**Fis. inf. N° 842-35-2018 Rec. 4.8 Revisar marco regulatorio**

**Oportunidad de fortalecer el Sistema de Control Interno para el tratamiento eficiente de casos a cargo de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.**

Mediante solicitud expresa del Fiscal General de la República, esta Auditoría inició el estudio de fiscalización que conllevó, entre otras pruebas, la revisión de una muestra específica de siete expedientes a cargo de la Fiscalía Adjunta de Probidad y Transparencia, los cuales revisten especial interés debido a su relevancia para la sociedad costarricense y por su importante impacto en algunas instituciones del Estado.

En este sentido, también se valoraron de manera sistemática los controles internos asociados a la gestión del Despacho, con los cuales se logra vislumbrar de manera clara y objetiva el estado real de las causas en relación con el funcionamiento general de la Fiscalía evaluada. Es importante aclarar, que no se puede disociar una labor de la otra, ya que ambas al final son las que promueven y facilitan la correcta ejecución de las funciones y actividades asignadas y permiten a su vez el logro los objetivos planteados.

Considerando lo citado, a través del ejercicio anterior, se identificaron los tiempos que permanecieron activos estos expedientes, así como períodos de inactividad mostrados en estos procesos, sin dejar de lado diferentes elementos relacionados con la estructura de control interno enlazados, que permiten visualizar el grado de eficiencia de su trámite. En este sentido, como resultado de la revisión citada se presentan las siguientes condiciones:

**Tiempos de respuesta de las causas analizadas**

Es importante aclarar, que esta Auditoría revisó el estado de la tramitación de los expedientes que forman parte del alcance, a diciembre 2016.

De acuerdo con lo analizado, a continuación se muestra gráficamente la totalidad del tiempo que permanecieron los expedientes en la Fiscalía, y las actividades realizadas por los fiscales y técnicos de la entidad en el avance de las causas, las cuales se observan como “gestiones activas”, es decir aquellas que impulsaban el desarrollo del proceso:

Gráfico N°1

Cantidad de gestiones activas en relación con el tiempo de trámite del expediente ingresado en la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

Al 23 de diciembre de 2016

(Representación en días naturales)

Fuente: Elaboración propia producto de la revisión de la muestra selectiva de expedientes de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) a diciembre del 2016, en lo correspondiente a los legajos principales.

Como se observa en el gráfico anterior, se presenta un bajo nivel de gestiones activas en algunos casos, en relación con el tiempo que han permanecido estos expedientes bajo responsabilidad de la FAPTA, considerando la medición desde su ingreso, hasta la fecha de revisión de esta Auditoría.

A manera de ejemplo, uno de los expedientes reportó 2214 días de trámite y 55 gestiones activas, estas representan los días en los cuales el Fiscal a cargo, generó algún trámite o requerimiento. Es importante resaltar, que por la naturaleza de estos procesos existe un interés institucional y nacional en su celeridad, al ser objeto de una eventual acusación penal, precisamente por ser necesario determinar los hechos que justifiquen lo citado, ante actos que pueden lesionar el patrimonio estatal y la posibilidad de incumpliendo de los deberes en la función pública.

Complemento de lo anterior, se evidenciaron situaciones que inciden en el grado de celeridad de los procesos, las cuales son importantes de mencionar y relacionar de manera conjunta para obtener una comprensión de la situación total. En este sentido se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Cantidad de gestiones tramitadas por la FAPTA ante el OIJ y entidades externas

Según documentación encontrada en el expediente.

Al 23 de diciembre de 2016

(Representación en días naturales)

Nota: (A) La causa 12-000045-0621PE se acumuló al expediente 12-000058-0621-PE.

          (B) El expediente 13-000035-0621-PE, se acumuló al 13-000027-0621-PE.

Fuente: Elaboración propia producto de la revisión de la muestra selectiva de expedientes de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) a diciembre del 2016.

De esta manera, al analizar la calidad y naturaleza de la información presente en los legajos revisados, esta Auditoría logró determinar que como parte de las gestiones realizadas en tales expedientes, existen diferentes solicitudes de información, tanto a entes estatales, privados o al órgano auxiliar de investigación, siendo la dinámica habitual la remisión de oficios de consulta por parte de la Fiscalía evaluada así como documentación de respuesta en torno a los requerimientos planteados. Si resulta necesario aclarar, que en determinados casos no fue posible encontrar el oficio del requerimiento de información, aspecto detallado más adelante, por consiguiente, el cuadro incorpora aquellos asuntos claramente respaldados.

El cuadro N°1 muestra el número de solicitudes de información realizadas por el Ministerio Público durante la investigación, en relación con criterios, análisis periciales u otros documentados en los legajos revisados, que observó este Despacho, considerando las diversas limitaciones citadas al inicio de este documento.

En este sentido, se determinaron datos variados que afectan los tiempos de las causas en cuestión, pues al considerar la cantidad de solicitudes y los respectivos tiempos de respuesta, se observa cómo, el expediente 12-000127-0621PE presenta la menor cantidad de solicitudes a entes externos (5 requerimientos) y el 12-000053-0621PE el que más presenta con 130 gestiones. No obstante lo anterior, el expediente 12-000045-0621PE muestra un promedio de 8 días en obtener respuesta, en contraste con la causa 14-000327-0065PE con 93 días para recibir la información solicitada.

En lo que respecta a solicitudes al OIJ se presenta un comportamiento similar, pues se observa a la causa 13-000035-0621PE sin ninguna solicitud al menos identificada en los legajos, por otro lado, la causa 12-000053-0621-PE es la que tiene mayor movimiento con 10 gestiones y al mismo tiempo la que presenta mayor celeridad en su obtención de respuesta con 18 días promedio, en contraposición está el expediente 12-000046-0065PE que sólo realizó una solicitud; sin embargo, su respuesta se obtuvo 387 días después, con únicamente un recordatorio, según se comprobó de los folios del legajo.

Seguidamente, el cuadro N°2 presenta el detalle de los períodos observados en los expedientes, clasificados éstos por intervalos (en cantidad de días) y categorizada su duración de acuerdo con su naturaleza en: periodos de coordinación previa asignación del caso al Fiscal respectivo (color verde), inactividad propiamente (color rojo) y en falta de gerenciamiento (color azul) compuesto por aquellos lapsos en los cuales, no se observa una gestión activa por parte del Fiscal a cargo de la causa, no obstante, se está a la espera de respuesta de alguna diligencia solicitada (sea que se trate de investigación al OIJ o bien a algún ente externo), en este sentido a continuación se materializa la condición de cita:

Cuadro N° 2

Lapsos de actividad, inactividad y no gerenciamiento de los casos

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

Al 23 de diciembre de 2016

(Representación en días naturales)

Nota: (A) La causa 12-000045-0621-PE se acumuló al expediente 12-000058-0621-PE.

          (B) El expediente 13-000035-0621-PE, se acumuló al 13-000027-0621-PE.

Fuente: Elaboración propia producto de la revisión de la muestra selectiva de expedientes de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) a diciembre del 2016.

De conformidad con la información inserta en el cuadro que antecede, se considera oportuno mencionar que, inicialmente se observan 9 procesos, sin embargo, dos de éstos fueron acumulados a otros expedientes, quedando finalmente 7 asuntos como parte del alcance del estudio. De igual manera, los lapsos anteriores obedecen a aquellos momentos evidenciados físicamente, dado que según se indicó en el apartado de limitaciones (1.7) y tal y como se muestra más adelante, existen una serie de vacíos de información que no consta en los legajos.

Ahora bien, respecto a las causas 12-000046-065-PE y 12-000127-621-PE, se observa un período de 63 y 113 días naturales (de 2 a 3.8 meses), respectivamente, desde su ingreso hasta la asignación del fiscal o fiscala responsable del proceso; en el resto, esta labor se realizó el mismo día.

En este orden de ideas, se visualiza en los expedientes 12-000046-065-PE, 14-000327-065-PE, 12-000045-621-PE, 12-000058-621-PE, tiempos de inactividad extremos mostrados en color rojo; y en términos relativos se presenta una causa con 757 días en esa condición (lo cual representó el 52% de la totalidad de su tramitación, es decir, más de dos años en diversos intervalos a través del período de investigación por parte de la Fiscalía hasta la fecha de la evaluación) y la menor, con 41 días.

Por su parte, en cuanto a los tiempos de no gerenciamiento (en color azul), ninguna de las investigaciones analizadas queda fuera de esta categoría, en este sentido, si bien es un período que no depende del Fiscal propiamente, por cuanto se está a la espera de dictámenes o información diversa solicitada, en el caso 10-000066-621-PE el 72% del lapso registrado permaneció en esa condición y el expediente 12-000045-621-PE reportó un 66% de su tramitación bajo este concepto, es decir, no se emitieron oficios recordatorios o similares a las instancias responsables de remitir los requerimientos citados, que al menos consten en el legajo respectivo.

Finalmente, el resto del periodo se puede apreciar como activo, siendo en la mayoría de asuntos un porcentaje menor al 50%, a excepción de las causas 13-000027-621-PE y la 12-000053-621-PE que se muestran con un 83% y 79% de actividad procesal. De esta forma se aprecia en términos porcentuales y relativos la distribución y rendimiento del tiempo empleado por la Fiscalía a cargo de las investigaciones.

Otro elemento importante de considerar son los controles asociados a los sistemas informáticos institucionales, para el manejo de los expedientes, de esta manera se realizó una comparación de la información que muestran los legajos físicos respecto a los registros obtenidos mediante el denominado reporte del G. LOG (bitácora de los movimientos que realizan los fiscales desde el Sistema de Gestión). De tal ejercicio, se determinó que los casos 12-00046-065-PE, 12-000045-621-PE, 12-00058-621-PE y 13-000027-621-PE, no reflejaron ninguna gestión vinculada al Fiscal a cargo, inscrita en la herramienta de comentario.

Por otra parte, en cuanto a los plazos descritos en el cuadro N°2 y relacionados con inactividad, para los cuatro casos restantes: 14-000327-065-PE, 10-000066-621-PE, 12-000127-621-PE y 12-000053-621-PE, al compararlos con los registros en el G.LOG, tampoco se registraron actuaciones fiscales en esos períodos en específico, pero si se denotan gestiones en otros momentos procesales.

En otro orden de ideas, en relación con los tiempos de inactividad y gerenciamiento, también se analizaron los periodos comprendidos para la tramitación de solicitudes periciales al órgano auxiliar de investigación  y el tema de recordatorios efectuados para la atención de éstas.

Al respecto, examinada la información suministrada por el OIJ y luego de ser confrontada contra el expediente de investigación, como reflejo de la actividad realizada por la fiscalía, se observó que no siempre se efectúan recordatorios, ejemplo de lo anterior se presenta en el informe N°462-F-15-SI, en el cual se tardaron 265 días para emitir la pericia o el informe, siendo imposible encontrar seguimiento alguno en el expediente por parte de la FAPTA; situación similar sucedió en el caso N°599-F-13-SI, de esta misma causa, necesitando de 212 días para su emisión. Para más detalle véase Anexo N°2 “Gestiones ante el Organismo de Investigación Judicial”.

Si bien es cierto, la dirección funcional e impulso procesal son responsabilidad del ente acusador, también es claro indicar que el órgano auxiliar de investigación dentro de los principios en que se inspira su normativa, debe igualmente responder al precepto constitucional de justicia pronta y cumplida.

En esta línea, en consultas efectuadas a personeros del Organismo de Investigación Judicial, se indicó en forma general que se trata en la medida de las posibilidades y según los recursos asignados, de brindar una atención oportuna a la multiplicidad de gestiones a nivel nacional, se ha establecido incluso una Unidad que trata asuntos de naturaleza especializada pero no solo se circunscribe a esta Fiscalía, sino a todo el país, lo cual motiva en algunos casos mayores lapsos; sin dejar de lado, la complejidad de las pruebas o de lo demandado por parte del Ministerio Público.

Por otra parte, en varias oportunidades se adjuntaron en los expedientes, informes del OIJ; sin embargo, no se incluyó la solicitud original del requerimiento, lo cual se transformó en una limitación para medir estos tiempos de respuesta.

Ejemplo de lo anterior, se observó en el caso 12-000053-621-PE, para el cual con oficio FAPTA N°1430-2013 se emitió recordatorio a la Sección de Delitos Informáticos; empero, no se encontró el citado documento en el expediente sino en la información facilitada por el OIJ. Situación parecida ocurrió con los informes: N°550-F-15-DM, N°632-F-15-DM (de la causa 14-000327-0065PE) y N°179-F-12-SI (del caso 12-000045-0621PE). Para más detalle véase el Anexo N°2 antes citado.

Los aspectos antes descritos, dejan ver debilidades de control interno de la administración documental de hechos o diligencias que deben constar en cada legajo, dado que con su omisión, se dificulta la tarea de seguimiento de información necesaria para el correcto y expedito trámite, sin dejar de lado que no permite a esta Auditoría medir los lapsos para la atención de estos requerimientos y su afectación en el proceso, tal y como se hizo mención en el apartado de limitaciones.

**Indicadores de la oficina**

En otro orden de ideas, también se analizaron los datos estadísticos del despacho en comparación con dos fiscalías especializadas, las cuales de igual manera atienden delitos de importancia para el país en general.

En este sentido, se valoró la información asociada con la variable de cargas laborales y los indicadores de gestión que al efecto ha implementado la Dirección de Planificación, ante lo cual se presenta lo siguiente:

Gráfico N° 2

Carga de trabajo de las Fiscalías especializadas en comparación con la

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción(A)

Período 2011 a setiembre 2016

Nota: (A) Para efectos de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, los datos muestran los casos asignados a lo que se denominó como columnas anticorrupción, de acuerdo con la organización interna de esa dependencia y la cantidad de fiscales y fiscales auxiliares que la Fiscala Adjunta nos reportó para el periodo del 2011 al 2016. A partir del 1 de febrero del 2017, operó una modificación a la forma de trabajo de la oficina bajo estudio.

Fuente: Elaboración propia producto de la información analizada a partir de consultas a despachos y datos estadísticos del 2011 al tercer trimestre 2016.

De acuerdo con los datos anteriores, el volumen de trabajo de la oficina bajo análisis presenta una disminución considerable desde su creación en el 2011 hasta el tercer trimestre del 2016. Es importante considerar, que el circulante al comienzo de su gestión, contó con la composición de casos tramitados por la Fiscalía de Delitos Económicos, Corrupción y Tributario, pero por la naturaleza de tales procesos le fueron posteriormente adjudicados, se implementó la asignación de casos que responden con los lineamientos incluidos en la Circular N°03-PPP-2010, los instructivos N°01 y N°02 del 2010 de la Fiscalía General y Memorando 1-2010 de la Fiscalía Adjunta de FAPTA.

Asimismo, sin desconocer los criterios precitados en el acápite anterior, los cuales enmarcan su actividad habitual, se realizó comparación con las Fiscalías Especializadas como Fraudes y Crimen Organizado representadas por colores celestes y gris, observándose que el volumen de expedientes de estas oficinas supera a lo largo del tiempo, la carga de trabajo del despacho evaluado, tal y como lo muestra la línea de tendencia presentada en el gráfico anterior.

Por su parte, se estudió la correlación del circulante de asuntos expuesta en el gráfico N° 2 con la cantidad de recurso humano que tienen a su disposición la fiscalía auditada, con lo cual se extrae lo siguiente:

Gráfico N°3

Comparativo de Cargas de trabajo por Fiscales

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Período 2011 a setiembre 2016

Fuente: Elaboración propia producto de la información analizada a partir de consultas a despachos y datos estadísticos del 2011 al tercer trimestre 2016.

Continuando con el punto, como se logra apreciar del gráfico precedente, si bien al inicio del período analizado de seis años, es decir del 2011 al 2012, la FAPTA presenta mayor cantidad de casos asignados por persona, también es de notar que conforme transcurre el tiempo tal proporción disminuye considerablemente, lo cual se refleja para el tercer trimestre 2016 en 21.18 y 17.92 asuntos, según las variables consideradas. Es necesario citar, que de acuerdo con la información del Fiscal Adjunto, a partir de febrero 2017 se implementó un nuevo sistema en la distribución interna de causas, desapareciendo las dos columnas anticorrupción y distribuyéndose los procesos entre la totalidad del personal asignado a trámite de expedientes.

Resulta importante citar, que conforme a la muestra de casos analizados, uno fue iniciado en el año 2010, el resto 2012 y 2013 y solamente un asunto corresponde al 2014, ante lo cual de una u otra forma podría aludirse que su diligenciamiento pudo verse afectado por la carga de trabajo asumida en ese momento histórico. No obstante, al analizarse los indicadores de gestión judicial, que se presentan más adelante, se observa como en los años 2011 y 2012 el nivel de resolución de esta Fiscalía fue mayor, pero conforme pasa el tiempo ha tendido a disminuir pese a una menor entrada de asuntos.

Considerando lo expuesto, seguidamente se presenta el comportamiento de los indicadores de Congestión, Resolución y Pendencia, de la Fiscalía bajo análisis:

Gráfico N°4

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Análisis de indicadores Congestión – Resolución y Pendencia

Período 2011-Setiembre 2016

Fuente: Elaboración propia producto de la información analizada a partir de consultas a despachos y datos estadísticos del 2011 al tercer trimestre 2016.

En cuanto a los niveles presentados en los indicadores del grafico N°4, se denota que la FAPTA, viene aumentando su nivel de resolución después del período 2014 posterior a una baja importante en el año 2013 que fue progresiva desde el 2011, implicando una disminución en su pendencia y congestión respecto a ese lapso histórico, situación generada por la menor carga de trabajo presentada, al comparar su inicio de funciones con lo reportado al periodo 2016 (disminución del 89% de su carga de trabajo), datos evaluados de acuerdo con la información obtenida en las estadísticas oficiales. No obstante, pese a la condición descrita y el recurso dispuesto para su tramitación, sigue teniéndose congestión importante, al no cubrir toda su carga de trabajo.

Aunado a lo anterior, considerando la cantidad de asuntos atendidos por el Despacho evaluado, a continuación se presenta la composición de casos en trámite:

Gráfico N° 5

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Composición del Circulante o casos en trámite

Período 2011-2015

Fuente: Elaboración propia producto de la información analizada a partir de consultas a despachos y datos estadísticos del 2011 al tercer trimestre 2016.

En adición al párrafo y gráfico precitado, se observa la baja cantidad de casos en otras casillas como sobreseimientos, rebeldías, ausencias, u otros, condición que se relaciona con la naturaleza de los asuntos, en los cuales la individualización del imputado, su ausencia o resistencia a la autoridad han sido menos frecuentes.

**Inconsistencias de control derivadas de la revisión física de los expedientes.**

Por otro lado, como parte de la revisión física de los asuntos, se observaron situaciones de mejora necesarias de señalar en aras de fortalecer el Sistema de Control Interno, por cuanto representan omisiones, o bien, la desatención de sanas prácticas que pueden afectar la adecuada tramitación de los casos, el respaldo de las actuaciones, la confiabilidad de la información y su oportunidad, las cuales se citan a continuación:

* Omisión de control o registro ante el movimiento laboral de las y los fiscales:

Se identificó un alto nivel de rotación de los profesionales a cargo del proceso de investigación en varios de los asuntos examinados, esta condición responde a las disposiciones internas del Ministerio Público, las cuales permiten según prioridades, conveniencia, oportunidad y el mérito de las circunstancias institucionales y del servicio, movilizar el personal a distintas fiscalías, no obstante, no se deja constancia en la oficina de los motivos justificantes de tales eventos, ni indicación alguna o rendición de cuentas con el detalle del estado del expediente; acciones o coordinaciones pendientes; conclusiones sobre determinada prueba, o cualquier otro dato de interés para instruir al nuevo fiscal que retomará el caso.

Esta omisión toma notabilidad al determinarse que los delitos tramitados en esta Fiscalía han sido clasificados como de trascendencia a nivel nacional, por consiguiente cualquier factor contribuyente con su celeridad resulta de importancia respaldarlo, asimismo, también toda aquella actuación limitante de su trámite diligente y oportuno es relevante de considerar.

El respaldo de actuaciones que evidencien el control y seguimiento derivado de la rotación constante del personal profesional a cargo de los casos, resulta vital para el Sistema de Control Interno, pues delimita responsabilidades y agilizan el proceso de comprensión del expediente y que de esta forma no se vea retrasada o limitada la investigación.

En el Anexo N°3 “Fiscales por caso” se encuentra el detalle de la cantidad de fiscales que participaron en las investigaciones por cada expediente. Asimismo en el cuadro a continuación se resume lo citado:

Cuadro N°3

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Cantidad de fiscales por expediente judicial analizado (A)

Nota: (A) La asignación de los casos de referencia es de forma individual. Sí se observó que, durante el desarrollo de los asuntos, en algunos casos, se asignó personal adicional para su tramitación.

Fuente: Elaboración propia producto de la revisión de la muestra selectiva de expedientes de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (FAPTA) a noviembre del 2016.

* Carencia de control de las solicitudes de información y su seguimiento:

Si bien, existe un control de emisión de oficios diseñado por los órganos auxiliares del Despacho, así como registros adicionales llevados por la coordinación de la fiscalía; al efectuarse la revisión de los expedientes, se observó en más de una ocasión dos prácticas; por una parte se añadían las respuestas de consultas realizadas por la Fiscalía más no el documento que la gestionó, y en otras oportunidades las réplicas a las mismas hacían énfasis en que la información solicitada ya había sido adjuntada en una solicitud anterior.

Esta situación evidencia una vez más una falta de control sobre la documentación ingresada y pendiente de recibir, prolongando de esta manera el proceso y duplicando esfuerzos, por cuanto se gestionan requerimientos que mantendrán inactivo el expediente pese a disponer previamente con esos datos.

**Debilidad en el manejo y gestión de las evidencias**

Para efectos de la revisión de los casos, fue necesario conocer el proceso llevado para el manejo de evidencias. Producto de dicha actividad, se denotaron algunas áreas de mejora que si bien, son identificadas para los casos en estudio, al ser la práctica llevada en la oficina, afecta el control general de este proceso, según se expone seguidamente:

* No existe una conciliación de los datos del Libro Físico del Control de Evidencias, con respecto al registro llevado por medio de respaldo informático, tampoco existe coincidencia con las anotaciones en el Sistema de Gestión de Despachos Judiciales, porque la información no se completa en ninguno de los tres mecanismos  de control, condición relacionada con la rotación del personal para esta área, el volumen de trabajo que se tiene para actualizar y la carencia de información cuando se trasladan los bienes u objetos a custodia en bodega.

* Si bien, sí se cuenta con un responsable de la Bodega de Evidencias, en la práctica se tiene una locación secundaria, en la cual se tomó la decisión de resguardar todo lo relacionado con el caso 12-000053-0621PE, separado del control del encargado actual. La administración del citado espacio, se sale del manejo de esta persona, así como del cumplimiento del procedimiento regulado a nivel institucional.

* Otra de las condiciones determinadas es la carencia de un inventario oportuno a la hora de trasladar la evidencia del expediente 12-000053-0621PE, con sus datos, número de evidencia, descripción, estado del objeto y la causa. Sí es importante mencionar, que el actual responsable de la bodega principal realizó intentos para subsanar esta omisión ante la observación realizada por esta Auditoría, no obstante, el detalle de lo efectuado adolece de todos los datos precisos para ese fin, por cuanto el funcionario no cuenta con la información necesaria para corregir la actuación y no se podría precisar cuáles acciones se han realizado a la fecha, con respecto a dicha evidencia u objetos decomisados. Ver Anexo N°4

* En cuanto al libro físico, libro de registro electrónico e inclusión de los datos en el Sistema Costarricense de Gestión, se evidenció que la información no es completa, congruente y confiable para los casos en estudio.

**Ausencia de elementos formales en la documentación que se incorpora al expediente:**

En repetidas oportunidades se adjuntó documentación a los tomos de los expedientes, en los cuales se carece del sello, fecha y firma o indicación de la persona que lo recibió, situación limitante para comprobar tiempos con respecto a las actuaciones del personal a cargo de los casos analizados.

También, se determinó que en diferentes gestiones, ya sean solicitudes de información, investigación, pericias, u otros trabajos, no consta la fecha en el oficio correspondiente, formalidad que también dificulta medir la gestión realizada por los fiscales, el tiempo tardado en el trámite para una respuesta, así como el seguimiento de las actividades o servicios gestionados.

Del mismo modo, se observó la inclusión de documentación sin registrar su ingreso a la Fiscalía, lo cual no contribuye con el orden requerido en este tipo de procesos, máxime cuando se requiere algún dato de interés, dificultando su localización, y además el precisar cuándo fue actualizada o agregada al legajo respectivo, lo cual resulta trascendental para el análisis legal y técnico que se realiza, sin dejar de lado la afectación en la toma de decisiones oportunas.

En este sentido, la práctica de no incorporar todo documento con la inmediatez necesaria, conforme se tramitan las diversas actuaciones, también limita la valoración de los requerimientos de cada proceso, así como identificar lo que ya se tiene y lo pendiente o no gestionado.

**Debilidades asociadas al control y supervisión de la asistencia del personal profesional.**

Adicionalmente se incluyó la revisión y análisis del sistema de registro para el control de asistencia del personal profesional, detalle comprendido en el periodo enero de 2016 a enero 2017, correspondiendo a 220 días hábiles. De acuerdo con lo anterior, se determinaron vacíos o falta de anotaciones por parte de varios fiscales durante el tiempo de estudio, careciendo de justificaciones, anotaciones o bien, el resumen de la revisión periódica de ese mecanismo. De lo anterior se tiene el siguiente cuadro:

Cuadro N°4

Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción

Cantidad de omisiones determinadas en el Control de Asistencia

(De enero 2016 a enero 2017)(A)

Nota (A): Control de registro manual imperante a la fecha de revisión por parte de la Sección de Auditoría Operativa.

Fuente: Elaboración propia producto de las revisión de las hojas denominadas “Registro de Asistencia” del personal profesional de FAPTA.

Del cuadro precedente, se determina que en la FAPTA, durante el periodo de referencia se identificó la ausencia de firmas por parte de personal profesional sin que medie la justificación o constancia correspondiente. Dicha omisión se presenta en la segunda audiencia de la jornada laboral, siendo el caso más evidente el vinculado con el fiscal N°5, con 24 faltantes.

En este apartado, se incluyen las omisiones de los fiscales(as) relacionados con los casos en estudio y en el Anexo N°5, todos los casos vinculados con los grupos de trabajo denominados anticorrupción a lo interno de la Fiscalía. Tampoco se cuenta con registro de asistencia de las fiscales coordinadoras.

En este sentido, se determinó que el control de firmas queda bajo resguardo de la Coordinadora Judicial, no obstante esta funcionaria, no hace el resumen de revisión final por periodo, ni tiene constancia como se mencionó anteriormente de la justificación correspondiente, por cuanto no supervisa al personal fiscal, ni corresponde con las funciones del puesto. Al consultarse a las Fiscales Coordinadoras, indicaron que hacen consultas ocasionales y verbales sobre la asistencia a cargo a la servidora referida.

De acuerdo con lo verificado, no se hace una revisión cruzada con otros controles como participación a las audiencias y juicios, perdiendo efectividad el registro de asistencia del despacho.

**Del trabajo de control y supervisión de los Fiscales Adjuntos**

En consulta realizada a la Fiscala Adjunta ll (en ese momento encargada del despacho evaluado), sobre las condiciones generales de control interno instauradas, manifestó que con el Fiscal Adjunto I, han mantenido en vigencia el modelo de rendición de cuentas cuatrimestral conjuntamente con las Fiscalas Coordinadoras; lo anterior, con la finalidad de asesorar en actuaciones propias de su actividad, analizar las diligencias pendientes y valorar las acciones realizadas en los asuntos bajo su responsabilidad, sin embargo, en los expedientes revisados por esta Auditoría, se evidenciaron ciertos periodos de inactividad, tema ya analizado en el apartado 2.1.1, situación que evidencia un área de mejora a realizar en cuanto a la eficiencia del control del seguimiento del trabajo del personal profesional, la toma de acciones correctivas oportunas y la muy necesaria celeridad procesal.

Relacionado con el tema de comentario y como parte del modelo señalado,  también se encuentra implementada una matriz en la cual se registran las gestiones realizadas en los casos asignados (documento base para reuniones cuatrimestrales al ser el único que lleva para el control de los profesionales; pero igualmente este instrumento de control carece de la eficacia necesaria por cuanto los Fiscales Auxiliares no consignan las fechas en las cuales se han realizado acciones propias de las actuaciones por parte del Ministerio Público, situación que limita para medir los plazos de tramitación y las acciones de mejora requeridas al determinarse periodos de relevancia en los cuales los procesos no experimentan movimiento.

**Del trabajo de control y supervisión de las Fiscalas Coordinadoras**

De acuerdo con la estructura interna de trabajo de FAPTA, se tenían hasta enero del 2017, dos grupos de trabajo denominados columnas anticorrupción a cargo de dos fiscalas coordinadoras.

Del proceso de revisión y análisis del trabajo de los grupos citados, se determinó en general, que ambos realizan acciones de forma diferente, no tienen estandarizados los controles utilizados y no presentaban similar carga de trabajo.

Para efectos de presentar lo determinado, se muestran los grupos bajo las siguientes denominaciones Grupo N°1 Fiscal A y Grupo N°2 Fiscal B:

Grupo 1 Fiscal A:

En consulta realizada en ese momento a la Fiscala Coordinadora A, indicó que para medir el avance de los asuntos bajo su responsabilidad, han mantenido vigente la práctica de rendiciones de cuentas en periodos cuatrimestrales, haciendo una exposición de las diligencias realizadas y de las pendientes de tramitar por cada expediente asignado al personal profesional subalterno.

En esa misma línea expuso, que como actividad complementaria de control para medir el avance procesal y de la gestión de casos, se solicitan reportes escritos para revisar las diligencias; sin embargo, informó no disponer de registros completos relacionados con las actividades a supervisar y vigilar por cuanto usó una tableta electrónica personal la cual se le dañó, imposibilitándole recobrar parte de dicha información (no se cuenta con respaldo).

Relacionado con este tema, de los documentos disponibles correspondientes a las diligencias y actuaciones de este grupo, se dio la revisión pertinente y se determinó que en estos registros no consta la fecha de las actividades realizadas por parte de los fiscales auxiliares. Adicionalmente, no se dispone de cronogramas formalmente establecidos para medir el de avance de los expedientes bajo su responsabilidad.

Grupo 2 Fiscal B:

En cuanto a este grupo, presentaba en general una mayor carga de trabajo con respecto al anterior; coinciden en el control cuatrimestral, del cual se tuvo acceso limitado por cuanto la Fiscal Coordinadora señaló que al tener información sensible de los casos en trámite, prefería restringirlo; sí mostró el formato y el detalle general de algunos registros, en cuanto al tipo de hechos o eventos registrados.

De la revisión, mostró libros de actas con información de acciones o gestiones que lleva como coordinadora, los cuales responden a controles informales por ella instaurados. Facilitó formato de un registro mensual de sus labores, pero éste no se pide a cada fiscal(a) de su grupo de trabajo y señaló que como actividad lo instauró anteriormente una fiscal adjunta. El citado archivo lo llevó en el 2014, lo dejó en desuso en el 2015 y nuevamente lo retomó en el 2016.

También señaló y aportó carpetas electrónicas con respaldo de información atinente a sus funciones, no obstante, éstos no responden propiamente a la estructura de controles estandarizados para el seguimiento del trabajo del personal bajo su coordinación.

Para efectos de la revisión de controles internos, no tenían un orden predeterminado, más que fechas y algunos clasificados por alguna descripción de contenido, que sí bien, contienen información de casos en general, no llevan cronología u otro orden para facilitar ser integrados con una finalidad o como detalle de supervisión de las actuaciones realizadas por su equipo.

En relación con lo anterior, confirmó la necesidad de mejorar los mecanismos existentes, por cuanto al tratar de justificar dicha funcionaria, los periodos de inactividad determinados en los expedientes, no pudo precisar, las omisiones de datos, o bien, secuencia de actuaciones en cada proceso, por cuanto mucho del trabajo realizado, queda bajo la responsabilidad del profesional asignado, no obstante no se pudo verificar cómo se garantiza que la forma de supervisión realmente determine el avance de casos, el trámite general éstos y la toma de acciones correctivas oportunas.

De esta manera si se consideran en conjunto todos los puntos expuestos, es decir,  la disminución en la carga de trabajo de esta Fiscalía, el comportamiento de la congestión y pendencia (reducción de la resolución y aumento de la pendencia), sumado a las actuaciones realizadas en los expedientes, rotación de fiscales y las debilidades de control interno asociadas, dejan entrever que existen oportunidades de mejora importantes que permitan a la FAPTA alcanzar grados de eficiencia a través del fortalecimiento de tales condiciones.

Considerando las diversas situaciones mostradas en este apartado y de acuerdo con lo que establece el artículo 62 del Código Procesal Penal, el Ministerio Público ejercerá la acción penal y practicará las diligencias pertinentes y útiles con la finalidad de llegar a determinar la averiguación de la verdad mediante los medios de prueba permitidos, cumpliendo estrictamente con los fines de la persecución penal y los objetivos de la investigación (artículo 180).

Por su parte, en materia del control de la duración del proceso, el artículo 171 de esa norma, indica que el Ministerio Público deberá concluir la investigación preparatoria en un plazo razonable, condición de no cumplirse podría derivar en una queja por retardo de justicia, en este sentido si bien, existen un plazos mayores de prescripción para el trámite de ciertos delitos, como en el caso de los delitos funcionales (numeral 31 del citado código), es importante recordar que esa disposición refiere a todo el proceso, no sólo a la etapa de investigación.

En síntesis, si bien no existen plazos legales establecidos para concluir la investigación de los asuntos y la interposición de una solicitud ante un juzgado penal, o bien, el archivo de las causas; internamente se han dictado directrices que hacen referencia a diversas actuaciones, como por ejemplo lo indicado para el control del circulante en rezago, Circular N°8-ADM-2011 del Ministerio Público, con la cual se regula el tema del descongestionamiento y reducción del circulante con una antigüedad mayor a dos años de inicio, con la finalidad de dar atención a estos casos, buscando la atención a los procesos entablados que se van quedando en trámite por lapsos de relevancia, siendo de preeminencia precisamente el control de plazos para aquella inactividad producto de omisión de acciones pertinentes para la continuidad normal y oportuna de los procesos.

Lo anterior encuentra su fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política, que dispone en su artículo 41, el Derecho a una justicia pronta y cumplida al señalarse:

Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes. (El subrayado no es del original)

En cuanto a todo sistema de control, Ley General de Control Interno establece en el artículo N°7 la “Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno”, el cual deberá ser aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales que de seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; el artículo N°8, al definir el concepto de sistema de control interno, establece como parte de sus objetivos son: la exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información, garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. Asimismo, el artículo 12, indica entre los deberes del jerarca y los titulares subordinados que les corresponde: “a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo. b) Tomar de inmediato las medidas correctivas ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades”.

En cuanto a las Normas de Control Interno, la norma 4.1 “sobre actividades de control” señala como deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, el diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del sistema de control interno las actividades de control pertinentes, comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del sistema y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos a cumplir para garantizar razonablemente su efectividad, condición atribuible a los cambios, ante nuevos requerimientos, funciones, competencias o bien, la perdida de efectividad de aquellas actividades de control previamente utilizadas.

Considerando las condiciones citadas, la norma 5.1 sobre sistemas de información, señala que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben disponer los elementos y condiciones necesarias para que de manera organizada,  uniforme, consistente  y oportuna se ejecuten las actividades de obtener, procesar, generar y comunicar, en forma eficaz, eficiente y económica, y con apego al bloque de legalidad, la información de la gestión institucional y otra de interés para la consecución de los objetivos institucionales.

Por su parte, la norma 5.6 refiere a la calidad de la información, señalando como atributos fundamentales, la confiabilidad, oportunidad, utilidad y que se debe asegurar razonablemente 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 de mejoramiento continuo.

En el tema de los controles de sistemas de información, la norma 5.8 señala el deber de disponer los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación, la seguridad y una clara asignación de responsabilidades y administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles, así como la garantía de confidencialidad de la información que ostente ese carácter.

A nivel institucional, se han dispuesto diversas circulares con la finalidad de atender los deberes de los funcionarios en cuanto a los sistemas de información y la calidad de la información que se genere con éstos, de las cuales la circular N°160-2016 con la cual se reitera la Circular N°221-2015 sobre la “Obligación del personal judicial de mantener actualizado el Rediseño del Sistema de Apoyo a la Toma de Decisiones del Poder Judicial (SIGMA)”, sistema que integra el Sistema de Gestión de despachos Judiciales, el Sistemas de Escritorio Virtual, el Sistema de seguimiento de casos (Ministerio Público y Defensa Pública)  y el Sistema de Agenda Única Cronos.

Dentro de este marco de disposiciones administrativas también se tiene la Circular 191-2015 sobre la obligación de las jefaturas de supervisar la actualización y respaldo de los sistemas informáticos que apoyan la gestión las oficinas y despachos judiciales; sin olvidar las circulares N°159-2015, la N° 87-2015; la N° 261-2014 y la N° 133-2010 relacionada todas relacionadas con la debida actualización de los sistemas informáticos; así como la N°41-2010, establece la aplicación del régimen disciplinario a los servidores que no utilizan o no mantienen actualizado los distintos sistemas informáticos del Poder Judicial, entre otras de mayor vigencia en este tema.

En relación con las actuaciones del personal del despacho en estudio, la Fiscalía General, dispuso en el instructivo N°01-12 Protocolo de actuaciones para la dirección funcional  lo siguiente:

ARTÍCULO 3. Interdependencia. Tanto las y los fiscales como las y los oficiales de cualquier cuerpo policial deberán dar atención al caso partiendo de los principios de legalidad, racionalidad, falibilidad y objetividad , sobre una base de confianza, tomando siempre en consideración las iniciativas de unos y otros, distribuyendo adecuadamente las tareas a cumplir y fomentando el logro armonioso de objetivos en conjunto. (El subrayado no es del original).

ARTÍCULO 8. Actos de investigación. Independientemente de que se trate del tipo de dirección funcional DF‐b o DF‐c, las y los oficiales de la Policía Judicial deben, por propia decisión, ejecutar los actos de investigación que consideren pertinentes para la averiguación de la verdad real, mediante las pesquisas y averiguaciones tendentes a la obtención de información,… “

En cuanto a la importancia de la Fiscalía de referencia y por ende la relevancia de la oportunidad de trámite de casos que por competencia les corresponde, la Circular N°03-PPP-2010 en el punto 7.7 del apartado b. establece como función de esta oficina: “Investigar y llevar a juicio las causas penales de delitos de corrupción donde figure como imputado un funcionario del Ministerio Público o cualquier otro auxiliar de la persecución penal; oficiales del Organismo de Investigación Judicial, Jueces o Juezas de la República y demás funcionarios públicos”. Lo anterior con la finalidad de evitar la impunidad, propiciar la igualdad y fomentar la ética, transparencia y cultura de probidad en la función pública.

En este sentido la Circular N°22-ADM-2010 “Normas Básicas para la Implementación de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción y modificación de las circulares 10-2003 y 19-2004”, señala que de conformidad con el punto 7.6 de la circular 03-PP-2010 la F.A.P.T.A. tiene como misión dentro del abordaje integral de la política de persecución penal, cuya vigencia rige a partir del 1 de enero de 2010, “... fomentar la transparencia, probidad y buenas prácticas en los funcionarios del Ministerio Público, llevar adelante la aplicación del régimen de consecuencias por faltas disciplinarias y promover la persecución penal en los delitos de corrupción.”

A su vez, señala como competencia, el conocimiento de delitos cometidos por cualquier funcionario público de acuerdo con los siguientes criterios:

A) Subjetivo (concerniente al autor): se trate de un imputado de cuello blanco, que por su posición de privilegiada, pueda tener ventajas para quedar fuera del alcance de los medios de persecución.

B) Objetivo (concerniente al hecho): que la comisión del delito involucre cierto grado de organización o complejidad y el delito se verifique dentro del ejercicio de autoridad pública.

C) Efectos: cuando el hecho ilícito cause daño general o generalizable al patrimonio, intereses o derechos de la colectividad o de un número significativo de personas, de manera que cause alarma social o ponga en peligro la institucionalidad o estabilidad del país.

4.-Los conflictos de distribución de trabajo planteados por alguna fiscalía con ocasión de los criterios objetivos, subjetivos o efectos, serán resueltos de manera definitiva por el Fiscal Adjunto de Probidad,

Transparencia y Anticorrupción.

5.-Por razones de conveniencia institucional, el Fiscal Adjunto de la Fiscalía Adjunta de Transparencia, Probidad y Anticorrupción podrá avocar en cualquier etapa del proceso, el conocimiento de un delito funcional que se tramita en otra fiscalía.(…)”

Esta clasificación, precisamente genera una especificación de todo lo que corresponde atender, demarca a su personal los principios que rigen su actuación.

En cuanto al tema de la rotación que se ha presentado en el personal de la Fiscalía a cargo de los casos revisados, es importante mencionar la Circular N°08-ADM-2010 del 15 de marzo del 2010, cuyo propósito entre otros fue señalado como:

“(…) evitar que el “confort” impida anticipar situaciones adversas al desempeño de las oficinas, así como corregir procesos que afectan la prestación del servicio. De igual modo, permite comparar el desempeño de distintos funcionarios, y con ello evidencia las habilidades particulares de cada uno. Esto da paso a la asignación de tareas para las que cada cual tiene mayores fortalezas”.

En este orden de ideas, también se cita la Circular 11-ADM-2015 denominada “Posibilidades de rotación de personal según Ley General de Administración Pública, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley General de Control Interno y Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público, con la cual se indica:

“En consecuencia, SE HACE SABER a los funcionarios del Ministerio Público que con fundamento en lo expuesto y para cumplir con los lineamientos de la Ley de Control Interno, política anticorrupción del Poder Judicial y evitar condiciones riesgosas por crimen organizado, la Fiscalía General de la República iniciará la rotación de personal según conveniencia, oportunidad y el mérito de las circunstancias institucionales y del servicio”.

Por otra parte, el Manual de actuaciones del fiscal, establece como parte del trabajo que debe realizar el personal profesional en la atención del caso, en sus apartados N° 2 denominado “La Gestión de la Investigación”, incisos 6. “Aplicación de la dirección funcional al caso concreto”, inciso a) y 7 “La Investigación hecha por el fiscal” lo siguiente:

En la aplicación práctica de la dirección funcional al caso, cuando el imputado no está determinado, o estándolo no se puede aún precisar el hecho o su participación por falta de información, el fiscal puede aplicar tres modalidades de ejercicio, atendiendo a la naturaleza o gravedad del hecho, a la complejidad, sencillez o dificultad de la investigación o bien a su repercusión pública. El fiscal, una vez que define las diligencias útiles, de conformidad con el Sistema de Seguimiento y Control de Plazos, debe comunicarle a la policía, por escrito, qué tipo de dirección funcional va a aplicar, de acuerdo con el plan que elaboró, lo cual le permite saber a los investigadores de qué manera se van a interrelacionar con él. A partir de esta primera comunicación escrita pueden disponerse las reuniones posteriores que se consideren necesarias, para la buena marcha de la investigación. De cada una de estas reuniones la policía deberá dejar constancia escrita de las instrucciones recibidas oralmente del fiscal, en la bitácora de investigación.

7. La Investigación hecha por el fiscal

Las tres modalidades indicadas son un instrumento que permite la “gerencia” del caso, de acuerdo con el cual la policía ejecuta las acciones bajo un tipo de dirección funcional de diversos matices. El fiscal que ejerce una adecuada dirección funcional en sus casos no está presionado por la realización de diligencias. En una buena comprensión del sentido de la Dirección Funcional, esta debería evitar el acumulamiento de asuntos en la fiscalía. Otro asunto es cuando el fiscal asume la investigación. Cuando toma esta decisión debe tener en cuenta: Muchas de las diligencias necesarias para la evacuación de la prueba se van a trasladar de la policía a su personal auxiliar, lo que tiene efecto en el rendimiento general de la oficina.

El encargo de diligencias ciegas (mandados) a la policía, sin que esta conozca los pormenores del asunto, provoca la distracción de los oficiales de la atención que llevan en curso, en relación con casos de otros fiscales que sí están ejerciendo la dirección funcional. Además, por mayor razón que asista al argumento de que la policía debe obedecer las órdenes del fiscal, la importancia que puedan tener para el fiscal las diligencias ordenadas de esta manera no es visualizada por los oficiales, porque simplemente están descontextualizados del caso, lo que provoca que se les clasifique como “diligencias menores”. Cuando se ordenan diligencias de esta manera siempre es conveniente informar de los antecedentes del caso a los oficiales designados en una breve reunión. El resaltado no es del original.

Finalmente es de relevancia señalar parte de las funciones que conciernen a Fiscales Adjuntos II, Fiscal Adjunto I, Fiscales, Fiscales Auxiliares, Coordinadores Judiciales, Técnicos Judiciales, Asistentes Jurídicos, para el desarrollo de los procesos puestos a conocimiento de las Fiscalías y las cuales se encuentran en los Manuales de Puestos:

Fiscales Adjuntos II:

* (…)Planificar, dirigir, supervisar, organizar, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de las labores operativas, administrativas, asistenciales, técnicas y profesionales de uno de los pilares del Ministerio Público.
* Llevar controles variados sobre las actividades bajo su responsabilidad y velar porque éstos se cumplan de acuerdo con los programas, fechas y plazos establecidos.
* Velar porque se mantengan actualizados los sistemas, archivos y registros manuales e informatizados a cargo de la Oficina.
* Cuidar del correcto uso, manejo y mantenimiento de los recursos asignados a la Oficina.
* Mantener comunicación constante con diversas instancias internas y externas del Poder Judicial.(…)

Fiscal Adjunto I:

* (…)Coordinar las estrategias de investigación necesarias con el Organismo de investigación Judicial, las diversas policías administrativas y otras instituciones de control.
* Distribuir y supervisar las labores y los casos entre los funcionarios a cargo, conforme las directrices del Fiscal
* General y resolver los conflictos que se presenten.
* Establecer las prioridades que deben orientar la investigación de los hechos del ámbito a su cargo.
* Vigilar y gestionar ante el fiscal que ejercer la acción penal, para que la investigación preparatoria se concluya dentro de un plazo razonable. (…)

Fiscales:

* (…) Ejercer la acción penal en la forma establecida por la ley. (…)
* Vigilar y gestionar ante el fiscal que ejercer la acción penal, para que la investigación (…)

Fiscales Auxiliares:

* (…)Practicar las diligencias pertinentes y útiles para determinar la existencia del hecho delictivo.
* Emitir la dirección funcional a la policía judicial y a la administrativa, según corresponda.
* Conformar y actualizar el respectivo legajo de investigación.
* Ejercer la acción penal en la forma establecida por la ley.
* Reportar al fiscal cualquier atraso o deficiencia en el progreso de una investigación a su cargo.(…)

Coordinadores Judiciales;

(…)

* Llevar y mantener actualizados registros, índices y recopilaciones sobre expedientes en trámite, casos en estudio, votos, expedientes turnados, jurisprudencia, resoluciones de interés, así como administrar los sistemas de control de expedientes informatizados en coordinación con el Departamento de Tecnología de la Información y otros.
* Revisar los escritos y la razón de recibido, verificando que aquellos cumplan con todos los requisitos formales tales como: dirección de los testigos, peritos y demás personas a citar, el envío y recibido de la notificación o documentos por medios electrónicos y firma digital cuando esta corresponda.
* Identificar los expedientes en trámite, verificar las partes, incorporarlos al expediente electrónico, asignarles número interno cuando corresponda y darle curso de acuerdo con los procedimientos establecidos.
* Controlar que el personal a cargo incluya la información correcta en los diferentes sistemas informáticos de la institución.
* Tramitar dictámenes periciales ante instancias internas o externas, que se hayan ordenado en los procesos.
* Asesorar al personal de menor nivel en relación con las funciones que deben desempeñar en el despacho.

Técnicos Jurídicos:

* (…) Ejecutar actividades técnicas relacionadas con la revisión y estudio de expedientes, resoluciones, sentencias, reglamentos y fuentes de información jurídica y la contestación de audiencias con diferentes propósitos.
* Estudiar causas, localizar jurisprudencia y doctrina relacionadas con los asuntos a fin de que se encuentren preparadas para las diligencias correspondientes (defensas, entre otros.).
* Llevar a cabo arqueos de expedientes en forma periódica a fin de actualizarlos.(…)

Técnicos Judiciales:

* Recibir, revisar y dar curso a las diligencias, demandas, escritos, notificaciones, comunicaciones y expedientes que ingresen al despacho, según los procedimientos establecidos para la materia asignada.
* Formar legajos de diligencias y agregar a los mismos: escritos, oficios, documentos, correspondencia y otros de naturaleza similar, siguiendo los procedimientos establecidos.
* Verificar en los legajos: plazos, convocatorias a debate, citas, audiencias, declaratoria de rebeldía, archivo fiscal o sobreseimiento provisional y de otros actos judiciales, con fines diversos.
* Cumplir diversas actuaciones judiciales como: hacer lecturas, actuar como pregonero, asistir a diligencias, asistir a debates, distribuir audiencias y vistas de casación, revisar casillas, controlar términos, dictar deserciones y similares, según proceda.
* Buscar y archivar expedientes, sentencias, pruebas y demás documentos.
* Rotular, identificar, enumerar, clasificar y custodiar pruebas, evidencias y documentos

Recapitulando, los eventos presentados en los apartados anteriores se pueden resumir como producto de las siguientes situaciones:

* Se presentan omisiones, imprecisiones y falta de seguimiento oportuno del cumplimiento de diversas disposiciones normativas y de control administrativo que se han dispuesto para el funcionamiento de las fiscalías.

* Si bien, de acuerdo con lo externado por la Fiscal Adjunta II en ese momento, el despacho cuenta con controles desde el ingreso de casos a la oficina, su distribución entre los y las profesionales, labor de tamizaje, informes ante la jefatura cuatrimestrales, registros para el trabajo de los asistentes jurídicos, supervisión sobre personal técnico, la verificación del funcionamiento de esos mecanismos de supervisión, al menos por lo evidenciado por las Fiscales Coordinadoras y el personal de apoyo, no son del todo claros y ni precisa su existencia, condición también reflejada en los expedientes consultados, siendo omiso el registro o rastro de actuaciones por periodos de relevancia para el trámite oportuno de los casos.

* En cuanto al proceso de supervisión, queda claramente identificado que las prácticas de las rendiciones de cuentas cuatrimestrales no facilitan la oportuna toma de acciones correctivas tanto en el desarrollo del proceso, ni para la atención de los requerimientos de los fiscales auxiliares, tampoco contribuye al monitoreo de los tiempos de respuesta y de otras situaciones que puedan afectar la acción de los órganos auxiliares de justicia.

En este sentido, la calidad de los controles internos implementados o ausencia de mecanismos realmente efectivos y uniformes a nivel de la Fiscalía, impiden dar un seguimiento adecuado del estado de los expedientes, ejemplo de ello se observa en los informes de labores respaldando cada caso, donde si bien es cierto se lleva una descripción de las actuaciones y fechas de manera general, eso no es reflejo exacto de la información presentada en los legajos de investigación, sin dejar de lado que las dos profesionales responsables de la coordinación de los equipos de trabajo, han implementado maneras diferentes de ejercer la citada supervisión, sin mediar por parte de la Jefatura una directriz reguladora de esta situación.

Un ejemplo de lo comentado se observó con el expediente N°10-00066-0621PE, en el cual pese a existir dicho control, evidenció tiempos mayores a cuatro meses de inactividad, y no se hizo ninguna nota aclaratoria que justifique lo citado. Por su parte, esta Auditoría efectuó un control cruzado entre la descripción de actuaciones efectuadas y pendientes en la citada bitácora, con la información del expediente, y se evidenció la presencia de varias solicitudes de investigación o información que fueron desarrolladas pero no estaban contempladas en el control o viceversa, es decir, actuaciones citadas en la bitácora, pero no en el expediente, lo cual debilita el sistema de control interno implementado.

* Otra de las causas generadora de las condiciones precitadas, está sustentada por las políticas internas de rotación de la Fiscalía General, por cuanto el personal profesional experimenta movimientos que obedecen a las necesidades y cambios que surgen, no quedando mayor control de estos aspectos, la debida justificación y su impacto sobre las causas indagadas; lo anterior sin considerar la dificultad existente para la retención del talento humano.

En este sentido, se tiene normativa atinente a la rotación como una actividad de control, pero no se detallan los posibles efectos o cómo abordar las consecuencias que se pueden presentar en los procesos asignados; cuál justificación media para estos constantes cambios y sí ésta cumple con la finalidad de las circulares de referencia (al estar ordenando el mismo caso a diversos fiscales durante el plazo de investigación).

Lo referido, ante la dificultad de mantener la unidad y continuidad de la investigación de casos que han señalado como complejos, lo citado considerando la Circular N°22-ADM-2010, precitada en acápites anteriores, que en términos generales involucran cierto grado de organización o complejidad; el delito se verifique dentro del ejercicio de autoridad pública; se pueda dar un daño general o generalizable al patrimonio, intereses o derechos de la colectividad o de un número significativo de personas, de manera que cause alarma social o ponga en peligro la institucionalidad o estabilidad del país y ante los conflictos de distribución de trabajo planteados por alguna fiscalía con ocasión de los criterios objetivos, subjetivos o efectos.

* Carencia de planes de acción para el desarrollo de la investigación por parte de los fiscales auxiliares siendo ellos quienes se constituyen como “gerentes” del caso de acuerdo con las disposiciones emitidas por el Ministerio Público, en el Manual de Actuaciones del Fiscal, apartado 2.6.a) denominado “Definición de rutas de acción”, herramienta que orienta el desarrollo del trabajo de la Policía Judicial, al requerir un tipo de dirección funcional precisa para los fines de la investigación.

* Otro elemento influyente en las condiciones determinadas, tiene que ver con el nivel de compromiso mostrado por los fiscales ante la falta de revisión de los procesos, o el desorden que se observa en los expedientes revisados, vinculado también con el incumplimiento de las competencias pertinentes al personal de la fiscalía.

* Debilidades en cuanto a la conformación de los legajos de información, orden, archivo oportuno de la documentación, seguimiento de respuestas pendientes y demás actividades administrativas complementarias en las cuales participan las y los técnicos y coordinadora judicial. En este sentido, la dependencia evaluada cuenta también con tres asistentes jurídicos sobre los cuales se observan diversas actividades, no obstante es importante que quienes asisten y brindan apoyo a la función fiscal cumplan a cabalidad con las tareas descritas para el puesto, con la finalidad de obtener el mayor nivel de eficiencia y así contribuir con la atención oportuna de los procesos.

* La desactualización de los sistemas que registran información de los casos, también genera atrasos para su debido trámite. Tanto el Sistema Costarricense de Gestión de Despachos Judiciales y las herramientas utilizadas para el registro de Objetos y Bienes decomisados, presentaron inconsistencias durante las revisiones, siendo de relevancia el acatamiento de lo dispuesto para el uso de tales recursos ante la posible afectación de los procesos.

* La oficina señaló como limitantes o justificación del rezago: la complejidad de las causas, la cantidad de prueba que demandan, el número de pericias requeridas, la movilidad en el personal asignado, no tener una unidad del OIJ destinada especialmente a estos procesos. No obstante, de acuerdo con evaluaciones realizadas por esta Auditoría en informes N°890-149-SAO-2015 del 22 de setiembre del 2015 “Estudio operativo de los procesos a cargo de las fiscalías territoriales de Alajuela, Liberia, Puntarenas y Heredia”; el N°1025-157-SAO-2015 del 30 de setiembre del 2015 denominado “Estudio Operativo de la Fiscalía de San José”, el N°346-76-SAO-2016 del 08 de abril del 2016 “Estudio Operativo de la Fiscalía Adjunta contra la Violencia de Género”, así como la Evaluación Operativa de las fiscalías electrónicas de Perez, Cartago, Limón y San Carlos, informe N°616-28-SAO-2017 del 24 de mayo de 2017, también presentan algunos problemas, pero con cargas de trabajo mayores y con personal al menos que no se ha especializado o cuenten con perfil de experiencia como el pretendido para conformar FAPTA, por lo cual, la causa se relaciona en la estructura de control interno necesario para abordar la carga de trabajo, su adecuado trámite y seguimiento de los casos.

* En cuanto a las debilidades sobre el control de asistencia de los y las fiscales, citadas en acápites anteriores, obedecen a la asignación inapropiada de este registro a la Coordinadora Judicial, quien no ejerce labor de supervisión sobre su cumplimiento, situación que no le compete, y precisamente debería estar asignada a quién por su puesto o cargo, tenga este rol, así como la autoridad formal para la toma de acciones correctivas de manera oportuna.

Aunado a lo descrito, no existen precisamente inspecciones de las Fiscalas Coordinadoras, o bien los fiscales adjuntos.

Igualmente, en la revisión del control citado no siempre se evidencian anotaciones o reportes de las actividades atendidas fuera de la oficina, sin dejar de lado, que la distribución física del equipo de trabajo también limita la efectiva vigilancia del tiempo hábil en funciones propias del cargo, por cuanto no se ubican en un mismo recinto.

Las situaciones identificadas, derivan de la carencia de la revisión del control de asistencia vigente al momento de la revisión, por cuanto tampoco se evidenció el uso del formulario denominado “Reporte de asistencia F-196”, impidiendo reforzar la supervisión de las personas encargadas de este tipo de verificaciones y por ende, la existencia de justificaciones oportunas ante omisiones determinadas.

Todo lo anterior, al tratarse propiamente de las actividades sustantivas del Ministerio Público y relacionadas con el tiempo de resolución de los casos tramitados en esta Fiscalía, la expone a la probabilidad de materialización de los riesgos de imagen, de naturaleza operativa, así como la posibilidad de enfrentar responsabilidades administrativa, civil y penal, por condiciones que pueden afectar intereses de terceros, así como el incumplimiento de sus fines y objetivos.

Como parte de lo anterior, el traslado de responsabilidades de un puesto a otro que deben ser asumidos por un nuevo profesional, sin mediar una rendición de cuentas efectiva de las labores previamente realizadas, no favorece la operatividad de estos despachos.

En cuanto a omisiones relacionada con las características de la documentación que se anexa a los expedientes se dificulta no solo a los fiscales y técnicos responsables del proceso, sino a terceras personas como partes o auxiliares de justicia, determinar la rapidez o lentitud para gestionar los requerimientos de esta Fiscalía, el momento preciso de la incorporación al legajo u otras actuaciones vinculadas.

Asimismo, se observan repercusiones de lo expuesto que inciden en elementos tales como: falta de orden y completitud de la información, grado de celeridad, y al precepto constitucional de justicia pronta y cumplida, afectación en el servicio que se brinda a la persona usuaria, desinterés en ambiente de control, motivado por las mismas jefaturas, entre otras, tales efectos vienen a impedir la consecución de los objetivos y metas del despacho de manera eficiente, máxima buscada por el sistema de control interno.

De acuerdo con lo expuesto, es importante atender pertinentemente la necesidad para que la información resulte certera para la toma de decisiones, tanto en los sistemas tecnológicos, como en los reportes, e informes de labores, por cuanto los datos extraídos de éstos, son la base para los indicadores de gestión institucionales, los cuales son insumos importantes para el trámite y la oportunidad requerida en la resolución de casos bajo responsabilidad de la FAPTA.

**Recomendaciones**

A la Fiscala General

Revisar el marco regulatorio interno del Ministerio Público para la atención de casos por parte de la Fiscalía de Probidad, Transparencia y Anticorrupción; que permita su fácil compresión, uso y cumplimiento por parte del personal tanto profesional y técnico de acuerdo con su área de acción.

Plazo de implementación: Seis meses.

Realizar acciones en coordinación con el Organismo de Investigación Judicial, de tal manera que se planteen estrategias para el desarrollo eficiente de la dirección y seguimiento de los casos puestos a su conocimiento, para la oportuna acción correctiva ante limitaciones, errores, lentitud o inactividad en su desarrollo.

Plazo de implementación: Seis meses

Ordenar siempre cuando haya movilidad o rotación de personal profesional, se cumpla con la elaboración y entrega del informe de fin de gestión y de labores, incluyendo el estado procesal de los casos penales pendientes bajo dirección del fiscal y /o fiscal auxiliar, para garantizar la continuidad en el proceso penal.

Plazo de implementación: Seis meses.

Gestionar ante la Dirección de Gestión Humana, el apoyo técnico requerido para la definición del perfil profesional y competencial del personal asignado en la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción. Como parte de lo citado, valorar su participación en el Proyecto del Sistema de Evaluación de Desempeño por competencias.

Plazo de implementación: Seis meses.

Coordinar con la Dirección de Planificación y cualquier instancia que se estime pertinente, la realización de un estudio que permita definir la estructura organizacional y funcional de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, que se ajuste a los requerimientos, competencias y normativa aplicable.

Plazo de implementación: Seis meses.

Coordinar con la Dirección de Tecnología de Información, la inclusión de una solución informática que permita atender las necesidades de bitácoras o controles internos para el registro de labores de supervisión, dirección funcional, coordinación de acciones entre dependencias internas y externas, control de plazos, entre otros, para la adecuada documentación de actuaciones relacionadas con el gerenciamiento de casos por parte de los fiscales.

Lo anterior considerando la propuesta futura de un Sistema de Gestión integrado, el desarrollo del Sistema de Administración de Casos para el Ministerio Público, y cualquier otro planteamiento a nivel institucional, para su la utilización como mecanismo de control en beneficio de las funciones que realizan las fiscalías.

Plazo de implementación: Seis meses.

Retomar acciones respecto del proyecto denominado Protocolo de Cadena de Custodia para el OIJ-MP, a fin de que haya una mayor participación del Ministerio Público, en los procesos de actualización e integración del marco regulatorio y de procedimientos para el manejo de evidencias y toda regulación especial que requieran las fiscalías para los tramites o gerenciamiento de casos que implique esta temática. Lo anterior, en aras de atender las debilidades de control interno citadas en el apartado 2.1.4 del presente informe.

Plazo de implementación: Seis meses.

Evaluar la necesidad interna de perfiles competenciales, antes de rotar personal profesional y técnico de las fiscalías, para prevenir los impactos negativos en la dirección de las investigaciones.

Plazo de implementación: Seis meses