

Capítulo 8

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

8

Síntesis de hallazgos y desafíos

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ) es una institución estratégica en el combate a la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Como toda dependencia del Estado costarricense, está sometida a múltiples controles para garantizar los derechos procesales de la población, o detectar sus transgresiones. Sin embargo, no todos los controles deseables dentro de un régimen democrático están desarrollados de manera similar. Los controles internos, tanto del Organismo como del Poder Judicial, han sido reforzados recientemente; en el primer caso con la implementación de sistemas de seguimiento y un nuevo enfoque gerencial, y en el segundo, aunque

los cambios no son tan robustos, destaca la reactivación de la Comisión de Enlace y el Tribunal de Inspección Judicial. Los controles externos, políticos, legales o administrativos, son poco utilizados. En este ámbito, los esfuerzos de rendición de cuentas del OIJ son incipientes y la información institucional disponible para la ciudadanía es limitada en comparación con el Poder Judicial y el resto del sector público.

Para analizar la labor del OIJ se reconstruyó la ruta que siguen las denuncias recibidas y las capacidades con que cuenta la institución para llevar a cabo su labor.

Aporte del capítulo

De todas las entidades que intervienen en el proceso penal -Fiscalía, Judicatura, Defensa Pública, entre otras- una de las que menos se conoce, y que de hecho ha sido relegada en las discusiones sobre la reforma penal en Costa Rica, es precisamente el OIJ, la policía de investigación técnica. Sin embargo, este organismo ha sido impactado de manera profunda por esa reforma. Así, el OIJ ha pasado por varias transiciones simultáneas: una transformación funcional y organizativa para ajustarse al sistema acusatorio implantado a finales del siglo anterior; la adaptación al proceso de modernización del complejo conglomerado judicial, cuyos contornos fueron analizados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*, y el desarrollo de una respuesta institucional ante el escenario de creciente violencia social de nuevo cuño que vive el país desde hace algunos años. De estos esfuerzos y sus resultados se sabe poco.

Esta investigación exploró por primera vez el tipo de gobernanza que tiene el OIJ. La temática de la gobernanza de los órganos policiales ha sido motivo de interés para la literatura especializada en el Reino Unido y los países nórdicos (Walsh y Conway, 2011; UNODC), no así en Costa Rica. Este capítulo

abordó el tema por medio de un análisis descriptivo de la estructura organizacional, los procedimientos de gestión de denuncias y las herramientas disponibles para medir y dar cuenta de los resultados. Por otro lado, se revisaron los mecanismos de control existentes para garantizar el debido proceso y el respeto a los derechos de los ciudadanos, tanto internos (sanciones, denuncias) como externos (políticos y administrativos).

Con este estudio, por primera vez en Costa Rica se describe el proceso que sigue un caso una vez que ingresa al OIJ y las garantías que existen para asegurar los derechos procesales de las personas a lo largo de ese trayecto. Se logró dibujar un “mapa de ruta” de las denuncias y su tránsito por los diferentes niveles del OIJ, hasta su llegada a la siguiente etapa en el Ministerio Público. Esto permitió conocer, además, las distintas formas de terminación de los asuntos en la fase de investigación, entre las cuales es minoritario el porcentaje que culmina con una acusación y un juicio. Finalmente, para cada paso que sigue una denuncia se identificaron algunos posibles elementos de riesgo para la tutela efectiva de derechos y que, por tanto, constituyen áreas de mejora para la entidad.

Hallazgos relevantes

- ▶ Desde 2011 el OIJ recibe un promedio de cerca de 80.000 casos al año. El 85% de ellos son denuncias contra ignorado, es decir, situaciones en que las víctimas no pueden identificar al autor del presunto delito.
- ▶ La estructura del OIJ se ha ido ampliando, en respuesta a la creciente complejidad de los fenómenos criminales que debe enfrentar. Entre 2011 y 2015 su nómina pasó de 2.122 a 2.836 personas, lo cual significa que uno de cada cuatro funcionarios del Poder Judicial pertenece a ese Organismo.
- ▶ El presupuesto del OIJ, que en 2015 ascendió a 89.000 millones de colones, absorbe más del 20% del gasto judicial.
- ▶ A pesar del carácter discrecional y confidencial de buena parte de las acciones que realiza este cuerpo policial, la información disponible permite conocer la ruta que siguen las denuncias y las capacidades con que cuenta la institución para cumplir con su misión.
- ▶ El análisis de las denuncias contra funcionarios presentadas en la Oficina de Asuntos Internos y en la Inspección Judicial no arroja evidencia de que el OIJ transgreda derechos de la población.
- ▶ El OIJ ha venido ampliando los canales para proveer a la ciudadanía de más y mejor información sobre su quehacer. No obstante, esos esfuerzos aún son limitados. La existencia de mecanismos formales e informales para la rendición de cuentas es el aspecto menos desarrollado por la policía criminal.

CAPÍTULO 8

Controles democráticos sobre la labor del Organismo de Investigación Judicial

Justificación

Este capítulo examina en qué medida el quehacer del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), encargado de la investigación criminal y policial en el país, se apega a los principios de un Estado democrático de derecho. Se pone especial atención en el respeto a los derechos de las personas usuarias (debido proceso), la apertura al escrutinio público y la rendición de cuentas a la ciudadanía. En otras palabras, interesa conocer los controles democráticos y el respeto a los derechos procesales en el desempeño de la policía de investigación criminal.

Desde esta perspectiva, los derechos procesales se entienden como una condición indispensable para el cumplimiento de derechos ciudadanos sustantivos, puesto que, sin esta garantía básica, la aplicabilidad de los demás derechos estaría limitada (sentencias 8952-11 y 9051-11 de Sala Constitucional). Dado el carácter especializado de las funciones que desempeña el OIJ, los controles democráticos que se desarrollen para dar seguimiento a su labor deberían enfocarse en asegurar los principios del debido proceso y buscar la mayor efectividad de sus intervenciones, de modo que sean una base inicial sólida para el resto del proceso penal y para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

La propuesta de estudiar el OIJ en este Informe se fundamenta en su papel como órgano auxiliar de los tribunales y del Ministerio Público en la investigación, descubrimiento y verificación científica de los delitos. De este modo resulta un complemento de las ponencias

sobre tutela efectiva de derechos en materia penal realizadas para el *Primer Informe Estado de la Justicia*, en tanto la garantía de esa tutela atraviesa varias instancias del conglomerado judicial y las distintas etapas del proceso, desde la investigación hasta la resolución final.

El Código Procesal Penal, vigente desde 1998, instauró el sistema acusatorio y la oralidad para todas las fases del proceso. Este sistema nace de la colaboración entre el OIJ y el Ministerio Público uno de los factores más importantes para el éxito de la persecución penal, de tal forma que, como parte acusadora, ambas entidades deben mostrar un alto grado de profesionalismo y objetividad, lo que a su vez exige el respaldo técnico y científico de los agentes judiciales durante la investigación de los delitos.

Así pues, la reforma penal iniciada a principios del presente siglo se concentró en la oralidad, el fortalecimiento de los órganos auxiliares y los mecanismos de resolución alterna de conflictos. En el caso del OIJ, ello implicó un importante reforzamiento de las capacidades y recursos, incluyendo los departamentos de Ciencias Forenses y Medicina Legal, las áreas de planeación estratégica y gerencia, y el equipamiento en general. Este organismo recibió el 21% del presupuesto judicial en el cuatrienio 2008-2011¹(PEN, 2015).

A lo anterior debe agregarse el hecho de que el OIJ es una de las principales puertas de entrada al sistema de administración de justicia. Junto con el Ministerio Público,

¹ Por ejemplo, Vargas (2009) aborda este tema desde el punto de vista del Derecho comparado y sugiere que el sistema de elección de magistrados en Costa Rica amenaza con “politizar la justicia”. Su evidencia empírica proviene de una fuente secundaria (Campos, 2001) que al momento de redactarse este Informe no se había podido localizar. Sí se puede inferir que el documento original se fundamenta en el análisis de artículos de prensa, los cuales son un valioso medio de información pero deben ser complementados con otras fuentes.

recibe directamente las denuncias penales, que constituyen más de un tercio de los casos que ingresan cada año a los tribunales. Estos se trasladan a las fiscalías para que se inicien las diligencias preliminares de confirmación de la denuncia y la investigación preparatoria, todo ello dirigido por el fiscal con el apoyo de la policía judicial. En el cumplimiento de esta función, el OIJ enfrenta una amplia demanda: solo en 2015 recibió 86.779 denuncias de todo tipo (OPO-OIJ, 2016).

Para efectos analíticos el capítulo está organizado en tres grandes secciones. La primera se enfoca en el respeto de los derechos de los ciudadanos durante la fase de investigación criminal, con el interés de determinar si hay evidencia de que el OIJ transgrede, o no, los principios del debido proceso. La segunda examina si el desempeño del Organismo es transparente y abierto al escrutinio público. Por último, se estudian los mecanismos existentes para controlar la gestión de esta entidad.

Dada la complejidad de la labor que realiza el OIJ, es comprensible que alguna de su información se clasifique como discrecional o confidencial. Sin embargo, como se verá a lo largo del capítulo, los datos disponibles permiten describir y analizar su desempeño en un amplio espectro de temas y materias.

Cabe aclarar que el presente trabajo no es una valoración sobre la efectividad de la policía judicial. No es una auditoría operacional que pretenda medir los resultados de las investigaciones que esta lleva a cabo, y mucho menos una memoria institucional. Ese tipo de análisis es responsabilidad de los órganos especializados a los que por ley compete tal función. El propósito del capítulo es, como se indicó, estudiar la gestión del OIJ desde una perspectiva política e institucional, a fin de valorar si garantiza el debido proceso en la investigación criminal y rinde cuentas sobre su desempeño.

Conceptos básicos

Gobernanza

El concepto de gobernanza que se aplica a las entidades policiales modernas engloba los procedimientos y métodos que aseguran el cumplimiento de su función de manera autónoma, libre de presiones indebidas y en el marco del respeto a los derechos de la ciudadanía.

En un Estado democrático como el costarricense, la

gobernanza de las instituciones públicas y sus autoridades debe apegarse a tres principios fundamentales del derecho convencional y constitucional, a saber: i) respeto de los derechos de las y los ciudadanos, ii) transparencia y apertura al escrutinio público, y iii) rendición de cuentas a la ciudadanía (Vargas et al., 2006).

En el ámbito policial, la puesta en práctica de estos principios se logra a través de la formación del recurso humano, la definición de prioridades, el diseño de estrategias, la distribución eficiente de los recursos disponibles, el cumplimiento de estándares, la aplicación de controles cruzados, la generación de estadísticas de calidad y la disciplina interna.

En forma paralela, diversas instituciones internacionales han desarrollado otros conceptos relacionados, como transparencia policial (Open Society, s.f.), *accountability* policial (UNODC, 2011) y “principios para los cuerpos policiales” (ONU), que en el fondo buscan un mismo objetivo: un modelo de gestión de calidad de una policía democrática, basado en su efectividad y en su legitimidad ante la ciudadanía.

A partir de esta amplia definición, para los efectos del presente estudio se hizo énfasis en los elementos de la gobernanza asociados a las garantías del debido proceso y los controles, tanto internos como políticos y de la sociedad civil, que se ejercen sobre el OIJ como policía represora en un Estado de derecho.

Controles democráticos

La definición de controles se enmarca en un desarrollo teórico más amplio sobre el concepto de *accountability*² y su papel en los sistemas democráticos (O’Donnell, 2003 y 2010; Mainwaring y Welna, 2003; Schendler, 1999), que excede los alcances de este trabajo. En consonancia con la tendencia internacional que ha profundizado en esta temática, en las dos últimas décadas Costa Rica ha fortalecido los mecanismos de control de la administración pública (Wilson y Villarreal, 2016), incluido el Poder Judicial.

En la teoría republicana, el control democrático clásico es la división entre los poderes del Estado (*checks and balances*), que impone límites y promueve la vigilancia recíproca, de tal forma que ninguno haga un uso excesivo o arbitrario del poder político³. Sin embargo, este concepto se ha ampliado para incluir diversos

2 La palabra *accountability* no tiene una traducción al español que abarque por completo su significado. Se suele traducir como “rendición de cuentas”, pero con ello se puede transmitir la idea equivocada de una práctica que realizan únicamente los representantes o funcionarios públicos, de manera unidireccional y voluntaria (Hernández y Arciniegas, 2011). Por tal motivo en este capítulo se utiliza el término anglosajón, en el entendido de que se refiere a un proceso de doble vía: petición y rendición de cuentas, en el que esta última es obligatoria, debe cumplir con ciertos requisitos (completa, oportuna, relevante, vinculante) e incluir la justificación de las acciones o decisiones tomadas (*answerability*). Además es posible que a partir de ella, en caso necesario, se establezcan responsabilidades y sanciones (*enforcement*; Schendler, 1999).

3 La división de poderes fue propuesta por Charles de Montesquieu en su obra clásica *El espíritu de las leyes* (1748). Una actualización del concepto puede consultarse en Ackerman, 2000

mecanismos de control instaurados en las democracias contemporáneas.

En este trabajo esos mecanismos se denominan controles democráticos, haciendo énfasis en el adjetivo para destacar que su finalidad es la apertura del OIJ hacia la ciudadanía, en un auténtico ejercicio de rendición de cuentas e involucramiento de las personas usuarias. Es decir, no se trata tan solo de un control con fines administrativos y enfocado hacia el interior de la entidad—que cualquier cuerpo policial puede tener— sino de instrumentos con los que se busca generar información para mejorar el servicio en apego a los principios del debido proceso y, a la vez, propiciar que los ciudadanos conozcan el quehacer de la institución, la fiscalicen y participen en el diseño de sus principales políticas de intervención.

Así pues, en este capítulo se distinguen tres tipos de controles democráticos:

- ▶ Horizontales o interinstitucionales: son ejercidos por agencias estatales cuyo principal mandato es fiscalizar a otros actores públicos, detectar y revelar irregularidades e iniciar procesos sancionatorios. En Costa Rica se cuenta con entidades especializadas como la Fiscalía Anticorrupción, la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y varias superintendencias (O'Donnell, 2003).
- ▶ Verticales: son ejercidos por la ciudadanía, a través del escrutinio y la petición de cuentas, así como por el periodismo investigativo (O'Donnell, 2003).
- ▶ Internos: procesos y mecanismos que le permiten a cada entidad dar seguimiento y fiscalizar su propio quehacer (auditorías internas, planificación estratégica, informes de gestión, sanciones administrativas, entre otros).

Como se verá, en el OIJ se aplican los tres tipos de controles antes, durante y después de la intervención de la policía judicial. Cada uno de ellos tiene niveles de desarrollo, responsables, mecanismos y resultados diferentes.

Debido proceso

Como parte fundamental del engranaje judicial, el OIJ se encarga de verificar las evidencias que sustentan los casos penales. Esa actividad debe realizarse con estricto apego a los principios del debido proceso que establece el ordenamiento jurídico, cuyo cumplimiento es lo que legitima al sistema de administración de justicia ante la sociedad costarricense.

Los principios del debido proceso refieren a una serie de presupuestos encadenados que garantizan la concreción del Estado de derecho, a saber:

- ▶ Retribución: no puede existir pena sin delito.
- ▶ Legalidad: no existe delito sin ley previa.
- ▶ Necesidad: no puede haber ley penal sin una necesidad que la motive.
- ▶ Lesividad: solo hay necesidad cuando hay injuria.
- ▶ Exteriorización: la injuria solo se presenta con la acción.
- ▶ Responsabilidad: no puede haber acción sin culpa.
- ▶ Jurisdiccionalidad: no puede haber culpa sin enjuiciamiento.
- ▶ Principio acusatorio: no puede haber enjuiciamiento sin acusación.
- ▶ Verificación: no puede haber acusación sin pruebas.
- ▶ Contradicción: no puede haber pruebas sin defensa.

Si alguno de estos principios no se cumple, la legalidad de la acción policial y la potestad de la administración para incidir en la esfera privada de los administrados, quedan deslegitimadas. Por lo tanto, la vigencia del Estado de derecho debe considerarse desde el momento en que se recibe la denuncia (Ferrajoli, 2011).

En este capítulo se enfatizan tres elementos asociados al debido proceso: i) el principio de verificación, sin el cual no pueden darse las acusaciones, ii) la calidad de las pruebas, que tienen efectos directos sobre la posibilidad del sistema para incidir en el ámbito privado de las personas, y iii) las consecuencias de esta gestión sobre la legitimidad del Poder Judicial en general y, con ello, sobre los fundamentos de la democracia.

Riesgo para el debido proceso

Para efectos analíticos, la definición de riesgo para el debido proceso se fundamentó en la detección de problemas de procedimiento durante la ruta de un caso (ausencia o aplicación incorrecta de las reglas).

Es importante distinguir entre el concepto de riesgo, por una parte, y la identificación de errores o violaciones al debido proceso que hayan afectado los derechos de las personas, por otra. El riesgo es la posibilidad de que ocurra un daño provocado por una falencia que genera vulnerabilidad. Este puede materializarse o no, pero es posible prevenirlo mediante mejoras que reduzcan esa vulnerabilidad. Así, por ejemplo, los riesgos para el debido proceso que se identifican en este capítulo no

necesariamente implican violaciones a los derechos ciudadanos. La constatación de situaciones en ese sentido requeriría el examen de los expedientes de cada caso identificado previamente como riesgoso, así como entrevistas a las partes involucradas y el uso de otras técnicas de investigación, todo lo cual excede los alcances del presente estudio.

Los riesgos para el debido proceso que aquí se señalan corresponden a asuntos en los que algunas mejoras pueden prevenir eventuales violaciones a los derechos ciudadanos. Su identificación se realizó con base en las limitaciones mencionadas por las y los funcionarios que participaron en sesiones de grupos focales, y que luego fueron constatadas en la documentación disponible (véase la sección “Metodología”, al final del capítulo). También se detectaron vacíos mediante la comparación con buenas prácticas internacionales.

Contexto histórico e institucional

Orígenes del diseño institucional *sui generis* del OIJ

El OIJ se creó a inicios de la década de los setenta, a partir de dos leyes. La primera fue la n° 5229, compuesta por tan solo tres artículos y cuatro disposiciones transitorias. En ella se introdujo una pequeña reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, para establecer el OIJ como un ente “auxiliar de los tribunales penales en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables”, que se haría cargo de las labores de una policía represiva e investigaría los hechos delictivos *a posteriori*. El proyecto, iniciativa de la administración Figueres Ferrer (1970-1974) y presentado el 9 de septiembre de 1971, no profundizaba en la estructura ni en las competencias del nuevo órgano, y en su transitorio final planteaba que, en un plazo de cuatro meses, la Corte Suprema de Justicia enviaría al Congreso el proyecto de ley orgánica para la nueva entidad.

En la discusión legislativa se insistió en el carácter auxiliar del nuevo órgano, pues se señalaba que la policía no contaba con las capacidades necesarias para investigar delitos. En esa época, las únicas pruebas que se presentaban en los litigios eran las que las partes involucradas podían aportar. La aprobación de la ley se efectuó por la vía del resello, ya que el Poder Ejecutivo vetó la iniciativa, por considerar que uno de sus transitorios contenía una violación del principio de separación de poderes. Ese criterio fue rechazado por la Asamblea y, finalmente, el 12 de diciembre de 1973 se promulgó la nueva normativa.

La segunda ley, n° 5524⁴, procuró consolidar la policía judicial. El proyecto, presentado por dos diputados del Partido Unificación Nacional (PUN) y uno del oficialista Partido Liberación Nacional (PLN), constaba de 64 artículos agrupados en quince capítulos. Entró a la corriente legislativa el 28 de noviembre de 1972 y en su exposición de motivos planteó la necesidad de crear una policía que contara con independencia y con los medios materiales suficientes para realizar en forma científica, imparcial y honesta la labor de descubrimiento de los delitos, en el marco de las reformas penales e institucionales entonces en marcha⁵. Al mismo tiempo, se insistió en que el nuevo organismo no usurparía ni duplicaría las funciones de los cuerpos policiales dependientes del Poder Ejecutivo.

La aprobación de la ley en 1974 dio lugar a un aparato policial bifurcado, compuesto por la policía preventiva (a cargo del Poder Ejecutivo) y la policía represiva (a cargo del Poder Judicial). Con este diseño *sui generis*, en una época y un contexto en que la independencia de los sistemas judiciales latinoamericanos estaba en entredicho, las y los legisladores apostaron por mantener al OIJ como una entidad adscrita al Poder Judicial y no externa a este, a pesar de algunas discrepancias relacionadas con el nombramiento de su personal de confianza (Urcuyo, 1978). Se buscó así proteger al Organismo de la inestabilidad ante los cambios de gobierno, de tal forma que se profesionalizara la persecución del crimen y el procesamiento científico de la prueba para sustentar la ocurrencia de los delitos. El control ejercido por el Poder Judicial, al margen de la influencia directa del Poder Ejecutivo, ha logrado que el OIJ mantenga un personal permanente y áreas altamente especializadas, lo ha dotado de recursos crecientes y ha evitado su politización.

Sin embargo, este diseño no ha estado exento de cuestionamientos, pues agregó complejidad al Poder Judicial, que también alberga las entidades a cargo de las funciones acusadora, defensora, persecutora y juzgadora. Cada una de estas instancias tiene autonomía en sus operaciones, pero no en el ámbito administrativo, pues todos los órganos del conglomerado comparten ciertos servicios (Consejo Superior del Poder Judicial, Departamento Financiero y Contable, Dirección de Planificación, Dirección de Gestión Humana, Dirección de Tecnología de Información; véase el capítulo 3). Por ejemplo, si el OIJ necesita crear una nueva oficina debe gestionar el permiso del Consejo Superior del Poder Judicial y solicitar un informe de viabilidad a la Dirección de Planificación. Asimismo, el reclutamiento para

4 Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial, n° 5524, del 7 de mayo de 1974.

5 Este proceso incluía, entre otros aspectos, una serie de reformas penitenciarias, la promulgación de un nuevo Código Penal y la elaboración de un proyecto de Código de Procedimientos Penales

llenar las plazas vacantes debe ser realizado por la Dirección de Gestión Humana, proceso que, como se vio en el capítulo 4 de este Informe, puede ser muy prolongado.

Crecientes capacidades institucionales del OIJ

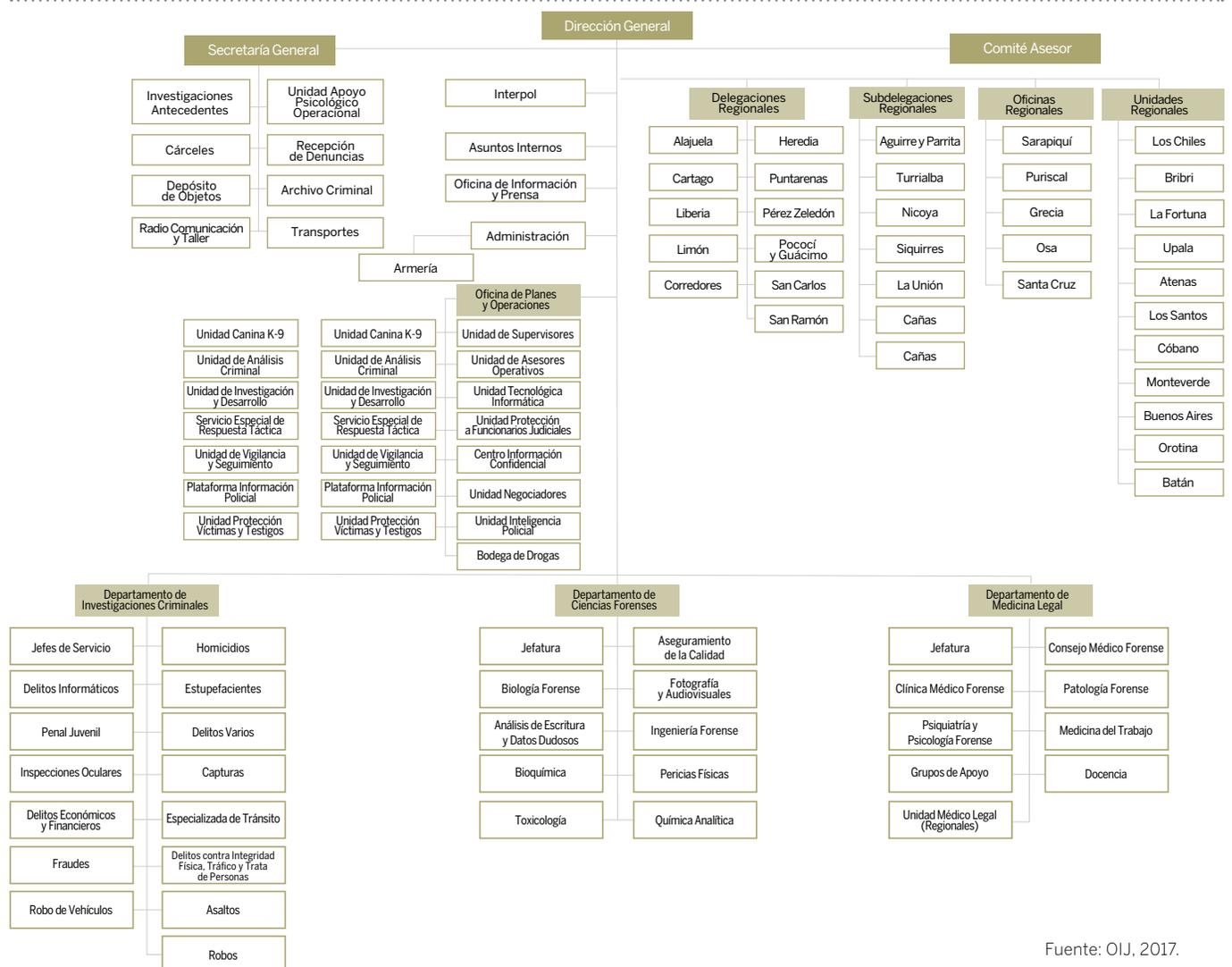
El sistema policial costarricense está conformado por múltiples entidades, todas ellas con distintas funciones y atribuciones. Como ya se mencionó, algunas se ubican dentro del Poder Ejecutivo, específicamente en los ministerios de Gobernación, Seguridad Pública y Policía, Hacienda, Presidencia y Obras Públicas y Transportes. Además, en años recientes varios gobiernos locales han creado sus propias policías, con notables diferencias en sus tamaños y equipamiento. Al efectuarse esta

investigación, el país contaba con un total de 36 cuerpos policiales, solo uno de ellos perteneciente al Poder Judicial: el OIJ.

El OIJ tiene jurisdicción y sedes en todo el territorio nacional, y sus dependencias internas son creadas por la Corte Suprema de Justicia (figura 8.1). Su tarea principal es servir como órgano investigador del sistema judicial y cuerpo auxiliar de los tribunales penales y el Ministerio Público. Desde su creación el centro de sus funciones ha sido “el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables” (artículo 1 de la Ley 5524, de 1974), lo que lo convierte en el único cuerpo represivo con atribuciones en todas las materias y con un sólido fundamento en la ciencia aplicada a la investigación criminal.

► Figura 8.1

Organigrama del Organismo de Investigación Judicial



Fuente: OIJ, 2017.

La estructura del OIJ se ha ido ampliando en respuesta a la creciente complejidad de los fenómenos criminales que debe enfrentar⁶. En 2008 su personal tuvo un fuerte incremento (cerca de seiscientas nuevas plazas), debido a la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana impulsado por el Gobierno de la República (PEN, 2015). Entre 2011 y 2015 pasó de 2.122 a 2.836 funcionarios. En el último de estos años la cifra representó prácticamente una cuarta parte de la planilla total del Poder Judicial (cuadro 8.1).

Considerando la complejidad organizacional que muestra la figura 8.1, fue necesario restringir el ámbito del análisis para enfatizar en algunos de los órganos internos más relevantes para el estudio del OIJ desde una perspectiva político-institucional, que es el objetivo de este capítulo. Así pues, los resultados que aquí se presentan se refieren exclusivamente a las siguientes instancias:

- ▶ Dirección General
- ▶ Secretaría General
- ▶ Oficina de Planes y Operaciones
- ▶ Departamento de Investigaciones Criminales
- ▶ Delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades regionales.

Esta selección se hizo con base en tres criterios: i) la delimitación de las instancias dedicadas a la recepción, investigación y trámite de denuncias, ii) la exclusión de los departamentos de Ciencias Forenses y Medicina Legal, cuyo funcionamiento y evolución ameritan un estudio particular, que queda pendiente para futuras investigaciones, y iii) el enfoque en las dependencias que configuran las áreas decisorias de la política institucional, el presupuesto, los recursos y los aplicación del régimen disciplinario interno, las cuales son, a fin de cuentas, las que facilitan o no, el acceso ciudadano a los servicios de la institución.

La Dirección General cuenta con las oficinas de Administración, Asuntos Internos y Prensa. El número de sus funcionarios y funcionarias pasó de 34 en 2011 a 1.538 en 2015. Este abrupto incremento se debió a una política de reorganización interna que centralizó las plazas de las delegaciones, con el fin de que la Dirección pueda controlarlas y asignarlas de acuerdo con las necesidades cambiantes y de manera proporcional a la demanda de trabajo en cada dependencia. Esta medida, una respuesta para optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, también ha concentrado otras herramientas en la Dirección General.

► Cuadro 8.1

Cantidad de personal del OIJ, según dependencia^{a/}. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015 ^{b/}
Dirección General	34	45	46	49	1.538
Secretaría General	161	270	314	396	433
Oficina de Planes y Operaciones	324	340	345	345	338
Departamento de Investigaciones Criminales	635	718	730	754	141
Delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades	968	1.042	1.107	1.147	386
Total	2.122	2.415	2.542	2.691	2.836
Total del Poder Judicial	10.545	10.819	11.233	11.635	11.892
Porcentaje del OIJ con respecto al Poder Judicial	20,1	22,3	22,6	23,1	23,8

a/ Además de las dependencias mencionadas, el OIJ cuenta con dos departamentos especializados en materia forense.

b/ El abrupto aumento registrado en 2015 se debió a una política de reorganización interna, que centralizó en la Dirección General la mayoría de las plazas de investigadores que antes se contabilizaban como parte de las delegaciones. Junto a esa medida se implementaron indicadores que permiten asignar el personal de manera proporcional a la demanda de trabajo en cada dependencia de investigación criminal y reubicarlo conforme evolucione la situación de seguridad en el país.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

⁶ Sobre las características de la criminalidad en Costa Rica véase Loría, 2015 y Cortés y Amighetti, 2015.

La Secretaría General tiene a su cargo el archivo criminal, el depósito de objetos, la recepción de denuncias, el apoyo psicológico, las cárceles del OIJ, comunicaciones y transportes. Su personal aumentó de 161 puestos en 2011 a 433 en 2015.

Por su parte, la Oficina de Planes y Operaciones (OPO) es una instancia especializada que actúa como enlace nacional con la Interpol y además tiene a cargo la plataforma de información policial, el Servicio Especial de Respuesta Táctica y las unidades canina, de análisis criminal, de asesoría operativa, de inteligencia, de supervisión, vigilancia y seguimiento, de tecnología informática y de protección de víctimas y testigos. El crecimiento de su personal ha sido modesto: de 324 personas en 2011 a 338 en 2015.

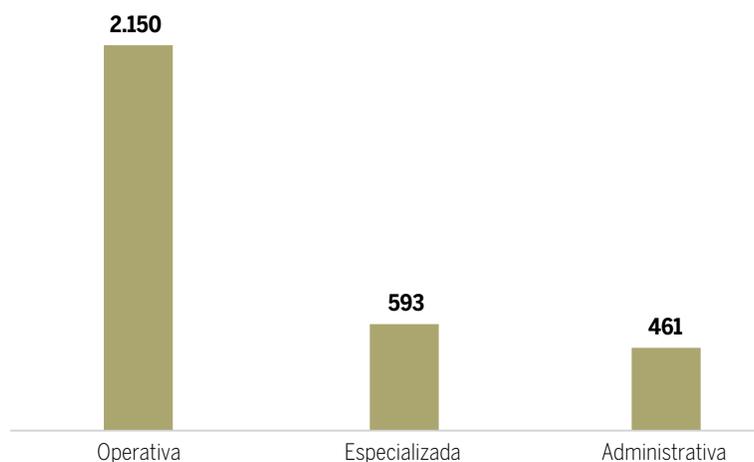
El Departamento de Investigaciones Criminales (DIC), también conocido como “OIJ de San José”, se encarga de la persecución de delitos en la ciudad capital. Es la delegación más grande y compleja. Alberga las secciones de asaltos, capturas, delitos económicos, delitos informáticos, delitos varios, estupefacientes, fraudes, homicidios, inspecciones oculares y recolección de indicios, investigación de turno extraordinario, localizaciones y presentaciones, robos y hurtos, delitos contra la integridad física, trata y tráfico de seres humanos, tránsito, legitimación de capitales, penal juvenil, robo de vehículos y anticorrupción y enriquecimiento ilícito. Con la reorganización implementada, el DIC pasó de tener 635 funcionarios y funcionarias en 2011, a 141 en 2015⁷.

Otra forma de ver la estructura profesional del OIJ es mediante la agrupación de su personal en tres grandes categorías de tareas y responsabilidades. La primera es el área operativa, compuesta por las plazas relacionadas con las labores tácticas, de persecución y de reacción ante el crimen; como se aprecia en el gráfico 8.1 aquí se concentra la mayoría de los puestos en el OIJ. La segunda es el área especializada, que obviamente corresponde a los funcionarios de más alta especialización y que además brinda apoyo al área operativa. La tercera categoría es la del área administrativa.

Aunque no es objeto de este estudio, cabe mencionar que el personal de las áreas de Ciencias Forenses y Medicina Legal, encargado de las labores periciales, también ha crecido, pero no de manera proporcional al aumento de los agentes investigadores. Los funcionarios de ambos departamentos pasaron de 334 en 2011 a 368 en 2015. En 2011 había 5,8 agentes policiales por cada

► Gráfico 8.1

Estructura profesional del OIJ, según áreas de responsabilidad. 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

perito, relación que se incrementó a 6,5 en 2015 (en este cálculo no se incluye el personal de la Secretaría General, que brinda servicio a toda la organización). En otras palabras, hay muchos más agentes investigando y, por ende, una mayor demanda por análisis grafoscópicos, estudios de balística y dictámenes médicos, entre otros servicios.

En términos de cobertura territorial, el OIJ tiene presencia en todo el país a través de once delegaciones regionales⁸ localizadas en Alajuela, Cartago, Ciudad Neilly, Heredia, Liberia, Limón, Pérez Zeledón, Pococí y Guácimo, Puntarenas, San Carlos y San Ramón. Además, existen ocho subdelegaciones en Aguirre y Parrita, Cañas, Garabito, Nicoya, Sarapiquí, Siquirres, Tres Ríos y Turrialba. Asimismo, hay siete oficinas regionales en Barán, Bribri, Cóbano, Grecia, Osa, Puriscal y Santa Cruz. Finalmente, existen ocho unidades regionales en Atenas, Buenos Aires, La Fortuna, Los Chiles, Monteverde, Orotina, Tarrazú y Upala. Las delegaciones y subdelegaciones atienden las denuncias de hechos ocurridos en sus áreas de competencia. Su ubicación obedece a razones logísticas de distribución de los once circuitos y demás despachos del Poder Judicial.

En 2011 las delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades, en conjunto, contaban con 968 funcionarios, cifra que se redujo a 386 en 2015, luego de la reestruc-

⁷ Esta disminución no significa que se haya desmantelado un departamento de tanto peso, sino que, al igual que otras delegaciones y oficinas, cuenta con personal fijo que es reforzado de acuerdo con el volumen de trabajo, a fin de mantener cargas equilibradas y manejables para el personal investigador en todo el territorio nacional.

⁸ Las delegaciones son las que tienen competencias más amplias y mayor cobertura territorial; usualmente se ubican en los centros de cada uno de los once circuitos judiciales. Las subdelegaciones tienen menores capacidades institucionales, una cobertura más reducida y dependen de la delegación más cercana. Las unidades regionales son la expresión mínima de presencia territorial; tanto sus capacidades como su cobertura son menores que en las demás instancias.

turación institucional ya comentada. Como se explicó antes, ello no significa que esas instancias perdieron personal, sino que administrativamente las plazas están bajo el control de la Dirección General, para permitir movimientos según las necesidades del momento. En términos estadísticos, esto limita el conocimiento de la distribución territorial de los recursos y sus resultados.

Presupuesto del OIJ concentra más del 20% del gasto judicial

A junio de 2015, el presupuesto ejecutado por el OIJ ascendió a 89.000 millones de colones. Esta es la segunda entidad del Poder Judicial, después del ámbito jurisdiccional, que recibe la mayor parte del presupuesto de la institución (cerca de 22%). Si a esto se agregan las labores de protección de víctimas y testigos (cuya naturaleza se distancia de las atribuciones esenciales del OIJ), el porcentaje es aun mayor. Las remuneraciones consumen el 84% de los recursos asignados. Dentro de ese rubro el mayor peso lo tiene la subpartida de incentivos salariales, con casi un 44% del monto destinado para cubrir este renglón. En términos generales, esta estructura se ha mantenido constante en los últimos años (gráfico 8.2).

Resultados de investigación

En los últimos diez años las capacidades institucionales del OIJ han tenido un notable crecimiento, en respuesta a un contexto de crecientes demandas en

materia de seguridad ciudadana. La mayor dotación de recursos ha sido acompañada de reformas de gestión que están reconfigurando la gobernanza de esta entidad. Ese es el tema que se aborda en esta sección, a partir de la siguiente pregunta: ¿Cómo contribuye la gobernanza del OIJ al efectivo cumplimiento de sus funciones, ante una criminalidad de naturaleza y frecuencia cambiantes, y cuáles son los mecanismos de control democrático que se aplican a este órgano?

Para aproximar una respuesta a esta interrogante se reconstruyó la “ruta” que sigue un caso una vez que se presenta la denuncia ante el OIJ y se analizaron los controles administrativos relacionados con las garantías para el cumplimiento del debido proceso. Posteriormente se examinaron otros controles internos asociados al régimen disciplinario del personal, así como los controles externos de tipo político y los ejercidos por la sociedad civil. Por último, se valoró si esos controles generan información que podría derivar en mecanismos de rendición de cuentas y una mayor apertura a la realimentación por parte de la ciudadanía.

La ruta de los casos en el OIJ

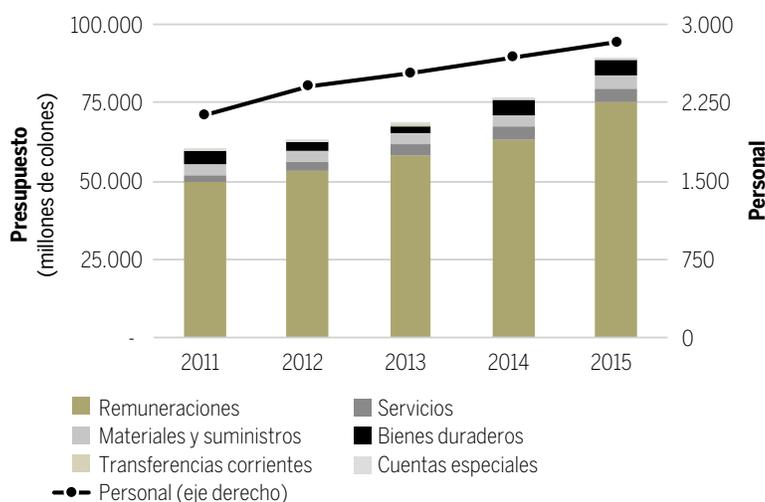
Como se mencionó en la introducción del capítulo, el respeto a los derechos ciudadanos debe ser la principal guía para las autoridades y para la gobernanza de las instituciones públicas. Este es un principio básico en un Estado democrático, que cobra aún más relevancia en el caso de los cuerpos policiales, pues estos, en el desempeño de sus funciones, podrían transgredir o limitar parcial o totalmente los derechos de la población.

Desde el año 2012 el OIJ muestra cambios importantes en su gobernanza, como resultado de la implementación de una serie de sistemas integrados para registrar y dar seguimiento a su trabajo. Se han puesto en operación herramientas tecnológicas para crear un modelo de gestión multidimensional, algunas de las cuales aún se encontraban en desarrollo al momento de redactarse este Informe (diciembre de 2016).

En este sentido, es importante indagar en profundidad qué hace el OIJ, de qué recursos dispone y en qué medida esa labor está abierta al escrutinio público. A pesar del carácter discrecional y confidencial de buena parte de las acciones que realiza este cuerpo policial, la información disponible para este estudio permitió reconstruir dos aspectos clave: la ruta que siguen las denuncias que ingresan a la entidad y las capacidades disponibles para cumplir la misión institucional, temas que se desarrollan en los siguientes apartados. Más adelante se discuten las “zonas de riesgo” que, a lo largo de esa ruta, podrían afectar los derechos procesales de las y los ciudadanos.

Gráfico 8.2

Evolución del presupuesto y el personal del OIJ, según programa. 2011-2015



Las garantías del debido proceso en las denuncias ante el OIJ

El acceso a la policía judicial es una de las formas de asegurar el derecho a la justicia. Como se verá en esta sección, los canales para presentar denuncias ante el OIJ se han ampliado, en un afán por tutelar efectivamente ese derecho. En este apartado se describe el recorrido que sigue un caso en cada etapa de la investigación y los mecanismos que se han implementado para garantizar a las personas usuarias el cumplimiento del debido proceso.

La duración máxima estimada de un caso es de cuatro meses⁹. Sin embargo, hay casos que se alargan considerablemente por su complejidad y el número de entidades involucradas, y otros que, por el contrario, se resuelven en poco tiempo, debido a la falta de indicios.

Es importante indicar que una tercera parte de las denuncias se resuelve. Incluso los casos que no reúnen los elementos necesarios para la configuración de delitos, y los hechos que se denuncian de manera inexacta o con otros propósitos, son remitidos al Ministerio Público para lo que corresponda.

Paso 1: La denuncia

Las denuncias que investiga el OIJ ingresan por diferentes vías. Cada una de ellas recibe un “número único” que la identifica dentro de todo el conglomerado judicial y es irrepetible en tiempo y lugar. Una de las más comunes es la que se denomina “denuncia contra ignorado”, es decir, se inicia una investigación en la que se desconoce quién o quiénes son los responsables del hecho. La recepción de denuncias funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. La institución ha implementado políticas que facilitan el acceso a poblaciones vulnerables (niñez, adultos mayores, personas indígenas) o a grupos que por dificultades de movilidad o de cualquier otra índole así lo requieren.

Un segundo canal de ingreso es el traslado de denuncias que realiza el Ministerio Público (MP). Cuando la víctima de un hecho ilícito conoce o identifica a su ofensor, plantea la denuncia directamente en el MP y, si el caso requiere pesquisas, este lo traslada al OIJ para que efectúe la investigación pertinente.

La tercera vía de entrada son las llamadas telefónicas al Centro de Información Confidencial (CICO), encargado de recibir informes sobre actividades ilícitas en todo el país. Si bien en este caso el ingreso de una denuncia no necesariamente da lugar a una investigación, la información se traslada a la dependencia que corresponda para su valoración. Una vez analizada puede ser desechada, incluida en una investigación abierta o generar un nuevo caso.

Los casos “de guardia o flagrante” constituyen el cuarto y último canal de ingreso. En estas circunstancias el OIJ actúa como entidad de segunda respuesta en el sistema de emergencias 9-1-1 y atiende situaciones asociadas a hechos ilícitos. También puede ocurrir que, en su trabajo cotidiano, un investigador presencie un crimen o reciba noticia de alguno. Al igual que en las llamadas al CICO, la información es analizada por la entidad correspondiente y puede agregarse a una investigación en curso o bien constituir un nuevo caso (figura 8.2).

En el pasado el OIJ rechazaba denuncias sobre situaciones que no estaban tipificadas como delitos (extravío de pertenencias, por ejemplo). Sin embargo, a partir de 2015, en cumplimiento de las resoluciones 2015-003956 y 2015-009948 de la Sala Constitucional, el Organismo está obligado a recibir todas las denuncias, sin excepción, y debe ser la Fiscalía la que defina cómo proceder.

Ahora bien, el 85% son denuncias contra ignorado, es decir, situaciones en que las víctimas no pueden identificar al autor de un presunto delito. Algunas no tienen posibilidad de ser resueltas y otras son interpuestas para dejar constancia de los hechos ante otras instituciones. Por ejemplo, existen denuncias por contacto extraterrestre, por conspiraciones de sociedades secretas y por robo de celulares y tarjetas de crédito que en realidad fueron extraviados. Se ha señalado la necesidad de crear un canal abreviado que, sin limitar el acceso a la justicia, permita tramitar de manera expedita este tipo de denuncias, que demandan esfuerzos y recursos institucionales y no generan resultados.

El perfil de las víctimas de las investigaciones que llevó a cabo el OIJ entre 2011 y 2015 es claramente identificable. Como se muestra en el gráfico 8.3, se trata de costarricenses, hombres, adultos y que residen fuera de San José. No se tiene un perfil más específico según tipo de delito denunciado, vacío que se podría tratar de llenar en futuras investigaciones.

Cualquiera que sea la vía, una vez que entra un caso, el expediente respectivo se revisa para corroborar la consistencia de la información. Este procedimiento lo llevan a cabo los analistas criminales de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO) y facilita a las jefaturas la toma de decisiones para el siguiente paso en la cadena. En este punto, ya la denuncia se puede contabilizar como un caso ingresado al OIJ.

A partir de 2012 se reporta un aumento de las denuncias recibidas, de 74.000 a más de 85.000 por año, por efecto del crecimiento de la criminalidad y de la tendencia a crear leyes que cada vez señalan más conductas que deben sancionarse con cárcel. Ese contexto ha generado una mayor demanda por los servicios de investigación y

⁹ Aunque este plazo máximo se mencionó reiteradamente en las sesiones de grupos focales, en la documentación consultada no se encontró como una directriz oficial.

► **Figura 8.2**

Proceso que sigue una denuncia en el OIJ

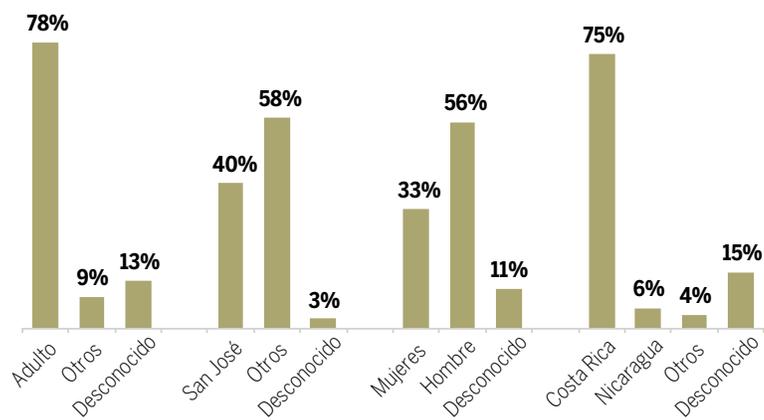


a/ Contra ignorado: denuncias en las que no se conoce el autor del posible delito.
 b/ Guardia o flagrante: denuncias recibidas en las sedes del OIJ o como resultado de un operativo del mismo OIJ.
 c/ MP: Ministerio Público.
 d/ CICO: Centro de Información Confidencial.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

► **Gráfico 8.3**

Perfil de las víctimas en las denuncias ante el OIJ programa (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del OIJ.

persecución criminal, y ha obligado a las autoridades del OIJ a adoptar medidas para satisfacerla. La cantidad de asuntos ingresados en cada una de las dependencias es un primer indicador del volumen de esa demanda, o la cantidad de casos entrados. En un apartado posterior se complementará el análisis con lo que se resuelve. Además, ambos datos deben analizarse a la luz de la población atendida por cada oficina, algunas tienen cobertura nacional y otras cubren poblaciones muy pequeñas. Si solo se consideran los ingresos por oficina, las dependencias del OIJ se pueden agrupar en tres niveles de demanda: alto, medio y bajo. Trece instancias registran más de 2.000 casos al año, encabezadas por la Sección de Robos (8.668) y, desde el punto de vista geográfico, la Delegación de Heredia (5.715). En el extremo opuesto están la Delegación de Monteverde (172) y las secciones de Lavado de Dinero y Estupefacientes (cerca de 75 casos cada una; gráfico 8.4).

En resumen, en la fase de presentación de una denuncia, la obligación legal de aceptar todos los casos y la amplia cobertura del servicio del OIJ constituyen la principal garantía de los derechos procesales de las y los habitantes del país.

Gráfico 8.4

Ingreso promedio de casos al OIJ y nivel de demanda^{a/}, según tipo de delegación^{b/}. 2011-2015



a/ Las delegaciones de demanda alta recibieron más de 10.000 denuncias en el período analizado, las de demanda media entre 5.000 y 10.000, y las de demanda baja menos de 5.000.

b/ Se excluye la Unidad de Delitos Informáticos, que también funciona como unidad de apoyo a las demás delegaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

Paso 2: La asignación del caso a los agentes

El siguiente paso es la asignación de los casos a los agentes. Para ello, las delegaciones son independientes en su organización interna y utilizan parámetros institucionales para evitar sobrecargas de trabajo o demoras injustificadas. En las dependencias más grandes, donde se cuenta con personal calificado para cada materia, los casos se asignan de acuerdo con la especialización de cada agente.

El sistema de gestión del OIJ se diseñó para optimizar la distribución de casos por persona, de tal forma que sobre ningún agente se recargue un volumen o complejidad que ponga en riesgo la calidad de sus investigaciones. La carga ideal de cada investigador es de 8 casos por mes. En la actualidad esa cifra es de 10,5 y, de acuerdo con los participantes en los grupos focales realizados

para esta investigación, se prevé que seguirá aumentando.

Una vez que el caso ha sido asignado se inicia la lectura del expediente y se determinan los pasos que se seguirán. Cada agente tiene flexibilidad para planificar su investigación, en función de su carga de trabajo y el apoyo que necesite de otro personal. Los funcionarios consultados en los grupos focales indicaron que no utilizan, ni conocen, protocolos que estandaricen las pesquisas por realizar en cada tipo de delito. Se argumentó que una iniciativa en ese sentido sería onerosa por su dimensión, requeriría cambios constantes ante la tipificación de nuevos delitos penales y demandaría un esfuerzo de coordinación con la Escuela Judicial, a la cual compete la elaboración de manuales o protocolos de capacitación y actualización.

Paso 3: Investigación

Una vez que el caso ha sido asignado a un investigador da inicio un seguimiento detallado, sobre el cual se debe reportar diariamente para mantener actualizado el sistema de control. Los casos se clasifican en cuatro categorías según su nivel de complejidad¹⁰:

- ▶ Casos sencillos: su trámite no presenta gran dificultad, ya sea porque corresponden a situaciones que pueden resolverse de manera sencilla, o porque, no obstante los recursos que se le podrían asignar, la escasez o ausencia de ciertos elementos hacen poco probable su resolución. Estos casos pueden ser llevados por una sola persona y su investigación no afecta el flujo normal de asignación de denuncias para quien los atiende.
- ▶ Casos intermedios: su trámite y resolución requieren una considerable cantidad de diligencias. Este tipo de casos suele ser llevado por un agente o una pareja de investigación, con la colaboración ocasional de las diversas secciones y unidades de OIJ. Su investigación no afecta el flujo normal de asignación de denuncias para la o las personas encargadas.
- ▶ Casos complejos: tienen un grado de dificultad mayor e implican un número grande de diligencias. Requieren el aval de la jefatura regional o departamental para ser considerados complejos. Generalmente estos casos son atendidos por una pareja o un grupo de investigación, quienes se dedican de lleno a su atención con apoyo de las distintas secciones y unidades especializadas del OIJ.
- ▶ Casos élite: son investigaciones excepcionales, llevadas cabo por una pareja o grupo dedicado exclusivamente a ella se involucran un gran despliegue de recursos de la institución. Para alcanzar este nivel los casos deben haber sido clasificados como tales por la Dirección General.

Para hacer esta clasificación se asignan puntos a cada expediente y se establece un *ranking* de los casos en investigación. La información sobre estos últimos también está disponible por grupos de delitos, dependencia, agente encargado y jefatura, lo cual facilita el seguimiento detallado y objetivo de la gestión en cada oficina. La importancia de este registro es que permite observar “en tiempo real” el rendimiento de los funcionarios.

El puntaje de los expedientes se obtiene de la suma del valor que se le asigna a cada diligencia, lo cual se hace en función de los recursos utilizados para su finalización, el tipo de delito y los resultados obtenidos. Se asigna un puntaje adicional si se resuelve a tiempo, según el plazo estimado para cada tipo de delito. Es importante subrayar que un caso puede cambiar de categoría en el transcurso de la investigación (por ejemplo, de sencillo a complejo) previa aprobación de la instancia superior respectiva. En todo momento del proceso, cualquier jefatura puede acceder al sistema y observar cuál es la situación y en qué están trabajando sus subalternos.

La Dirección General, con apoyo de la OPO, define un porcentaje mínimo de denuncias resueltas para cada tipo de caso, con el cual deben cumplir las delegaciones; por ejemplo, se establece que el 88% de los trámites de diligencias menores deben ser realizados en un plazo inferior a treinta días (cuadro 8.2). Es decir, a cada sede policial se le permite una determinada cantidad de gestiones pendientes que no cumplen con los plazos promedio, por causas de fuerza mayor o porque son competencia de otras entidades.

Una de las características de esta metodología es que permite la constante implementación de acciones correctivas. Periódicamente se revisa el desempeño de las oficinas, para determinar si el porcentaje de asuntos rezagados ha sido sobrepasado, en cuyo caso se activan los mecanismos de supervisión y seguimiento en busca de una solución. Si un supervisor o una jefatura detecta el bajo rendimiento de una dependencia o un funcionario, se procede a identificar las causas. Estas pueden estar relacionadas con el tiempo de respuesta de las entidades externas al OIJ que intervienen en las diligencias. Cuando no es así y las causas son más bien internas, se diseña un plan de mejora que involucra a las personas responsables del rezago y se inicia un proceso de supervisión individualizada. La OPO valora los resultados y, si no son satisfactorios, la Dirección General remite el expediente a la Oficina de Asuntos Internos para que se tomen las medidas disciplinarias correspondientes. De este modo el sistema de gestión y seguimiento se convierte también en un sistema de monitoreo y mejora. Los indicadores utilizados para medir el desempeño se detallan en el cuadro 8.2.

Dado que esta metodología se aplica desde hace poco tiempo, que su implementación es paulatina y no simultánea en todo el país, y que la investigación de algunos casos complejos sobrepasa su vigencia, no es posible determinar si los porcentajes de resolución se mantienen

¹⁰ La clasificación entró a regir en 2013. Para este estudio se contó con datos parciales de ese año e información completa de 2014 y 2015.

► Cuadro 8.2

Indicadores utilizados por el OIJ para medir el desempeño en las sedes policiales

Nombre	Definición	Porcentaje de casos rezagados permitido por sede
Resolución general de denuncias	Casos investigados que se presentan al Ministerio Público mediante informe resuelto con imputado, dividido entre el número total de denuncias ingresadas en un período dado.	25
Rezago de denuncias	Casos que sobrepasaron el tiempo máximo sin que se haya realizado un informe.	6
Resolución de capturas	Cantidad de órdenes de captura de personas tramitadas con informe positivo, dividida entre el número total de solicitudes de captura emitidas en un período dado.	70
Rezago de capturas	Órdenes de captura de personas que no han sido contestadas en el plazo de sesenta días naturales a partir de su ingreso.	15
Trámite de diligencias menores	Solicitudes de actividades afines a la investigación contestadas, divididas entre la cantidad total de diligencias menores solicitadas en un período dado.	90
Rezago de diligencias menores	Diligencias menores que no han sido contestadas en el plazo de treinta días naturales a partir de su ingreso.	12
Trámite de informaciones confidenciales	Informaciones que han ingresado al Centro de Informaciones Confidenciales (CICO) y trasladadas a la entidad pertinente, cuya respuesta al ente emisor no ha sido tramitada en el plazo de sesenta días.	90
Rezago de indicios	Indicios que no han sido tramitados o sacados de circulación en un plazo de 150 días naturales a partir de su ingreso.	16
Operativo	Plan policial o acción de respuesta coordinada que se lleva a cabo en procura de un objetivo específico. Conlleva el despliegue de recursos humanos y materiales para la realización de múltiples tareas, tales como inteligencia, investigación, planeamiento, coordinación y logística. Para el cálculo se toma como referencia una tasa mínima de tres operativos por cada cien denuncias ingresadas.	3
Allanamiento	Ingreso por orden de la autoridad jurisdiccional competente a un domicilio, oficina, edificación u otros, para el registro y búsqueda de objetos o personas relacionadas con un delito. Para el cálculo se toma como referencia una tasa mínima de dos allanamientos por cada cien denuncias ingresadas.	2

Fuente: Elaborado con base en OIJ, 2015 y 2016a.

según la categorización descrita o si hay una distribución diferente. Por el momento no es posible saber si la simplicidad o complejidad de los casos incide en la eficacia del OIJ. Tampoco se cuenta con información por tipo de delito o de intervinientes.

Al finalizar la etapa de investigación, realizadas las diligencias y labores periciales pertinentes, se rinde un informe que se traslada al Ministerio Público. No existe otra vía de salida, pues únicamente la Fiscalía puede decidir si formula una acusación o utiliza otra opción procesal.

Paso 4: Informe

Los informes marcan la terminación de un caso en la fase de investigación. Un hallazgo importante con respecto a esta etapa es la falta de información a los usuarios. Si las personas involucradas, ya sea la víctima o el imputado, no lo solicitan, el OIJ no les comunica el estado de su caso. Tampoco hay mecanismos de retroalimentación sobre la eficiencia del servicio, lo cual representa un área de mejora para el aseguramiento de la calidad.

El control de la calidad de la investigación recae sobre las jefaturas, las cuales evalúan todos los informes de cierre. Debe señalarse que dentro de cada unidad y grupo de trabajo se cuenta con una jerarquía organizada de manera piramidal que hace posible esa tarea, ya que se trata de supervisar más de 75.000 informes cada año. Estos se clasifican en siete categorías:

- ▶ Caso: investigación que se realiza por denuncia, de oficio o por orden judicial, que no se enmarca dentro del concepto de diligencia menor¹¹.
- ▶ Caso asignado: investigación que se asigna a uno o más agentes, a fin de que lleven a cabo las tareas necesarias para resolverlo.
- ▶ Caso de mero trámite: tarea en la que interviene el OIJ para poner en conocimiento del Ministerio Público lo actuado por otro cuerpo policial o de seguridad, en la atención de un hecho ilícito. Comúnmente se le conoce como “patrullazo”.
- ▶ Caso no asignado por incompetencia: caso recibido pero no asignado, por tratarse de un hecho delictivo cuya investigación corresponde, por territorio o materia, a otro cuerpo policial.

- ▶ Caso no resuelto (NR): caso que es remitido al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor o autores del hecho delictivo.
- ▶ Caso resuelto con imputado (RCI): caso que es remitido al Ministerio Público, luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.
- ▶ Caso resuelto sin imputado (RSI): caso remitido al Ministerio Público, en cuya investigación se ha establecido la verdad de los hechos, pero no hay un imputado, porque no existió delito. Se trata, por ejemplo, de suicidios, muertes por causas naturales y denuncias ingresadas que luego se determinó que no constituían delitos¹².

De esta clasificación, las categorías más relevantes son las tres últimas. En cuanto a los casos no resueltos (NR), en el período 2011-2015, en promedio, las oficinas y delegaciones del Organismo emitieron 5.912 informes por año. Cabe señalar que 32 de las 47 dependencias están por debajo del promedio del quinquenio, mientras que entre las restantes quince que lo superan, hay cuatro que registran cifras muy superiores al resto: la Delegación de Alajuela con 17.469, la de Heredia con 22.582, la Oficina de Asaltos con 24.373, y la Oficina de Robos con 34.628.

Por su parte, la cantidad de casos resueltos con imputado (RCI) aumentó ocho puntos porcentuales (pasó de 20% a 28% en los cinco años del período analizado). Esta mejora tiene efectos en todo el sistema de administración de justicia, pues impacta directamente a la Fiscalía, que es la encargada de cerrar los procesos.

En otro orden de ideas, cabe señalar que el número de personas detenidas y remitidas al Ministerio Público como resultado de los casos RCI pasó de 6.711 en 2011 a 9.308 en 2015. Esto implica una mayor demanda de servicios en las instancias posteriores en la cadena de procesos judiciales. Los lugares con mayor demanda de estos servicios son Limón, San José, Puntarenas, Alajuela, Heredia, Cartago y Guápiles.

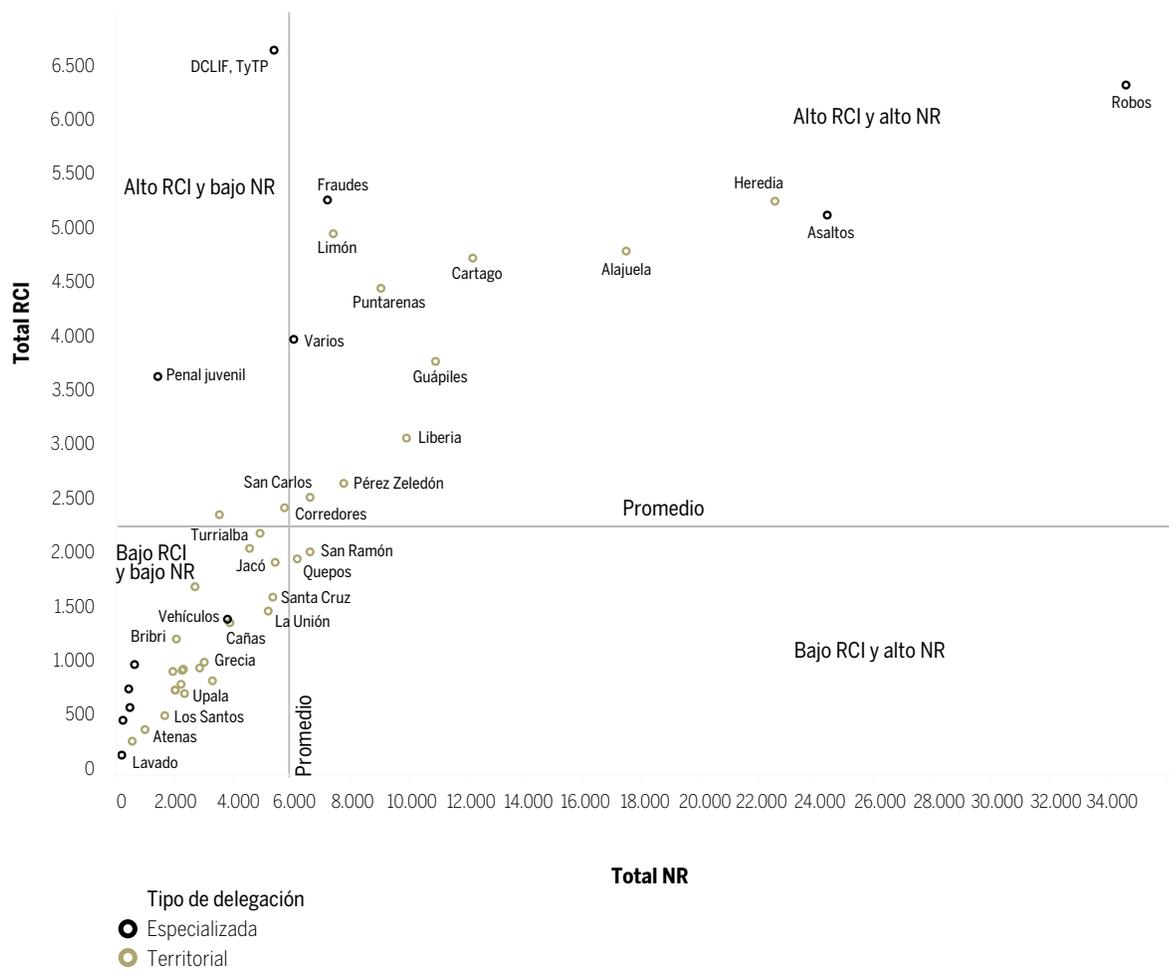
El gráfico 8.5 muestra el comportamiento de los informes de casos NR y RCI distribuidos en cuatro cuadrantes, a saber:

¹¹ Por diligencia menor se entiende la realización de una tarea sencilla, como por ejemplo el secuestro de un documento.

¹² De esta categoría se exceptúan las desapariciones. No obstante, para su registro, archivo y salida, tanto las desapariciones como las contravenciones deben considerarse como casos RSI.

► Gráfico 8.5

Informes de casos no resueltos(NR)^{a/} y casos resueltos con imputado (RCI)^{b/}, por tipo de dependencia^{c/}. 2011-2015



a/ Caso que es remitido al Ministerio Público sin que en la investigación criminal se haya logrado identificar al autor o autores del hecho delictivo.

b/ Caso que es remitido al Ministerio Público luego de que en la investigación criminal se ha identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.

c/ Se excluye la Unidad de Delitos Informáticos, que también funciona como unidad de apoyo a las demás delegaciones. Las siglas DCLIF, TyTP corresponden a las dependencias que investigan delitos contra la integridad física y el tráfico y trata de personas.

Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de Planes y Operaciones del OIJ.

- Bajo RCI y bajo NR: en este grupo están las dependencias que registran niveles inferiores al promedio en ambos tipos de informes; es decir, elaboran pocos informes, hecho que está relacionado con el bajo número de casos que tramitan. Entre ellas están las secciones de Lavado de Dinero y Robo de Vehículos y las unidades regionales de Atenas, Los Santos y Upala.
- Bajo RCI y alto NR: estas son oficinas que generan pocas investigaciones con imputados identificados y, a la vez, un alto número de casos no resueltos, una situación poco deseable pues implica una baja capacidad de resolución. En este grupo se ubican únicamente la Subdelegación Regional de Quepos y la Delegación Regional de San Ramón.

- Alto RCI y bajo NR: se trata de oficinas que exhiben la combinación más deseable, aunque no siempre probable, en un cuerpo de policía criminal: resuelven muchos casos con identificación de imputados y tienen bajos niveles de no resolución. Aquí sobresalen las delegaciones que investigan delitos contra la integridad física, el tráfico y trata de personas y los asuntos en materia penal juvenil.
- Alto RCI y alto NR: son dependencias que muestran una situación compleja pues, aunque tienen altos niveles de resolución con imputados identificados, también alcanzan los mayores niveles de no resolución. En este grupo se ubican las secciones de Robos y Asaltos y las delegaciones regionales de Heredia y Alajuela.

En síntesis, una vez que ingresa un caso —ya sea a través de una denuncia contra ignorado, la atención de un delito notorio o flagrante, la concreción de una información recibida o la remisión de una denuncia presentada ante el Ministerio Público— el OIJ inicia su labor. La información es depurada para eliminar inconsistencias y errores de clasificación o digitalización. Luego cada jefatura o superior inmediato del personal de investigación asigna el caso, considerando la carga de trabajo y el potencial de las y los agentes. En los días siguientes, el funcionario a cargo estudia el expediente y traza una ruta de las diligencias por realizar. Dependiendo de su naturaleza y evolución, un caso puede pasar de sencillo a intermedio o complejo y, finalmente, a élite. Con excepción del retraso que ocurre mientras se esperan diligencias externas al OIJ, cada investigación se convierte en un informe que se remite al Ministerio Público, en promedio, dentro de los 120 días posteriores al inicio del proceso.

Zonas de riesgo para el debido proceso

Pese a la creciente sofisticación en el seguimiento de los casos, este estudio detectó “zonas de riesgo” para los derechos procesales de las y los ciudadanos. Como se mencionó en la introducción del capítulo, no se trata de constataciones sobre violaciones a los principios del debido proceso, sino de asuntos señalados por informantes clave como susceptibles de mejora, a fin de evitar situaciones que puedan afectar a los usuarios. La identificación de estas áreas se hizo con base en los resultados de varias sesiones de grupos focales y mediante la comparación con prácticas internacionales (véase la sección “Metodología”). Las zonas de riesgo fueron clasificadas por etapas, según se describe a continuación.

Etapas de denuncia

En los grupos focales se señaló la falta de una

política de persecución criminal que fije criterios de oportunidad, lo cual es competencia del Ministerio Público. En el pasado esa entidad daba instrucciones al OIJ para que no tramitara algunos tipos de casos (por ejemplo, si su cuantía era menor a cierta cantidad de dinero). Aunado a este vacío, por orden de la Sala Constitucional en la actualidad el OIJ debe recibir todas las denuncias que se le presenten, lo que desde el punto de vista operativo provoca que se dediquen recursos a investigaciones que de antemano se saben fallidas, en perjuicio de los casos realmente sustantivos. Dado que no es posible restringir el ingreso de denuncias, es necesario contar con un procedimiento diferenciado y más expedito para gestionar casos que no son viables, sin afectar los derechos ciudadanos.

Etapas de asignación de casos

El principal riesgo en esta etapa es que se sature a las y los investigadores con cargas de trabajo por encima del promedio ideal. Ello puede ocasionar que los agentes escatimen esfuerzos o atiendan de manera menos efectiva algunos casos.

Etapas de investigación

En el marco de su Programa de Formación Básica en Investigación Criminal, el OIJ cuenta con un manual de investigación general y brinda capacitación sobre técnicas en esta materia. Sin embargo, las mejores prácticas internacionales van más allá: existen protocolos de actuación por tipos de caso que señalan los pasos que se debe seguir, por ejemplo, ante homicidios o delitos informáticos, de modo tal que el margen de flexibilidad de los agentes se mantiene, pero se garantiza un mínimo de gestiones y pruebas, con lo cual se evitan errores o vacíos en la atención del caso. Actualmente ese nivel de especialización está presente en las direcciones centralizadas en San José, pero no en la mayoría de las delegaciones territoriales, para las cuales los protocolos serían de gran utilidad.

Dado que el sistema de gestión es reciente, todavía no se cuenta con información desagregada por tipos de caso para valorar la efectividad y el desempeño individual o por delegaciones en cada categoría (élite, complejo, intermedio o sencillo) y aún se debe trabajar con promedios generales. La generación de informes públicos con estas estadísticas detalladas por tipologías y por territorios es esencial para la rendición de cuentas.

Etapas de informe

El control de calidad de los informes de cierre recae, como se ha dicho, en las jefaturas. En la práctica ello supone evaluar más de 75.000 informes al año, un trabajo difícil de cumplir a cabalidad. ¿Cómo garantizar una

revisión exhaustiva, que asegure que en cada caso se hizo todo lo posible y se levantó toda la prueba existente? Un vacío sensible en esta etapa es que no se acostumbra la comunicación de oficio a las partes sobre el resultado de la investigación o los pasos siguientes. Tampoco se cuenta con instrumentos para obtener realimentación de los usuarios.

Controles sobre la labor policial del OIJ

El desempeño del OIJ está sometido a diversos controles. Por un lado hay mecanismos de control administrativo interno, sobre todo del rendimiento de los agentes investigadores, que se han fortalecido en el último quinquenio gracias a un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Por otro lado hay controles externos al Organismo, tanto del Poder Judicial como de la ciudadanía y los medios de comunicación, cuyo uso y desarrollo son menores. Como se verá en este apartado, la existencia de controles e información interna no garantiza automáticamente la transparencia y la rendición de cuentas por parte del OIJ, ni su apertura al escrutinio público.

Controles internos: la labor sancionatoria de la Oficina Asuntos Internos

Como se presentó en la sección anterior, los indicadores y sistemas de gestión son los principales controles internos del OIJ, pero no los únicos que existen, ni es deseable que lo sean. En una segunda línea de fiscalización se encuentra el tradicional régimen sancionatorio, que entra a funcionar cuando los sistemas de gestión detectan irregularidades.

Los controles internos del OIJ pretenden garantizar que la policía judicial cumpla su misión sin transgredir los derechos procesales de las y los usuarios. Se ocupan de las sanciones que no sobrepasan quince días de suspensión, las cuales son tramitadas por la Oficina de Asuntos Internos (el régimen de sanciones del Poder Judicial en su conjunto se analiza en detalle en el capítulo 2 de este Informe). En el quinquenio 2011-2015, esta dependencia atendió 4.239 denuncias contra funcionarios del Organismo. Al agrupar los motivos en dos grandes categorías, denominadas faltas administrativas y faltas relacionadas con la violación de derechos¹³ se observa que más de tres cuartas partes corresponden al primer tipo, con un fuerte predominio de los daños a los vehículos utilizados en las

actividades policiales; más de la mitad de los expedientes se abre por ese motivo. Las demás causas son muy variadas (llegadas tardías, ausencias injustificadas y sustracción de carátula de radio, entre otras).

Debe aclararse que algunos de los términos utilizados por Asuntos Internos para la clasificación tienden a traslaparse, pues no son excluyentes, ni existe un glosario que defina con precisión a qué conducta se refiere cada uno de ellos¹⁴. Esta es un área de mejora urgente. En la actualidad las diversas faltas no tienen una trazabilidad en el tiempo, dado que no se puede asegurar que un tipo, por ejemplo “negligencia en las funciones”, que se triplicó entre 2014 y 2015, haya sido definido, interpretado y registrado de la misma forma a lo largo de los años. Una crítica similar se planteó en el caso del Tribunal de la Inspección Judicial (capítulo 2).

Los expedientes tramitados por posibles violaciones a derechos ciudadanos, tales como conducta indebida o irregular, trato irrespetuoso, abuso de autoridad, agresión física, abuso policial o incumplimiento de deberes, representaron en promedio un 22% de las causas abiertas durante todo el período (gráfico 8.6). Llama la atención

Gráfico 8.6

Número de expedientes tramitados por la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y tipo de faltas. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Asuntos Internos del OIJ.

13 La categoría de faltas administrativas incluye: daños a vehículos, negligencia en las funciones, incumplimiento de funciones, negligencia en la custodia de bienes del Estado, negligencia en la custodia de documento oficial, llegadas tardías, acoso laboral, incumplimiento de directrices superiores, ausencias injustificadas a laborar, violencia doméstica, falta de supervisión, negligencia en la custodia de objetos decomisados, incorrecciones en el ejercicio del cargo, no presentarse a declarar, no pago injustificado de obligación, sustracción de carátula de radio y hostigamiento sexual. Las faltas que lesionan los derechos son: conducta indebida, conducta irregular, trato irrespetuoso, abuso de autoridad, abuso policial y agresión física.

14 Por ejemplo, no es clara la diferencia entre conducta indebida y conducta irregular, o entre incumplimiento de deberes e incumplimiento de funciones. También hay categorías generales, como negligencia en las funciones, a la cual se adicionan tipos más específicos de la misma conducta. En resumen, las categorías no son claras, ni excluyentes, por lo que dificultan la identificación de áreas de mejora.

que este porcentaje, aunque minoritario, no ha variado con los años, pues cabría esperar un descenso tras la aplicación de los nuevos mecanismos de gerencia y el reforzamiento de los controles internos y externos.

No todos los expedientes abiertos terminan en sanciones. De hecho, entre 2011 y 2015 estas fueron impuestas, en promedio, en el 14% de los casos. La información disponible no permite determinar si se castigan

más las faltas administrativas o las relacionadas con la violación de derechos, ni el tipo de sanción predominante según tipo de falta. El desglose sí revela un incremento considerable en las sanciones por negligencia y por incumplimiento de funciones. Los datos también indican que el número de sanciones no se ha reducido en términos absolutos, aunque si se considera la ampliación de la cantidad de plazas se nota una leve baja porcentual. Otra tendencia que se observa en la aplicación del régimen disciplinario es la reducción de las advertencias y el aumento de las amonestaciones escritas (gráfico 8.7).

Al igual que se señaló en el capítulo 2, conviene aquí llamar la atención acerca de la necesidad de mejorar sustantivamente los registros sobre sanciones, de modo que sean posibles la trazabilidad de los casos y la realización de desagregaciones detalladas y cruces entre datos. Un esfuerzo en ese sentido resulta crucial para alimentar los sistemas gerenciales y, en especial, la lucha contra la penetración de la policía judicial por parte de actores externos.

Controles del Poder Judicial sobre el OIJ

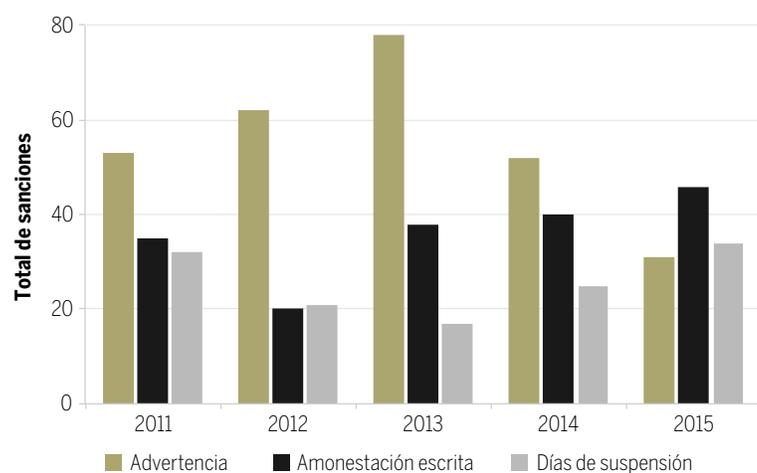
Los controles externos al OIJ pero propios del Poder Judicial buscan garantizar que la entidad se mantenga dentro de los límites normativos y las políticas del sistema de administración de justicia. En este ámbito interviene el Tribunal de la Inspección Judicial, que es el órgano encargado de tramitar las denuncias por faltas que se sancionan con más de quince días de suspensión y que incluso pueden ocasionar el despido.

Las quejas interpuestas ante el Tribunal de la Inspección Judicial mostraron una tendencia al alza entre 2006 y 2011. Al tratar de precisar los motivos, se encontró que en este nivel también se presentan algunos de los problemas señalados en el caso de las sanciones internas. Las causas más frecuentes en los años analizados fueron la mala calidad del servicio y asuntos relacionados con el uso de la violencia: abuso de autoridad, problemas de la vida privada de los agentes y violencia doméstica (gráficos 8.8 y 8.9). En cuanto a los resultados, nuevamente se observa un comportamiento similar al de la Oficina de Asuntos Internos, esto es, un bajo porcentaje de sanciones impuestas. En el período 2006-2015, en promedio, el Tribunal aplicó algún tipo de castigo en el 15% de los casos presentados contra personal del OIJ.

El OIJ también está sujeto a otros mecanismos diseñados para que las autoridades judiciales evalúen su gestión, en el marco del sistema de control interno de la institución, Concretamente, la Corte Suprema y el Consejo Superior deben aprobar la creación de nuevas dependencias en el Organismo y la implementación de políticas específicas como la norma de calidad y el desarrollo de la Plataforma de Información Policial. En general, todos

Gráfico 8.7

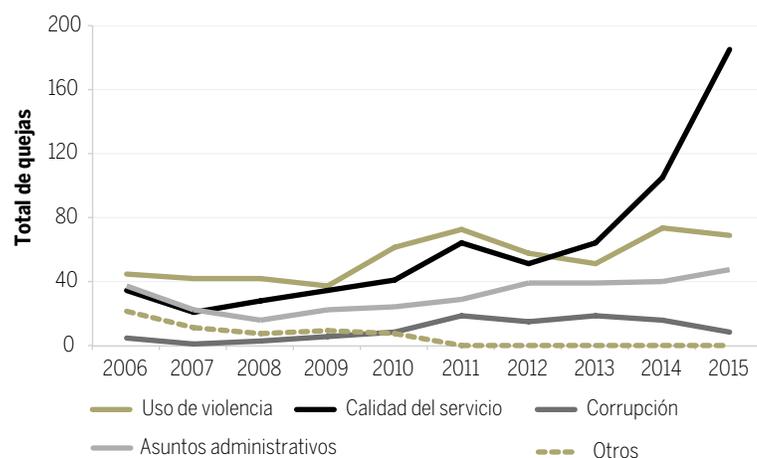
Tipo de sanciones impuestas al personal por la Oficina de Asuntos Internos del OIJ. 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Asuntos Internos del OIJ.

Gráfico 8.8

Quejas presentadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial contra el personal del OIJ, según tipo. 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planificación Judicial del OIJ.

los elementos presentes en los planes institucionales deben contar con el aval del Consejo Superior y estar alineados con la planeación estratégica del Poder Judicial. El personal del OIJ también recibe capacitación de la Unidad de Control Interno del Poder Judicial, utiliza la metodología de control de riesgos y elabora anualmente las autoevaluaciones diseñadas por esa Unidad.

Un segundo control lo constituye la Comisión Permanente de Enlace con el OIJ, creada mediante el artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta instancia tiene como atribuciones conocer previamente los asuntos que el Organismo remitirá a la Corte y velar por una función policial correcta y eficiente.

Existe poca información sistematizada sobre la Comisión de Enlace, que además no cuenta con un sitio web similar al de otras comisiones del Poder Judicial. Esta entidad tuvo uno de sus momentos de mayor protagonismo a mediados del 2015, cuando la Corte le encomendó hacer un análisis de la gestión del OIJ, a raíz de un caso de uso indebido de la Plataforma de Información Policial, que trascendió a los medios de comunicación. En diciembre de 2016, al cierre de edición de este Informe, el reporte final de esa investigación no estaba concluido.

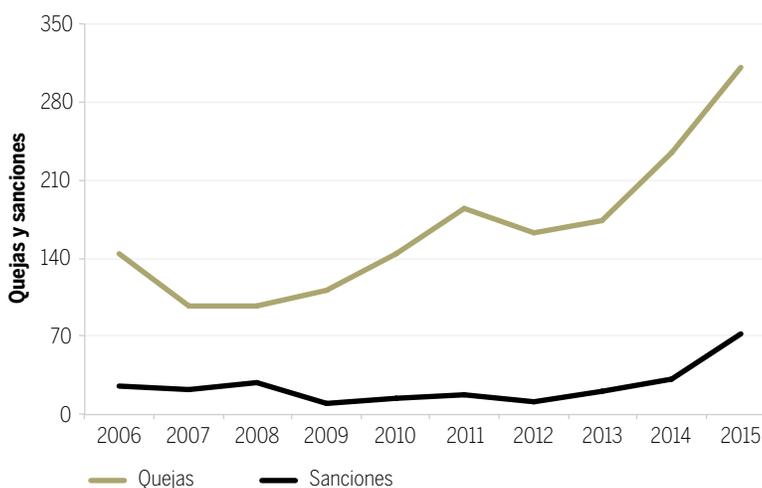
Controles externos al Poder Judicial

Como todas las instituciones públicas, el OIJ es fiscalizado por la Contraloría General de la República (CGR) a través de instrumentos como las auditorías. Una de ellas se realizó en 2012, con el fin de evaluar el desempeño de la policía judicial en procura del cumplimiento de la Ley contra la Delincuencia Organizada (CGR, 2012). El estudio determinó que, pese a que se llevaron a cabo las acciones que estaban al alcance del Organismo, el país carecía de la legislación necesaria para garantizar el acceso a los repositorios de información requeridos y tampoco contaba con el financiamiento previsto en la citada ley. Más recientemente, en julio de 2016, un caso de uso indebido de la Plataforma de Información Policial para recabar datos sobre personalidades públicas motivó una nueva intervención de la CGR. En esta oportunidad de nuevo se detectó falta de apoyo financiero y, además, un riesgo de obsolescencia en la arquitectura de la información que maneja el Poder Judicial en general, cuya utilidad para la operación del OIJ es limitada (CGR, 2016). Adicional a lo anterior, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR reporta que solo ha recibido una denuncia contra el OIJ, en 2009, y que esta fue desestimada.

Otro de los órganos que por ley controla la gestión de la institucionalidad es la Defensoría de los Habitantes de la República. Esta entidad recibe en promedio 22 denuncias al año relacionadas con la labor del OIJ (gráfico 8.10). Los datos del período 2010-2015 revelan

Gráfico 8.9

Quejas contra el personal del OIJ y sanciones impuestas por el Tribunal de la Inspección Judicial. 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Planificación Judicial del OIJ.

dos comportamientos: una tendencia al descenso en el número de denuncias entre 2010 y 2012, que se revirtió entre 2013 y 2015, aunque con una ligera reducción en el último año. No se cuenta con un desglose de los casos por temas, ni sus resultados.

La Asamblea Legislativa también tiene la potestad de ejercer control en esta materia. Si las y los diputados deciden fiscalizar algún asunto del OIJ, pueden hacerlo por medio de una comisión o una comparecencia ante el Plenario. Sin embargo, este mecanismo nunca ha sido utilizado.

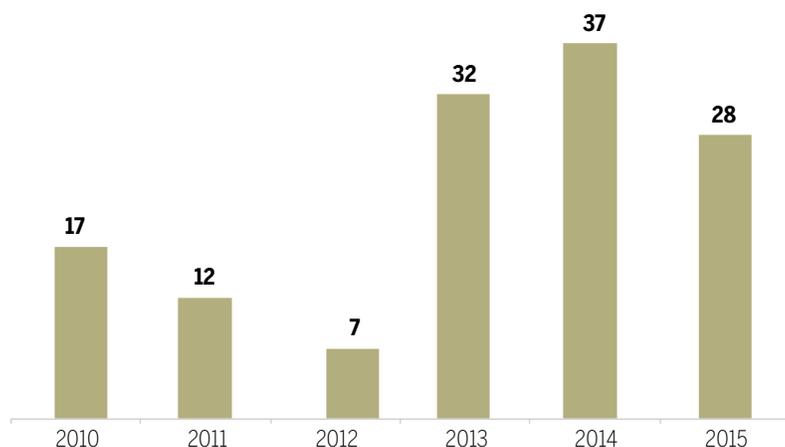
Por último, el OIJ está sujeto al control ciudadano, que puede ser ejercido directamente, por medio de denuncias o solicitudes de información, o a través del periodismo investigativo. En este sentido cabe señalar que las actuaciones de la policía judicial tienen una exposición mediática mucho más alta que la de otros órganos auxiliares del Poder Judicial (recuadro 8.1). Dado que existe un creciente escrutinio de las y los periodistas, el OIJ fue una de las primeras entidades judiciales que creó su propia unidad de relaciones públicas y una vocería para la atención de la prensa, en 2014 (PEN, 2015).

Incipiente rendición de cuentas en el OIJ

La rendición de cuentas de las instituciones y sus autoridades ante la sociedad civil y los medios de comunicación es otro pilar fundamental de un Estado democrático de derecho. No obstante, la implementación de mecanismos formales e informales orientados hacia ese

► Gráfico 8.10

Denuncias contra el OIJ recibidas por la Defensoría de los Habitantes. 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con información de la DHR.

fin es el aspecto menos desarrollado por la policía criminal costarricense. En esta sección se describen los incipientes esfuerzos del OIJ por informar a la ciudadanía sobre su desempeño y se sintetizan los resultados de una evaluación de la información disponible en su sitio web.

El OIJ ha desplegado esfuerzos para proveer a la ciudadanía de más y mejor información policial. Por ejemplo, hoy en día las denuncias pueden ser consultadas en línea por cualquier persona que tenga acceso a internet, se publican reportes sobre la periodicidad de los delitos, hay una mayor apertura de las dependencias para trabajos académicos y recientemente se puso a disposición del público una plataforma interactiva que permite conocer la distribución geográfica de los delitos que se investigan¹⁵.

Estos avances, sin embargo, son incipientes. Existen espacios internos en los que se rinden informes de gestión, pero están dirigidos a las jefaturas y no son accesibles para la ciudadanía, por lo que no se consideran propiamente un ejercicio de *accountability*. Tampoco se cuenta con mecanismos para medir el nivel de satisfacción de las personas usuarias con el servicio brindado.

► Recuadro 8.1

Escándalos en el OIJ

En muchos países, escándalos relacionados con la policía han dado lugar a las mayores reformas democráticas en esa materia. En Nueva York, Londres, Dublín, Río de Janeiro y otras grandes ciudades, después de que los medios de comunicación expusieron las debilidades del sistema, se tomaron medidas para reforzar la gobernanza interna de los cuerpos policiales, lo que por lo general incluyó aumentar los controles – internos y externos– y promover la rendición de cuentas, así como un amplio y plural escrutinio público (UNODC, 2011).

En Costa Rica la policía judicial no ha enfrentado grandes escándalos que involucren toda su operación, pero sí existe un creciente y especializado periodismo de investigación que ha hecho públicas algunas irregularidades y casos puntuales de corrupción, incluso antes de que los controles institucionales los detectaran.

En este marco, la prensa ha divulgado casos de agentes vinculados a situaciones de corrupción, tráfico de influencias, negligencia y abusos. Aunque para este Informe no se pudo realizar un ejercicio de sistematización de la cobertura de prensa, cabe mencionar la utilidad de estas denuncias como fuente de realimentación para el sistema de gestión que está desarrollando el OIJ. De la manera en que los cuerpos policiales respondan ante esos reportes, dependerá buena parte del nivel de credibilidad que tengan ante la población.

Al momento de redactarse este capítulo, en diciembre de 2016, generaron noticia declaraciones ofrecidas por el Fiscal General de la República, quien alertaba sobre la presencia de redes criminales en el OIJ, entre otros órganos del Poder Judicial (Ramírez 2016). El jerarca atribuyó esta situación a los débiles controles en los procesos de selección de personal de los órganos judiciales (véase el capítulo 4 de este Informe).

Fuente: Elaboración propia con base en una recopilación de notas de prensa sobre el OIJ.

¹⁵ Puede verse en <http://pjenlinea.poder-judicial.go.cr/EstadisticasOIJ/Estadisticas.aspx>

El OIJ aporta información para el *Anuario de Estadísticas Policiales* que publica el Departamento de Planificación del Poder Judicial. Sin embargo, ese compendio reporta el movimiento de casos ingresados y resueltos, pero no ofrece otros indicadores de gestión que debería incluir un informe de labores, tales como la evolución y el manejo de recursos humanos y financieros, inversiones, actividades de capacitación, costos y resultados por intervención, sanciones, políticas implementadas, justificación de resultados, entre otros. Además, la página web del Organismo no cumple con los estándares mínimos de transparencia que se suele usar para la evaluación de las instituciones públicas (recuadro 8.2)

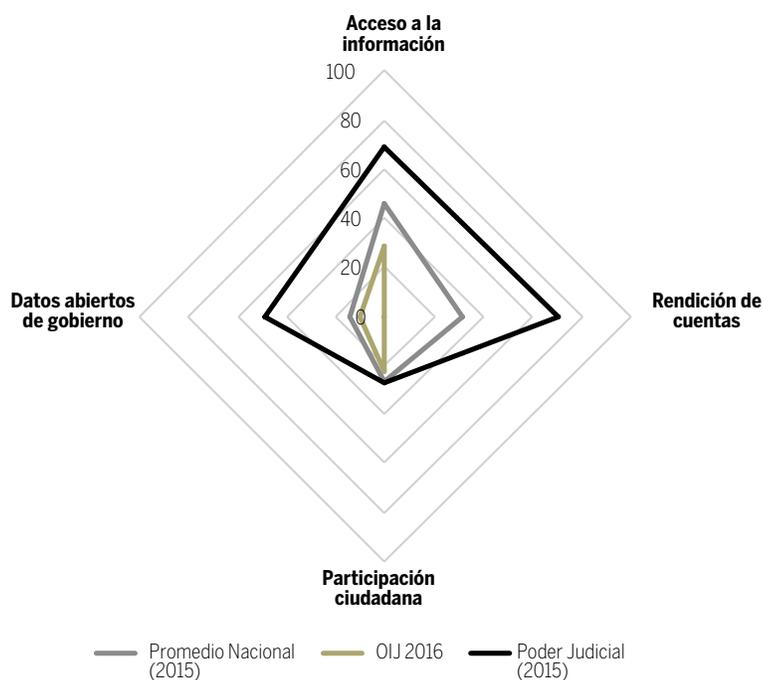
Asimismo, la vinculación con las comunidades es una práctica reciente en el OIJ. En ocasiones se aprovechan los espacios organizados por la Fuerza Pública para informar sobre la gestión en ese ámbito. Esta práctica fue adoptada como directriz en 2016 –aunque desde antes ya era utilizada por algunas jefaturas– de modo que se debe esperar un tiempo para valorar sus resultados.

En síntesis, la información que generan los controles internos y externos del OIJ se usa para la toma de decisiones –un primer paso para la rendición de cuentas– pero no trasciende a la ciudadanía en la forma de reportes que den cuenta de la gestión de los recursos públicos y sus resultados.

Por último, hay evidencias de que la modernización en la gestión del OIJ conlleva el reforzamiento de los controles administrativos y un incipiente proceso de *accountability*, que deben ser mantenidos y fortalecidos con la incorporación de prácticas de rendición de cuentas y la participación de actores sociales interesados. Es preciso recordar que la apertura y la transparencia de las instituciones policiales deben ser ejercicios permanentes; solo si se amplían y perduran en el tiempo resultarán en una mayor legitimidad ante la sociedad, lo que a su vez facilitará la labor policial.

► Gráfico 8.11

Índice de transparencia del sector público: mediciones del sitio web del OIJ, del Poder Judicial y promedio nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Zamora, 2015a y 2015b..

▮ Recuadro 8.2

Limitado acceso a la información del OIJ por medios electrónicos

Con el fin de medir el acceso a la información que brindan las entidades públicas en sus plataformas electrónicas, la Defensoría de los Habitantes desarrolló el índice de transparencia del sector público (ITSP). La metodología de ese instrumento se aprovechó en este capítulo para llevar a cabo un ejercicio exploratorio sobre la página web del OIJ.

Cabe aclarar que esta medición se basa únicamente en la información del sitio web que está al alcance de cualquier usuario, sin importar su rol o posición. En ese sentido, la ausencia de ciertos tipos de datos en la página no significa que no existen, sino que no están disponibles para el público.

El ITSP está compuesto por 16 variables, 38 subvariables y 95 indicadores, agrupados en cuatro dimensiones:

- **Acceso a la información:** se evalúa la información y su calidad a la luz del principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información.
- **Rendición de cuentas:** se evalúa la información disponible desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos, competencias y responsabilidades, tanto de las instituciones como de sus funcionarios.
- **Participación ciudadana:** se evalúan los espacios y medios que provee el sitio web para que la ciudadanía e involucre en los procesos de planificación, control y evaluación institucional.
- **Datos abiertos de gobierno:** se evalúa la publicación de conjuntos de datos preseleccionados de acuerdo con el formato de datos abiertos (apertura técnica y legal) y el permiso para su uso, reúso y libre distribución.

La aplicación del ITSP al portal del OIJ arrojó una puntuación inferior al promedio nacional de 2015 (gráfico 8.11) y considerablemente menor a la del Poder Judicial, que en ese año obtuvo la segunda mejor calificación de las 105 instituciones evaluadas.

En la dimensión de **acceso a la información** destaca la ausencia de datos básicos como la ley de creación de la institución, su organigrama y su estructura. Tampoco se encontró información acerca de los procesos de contratación. La variable "servicios y procesos institucionales" recibió el mejor puntaje en esta dimensión, gracias al detalle de los datos incluidos en la sección "Preguntas Frecuentes" del portal.

En la dimensión de **rendición de cuentas**, el Organismo obtuvo una calificación de cero, por la ausencia total de documentos presupuestarios, reportes financieros, planes institucionales, informes, acuerdos y directrices.

En la dimensión de **participación ciudadana** los únicos mecanismos encontrados fueron un formulario de contacto y el enlace para los espacios de la institución en las redes sociales (Facebook y Twitter), los cuales presentaban un importante grado de actividad en el momento de la evaluación.

La dimensión de **datos abiertos de gobierno** fue la segunda de menor calificación, después de rendición de cuentas, debido a que el portal solo ofrece datos preseleccionados sobre una de las tres variables consideradas: estadísticas del sector, en tanto que en materia de presupuesto y su ejecución, y contratación administrativa, la información es nula. A la fecha de redacción de este capítulo se encontraban disponibles estadísticas actualizadas al 31 de mayo de 2016, sobre las denuncias de delitos y víctimas, los cuales pueden consultarse en una plataforma interactiva por fecha y provincia, cantón y distrito.

Metodología

Al diseñar este trabajo se planteó el período de estudio sobre el OIJ entre los años 2005 y 2015, un lapso suficientemente largo para identificar tendencias. No obstante, en los primeros acercamientos se encontró que la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas, y la consecuente sistematización de la información, impedían el examen de una década. Los datos en formato digital están disponibles a partir de 2011 (OIJ, 2016a), lo que obligó a restringir el análisis al último quinquenio. No toda la información de años previos se encuentra digitalizada, ni procesada con la metodología actual, por lo que su obtención y comparación se volvieron imposibles para los alcances de este estudio.

Se recogió tanto información cualitativa como cuantitativa. Para obtener esta última se efectuaron dos reuniones con el personal de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO). La primera fue una actividad introductoria, en la cual se expusieron los objetivos de la investigación, se analizaron las posibilidades de apoyo por parte del Organismo y se definieron los datos por recabar. La segunda fue una entrevista semiestructurada y focalizada (Abarca-Rodríguez, 2012), para conocer en detalle la información disponible y probar las preguntas que se utilizarían en el proceso cualitativo.

Para reunir la información cualitativa se llevaron a cabo dos grupos focales en los que se aplicó un cuestionario semiestructurado (Abarca-Rodríguez, 2012). El primero de ellos se efectuó con personal de reciente incorporación al contingente de investigadores asignados en todo el territorio nacional. El segundo se realizó con jefaturas y cargos gerenciales de todo el país. En ambos casos se elaboró una lista de criterios para la selección de las y los participantes que fue remitida a la Dirección General, para que esta hiciera la escogencia.

Al iniciar cada sesión se hizo énfasis en la necesidad de que las personas hablaran con sinceridad y se les garantizó total confidencialidad. Las actividades fueron realizadas

con permiso o fuera del horario laboral y en las instalaciones del Consejo Nacional de Rectores, es decir, en un “espacio neutral”. Ambas reuniones fueron grabadas, pero solo en audio, con la idea de que la ausencia de registros del lenguaje no verbal asegurara a los participantes la mayor discreción posible.

Como guía para la conversación sobre los temas de gobernanza se utilizó el *Code of Corporate Governance* de la policía del condado de Cheshire, Inglaterra (Cheshire, 2014). El diálogo giró en torno a los temas de capital material y social, control interno, institucionalidad, transparencia en la toma de decisiones, definición de estrategias y comunicación de las mismas al personal y socios estratégicos. Las preguntas generadoras se adecuaron a cada asunto hasta que el tema estuviera agotado, o de manera natural se pasara al siguiente. Si bien este protocolo inglés fue un punto de partida, establecido arbitrariamente para motivar la discusión, en el transcurso del estudio se encontró que el enfoque usado por la policía judicial para su reforma se inspiró en los procesos llevados a cabo en Chile y Colombia¹⁶.

Agenda de investigación futura

La investigación que se propone a futuro está centrada en dos preguntas: i) ¿por qué la mayoría de los casos no terminó en una denuncia judicial ante un juez y cuáles fueron las alternativas de cierre que tuvieron? y ii) ¿cuáles son las características de esos casos no resueltos? Para profundizar en estos temas se requeriría un análisis cualitativo por medio de un muestreo de denuncias.

Además se recomienda estudiar el desempeño del OIJ con datos diferenciados por tipos de delito y por dependencias, que resultan más relevantes como insumo para la petición de cuentas por parte de la ciudadanía. Se espera que esto sea posible pronto, cuando los sistemas de gestión hayan sido totalmente desarrollados y todas las delegaciones puedan generar reportes con ese nivel de detalle.

¹⁶ Los elementos conceptuales que se han incorporado de lleno en la capacitación de los mandos policiales del OIJ provienen, fundamentalmente, del desarrollo académico hecho por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y, en menor grado, de la Policía Nacional de Colombia.

► Insumos

El **insumo principal** de este capítulo es la ponencia *El desempeño del OIJ en un contexto de incremento y cambio cualitativo de la criminalidad en el país*, de Rodrigo Antonio Campos.

► Créditos

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro-Redondo.

Edición técnica: Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

Asistente de investigación: Luis González.

Lectores críticos: Carlos Torres y Constantino Urcuyo.

Revisión de cifras: Mario Herrera.

Ilustraciones: Luis González.

Participantes en el taller de consulta: José Manuel Arroyo, Walter Espinoza, Daniel González, Nancy Hernández, Sandra Madriz, Michael Soto, Carlos Torres y Adolfo Valverde.

Un agradecimiento especial a las personas participantes en los grupos focales.

Se reconoce el apoyo del personal de la Oficina de Planes y Operaciones y la Dirección General del OIJ, en particular de Randall Zúñiga y Adolfo Valverde, para el acceso expedito y la interpretación de la información.

