un debilitamiento del sistema de control interno establecido, al no existir precisión sobre la capacidad operativa real del Organismo evaluado, debido a la falta de seguimiento eficiente sobre la gestión técnica y operativa de esta dependencia, con lo cual no se puede lograr una correcta y equitativa asignación de las cargas de trabajo.

Aunado a lo anterior, en una parte importante del trabajo desarrollado por las oficinas de investigación, se dificulta medir el tiempo que transcurre en el proceso de resolución de casos, ya que entre sus diferentes etapas no es posible determinar las fechas que hagan constar las diligencias desarrolladas por el investigador, debido a que no aparecen

9 Según lo demuestra el aparte de "Tasa de delitos" del Compendio de Indicadores Judiciales 2000-2009 Intranet Judicial. Emitido por la Sección de Estadística, Departamento de Planificación en el año 2010. Páginas 44 y 45.



consignadas las firmas correspondientes, situación que limita el poder establecer la capacidad operativa real del área policial.

2.3 Conveniencia de contar con información estadística confiable, oportuna y útil para la correcta toma de decisiones

Las diversas actividades que desarrolla el personal del Organismo de Investigación Judicial generan una cantidad considerable de información que es recopilada y procesada por la Oficina de Planes y Operaciones. Para consolidar lo anterior, se utilizan una serie de registros en formato electrónico (uso de plantillas o machotes) que facilitan el ingreso y tabulación de datos por parte de los responsables de ejecutar esta tarea en cada una de las oficinas

Para reforzar el proceso descrito y en acatamiento de las directrices institucionales hacia cero papeles emitidas en el 2011, la Dirección General del OIJ dispuso mediante las circulares 11 y 13 DG-2011 la Informatización en software libre (herramienta Open Office), del Libro General de Entradas, Libro de Control de Diligencias Menores y Libro de Control de Capturas, Borrador del Informe, Horas Extraordinarias, Estadística Global, Estadística Individual.

Las acciones realizadas en este sentido, resultan valiosas para la toma de decisiones, no obstante, se confirmó que para consolidar este cúmulo de información solamente se cuenta con un funcionario¹⁰ ubicado en la Oficina de Planes y Operaciones, labor que genera un esfuerzo importante por cuanto debe desarrollarse una depuración de los datos recibidos a nivel nacional, sin embargo, las limitaciones de recursos no permiten que se corrobore realmente si los datos están bien clasificados, dando lugar a una integración numérica o de cierre, más que a un análisis estadístico.

Lo anterior se agrava al considerar, que no siempre se remite esta información de manera oportuna por parte de las jefaturas responsables de efectuarlo, o bien, se envía en forma incompleta, e incluso se presentan errores en los datos, como por ejemplo, al momento de clasificar los casos, se registran erróneamente investigaciones con imputado cuando realmente aún no ha sido identificado, o no tienen factores de resolución que lo permitan identificar.

Además, existen jefaturas que no justifican las causas que motivan el bajo rendimiento de algunos funcionarios con base en los parámetros de rendimiento establecidos, entre otras debilidades que quedan evidenciadas en las Guías de Supervisión diseñadas por la Oficina de Planes y Operaciones y que obviamente debilitan el proceso de integración de los datos estadísticos, ya que éstas no son corroboradas al momento de consolidar la información, sino que se detectan posteriormente a través de las citadas evaluaciones.

Aunado a lo anterior, se debe considerar que la información estadística se resguarda en forma local y centralizada en la OPO, específicamente en el disco duro del computador del encargado de dicha labor, no obstante si bien para salvaguardar los datos acumulados diariamente, se realizan respaldos en dispositivos de memoria extraíbles, dichas condiciones de almacenamiento no garantizan la seguridad de la información, máxime que

¹⁰ Un profesional 2 en Estadística.



el procedimiento de registro no queda respaldado en el “servidor” de la oficina, el cual cuenta con espacio para tal fin.

Otro aspecto identificado, es que institucionalmente se aplican dos enfoques estadísticos diferentes para el análisis de los datos policiales; el primero, utilizado por la Sección de Estadística del Departamento de Planificación, la cual cuenta con su propia metodología de trabajo y plantillas para la recolección de datos, y el segundo, el desarrollado por la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ, oficina que ha diseñado sus propias herramientas siguiendo los criterios de evaluación que consideran los profesionales adscritos a dicha dependencia.

La Ley General de Control Interno en el artículo 16 inciso c), establece las obligaciones respecto a los sistemas de información e implementados los cuales deben armonizar con los objetivos institucionales en protección de los recursos públicos.

Sobre el particular, el Manual de Normas Generales de Control Interno, en la norma 5.6, estipula que el jerarca y titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.

Adicionalmente los características fundamentales de la calidad de la información están referidas a la confiabilidad, oportunidad y utilidad, los cuales se describen el capítulo V de dicho cuerpo normativo, específicamente en los puntos 5.6.1 Confiabilidad, 5.6.2 Oportunidad, 5.6.3 Utilidad, por cuanto es importante que posea cualidades apropiadas para su tratamiento en el momento oportuno.

Pese a que en su totalidad las oficinas del Organismo de investigación Judicial (área policial) tienen acceso a la aplicación instalada para el ingreso de los datos estadísticos, dicha herramienta está desarrollada en Open Office y aún no se ha logrado diseñar el módulo de procesamiento electrónico de datos para la toma de decisiones.

Por lo expuesto, las gestiones realizadas en el año 2009 para contar con una licencia del programa estadístico SPSS (corresponde a un paquete estadístico para ciencias sociales) no han fructificado a la fecha debido a restricciones presupuestarias, según indica del Lic. Diego Rodríguez, Profesional 2 de la Oficina de Planes y Operaciones.

De igual forma y según se hace referencia en otro apartado anterior, el grado de compromiso ante las diversas directrices y controles internos por parte de las jefaturas responsables de ejercerlas, varía dependiendo de quién ejecute tales tareas, esto motiva las inconsistencias generadas en la información estadística, el incumplimiento de los plazos para su presentación y otras debilidades que se presentan en forma reiterada.

Respecto a las diferencias que surgen entre la información estadística que genera el Organismo de Investigación Judicial y el Departamento de Planificación y según el criterio



vertido por funcionarios¹¹ de este último despacho, el grado de confiabilidad y certeza de los datos recibidos de las dependencias del OIJ es significativamente baja, por cuanto requiere de un proceso adecuado de depuración¹² y análisis con la finalidad de obtener cifras acordes a la realidad institucional reflejadas en los informes oficiales que se preparan¹³, máxime cuando los instrumentos que se utilizan para los recuentos o conteos son evidentemente diferentes.

Por su parte, los expertos¹⁴ de la Oficina de Planes y Operaciones señalan que la información policial se ajusta para los diversos requerimientos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y que es de aceptable calidad y confiabilidad, pues consideran que las inconsistencias detectadas se tratan de corregir directamente con la oficina involucrada para actualizar los datos que posteriormente servirán de base para generar diversos reportes, entre ellos la rendición de cuentas trimestral y los indicadores de cargas de trabajo.

Las debilidades que se presentan relacionadas con el registro, procesamiento y respaldo de la información estadística, incrementan los riesgos asociados a estos eventos, de tal forma que se ve afectado el grado de oportunidad, utilidad y calidad de la información generada y utilizada para la toma de decisiones, tanto de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial como de otras instancias que lo requieran, a su vez surge una afectación en el sistema de control interno implementado, por cuanto los componentes de sistemas de información, actividades de control y ambiente de control se ven afectados ante las debilidades que se describen en este resultado.

Una situación similar fue evidenciada a través del informe N°1310-94-AUO-2011 desarrollado por esta Auditoría en el Departamento de Laboratorio de Ciencias Forenses, remitido al Consejo Superior en fecha 10 de noviembre de 2011, en este documento se hace alusión a la importancia de mejorar el sistema de control estadístico, e incluso se solicitó un informe técnico al Departamento de Planificación, mediante el cual se defina la estrategia a seguir en ese tema, considerando las competencias asumidas de forma desconcentrada a nivel institucional, con la finalidad de determinar adecuadamente las responsabilidades, mecanismos de validación de la información generada, rectoría en tema estadístico y lineamientos a seguir por parte de las dependencias que han asumido tales funciones.

¹¹ Consultas y entrevistas realizadas al Jefe de Sección y al Encargado de Estadísticas Policiales, ambos de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación.

¹² Se trata de obtener una cifra neta para estimar los delitos, del total de causas ingresadas se extraen las incompetencias, contravenciones y casos atípicos, sin embargo se mantienen los asuntos que no son delito pero que requieren de trabajo de investigación por ejemplo suicidios y muertes naturales.

¹³ Anuario de Estadísticas Policiales, Estudios de Plazas y otros informes específicos requeridos de interés institucional.

¹⁴ Según lo afirma el Profesional 2 en Estadística de la OPO.



3 CONCLUSIONES

- 3.1 El control y supervisión que deben ejercer los responsables de cada dependencia del sector policial, en el Organismo de Investigación Judicial, se han vuelto vulnerables ante los riesgos propios de la actividad policial, lo cual requiere de nuevas estrategias a fin de que se logre el cometido que se busca al establecerse directrices y diseñarse diversos registros que fortalecen el sistema de control interno existente. En ese sentido, las acciones realizadas por esta Auditoría, en coincidencia con los resultados determinados por la Oficina de Planes y Operaciones, evidencian debilidades en las distintas oficinas que integran esta dependencia, que son importantes de subsanar, por lo que dichas acciones deben ser coordinadas a nivel gerencial, a fin de que se logren los objetivos planteados para este tipo de evaluaciones.
- 3.2 La existencia de una serie de situaciones evidenciadas a través del estudio, primordialmente respecto a la existencia de parámetros productivos que resultan desactualizados y no adaptables a las particularidades que se presentan en el entorno del Organismo de Investigación Judicial, limitan a esta Auditoría a emitir criterio respecto al uso adecuado de los recursos en dicho órgano, y en cuanto al rendimiento que muestra el equipo de trabajo que conforma esta dependencia y su contribución a al proceso penal.
- 3.3 El sistema de control interno del Organismo de Investigación Judicial, se ve afectado por una serie de situaciones relacionadas con el registro, procesamiento y respaldo de los datos estadísticos de las distintas dependencias que lo conforman, aspectos que debilitan el grado de oportunidad, utilidad y calidad de la información generada y utilizada para la toma de decisiones, tanto a nivel de la Dirección General del Organismo de Investigación Judicial, como de otras instancias que así lo requieran.

4 RECOMENDACIONES

Seguidamente se muestran las propuestas de mejora que se estiman necesarias, con el propósito de subsanar las debilidades detectadas, producto de las actividades de investigación que *desarrolla* el Organismo de Investigación Judicial.

4.1 A la Comisión de Evaluación del Desempeño

Definir lineamientos para que el Organismo de Investigación Judicial establezca indicadores de rendimiento, que le permitan evaluar el desempeño del personal de investigación.

Plazo de implementación: 12 meses



4.2 A la Dirección General del OIJ

4.2.1 Evaluar en coordinación con la Oficina de Planes y Operaciones, la efectividad de la actual estructura de Control Interno utilizada en el Organismo, con la finalidad de determinar si dicho sistema se ajusta en la actualidad, a las necesidades y requerimientos Institucionales.

Plazo de implementación: 3 meses

4.2.2 Girar las instrucciones pertinentes a la Unidad de Supervisores de la Oficina de Planes y Operaciones para que se realice una evaluación orientada a la revisión de la capacidad operativa y parámetros de producción de las distintas secciones que conforman el Organismo. En esta evaluación deberán considerarse los lineamientos que establezca para estos efectos, la Comisión Institucional de Evaluación del Desempeño.

Plazo de implementación: 6 meses, a partir de la validación del modelo sugerido por la Comisión Institucional de Evaluación del Desempeño.

4.2.3 Reiterar a las distintas jefaturas bajo su dirección, la responsabilidad que tienen de generar información estadística confiable, cumplir con los plazos establecidos para su presentación, y darle la importancia requerida a estos instrumentos, por cuanto este tipo de acciones reflejan el compromiso que se asume ante el sistema de control interno implementado.

Plazo de implementación: Inmediato

4.2.4 Girar Instrucciones para que las Jefaturas de las distintas dependencias del Organismo de Investigación Judicial, den continuidad a la capacitación requerida para fortalecer los sistemas de control en las oficinas a su cargo. Se puede recurrir para ello a las facilidades tecnológicas que brinda la institución, con respecto a la capacitación virtual en Control Interno.

Plazo de implementación: 3 meses

4.2.5 Realizar las gestiones correspondientes ante el Departamento de Planificación, a fin de que se evalúe si en virtud de la carga de trabajo que mantiene el encargado del área estadística de la Oficina de Planes y Operaciones, requiriere ser fortalecida con apoyo técnico adicional. Para ello se debe considerar la recomendación 4.1 antes descrita.

Plazo de implementación: Inmediato

4.2.6 Efectuar las acciones pertinentes ante el Departamento de Tecnología de Información, a fin de que se analicen las necesidades de software requerido para el procesamiento de la información estadística en el Organismo de Investigación Judicial, de tal forma que se faciliten estas labores. Para ello se deberán considerar los resultados del estudio que el Departamento De Planificación desarrollará en concordancia la recomendación 4.1 del presente informe.



Plazo de implementación: Inmediato

4.3 Al Departamento de Planificación

Retomar la recomendación N°4.4 contenida en el informe N°1310-94-AUO-2011, mediante la cual el Consejo Superior aprobó solicitar al Departamento de Planificación para que realice un informe técnico, en el que se defina la estrategia a seguir en el tema de control estadístico, considerando las competencias asumidas de forma desconcentrada a nivel institucional, con la finalidad de determinar adecuadamente las responsabilidades, mecanismos de validación de la información generada, rectoría en tema estadístico y lineamientos a seguir por parte de las dependencias que han asumido tales funciones.

Para ello, se debe considerar si la plataforma tecnológica utilizada por el Departamento de Planificación, es de aplicación compatible con el trabajo estadístico desarrollado por la oficina de referencia.

Plazo de implementación: Primer semestre de 2013

4.4 A la Jefatura de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO)

4.4.1 Realizar las acciones que se estimen pertinentes en coordinación con la Unidad de Supervisores, en aras de que se revise y actualice en función de las necesidades institucionales actuales y la evolución de la actividad delictiva, el Manual para la Supervisión de las Dependencias del Organismo de Investigación Judicial, el cual data del año 1996, en virtud de que si bien, se han ejecutado acciones para actualizarlo, no existen documentos formales u oficiales que amparen los cambios experimentados.

En este sentido, se debe reorientar el contenido de las evaluaciones correspondientes a las Guías que se utilizan para valorar las actividades administrativas, operativas y de supervisión generadas en las áreas de investigación, adecuándolas a los requerimientos del sistema de control interno del OIJ, como fundamento y respaldo del Manual en mención.

Plazo de implementación: 3 meses

4.4.2 Respalda la información estadística que se genera y procesa para la toma de decisiones, en el “servidor de datos” al cual se tiene acceso en esta oficina, a fin de garantizar la salvaguarda de la información.

Plazo de implementación: Inmediato