**FIS/1259-50-SAEE-2018/4.8. Coordinar con la Dirección de Tecnología de Información**

La Ley N° 8754 “Ley contra la delincuencia organizada” prevé en el artículo 30, inciso a) que del dinero decomisado en las cuentas corrientes que tiene el Instituto Costarricense de Drogas (ICD), un 40% de los rendimientos producidos por las inversiones, debe distribuirse al OIJ, para la atención, el mantenimiento y la actualización de la Plataforma de Información Policial (PIP), así como para la investigación de delitos y la protección de personas.

El artículo 36 de ese cuerpo normativo establece en el inciso d) que exceptuando lo dispuesto en la Ley N.º 8204 “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo” y previa reserva de los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines, cuando se trate de dinero y valores comisados o del producto de bienes invertidos, subastados o rematados, el ICD deberá distribuir un cincuenta por ciento (50%) al OIJ, para la atención, el mantenimiento y actualización de la PIP, así como para la investigación de delitos y la protección de personas.

Ambos artículos establecen que los recursos serán transferidos a las instituciones beneficiarias descritas, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N.º 8131 “Ley de Administración financiera de la República y presupuestos públicos”, la cual establece que la Caja Única es un “Fondo común, administrado por la Tesorería Nacional, al que ingresan todos los recursos que perciba el Gobierno de la República, cualquiera que sea su fuente, y con cargo a los cuales se pagan las obligaciones que sus órganos o entes hayan contraído legalmente, o se transfieren los recursos para que éstos realicen los pagos que correspondan.”

Por su parte, el Reglamento de la Ley 8131 en el artículo 84, establece que “Para agilizar el recibo y la administración de las rentas del Tesoro Público, la Tesorería Nacional únicamente podrá abrir cuentas, en colones u otra moneda, en el banco cajero general.  En los supuestos en que se trate de recursos recaudados en virtud de una ley especial, la Tesorería necesariamente deberá depositarlos en una cuenta separada, con identificación del origen y del destino al cual están afectos.”

Además, en los artículos 18 al 24 de la Ley 8754 “Ley contra la delincuencia organizada”, se consigna que ante denuncias de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda, el ICD o el Ministerio Público, tramitadas en el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios, por incrementos emergentes de capital, de personas físicas o jurídicas, sin causa lícita aparente y que no pudieron ser justificados; se condenará a la pérdida de dicho patrimonio emergente, las multas y las costas de la investigación.  Los bienes que se dispongan se entregarán al ICD, a fin de que proceda de conformidad con lo que dispone esta Ley.

Al respecto, se determinó que la Ley 8754, no ha surtido sus efectos jurídicos en lo que corresponde a la incorporación de recursos a la Plataforma de Información Policial, tal y como lo establece dicha normativa, por cuanto según revisión realizada, a la fecha de corte del presente estudio, no ha ingresado al Poder Judicial ningún dinero proveniente de esta fuente de ingresos.

Es preciso señalar que, esta Auditoría intentó determinar los montos que se han generado sobre causas tramitadas por crimen organizado y que eventualmente debieron ingresar como presupuesto para la Plataforma de Información Policial, sin embargo, no fue posible debido a que en los Sistemas de Información disponibles, tanto en la Fiscalía de Crimen Organizado, como en las fiscalías adjuntas y tribunales penales, no se registran por aparte las causas procesadas por crimen organizado de las de narcotráfico, legitimación de capitales u otras formas de comisión de delitos.

En el caso de los Juzgados Penales, no existe ningún identificador en los expedientes físicos, ni electrónicos que destaque aquellas causas que corresponden a crimen organizado y que contienen dinero, bienes o valores decomisados o comisados.  Sumado a esto, según lo externado por personal de la Fiscalía contra crimen organizado, en algunos casos existe secreto sumarial y por razones de conveniencia no se registran en el Sistema de Gestión, para evitar el riesgo de fuga de información.

Por otra parte, en términos de estadísticas tampoco se cuenta con datos que permitan contabilizar la cantidad de causas tramitadas por “crimen organizado” por cuanto, según lo exponen las personas profesionales de la Sección de Estadística, esa variable no se ha definido como un dato a registrar, ya que lo que interesa es el tipo de delito no la forma de su comisión.

Lo anteriormente indicado fue una limitación para esta Auditoría, al intentar establecer los casos en los que se hizo declaratoria de crimen organizado y la cantidad de recursos que se decomisaron o cayeron en comiso, para ser distribuidos al Organismo de Investigación Judicial.

Al indagar respecto al conocimiento de la Dirección de Planificación y el Departamento Financiero Contable sobre la implementación de procedimientos administrativos para hacer efectiva esta Ley, personas que laboran  en  esas dependencias indicaron que a la fecha de esta evaluación en el Poder Judicial, no se han aplicado procedimientos para incorporar recursos provenientes de la Ley de Delincuencia Organizada hacia la Plataforma de Información Policial.

Además, señalaron que en el momento en que las instituciones beneficiarias (en este caso OIJ) de los recursos hagan la solicitud correspondiente al ICD, serán activados por las oficinas administrativas de acuerdo con sus procedimientos usuales que actualmente se aplican para casos similares, tales como los recursos de la Oficina de Defensa Civil de la Víctima provenientes de la representación civil que ejerce la Defensa de esa oficina a las personas usuarias de ese servicio, los cuales se depositan en una cuenta especial para los fines establecidos en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Es importante agregar que según indagaciones de esta Auditoría, a la Fiscalía le corresponde solicitar la declaratoria de crimen organizado pero quien califica las causas es un Tribunal, siguiendo el patrón de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida también como Convención de Palermo). Si el Tribunal acoge la solicitud de la Fiscalía, los bienes de las causas que se califiquen en esa categoría, deberían ser objeto de distribución por parte del ICD.

No obstante, la Fiscalía contra delincuencia organizada, no siempre solicita una declaratoria de crimen organizado, ya que como lo manifestó el Fiscal Adjunto de esa oficina en aquel momento, la declaración tiene efectos procesales, por lo que no en todas las causas se requiere hacer declaratoria de procedimiento especial, dada esa conveniencia procesal no se recurre a esa herramienta ya que existen otras como el “procedimiento de tramitación compleja” que le permite a la Fiscalía contribuir al proceso judicial al disponer de plazos mayores en las fases intermedias y de debate.

Según lo explicado por el Fiscal Adjunto de la Fiscalía contra Crimen Organizado destacado en ese momento, en ocasiones solicitar declaratoria de crimen organizado resulta estrictamente necesaria, cuando los delitos no permiten intervenciones telefónicas, como el robo de vehículos, por cuanto existe una norma que amplía y permite hacer este procedimiento, pero solo en fase de investigación. Por lo tanto, manifestó ese servidor que históricamente, la utilidad que se ha dado a las declaratorias va enfocada a ventajas procesales, por lo cual considera que no se pueden establecer reglas generales en los expedientes judiciales.

De ahí que, según lo indicado por personal del Ministerio Público entrevistado a diciembre del 2017, la mayor parte de las causas que ingresan a la Fiscalía contienen bienes provenientes de la comisión de delitos por droga, los cuales se envían al ICD, para que esa Organización administre los recursos, tal y como lo establece la ley 8204 “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”.

Según lo anterior, si algún recurso generado de algún comiso o decomiso correspondiera a crimen organizado, es difícil establecer la proporción, ya que a lo largo de todo el proceso podrían incautarse recursos y es hasta que se realiza la sentencia que se puede determinar la cantidad.

También aclaran que el hecho de que exista una declaratoria, no implica que en los actos delictivos por droga no se haya ejecutado crimen organizado, ya que se considera que el narcotráfico es la forma más pura de esta tipología delictiva, sin embargo, ambos temas se abordan en dos leyes diferentes.  Es necesario agregar que, tal como se apuntó antes, para efectos procesales, la Ley 8754 instituye que se requiere de la declaratoria de crimen organizado.

Adicionalmente es conveniente señalar que, no solo la Fiscalía de Crimen Organizado puede tramitar causas de “delincuencia organizada”, como se comprobó en una muestra de 11 fiscalías, en la que se determinó, según lo expuesto por los fiscales, que algunos dineros son depositados por esas oficinas en cuentas corrientes provisionales a la espera de una sentencia para efectuar el depósito definitivo al ICD.

También, a instancias de la Fiscalía de Legitimación de Capitales, el Juzgado Contencioso Administrativo tramita causas por capitales emergentes, que contiene recursos que eventualmente pueden pasar a comiso, si no se justifica su origen, fallando en sentencia la presentación de bienes, su secuestro, su traspaso registral y la disposición de toda clase de productos financieros, los cuales se entregan al ICD, para que proceda conforme a lo dispuesto por la Ley 8754.

Sobre la expectativa de los recursos provenientes de la ley 8754 que se podrían percibir, según consultas formuladas por esta Auditoría a diciembre del 2017, existe consenso entre las personas entrevistadas de las diferentes fiscalías adjuntas, Fiscalía General y del OIJ en que los montos por ese concepto no son de gran cuantía, sin embargo, manifiestan la necesidad de implementar la ejecución de esa Ley para darle mayor contenido económico a la PIP.

Esta situación de incertidumbre ya había sido señalada por la Contraloría General de la República desde el año 2012, según informe DFOE-PG-IF-20-2012 del 13 de diciembre del 2012, en el cual se consignó que a pesar que la Ley en principio contribuiría a fortalecer las acciones contra la inseguridad ciudadana, “en criterio de los funcionarios del Poder Judicial, la probabilidad del traslado de los recursos por parte del ICD al OIJ es incierta, considerando que para materializar los aportes de los decomisos y comisos el origen de esos bienes no deben ser producto del narcotráfico.” (Sic)

Incorpora ese informe, además, que por esa razón las autoridades del Poder Judicial han tenido que destinar recursos de su presupuesto para dar cumplimiento al mandato legal relacionado con la conformación de la PIP, lo que eventualmente incidiría en el desarrollo de los demás programas que tiene a cargo dicha entidad.

Posteriormente, el Órgano Contralor en su informe N° DFOE-PG-IF-06-2016 del 29 de julio del 2016, entre otras cosas indicó que, “desde la creación de la PIP no se han recibido recursos provenientes de los decomisos y comisos derivados de su aplicación.

Por tanto, la Contraloría General señaló que “si bien la Ley N.° 8754 le asigna la responsabilidad de la PIP al OIJ, resulta necesario que las propuestas de reforma legal orientadas a su consolidación surjan desde la Corte Suprema de Justicia como máximo responsable del Poder Judicial.”, y se emitió una disposición dirigida a Corte Plena para que diseñare una estrategia para el fortalecimiento, avance y consolidación de la Plataforma de Información (recursos  materiales y financieros), acorde con lo establecido en el artículo 11 de la Ley N.° 8754; y confeccionar un cronograma para la implementación de esa estrategia.

Asimismo solicitó la elaboración de un cronograma para la implementación de dicha estrategia y la presentación de informes periódicos a instancias superiores sobre el avance, fortalecimiento y consolidación de la Plataforma de Información Policial.

Respecto a lo anterior, Corte Plena dispuso en sesión N° 24-16 del 8 de agosto del 2016, que las Direcciones de Tecnología de la Información y de Planificación y la Comisión Gerencial de Tecnologías de la Información, darían cumplimiento a las recomendaciones, dentro de los plazos de implementación establecido, lo cual fue comunicado a la Contraloría General de la República el 18 de enero de 2017, con oficio N° SP-8-17.

Según lo indagado, la Directora General de Tecnología de Información presentó a Corte Plena un informe parcial del cumplimiento de esas recomendaciones, según sesión 33-16 del 14 de noviembre de 2016.  En esa oportunidad, dicha funcionaria indicó que para el cumplimiento de esas recomendaciones el OIJ se encargaría de diseñar una estrategia para el fortalecimiento, avance y consolidación de la PIP.

Al respecto, esta Auditoría determinó que se realizaron algunas gestiones tendientes a la búsqueda de recursos adicionales, a fin de evitar que la provisión de recursos para el desarrollo y mantenimiento de esa Plataforma, sea suplida únicamente por la Administración Superior del Poder Judicial, tal y como se había señalado también por esta Auditoría Interna; una de ellas era el planteamiento de una reforma a la Ley 8754 para dotar la Plataforma de Información Policial de mayores recursos, ya que de la manera en que fue planteada originalmente no tuvo sus efectos jurídicos.

Relacionado con ese tema, es necesario acotar que durante la realización del presente estudio, se reanudaron esas gestiones por parte del OIJ, evidenciándose en la Gaceta 246 del 13 de octubre 2017 la publicación de la reforma integral al artículo 11 de la ley 8754 “Ley Contra la Delincuencia Organizada” y se adicionó, entre otros, el artículo 11 quater con el cual se incluyó contenido económico adicional para la PIP, no obstante, esos cambios regirán a partir de octubre de 2018, ya que no se han implementado los cambios para que ésta empiece a operar.

Tocante al tema de estudio, uno de los cambios que están planteados en esa Ley y que fue analizado con el Fiscal adjunto de Crimen Organizado, es que el conocimiento de los hechos que califiquen como delincuencia organizada será competencia del Juzgado, del Tribunal Penal y del Tribunal de Apelación de sentencia, todos Especializados en Delincuencia Organizada, situación que parece favorecer la identificación de la trazabilidad de una parte de los recursos provenientes de esta ley para la PIP, pero que requiere que cada una de esas instancias instaure los controles necesarios para identificar los recursos que se van acumulando en los procesos hasta hacer efectivo el ingreso correspondiente a la Plataforma.

No obstante, para la ejecución de esa Ley no se han implementado las condiciones estructurales requeridas según el estudio realizado por la Dirección de Planificación en el que plantea la propuesta de estructura organizativa para poner en marcha la Jurisdicción Especializada en Crimen Organizado, por lo cual persiste la incertidumbre sobre la obtención de los recursos para la Plataforma, producto de la modificación a la Norma citada.

Una de la causas que ha limitado el cumplimiento de esta Ley en lo que se refiere al ingreso de los recursos destinados a la Plataforma de información Policial, tal y como se consigna en ella, es que en el Poder Judicial no existe un mecanismo de control que permita identificar, previo a que la Fiscalía de Crimen Organizado o la Fiscalía de Legitimación de Capitales remita al ICD los recursos de una causa, la proporción proveniente de narcotráfico y de crimen organizado, para que en esa Entidad se registren por separado y se cuente con información necesaria para su distribución.

De acuerdo con lo indicado por el Jefe Administrativo Financiero del ICD, si no se encuentra debidamente identificado en el depósito, por la Autoridad Judicial, que el dinero corresponde a crimen organizado, por defecto se presume que todos los recursos están vinculados a la Ley 8204, “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”.

Sobre el particular, internamente no existen directrices emitidas por la Fiscalía General, ni en el Ámbito Jurisdiccional sobre la aplicación de algún mecanismo de control por el cual se pueda determinar la trazabilidad de aquellos expedientes que contienen recursos derivados de crimen organizado, que permita controlar por parte del Poder Judicial los recursos que finalmente deben estar depositados en el ICD, para el trámite correspondiente de solicitud por parte del OIJ.

Además, el Organismo de Investigación Judicial, como beneficiario directo de los recursos para la PIP, no ha efectuado la gestión correspondiente para instaurar los mecanismos adecuados para que los recursos provenientes de crimen organizado se incorporen a los presupuestos anuales del Poder Judicial, a fin de fortalecer la Plataforma de Información Policial.

Consecuentemente, se determinó que se carece de controles operativos y administrativos, definidos formalmente, para asegurar la ejecución eficaz de la ley mencionada, ya que no existen procedimientos administrativos para que, a nivel institucional, cada participante en el proceso conozca el momento en que debe accionar, tal como se cita a nivel general, a continuación:

* La Fiscalía identificando las causas y manteniendo registros adecuados
* El OIJ coordinando con el ICD la solicitud de los recursos y realizando su plan de inversión.
* La Dirección de Planificación estableciendo los procedimientos y formulando el presupuesto con esta fuente de ingresos.
* El Departamento Financiero Contable ejecutando los recursos.

Por las razones expuestas anteriormente, el ICD a la fecha de este estudio, no ha realizado la distribución de los recursos que se encuentran acumulados por concepto de rendimientos sobre las inversiones, tal y como se pudo corroborar en el Departamento Administrativo Financiero del Instituto Costarricense de Drogas por medio de los registros contables de esa entidad.

Un aspecto que se adiciona, lo es la falta de conciliación entre ICD y el Poder Judicial respecto a los depósitos efectuados por las diferentes autoridades judiciales, ya que según se confirmó con personal encargado de esa labor en el Instituto, no todas las fiscalías remiten el informe mensual de los depósitos realizados a su cuenta, que de conformidad con el Manual de Procedimientos General de Recepción de Dinero y Títulos Valores del Ministerio Público, debe remitirse.

Dicha situación ya había sido detectada y comunicada en informe de Auditoría N° 1258-201-AEE-2014 del 11 de diciembre de 2014, en el cual se identificó que el 50% de las oficinas evaluadas no realizan el “cuadro mensual de control de depósitos bancarios”, por lo cual el ICD no dispone de la información necesaria, para llevar los registros relacionados con dineros que se decomisan.

Sobre lo anterior, es necesario indicar que la Fiscalía General emitió circular 01-ADM-2015 del mes de enero de 2015 que los obliga a partir de esa fecha a remitirse al ICD el Cuadro de Control de Depósitos Bancarios y las fotocopias de los comprobantes de los Depósitos, sin embargo, también se determinó que no existe una oficina o responsable dentro de la estructura de la Fiscalía que realice el seguimiento al cumplimiento de esa directriz, por lo tanto, se carece del control correspondiente.

Respecto a este último tema se consultó a la Oficina de Monitoreo y Control de la Fiscalía y se analizó la resolución N° 19-2013 del 13 de junio de 2013, sobre la creación de esa Unidad, en la cual se establecen sus funciones.  En esa resolución, si bien es cierto no se incluye dentro de las funciones de esa oficina la responsabilidad del seguimiento normativo, sí se consigna el deber de “ejecutar estudios para identificar problemas de gestión y de funcionamiento de las fiscalías para mejoramiento de la labor y optimizar la toma de decisiones y el uso de los recursos”.

Uno de los efectos inmediatos de la situación presentada anteriormente, es lo señalado en el informe N°1060-68-SAEE-2016 del 14 de octubre del 2016,  que indica que “[…] la Institución ha financiado la totalidad de los recursos asignados a la Oficina de la PIP, en razón de que la Ley Contra la Delincuencia Organizada Nº8754, que destina recursos para su financiamiento, no ha surtido efecto, lo cual implica una limitante para un mayor avance en el desarrollo de los diferentes módulos, […]”, situación que es de conocimiento de la Presidencia de la Corte.

A continuación, se muestra el detalle de los recursos del Presupuesto del Poder Judicial que se han asignado a la Plataforma de Información Policial, desde el 2010 hasta el 28 de febrero de 2018:

Cuadro

Recursos del presupuesto del Poder Judicial asignados a la PIP, por año

a partir del 2010 hasta el 8 de febrero del 2018

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de las liquidaciones presupuestarias del Sistema SIGA-PJ y la Información del Departamento Financiero Contable.

Además, la falta de gestión sobre los escasos recursos generados, por concepto de intereses ganados sobre las inversiones de recursos de la ley 8754, se han acumulado en el ICD, sin que se haya encontrado en los registros de ese Instituto alguna obligación con el Poder Judicial, por este concepto.

Por su parte, sobre esta situación, el Director del OIJ manifestó que pese a que ese órgano auxiliar integra el Consejo Directivo de ICD, el tema de la distribución de recursos no ha sido abordado en las reuniones de ese Consejo.  Al respecto, indicó el Director del OIJ que tampoco dispone de los datos de los posibles recursos que existen en esa entidad a favor de la PIP por concepto de la ley 8754, por lo que no es posible proceder a realizar el plan de inversión a fin de solicitar los recursos e incorporarlos a su presupuesto.

Referente a capitales emergente, una de las servidoras de la Dirección Jurídica del ICD manifestó que en esa oficina no se tiene claridad sobre cómo hacer efectivo el reclamo de los recursos y bienes inmovilizados provenientes de causas tramitadas por capitales emergentes, ya que no existen un procedimiento ni una coordinación con el Poder Judicial para que se ejecute lo que indican las sentencias cuando se declara la pérdida de patrimonio del demandado y se pone a disposición del Instituto los bienes, como se establece en la Ley 8754.

Esta Auditoría determinó, según información remitida por la Contabilidad del ICD que al 31 de Mayo de 2018 existía un acumulado por concepto de dinero comisado, correspondiente a la ley 8754 pendiente de distribuir, que asciende a ₡1.754.980,00 y $ 20.000,00.  Además, es importante agregar que existe un monto de ¢ 53.371.965.00 y $ 31.615.00 correspondiente a inversiones acumuladas por bienes decomisados.  Esos recursos han generado intereses al mes de febrero del 2018, por ₡24.439.988,85 y $7.847,87 respectivamente, también pendientes de distribución.  El monto de esas inversiones representa recursos potenciales en caso de que en la sentencia de las causas se declaren los bienes bajo comiso, momento en que se acumularía con los dineros ingresados por esa ley.

Es del caso señalar, que no podría esta Auditoría asegurar que esos datos sean los que corresponden realmente a las causas tramitadas con dineros provenientes de crimen organizado, ya que como se dijo antes, los asuntos con declaratoria de crimen organizado no se registran por separado ni se realizan conciliaciones con el ICD.

**Recomendaciones**

A la Fiscala General

4.8         Coordinar con la Dirección de Tecnología de Información, la Dirección del Organismo de Investigación Judicial, el Centro de Apoyo, Coordinación y mejoramiento a la función Jurisdiccional y Dirección de Planificación, la definición de requerimientos de información tanto para los Sistemas vigentes; sin que ello implique modificar el código fuente; así como para el nuevo Sistema en desarrollo, tal que faciliten identificar la trazabilidad de los recursos provenientes de crimen organizado, desde que se abre la causa hasta que la persona juzgadora dicta en la resolución el destino de dichos dineros para acumular en la Ley 8754 “Ley contra la delincuencia organizada”, a fin de que se establezca de manera integrada el sistema de control interno

Plazo: 2 meses

A la Fiscala General

4.9       Implementar los mecanismos de control y seguimiento necesarios para asegurar el cumplimiento normativo relacionado con el registro adecuado de las causas que se reciben por concepto de crimen organizado y la presentación mensual ante el ICD del informe de los depósitos realizados en la cuenta bancaria por ese concepto, de acuerdo con la normativa vigente, según lo señalado en el resultado 2.1 de este informe.

Plazo estimado: 4 meses después de que la Dirección de Tecnología de Información entregue los Sistemas según recomendación 4.12