**Fis. Inf. N° 940-167-AUO-2014. 4.1 Fortalecer los objetivos, metas, recursos y estructura**

**CONDICIÓN**

Como parte del proceso de modernización que experimenta desde hace años el Poder Judicial, tanto el Departamento de Planificación como ente rector, además de los programas existentes como Moderna Gestión y Centro de Gestión de la Calidad (CEGECA), al período 2014, han desarrollado el rediseño de distintos despachos jurisdiccionales, pero tal análisis no ha incluido hasta el momento, lo correspondiente al Ministerio Público.

A nivel de esta dependencia, cuenta con el Proyecto Nacional de Fiscalías Electrónicas denominado PRONAFE , a cargo del Lic. Luis Antonio Chang Pizarro, quien además es responsable de liderar la Fiscalía Adjunta de Gestión Fiscalías Territoriales, y supervisar la implantación del Sistema de Seguimiento de Casos (SSC-INDRA); para tales labores, cuenta con un equipo de trabajo conformado por una Coordinadora Judicial, una Técnica Judicial y un Ingeniero en Sistemas.

La diferencia en la implantación de Fiscalías electrónicas, respecto a la labor de rediseño a cargo del Departamento de Planificación, CEGECA y en su momento Moderna Gestión, es que todo el trabajo técnico y de campo ha sido efectuado sin el apoyo de ingenieros industriales , lo cual ha conllevado un esfuerzo adicional por parte de los involucrados, presentándose dificultades técnicas para aplicar la Metodología del Departamento de Planificación, en materia de rediseño de procesos e implantación de despachos electrónicos, según lo manifestado por el propio Director de PRONAFE en el documento denominado, “Acta de constitución del proyecto: fortalecimiento del proyecto nacional de fiscalías electrónicas” fechado 9 de septiembre de 2013.

La única oportunidad en que se brindó el apoyo de un profesional de esa naturaleza, fue en el rediseño de procesos efectuado precisamente en el Circuito Judicial de San Carlos, donde por un período de tres meses se facilitó una plaza de ingeniero industrial, pero las demás fiscalías rediseñadas, antes y después de lo citado, han sido analizadas sin el profesional mencionado.

Dentro del plan de acción de PRONAFE, propiamente como proyecto, se han rediseñado a la fecha cinco fiscalías a nivel nacional bajo la modalidad electrónica (Segundo Circuito Judicial de San José, Pérez Zeledón, Limón, Cartago y San Carlos); y para el periodo 2014-2017 se continuará con esta labor, conforme con la Propuesta de Rediseño de Circuitos Judiciales e Implementación de Sistemas de Trámite Electrónico, aprobada por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión extraordinaria Nº 35-14, artículo LII, celebrada el 23 de abril de 2014, que considera replicar el proyecto de Circuito Judicial Electrónico en el siguiente orden: Cartago (Segundo semestre del 2014), Alajuela y Segundo Circuito Judicial de San José (2015), posteriormente, para los años 2016 y 2017 corresponderá a los circuitos judiciales Primero de la Zona Sur, Primero de la Zona Atlántica, Tercero de Alajuela, Heredia y de ser factible en Puntarenas.

Si bien, en algunos de los circuitos judiciales programados institucionalmente, PRONAFE ya ha implementado la modalidad de fiscalías electrónicas, le corresponderá intervenir en el rediseño de procesos de otras oficinas adscritas al Ministerio Público, tales como: Oficinas de Defensa Civil de la Victima, Oficina de Atención y Protección a Víctimas del Delito, además de las fiscalías especializadas de Penal Juvenil y Fragancia, esto en estricta coordinación con las jefaturas responsables.

También, en observancia del Plan Estratégico del Ministerio Público 2013-2017, a PRONAFE le concierne participar en el rediseño de al menos, tres oficinas por año, de Atención y Protección de Víctimas y Testigos, las cuales desarrollan funciones completamente diferentes a las fiscalías, por lo que se requiere la elaboración de protocolos y manuales adaptados a sus exigencias, generando un nuevo conocimiento y adaptación de las herramientas existentes.

Igualmente, entre las acciones estratégicas del Plan citado, se establece a PRONAFE como responsable para desarrollar el modelo de fiscalías electrónicas en las oficinas del Ministerio Público, que reúnan las condiciones de factibilidad para convertirlas, fijándose la meta que al 30 de diciembre de 2017, se hayan trasformado, al menos un 50% de esos despachos.

Por otra parte, PRONAFE participará en la estandarización de todas las Fiscalías Electrónicas, bajo un mismo rediseño de procesos, soportado por el Sistema de Seguimiento de Casos (SSC-INDRA) así como, la supervisión en la implantación de este último sistema en las fiscalías territoriales seleccionadas.

Es relevante indicar, que el Consejo Superior en la sesión N° 65-14 celebrada el 17 de julio del año en curso, artículo XLVII, aprobó la propuesta de implantación de las Fiscalías Electrónicas y el Sistema de Seguimiento de Casos (SSC), en la cual se señala la necesaria existencia de PRONAFE para continuar con la creación de Fiscalías Electrónicas, aprovechando el soporte que brinda el Escritorio Virtual y el Sistema de Gestión, coexistiendo hasta que el SSC-INDRA cuente con todas las mejoras necesarias, para el manejo de expedientes electrónicos y se pueda realizar la migración de las Fiscalías Electrónicas existentes al sistema precitado.

Es importante aclarar, que actualmente todo lo relacionado con el Sistema de Seguimiento de Casos se está implementado en despachos que laboran bajo la modalidad tradicional, en fiscalías pequeñas,  es decir, que utilizan expedientes físicos y cuyo circulante es menor (Atenas y Grecia).

Lo anteriormente expuesto, justifica que los recursos humanos asignados a PRONAFE deban ser suficientes y adecuados permitiendo continuar con la creación de Fiscalías Electrónicas, conforme con los planes de implementación de Rediseño de Circuitos Judiciales Electrónicos y del SSC-INDRA, ya que de no contar con la capacidad operativa para encargarse del rediseño y la automatización de procesos de las fiscalías, se seguiría tramitando los casos en papel, con el consecuente trastorno para el Proyecto de Circuito electrónico, perjudicando directamente a la persona usuaria y al sistema de justicia costarricense.

Conviene indicar, que entre las labores a cargo de PRONAFE, se brinda el seguimiento de los distintos indicadores de gestión implementados, de tal manera que se evidencia cuáles fiscalías electrónicas están cumpliendo a cabalidad con los fines propuestos, en caso de identificarse que se alejan del objetivo, no solo se indica lo correspondiente, además se les brinda un plan de mejoras a cumplir en un tiempo asignado, con las nuevas metas.

Como complemento de la labor de supervisión y seguimiento, PRONAFE ha elaborado la matriz de indicadores 2012-2013 para medir a cada fiscalía electrónica, en aspectos relacionados con la eficiencia de la gestión, consumo de papel, gestiones en línea y aplicación de firmas digital y electrónica.  En cuanto al primer indicador mencionado, se consideran los datos estadísticos suministrados por las mismas fiscalías modernizadas (casos entrados, terminados, circulante inicial y final del periodo), asimismo, calculan la razón de congestión, las tasas de pendencia y resolución.

Sobre el particular, revisando las estadísticas oficiales que emite el Departamento de Planificación se detectó que los datos relacionados con esas oficinas no coinciden con la información utilizada en la citada matriz, situación que genera duda respecto a la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información manejada, lo cual puede afectar la toma de decisiones, en lo correspondiente al seguimiento brindado, empero los datos correspondientes al período 2013 aún están en proceso de revisión para su respectiva oficialización.   Al respecto, PRONAFE ha procedido inmediatamente a corregir los datos de la citada matriz, según lo comunicado mediante correo electrónico de fecha 19 de agosto del 2014.

En general, el aporte brindado por PRONAFE ha demostrado efectos positivos, dado que con la implementación de las fiscalías electrónicas y la reorganización de la estructura y actividades diarias, se ha favorecido la celeridad del trámite de las investigaciones penales, en virtud que se optimiza el uso del recurso humano y se agiliza el traslado de información con otros despachos electrónicos y entidades estatales, brindando a las personas usuarias mayor accesibilidad, agilidad y calidad en el servicio.  Por otra parte, otros de los beneficios de las fiscalías que funcionan totalmente de manera electrónica son el ahorro que ha tenido la institución con la reducción del consumo de papel y fotocopias, además se ha descongestionado el espacio físico de las oficinas, lo que favorece el ambiente laboral.

De igual manera, se cumple con los objetivos institucionales estratégicos, al existir una oficina dentro del Ministerio Público, enfocada a transformar las fiscalías en electrónicas, situación materializada en el Segundo Circuito Judicial de San José, despacho donde surgió la necesidad de lo citado, y donde gracias al cambio generado, se dejó de trabajar bajo un sistema penal de justicia mixto, es decir, una fiscalía de papel con un juzgado y tribunal electrónico, lo cual no empataba y generaba no solo una afectación a la persona usuaria externa, sino a los involucrados en tales oficinas.

En estos casos en específico donde PRONAFE ha transformado las fiscalías a modalidad electrónica, no se presenta el riesgo de duplicidad de esfuerzos, dado que el Departamento de Planificación no está brindado apoyo al ámbito auxiliar de justicia, en lo referente al rediseño de procesos desarrollado por profesionales expertos en el tema.

Relacionado con CEGECA, actualmente se encuentra asesorando la redacción de la Norma GICA-Justicia “Organización del Despacho Judicial, basada en los modelos de gestión de calidad de las otras normas, desarrollada por un equipo de trabajo con representación de todas las áreas del Ministerio Público.   Sobre el particular,  el Master Andrés Méndez Bonilla, Jefe del Centro precitado, indicó que el avance del documento en su versión preliminar es de alrededor del 50%, además, una vez que se haya culminado, se implementará en dos oficinas como plan piloto con el fin de retroalimentar el documento y someterlo finalmente a la aprobación del SINCA-Justicia y de la Corte Plena.

Es importante mencionar que el “Protocolo de rediseño de procesos en circuitos, oficinas o despachos judiciales a través de nuevas tecnologías y moderna gestión” , presentado por el Departamento de Planificación mediante oficio N° 281-PLA-2014 del 28 de febrero de 2014 a la Presidencia de la Corte , propone entre los responsables del  seguimiento de proyectos de rediseño de procesos, a ese Departamento, el cual será el encargado de coordinar y programar reuniones periódicas en la que se analizará y evaluará los productos esperados en cada una de las etapas del rediseño.

Contrario a la experiencia de los rediseños realizados en el área jurisdiccional, donde la continuidad de tales esfuerzos, depende exclusivamente de la responsabilidad y el compromiso que asuma el despacho, lo cual, dada la cultura institucional, podría perderse a través del tiempo, por la falta de supervisión externa, hasta tanto inicie labores el Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional, tal condición, por ahora no se presenta en el Ministerio Público debido a que el equipo de trabajo de PRONAFE, pese a ser escaso y ser el responsable de implementar los rediseños, periódicamente también realiza el monitoreo y seguimiento a través del acceso directo a los escritorios virtuales de las y los profesionales adscritos a las fiscalías electrónicas del país, y coordina con cada oficina lo requerido para implementar el plan de mejora que corregirá las condiciones detectadas.

Sin embargo, conforme se vayan implantando las Fiscalías Electrónicas en diferentes circunscripciones territoriales, se generará una mayor demanda de atención, asesoría, control y supervisión, que no podrá ser asumida oportunamente, dado el poco personal que labora en este proyecto y la serie de funciones asignadas, según se hizo referencia.

En relación con lo expuesto, en septiembre de 2013, el Lic. Luis Antonio Chang Pizarro, gestionó el Acta de Constitución del Proyecto “Fortalecimiento del Proyecto Nacional de Fiscalías Electrónicas; con el fin que el proyecto se ajuste a la dimensión y alcance de los objetivos estratégicos de desarrollo del modelo de fiscalías electrónicas y modernizar el proceso de gestión de los casos en el Ministerio Público, argumentando que resulta necesario contar con un equipo interdisciplinario, que posea las aptitudes, perfiles y competencias, para llevar a cabo los diagnósticos, rediseños de procesos, control y seguimiento de todas las fiscalías. Para lo anterior, solicitó la dotación de tres plazas extraordinarias  adicionales, durante el plazo de cinco años, para contar con un Ingeniero Industrial, un Profesional en Informática 1 y un Profesional en Derecho 2.

**CAUSA**

Al respecto, el Lic. Carlos María Jiménez, Fiscal General Adjunto, manifestó que si bien PRONAFE tiene un alto grado de aceptación a nivel institucional, considera que el recurso humano que tienen actualmente, es suficiente para la etapa en que se encuentra. Además, especificó que el Ministerio Público tiene especial interés en el proyecto de implantación del Sistema de Seguimiento de Casos- INDRA (SSC), por lo que a partir del año 2015, ese equipo será reforzado con dos recursos más, una Técnica  o Técnico Judicial 2 y un profesional 2 (ingeniero industrial) .

Es relevante mencionar, que la Propuesta de implantación de Fiscalías Electrónicas y el SSC aprobada por el Consejo Superior en sesión N° 65-14 celebrada el 17 de julio del año en curso, artículo XLVII, señala que los planes para la implantación de circuitos electrónicos y el SSC, seguirán coexistiendo de forma coordinada pero en forma separada hasta que este último, cuente con todas las mejoras necesarias para el manejo de expedientes electrónicos y se pueda realizar la migración de las Fiscalías Electrónicas existentes al SSC.  Mientras tanto, PRONAFE deberá seguir participando en los proyectos de Circuitos Electrónicos, rediseñando todas las oficinas existentes en el Ministerio Público aprovechando el soporte que brinda el Escritorio Virtual y el Sistema de Gestión.   Sobre el particular, la Fiscalía General dispuso que el Fiscal Adjunto 2, a cargo de la gestión de las fiscalías territoriales, se encargara de supervisar y coordinar los equipos de trabajo de los citados proyectos, todo en estrecha coordinación con el Área de Informática de Gestión del Segundo Circuito Judicial de San José.

Por otra parte, es oportuno destacar, que si bien, con la creación del Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional  se contará con una estructura organizacional de alto nivel que asuma el apoyo, coordinación, control, mejora y seguimiento de la gestión de los despachos jurisdiccionales del país, en el cumplimiento del servicio de la administración de justicia, tal iniciativa no contempla el ámbito auxiliar, solamente a las oficinas creadas a través del programa presupuestario 927, situación que sustenta aún más el fortalecimiento de PRONAFE a fin de que realice las labores encomendadas, las cuales en esencia subsumen en un solo equipo de trabajo, dotado de poco personal, aquellas tareas que en el ámbito jurisdiccional son realizadas por varias oficinas.

En torno a los temas expuestos, el Plan Estratégico del Poder Judicial para el período 2013-2018  establece como tema estratégico, la Modernización de la Gestión Judicial, que se refiere a la incorporación en la gestión de los despachos y oficinas judiciales, modernos sistemas de justicia sustentados en criterios de calidad certificados.

En la matriz del plan mencionado que asocia las políticas, los programas y los proyectos con el tema estratégico citado, solamente se visualiza el Proyecto de Circuito Modelo (Modalidad de la Moderna Gestión, Oralidad y Nuevas Tecnologías) cuyo responsable es el Departamento de Planificación, dejándose por fuera el ámbito auxiliar de justicia, al no considerar el Proyecto Nacional de Fiscalías Electrónicas (PRONAFE) del Ministerio Público.

**CRITERIO**

En relación con la situación expuesta, la Ley General de Control Interno en su artículo 13, inciso c, establece entre los deberes del jerarca y de los titulares subordinados, lo siguiente:

“Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

Por otro lado, la norma 2.5 del Manual de Normas Generales de Control Interno, indica que el jerarca y los titulares subordinados, deben procurar una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales.  Asimismo, el numeral 2.4 referente a la Idoneidad del personal señala que:

 “El personal debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas…”.

De igual manera, la norma 4.5.2 del manual aludido, establece los siguientes lineamientos en cuanto a la Gestión de proyectos:

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.  
b. La  designación  de un  responsable  del  proyecto  con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear,  organizar,   dirigir,   controlar y  documentar el proyecto.  
c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto,   considerando   los   costos   financieros   y  los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes   periódicos   correspondientes.    Asimismo,    la definición     de     las     consecuencias     de     eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.  
d. El   establecimiento   de   un   sistema   de   información confiable,  oportuno,  relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.  
e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.

**EFECTOS**

El continuar PRONAFE sin el fortalecimiento de los recursos requeridos, puede provocar que conforme se avance en el rediseño del Ministerio Público, no se posea la capacidad operativa no solo para la implementación adecuada y oportuna del proyecto, sino para el seguimiento y supervisión sobre la gestión de las fiscalías modernizadas, sin dejar de lado, que se genera un desmejoramiento de la gestión del equipo de trabajo, dadas las nuevas ocupaciones del Director del proyecto, quien tiene la responsabilidad de atender las gestiones de todas las Fiscalías Territoriales.

Por otra parte, la dificultad en la implementación del proyecto bajo estudio, puede generar que se presenten los siguientes efectos:

♣ Aumento de costos del proyecto.  
♣ Incumplimiento de la política institucional hacia cero papeles, por el consumo importante de papel, en el trámite de los casos penales en fiscalías físicas.  
♣ Incumplimiento de los objetivos estratégicos del Ministerio Público.  
♣ Deterioro y pérdida de legajos físicos.  
♣ Menor eficiencia en los trámites que realizan las fiscalías.  
♣ Lentitud en el trámite físico de las diligencias de investigación.  
♣ Congestionamiento físico de las fiscalías, al mantenerse los expedientes en papel.  
♣ Falta de uniformidad institucional en la tramitación de los procesos.   
♣ Cargas de trabajo desiguales.  
♣ Insatisfacción del personal que labora en las fiscalías.  
♣ Afectación a la persona usuaria externa en cuanto a accesibilidad, agilidad y calidad en el servicio, si persiste el sistema penal de justicia mixto.  
♣ Incongruencias e incompatibilidad de sistemas, si la fiscalía tramita los casos en papel y el juzgado penal y el tribunal maneja expedientes electrónicos.  
♣ Doble esfuerzo y mayores costos al tener que escanear y fotocopiar toda la documentación para poderla trasladar a los despachos electrónicos.

Igualmente, se puede generar una afectación en el servicio que se brinda a la persona usuaria, al ser el ámbito auxiliar de justicia la base del sistema de justicia penal costarricense y por ende se origina un deterioro en la imagen del Poder Judicial.

**Recomendación**

**A LA FISCALÍA GENERAL**

4.1       Proponer una alternativa de solución que coadyuve a cumplir el tema estratégico relacionado con la implementación de despachos electrónicos, labor desarrollada por PRONAFE, de tal manera que se fortalezcan sus objetivos, metas, recursos y estructura organizacional pero en correlación con otros proyectos paralelos enfocados a modernizar la gestión del Ministerio Público. Lo citado, a partir de un análisis integral que examine las necesidades de desarrollo tecnológico, sistemas de gestión y de evaluación requeridos para cumplir lo anterior, a fin de mejorar la atención brindada a las victimas y personas usuarias del sistema judicial.

Plazo de implementación: Primer semestre 2015.