



ESTADO DE LA JUSTICIA

SEGUNDO INFORME ESTADO DE LA JUSTICIA

EL DESEMPEÑO DEL OIJ EN UN CONTEXTO DE INCREMENTO Y CAMBIO CUALITATIVO DE LA CRIMINALIDAD EN EL PAÍS

Investigador:
Master Rodrigo Antonio Campos Cordero

Septiembre, 2016



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el II Informe Estado de la Justicia en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, el OIJ ha visto un incremento importante en la demanda del servicio, aunado a la absorción de funciones de distinta naturaleza, el ejemplo más notorio: el volumen del recurso destinado gestionar temas propios del sistema penitenciario.

La orientación que la gestión le ha dado a las iniciativas de mejora se enfoca en la gerencia y la calidad de los procesos policiales, sobrecargando a las jefaturas. Se han postergado temas como el acceso a la información de cada usuario sobre su denuncia.

Los cambios motivados por un contexto con hechos criminales muy distintos, no son homogéneos en todas las instancias, lo cual genera disparidad en algunos de los procesos. Tal es el caso de que la ausencia de una política de persecución criminal por parte del MP, que afecta el volumen de casos tramitados.

Para abordar problemáticas más complejas deberá realizarse una revisión de cada departamento especializado de investigación, pues la sola aprehensión de redes criminales implica un abordaje más integral que el que se pueda dar desde áreas de competencia segregadas artificialmente.

Existen varios controles a diferentes niveles institucionales, sin embargo, la información disponible desde los controles disciplinarios es indicio de poca sistematización en los procesos. Por otra parte, la información disponible en la página web necesita un mayor desarrollo para acercar la institución al ciudadano.

Con respecto a la gestión, varias son las características más visibles: la formación policial es uno de los procesos que debe mejorarse de manera sustancial, existen iniciativas de mejora que aún deben consolidarse en el tiempo, no hay planes de relevo generacional, ni de contingencia en áreas sensibles cuyo personal es limitado y pronto se enfrentarán al dilema presupuestario entre la profesionalización o los incentivos salariales.

Descriptores

Poder Judicial, gobernanza, control político, control interno, rendición de cuentas, investigación criminal, política criminal.

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	2
Descriptores	2
Introducción	4
Problematización del tema y marco conceptual	6
Abordaje metodológico	9
1. Contexto en cambio cualitativo	12
1.1 Una nueva criminalidad.....	13
1.2 El OIJ en el contexto	15
1.3 Una mirada a lo interno del OIJ	18
2. Ruta de un caso	22
Paso 1: La denuncia.....	22
Paso 2: La asignación del caso a los agentes	26
Paso 3: Investigación.....	27
Paso 4: Informe	31
3. Gobernanza del OIJ	39
3.1 Controles internos	40
3.2 Controles externos.....	44
3.3 Talento humano.....	53
3.4 Rendición de cuentas.....	57
Conclusiones	58
Hallazgos	58
Desafíos	59
Seguimiento.....	60
Bibliografía	61

Introducción

Tal y como se mencionó en el Primer Informe del Estado de la Justicia, “el Poder Judicial ha sido clave para la democracia costarricense” (PEN: 2015, p. 36), en donde la investigación académica multidisciplinaria, bastante joven en el contexto costarricense, se ha constituido en una herramienta diagnóstica de capital importancia para fijar la atención en aspectos críticos de la gestión institucional.

Se partió de la realidad descrita en el I Informe, donde la investigación especializada para el estudio del enorme y variado conglomerado judicial, era escasa y no permitía establecer una línea de base para conocer la gestión. También se consideró como antecedente el proceso de cambio y autoreforma que en el conglomerado judicial se gesta desde hace unas dos décadas. Para la particularidad del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), se partió de las mismas premisas, con el fin de brindar un marco para sistematizar científicamente lo que se tuviera al interior, hasta donde los datos así lo permitieron.

Conocer cómo se desempeña la única policía judicial y con atribuciones de represión en Costa Rica, requirió de una aproximación desde diferentes flancos. En primer término, se establecieron algunos conceptos claves y de uso generalizado en el análisis y gestión algunos de los cuerpos policiales con trayectoria de larga data y sistematización de su gestión a través de publicaciones científicas. A través de ese prisma conceptual, se observó la gestión institucional, tratando siempre de aprehender las relaciones con las otras entidades y los actores incidentes en su determinación y trayectoria. En cada paso se aportó la valoración cualitativa que sopesó los rasgos observados.

Considerando lo amplísimo del entramado institucional dentro del Poder Judicial, fue necesario delimitar el ámbito de estudio a partir de su propia organización interna, de manera tal, que fuera factible alcanzar los objetivos de interés para esta investigación. A su vez, los resultados que aquí se señalan, son aplicables exclusivamente en el contexto institucional compuesto por las siguientes instancias dentro del OIJ:

- Administración
- Asuntos Internos
- Secretaría General
- Oficina de Planes y Operaciones
- Departamento de Investigaciones Criminales
- Delegaciones, Subdelegaciones y sus dependencias regionales

La selección de dependencias dentro del conglomerado institucional, obedece a varios criterios. En primer lugar, la delimitación de las instancias judiciales dedicadas a la recepción, investigación y trámite de las denuncias propios de la investigación criminal. En segundo lugar, la exclusión del estudio de los departamentos de Ciencias Forenses y Medicina Legal, cuyo funcionamiento, gestión y evolución quedarán pendientes para

futuras investigaciones, debido a lo amplio del tema. Si bien el área forense aporta una importante cuota en el desarrollo de cada investigación, lo especializado de sus múltiples áreas de trabajo, ameritan un estudio particular. Como tercer criterio, las dependencias a las que se limita el estudio, configuran las áreas decisorias en la política institucional, presupuesto, recursos y aplicación del régimen disciplinario interno. Dichas instancias son las que a fin de cuentas, facilitan o no, el acceso ciudadano a los servicios que se ofrecen desde la investigación judicial.

Dado que en el diario accionar institucional, las gestiones del OIJ se ven entrelazadas a otras dependencias, tanto en el Poder Judicial, como en las otras instituciones del sistema de administración de justicia, las vinculaciones necesarias fueron consideradas como factores contextuales y explicativos, sin desbordar las fronteras de este estudio.

Inicialmente el periodo de estudio se planteó entre los años 2005 al 2015, para así poder conocer un lapso suficientemente largo como para identificar algunas tendencias. Durante los primeros acercamientos al objeto de estudio y como se verá más adelante, se encontró que la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas y la consecuente sistematización de la información, marcan un inicio de la información disponible en formato digital a partir del año 2011 (OIJ: 2016), lo que obligó a reducir los datos presentados a un periodo comprendido por el último quinquenio. Esto no significa que la información de años previos no exista, sino que, no toda se encuentra digital, ni procesada con la metodología actual, por lo que su obtención y comparación se volvieron imposibles dentro de los márgenes de este estudio.

El presente informe trata los temas metodológicos en un primer punto de su parte introductoria. Luego, se establecen algunas coordenadas contextuales que permiten la comprensión contextualizada de las reformas observadas en la investigación. El escenario se dibuja a partir de los grandes procesos que en la sociedad contemporánea han sido identificados por la sociología y la criminología, señalando hitos en lo regional en lo nacional, para finalmente abordar la descripción institucional del OIJ.

La ruta de un caso ocupa el segundo punto del informe, describiendo los pormenores en el trabajo cotidiano de investigación y los cambios en la gerencia que van marcando pautas en la autorreforma policial. A partir de esa descripción, se señalan los espacios donde la tutela de los derechos y el fortalecimiento de la democracia, pueden o no verse reflejados en los cambios llevados a cabo desde la gerencia policial.

Previo a las conclusiones, como parte del estudio de la gobernanza se aborda el tema de los controles internos y externos del OIJ, a manera de contenedor institucional de la actividad policial represora que le caracteriza.

Problematización del tema y marco conceptual

Una vez delimitado el campo de estudio, se procedió a señalar aquellos elementos susceptibles de ser abordados desde la investigación, con el fin de plantear las preguntas y objetivos que direccionaron la actividad investigativa. En general, es poco lo que en la sociedad se conoce sobre la gestión policial del OIJ, en parte porque se trabaja con información que constituye casos en investigación, la cual, solo puede ser de conocimiento de las partes involucradas hasta que se dicte una sentencia y ésta quede en firme. Por otra parte, porque en la región Latinoamericana, la gestión policial es de muy reciente escrutinio desde el ejercicio ciudadano y como objeto de estudio para la academia.

La actividad policial del OIJ, como un engranaje fundamental para la verificación de las evidencias que sustentan muchos de los casos penales, debería estar inmersa dentro del debido proceso que el ordenamiento jurídico establece. El cumplimiento de los principios que subyacen a ese debido proceso, es lo que en la sociedad costarricense ha posicionado al Poder Judicial como un espacio de legitimada administración de la justicia.

En resumen, los principios del debido proceso, refieren a una serie de presupuestos encadenados que garantizan la concreción del Estado de Derecho y que a continuación se repasan: Retribución, no puede existir pena sin delito; Legalidad, no existe el 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; Principio de verificación, no puede haber acusación sin pruebas; Principio de contradicción, no puede haber pruebas sin defensa. Si cualquiera de estos principios no se cumple, la legalidad del ejercicio del poder de policía y de la potestad que posee la administración para incidir sobre la esfera privada de los administrados, quedan deslegitimadas. Por lo tanto, la vigencia del Estado de Derecho y su legitimidad, deben considerarse en toda acción policial (para mayores referencias al tema puede consultarse de Luigi Ferrajoli, *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*, 2011).

Tres elementos se enfatizaron a partir de lo anterior: sobre el OIJ reposa el principio de verificación, sin el cual, las acusaciones que el Poder Judicial tramita en las diferentes materias, no puede darse. En segundo lugar, la calidad de esas pruebas tiene efectos directos sobre la posibilidad de la administración de justicia para incidir en la esfera de los administrados. Tercero, las consecuencias de esta gestión incide sobre la legitimidad del sistema de administración de justicia en general y con ello sobre los fundamentos de la democracia costarricense. Para los efectos de esta investigación “Llamamos “legitimidad” (*Geltung*) de un orden a la probabilidad de que realmente ocurra que los partícipes en un acción social se guíen por esa idea” (Weber: 2010, p.114). Esta idea de legitimidad, puede orientar las acciones de las personas que ven

en el Poder Judicial, una institución dónde esclarecer la verdad de los hechos cuando un bien jurídicamente tutelado ha sido vulnerado. Si existe una probabilidad real de que se imparta algún tipo de justicia, las personas seguirán acudiendo a interponer sus denuncias y el sistema seguirá gozando de legitimidad.

Pocas veces se ha hecho énfasis en la importancia que el OIJ posee para las instituciones costarricenses, lo cual a su vez, justifica la realización del estudio y la apertura que la entidad puede y debe tener hacia la sociedad. Queda además establecido uno de los requerimientos imposibles de omitir en la gestión de la policía judicial: sus productos forman parte imprescindible para la administración de justicia. Es en este punto donde se introduce el segundo elemento general de esta investigación: el cambio cualitativo en la criminalidad. Ese cambio, cuya descripción se aproximará en los siguientes párrafos, lleva los hechos delictivos de una serie de comportamientos tipificados en la legislación y de muy fácil caracterización y reconocimiento, a actividades más difusas, entretejidas en redes locales e internacionales, con múltiples entidades participantes, con adaptación y cambios constantes.

Para lograr establecer un marco de aproximación conceptual del crimen, se tiene por una parte, la definición de delito propia del derecho penal, en donde se define como un hecho típico, antijurídico y punible. Esta concepción extraída del derecho penal, como consecuencia de un debido proceso, crean los márgenes dentro de los cuales debe ajustarse el producto de toda investigación judicial en un Estado de Derecho como el costarricense.

Por otra parte, la comprensión, análisis e investigación de los fenómenos criminales actuales, requiere de mayor amplitud conceptual durante el desarrollo de un caso, pues la búsqueda de información y evidencias debe, necesariamente, penetrar en el secreto que toda actividad criminal pretende durante su realización. Para terminar de establecer este marco conceptual donde se desarrolla la actividad policial del OIJ, se utilizó una concepción del delito a partir de las ideas desarrolladas por la Organización de Estados Americanos en su estudio sobre la problemática de las drogas: los fenómenos criminales son actividades nacional o internacionalmente consideradas ilegales, con grandes incentivos económicos, ubicadas entre los procesos lícitos y regulados y el mercado ilícito, lo cual produce daños sociales y respuestas del Estado de Derecho para enfrentarlos. (OEA: 2013, p.18).

Si bien existen otras aproximaciones desde la criminología, no es objeto de este trabajo entrar a describir los cambios que el objeto de estudio de dicha ciencia ha tenido desde sus orígenes. La sola adaptación del sistema policial a las aproximaciones criminológicas vigentes en cada periodo histórico, merece un estudio independiente que desborda por el momento los alcances del presente.

En el intento por comprender el contexto de cambio cualitativo en el cual la policía judicial realiza sus actividades, se tiene un campo de acción que aborda al delito como un fenómeno social que se investiga desde una concepción amplia para lograr determinar hechos que se apeguen a las conductas descritas en la materia penal como

lesivas. El uso de contenedores conceptuales, que en lugar de brindar una definición estática, permitan delimitar un campo de acción, donde se incluya la reacción del sistema y los elementos humanos presentes en toda la actividad policial, ayuda a visibilizar la complejidad de la situación y los entramados que forman el diario ejercicio del poder de policía. Tan solo en este particular, la realidad social le exige al OIJ una comprensión dinámica y amplia, con ajustes y cambios en la formación, la gestión y la organización policiales.

Para el análisis de los fenómenos de la delincuencia que ocurren en la actualidad – fin último de la policía judicial – se estableció un continuo entre los extremos de la definición clásica como hecho típico, antijurídico y punible y una definición más dinámica como un hecho considerado ilegal con daños sociales, consecuencias en la estructura económica y respuestas desde la institucionalidad. Uno de los daños sociales más visibles, es la corrupción que puede albergarse en el sistema de administración de justicia.

Estos cambios que el contexto social y la evolución del delito van gestando en el aparato institucional, obligan a crear control interno, control político y control democrático, todos ellos rasgos definitorios del ejercicio ciudadano en un Estado de Derecho, como lo es el costarricense. Al respecto el Primer Informe del Estado de la Justicia señaló que “En el fondo, la existencia de un Poder Judicial independiente implica que la Constitución Política – norma fundacional del Estado, que contiene el modelo político de un país y el sistema de derechos fundamentales de su ciudadanía – efectivamente se cumple, lo que a su vez es reflejo de una cultura legal madura.” (PEN: 2015, p.91-92).

Para poder concretar la independencia de los entes a cargo de la administración de justicia, es necesario que su práctica cotidiana garantice de manera transparente que se cumplen y respetan los derechos procesales. Este cumplimiento debe estar sujeto a una auditoría ciudadana mediante los mecanismos institucionales pertinentes y acordes a las funciones policiales. El círculo entre independencia, efectividad en la gestión, rendición de cuentas y control ciudadano, se engloba en el concepto de gobernanza que se aplica a las entidades policiales modernas.

Al respecto, Walsh y Conway apuntaron que la gobernanza engloba los procedimientos y métodos que aseguran el cumplimiento de la función policial. Lo anterior incluye la formación, implementación, determinación de prioridades, estrategias, distribución del recurso, mantenimiento de estándares y de la disciplina interna. Además se incluye, desde esta perspectiva, la interacción con otros entes gubernamentales. La gobernanza también puede ser asociada a la promoción de valores como la transparencia, responsabilidad ética, profesionalismo y cumplimiento de los estándares de respeto a los derechos humanos. No debe olvidarse el hecho de que en materia policial, las mismas acciones que protegen los derechos individuales, paradójicamente también limitan las acciones de otros individuos (Walsh y Conway: 2011, p. 62-63). De tan amplia definición, se hará énfasis en los elementos relacionados con los controles

internos, políticos y de la sociedad civil, que tiene el OIJ como policía represora en un Estado de Derecho.

Así las cosas, con las aproximaciones teóricas mencionadas y en consideración de que contó con la aceptación de las instancias decisorias, se tuvo congruencia con el ejercicio democrático, fue posible la operacionalización para la investigación y no hubo roces epistemológicos irreconciliables entre sí, se construyó el eje conductor de este estudio.

El ejercicio del poder de policía del OIJ, es fundamental para que el Estado de derecho costarricense no sea solo “un discurso que se queda en el papel, sino que se trasladan a la vida cotidiana de las y los ciudadanos porque existe una voluntad política de los actores del sistema, de cumplir las disposiciones ahí [en la Constitución Política] consagradas.” (PEN: 2015, p.92). Nuevamente, se resalta la importancia que cumple el debido proceso en el ejercicio democrático que toda institución de administración de justicia debería cumplir en su práctica.

Abordaje metodológico

Por tratarse de una investigación aplicada, cuyo fin último es proporcionar un mayor conocimiento interdisciplinario del campo en estudio, se orientó la exploración a partir de objetivos concordantes con el tema y con las aproximaciones teóricas. Así, el trabajo de campo se orientó a partir de los siguientes objetivos:

Objetivo primero:

- Trazar el proceso que sigue un caso dentro del OIJ.

Objetivos específicos:

- Describir el proceso de entrada de casos al OIJ.
- Determinar los criterios de clasificación y distribución de casos.
- Mostrar el método de la investigación criminal en la gestión cotidiana de casos.
- Descubrir los riesgos que inciden en la resolución y gestión casos durante la investigación criminal.

Objetivo segundo:

- Analizar cómo ha variado la gobernanza del OIJ ante la evolución en los fenómenos criminales.

Objetivos específicos:

- Mostrar los espacios de independencia para la gestión y decisión política en las jerarquías del OIJ.
- Describir los procesos de toma de decisión para la asignación de recursos.
- Enunciar el modelo de cumplimiento de derechos procesales vigente en los procedimientos del OIJ.

- Distinguir cuáles son los entes de control sobre la gestión externos al OIJ.
- Sintetizar la información de las causas internas, sus tipos y tasas.

La información se recabó en dos fases: una para obtener la información cuantitativa y otra para obtener la información cualitativa. En la primer fase se mantuvieron dos reuniones con el personal de la Oficina de Planes y Operaciones (OPO). La primera como una actividad introductoria, en donde se expusieron las necesidades de la investigación, las posibilidades de la institución en cuanto a la información y se definieron los datos a recabar. La segunda, una entrevista semi-estructurada y focalizada (Abarca-Rodríguez: 2012, p.107-108) para conocer la información disponible, las definiciones de cada término, conocer los detalles de cada dato y probar las preguntas a efectuar en el proceso cualitativo.

El proceso cualitativo se realizó con dos grupos focales formales, algo directivos y semiestructurados (Abarca-Rodríguez: 2012, p.162): el primero con personal de reciente incorporación a la policía judicial como parte del contingente de investigadores y asignados en todo el país. El segundo grupo focal se realizó con jefaturas y cargos gerenciales de todo el país. Para la selección de las personas participantes, el investigador realizó una lista de criterios de selección para ambos casos. Tales criterios fueron enviados a la Dirección General del OIJ, desde dónde se seleccionaron los participantes. En la introducción a cada sesión, se comunicó la necesidad de contar con información sincera y se garantizó total confidencialidad para asegurar una participación de mayor calidad. Las actividades fueron realizadas con permiso o fuera del horario laboral y en las instalaciones del Consejo Nacional de Rectores, con el fin de contar con un espacio neutral. Cada sesión fue grabada solamente en audio para no contar con registros del lenguaje corporal y no verbal, ello con el fin de garantizarle a los participantes la mayor discreción posible, en aras de obtener sus interpretaciones lo más cercanas a los hechos.

Como guía para la conversación de los temas de gobernanza durante los grupos focales, se utilizó el *Code of corporate governance* de la policía del condado de Cheshire de Inglaterra (Cheshire Police: 2014). La conversación versó sobre los temas relativos al capital material y social, control interno, interiorización de la institucionalidad, transparencia en la toma de decisiones, estrategias definidas y comunicación de las mismas con los socios estratégicos y personal a cargo. Las preguntas generadoras se adecuaron a cada punto hasta que el tema estuviera saturado o bien, de manera natural se pasara al siguiente. Si bien, ese fue un punto de partida, definido arbitrariamente para motivar la discusión, en el transcurso de la investigación se encontró que las escuelas de pensamiento usadas por la policía judicial para su reforma, proceden de países como Chile y Colombia. En ambos casos, la cooperación internacional de ambos países en materia policial, ha colocado personal formado en cada cuerpo policial costarricense, todos ellos con acceso a material escrito gratuito, que las policías usan con frecuencia. Es cierto que este tema posee muchas implicaciones, sin embargo, queda planteado para ulteriores investigaciones, dada su amplitud y complejidad.

Las preguntas de investigación que orientaron la recolección de información fueron las siguientes:

Preguntas generales:

- ¿Cómo se procesan los casos dentro del OIJ para garantizar tutela efectiva de derechos, como primer eslabón del proceso penal?
- ¿Cómo ha variado la gobernanza del OIJ para cumplir con sus funciones en un contexto de cambio en la naturaleza y frecuencia de la violencia en el país y cuáles son los mecanismos de control democrático sobre este órgano de seguridad?
- ¿Cuáles son los sistemas de seguimiento y mejora de la gestión?

Preguntas específicas

- ¿Qué ruta sigue una demanda recibida ante el OIJ?
- ¿Cuáles son las posibles formas de terminación?
- ¿Cuáles son las características de los procesos dentro del OIJ: duración, tipos penales, perfiles de usuarios, frecuencia?
- ¿Se pueden identificar riesgos a la tutela de derechos en este proceso?
- ¿Cuál es el modelo de gobernanza que opera en el OIJ?
- ¿Cómo han evolucionado los mecanismos de gestión del OIJ en los últimos 10 años?
- ¿Cuáles son los mecanismos de control democráticos y cómo funcionan?
- ¿Cuál es la naturaleza de la cooperación internacional recibida por el OIJ?
- ¿Cuáles son los problemas de fondo en la gestión?
- ¿Qué soluciones probadas en otros contextos nacionales o internacionales son viables?
- ¿Cuáles son los riesgos y desafíos específicos para la gobernanza?
- ¿Qué indicadores viables de la gestión basados en la investigación pueden ser usados?

Con el planteamiento de la investigación esbozado en los párrafos precedentes, se procedió a la sistematización de los datos obtenidos de acuerdo a los objetivos planteados.

A continuación se presenta una contextualización que sirvió como marco para el análisis posterior y una presentación del OIJ dentro de su entramado institucional, se procedió al abordaje de los objetivos. Para el abordaje de los objetivos en un primer apartado se detalla el camino que sigue una denuncia al ingresar al OIJ, cuáles son sus posibles resultados y sus salidas, así como las métricas utilizadas para su gestión. El segundo apartado tiene que ver con los elementos gerenciales y estratégicos vinculados con la gobernanza que se detalló en los elementos conceptuales.

1. Contexto en cambio cualitativo

Antes de hacer la necesaria reflexión sobre el crimen que constituye el objeto de estudio de la policía judicial, debe señalarse que, aunque no es el objetivo de esta investigación, fue necesario retomar elementos teóricos que a manera de coordenadas ayudaron a definir el panorama concreto de la policía judicial. Si bien la ponencia no es sobre el crimen, el hecho de que la policía judicial investigue los eventos denunciados como tales, implica una necesaria aproximación a esa realidad social.

El escenario global, percibido a través de los mercados financieros, las corporaciones transnacionales, la división global del trabajo, la política exterior, el acceso a la información, las redes sociales, los noticieros internacionales y las comunidades de sentido, han puesto en entre dicho la capacidad del Estado como institución que regula las relaciones a lo interno de un territorio. No obstante y al menos por el momento, el Estado “sigue estando al cargo de la ley y el orden público dentro de su territorio y continúa siendo considerado responsable de cómo se lleve a cabo esa función” (Bauman: 2010, p. 174). Dentro de ese Estado, la manera como se desarrolla cada actividad se describe en la normativa, la cual en las últimas décadas tiende a liberar de su tutela al mercado y sus externalidades. Por otra parte, las instituciones como el OIJ, dentro de su actividad contradictoria de tutelar y limitar actividades humanas, cuentan con procedimientos cada vez más definidos para comprender realidades cada vez más difíciles de delimitar. Por ello, en las páginas siguientes se hace un intento de delimitación de esa realidad que contextualiza al crimen.

Esta mundialización de diferentes esferas de la sociedad afecta también a los fenómenos criminales que, al igual que el resto de actividades humanas interconectadas a las redes globales, se presentan ahora como “peligros que son no calculables por principio [y que además] surgen en un escenario que es irregular por principio y en el que las secuencias interrumpidas y la no repetición de secuencias son la regla y la falta de norma, la norma” (Bauman: 2010, p. 128). Así de amplio y difuso es el escenario global en donde se afincan organizaciones criminales transnacionales y Estados nacionales. Es justamente por el escenario global donde se dará inicio a la descripción del nuevo crimen, cuyos efectos podrían concretarse en nuevos tipos de gestión policial. Estos efectos son el objeto principal de la investigación, por lo que la atención se centrará en ellos.

1.1 Una nueva criminalidad

Enfocando la atención sobre el crimen organizado, según algunos estudios, prácticamente todos los países del mundo se encuentran afectados en alguna medida por el fenómeno (de la Corte y Giménez-Salinas: 2010, p. 37). A lo interno de cada país se pueden hallar organizaciones de diferentes alcances y vocaciones, dedicadas a actividades exclusivas o con capacidad para adaptarse a las circunstancias, todas ellas con capacidad de crecer según el mercado negro lo haga. Lo novedoso de la dinámica, radica en que “la criminalidad deja cada vez más los márgenes para instalarse en el centro de los sistemas económicos y políticos globales” (Calderón Cedillos: 2015, p.180). Por lo tanto, el fenómeno criminal es cualitativamente cambiante, indefinible y si se quiere, en estado de liquidez que adopta la forma de cada contenedor social que invada. Como consecuencia de esto, cabría esperar que la gestión y actividad policiales “contemplan de manera más sistemática la multidimensionalidad que ha adquirido el fenómeno” (Calderón Cedillos: 2015, p.193) y se incorporen a la gestión al menos la misma capacidad de adaptación y comprensión de escenarios cambiantes.

Para Cortés y Amiguetti, aunque no es posible establecer una teoría general que dé cuenta de la nueva criminalidad, sí es posible observar algunas nuevas tendencias como la transnacionalización de un crimen que desbordan las fronteras, una mayor proliferación de estructuras en red o redes adaptables, flexibles, resilientes, capaces de mantenerse en el anonimato, con posibilidades de subcontratación de trabajos específicos, uso de tecnologías de información, legitimación y explotación del capital generado (p. 380-394). Así, se puede decir que la nueva criminalidad enfrentada por el OIJ, posee las mejores estrategias que el mercado pueda ofrecer a cualquier empresa, con grandes posibilidades de adaptarse a un contexto que no le logra definir con mucha precisión. Esto representa un cambio cualitativo que no estuvo antes en la historia, pues la marginalidad y definición de tareas y estructuras eran características comunes del crimen en el siglo anterior, pero no así en el contexto actual.

Acercando el enfoque a la región Latinoamericana, la definición difusa del crimen en las legislaciones vigentes, ha generado que “en vez de clarificar y dirigir los esfuerzos de inteligencia y represión de los estados hacia el desmantelamiento de operaciones y activos de organizaciones criminales que generan altos niveles de violencia, ha creado más bien una mayor incerteza jurídica que lleva al abuso de autoridad y a violaciones de derechos humanos” (Cortés y Amiguetti: 2015, p. 127). Lamentablemente, la región se caracteriza por abusos en el ejercicio del poder de policía que intentan desacertadamente combatir un fenómeno inaprensible con las metodologías tradicionales y el uso exclusivo de la violencia que ostentan los Estados a través de sus cuerpos policiales.

En el ámbito nacional, los noticieros, la política partidista, y el discurso plasmado en las opiniones publicadas, dedican una buena parte de su espacio a la información y opinión sobre sucesos. Así, “el discurso sobre la criminalidad conlleva necesariamente a tasas de criminalidad más altas. Cuánto más reporten los medios de comunicación la criminalidad y las acciones que emprende la política en contra de ella misma, cada vez

más delitos serán detectados. Esto a su vez llevará a la prensa hablar sobre la ola de criminalidad, la cual inducirá a la sociedad a exigir ley y orden; y esto por consiguiente, hará que los políticos incrementen las acciones y las penas de nuevo.” (Huhn: 2012, p. 109). Si bien aún está pendiente para la sociología jurídico – penal en Costa Rica, el estudio de las respuestas del derecho en este particular, sí se puede mencionar que, sólo en el periodo de este estudio se aprobaron alrededor de dos leyes por año modificando sanciones penales y temas relacionados (ver leyes números 9271, 9177, 9135, 9082, 9078, 9048, 9021, 8980, 8929, 8754 y 8720), sin contabilizar las que desde otra área del derecho imponen sanciones perseguibles en materia penal (por ejemplo las leyes de tránsito y de maltrato animal), ni la ratificación de nuevos instrumentos internacionales que puedan derivar acciones que requieran de la persecución policial. Esta respuesta legislativa que utiliza “los recursos punitivos como instrumentos de estabilización del sistema social, de orientación de la acción y de institucionalización de las expectativas, prescinde completamente de la eficacia instrumental que aquellos pueden poseer para la solución de los problemas sociales” (Pavarini: 2006, p. 121). Como consecuencia, además del cambio cualitativo en el crimen, se da un cambio cuantitativo que se genera por la mayor detección de eventos y por la mayor tipificación de conductas como instrumento en mayores espacios sociales.

Ahora bien, todo este cambio no queda solo en lo global, institucional, regional, o nacional, sino que también tiene su impacto en la esfera de lo subjetivo. Los cambios en el contexto, tienen como consecuencia cambios en la individualidad, en la manera como los sujetos, ya sean operadores del sistema de administración de justicia o dedicados a actividades ilícitas, comprenden su mundo y se adaptan a él. “Sucede entonces que las personas interiorizan esa realidad social objetiva y de forma subjetiva, la reproducen continuamente. Los sujetos en los entornos del mercado criminal materializan este ciclo, utilizan las herramientas que brindan el conocimiento social y el lenguaje, para reproducir las actividades propias intrínsecas a su rol y esquematizan pensamientos ligados a su conciencia, estas características le orientan su funcionamiento individual, dentro del grupo social gracias a las tipificaciones que fluyen de forma permanente y que se hacen “ciertas”.” (Policía Nacional de Colombia: 2015, p. 262). Los cambios en el crimen, ya no quedan solo en la periferia de las sociedades, ahora se encuentran en el cambio del accionar de quienes se encuentran de diversas maneras vinculados al tema. En consecuencia, el accionar de los funcionarios del OIJ, no sólo responde por la puesta en práctica del debido proceso, sino que también, tiene profundas variaciones dadas por lo que los individuos asumen como cierto en su interiorización del rol de policía judicial.

Hasta este punto, se ha establecido un marco contextual de lo general a lo subjetivo. Sin embargo, para una mejor comprensión del desarrollo del OIJ en su historia, se referirán a continuación algunos datos pertinentes.

1.2 El OIJ en el contexto

Para iniciar este apartado, es necesario conocer los orígenes del OIJ. Antes de su creación, Costa Rica contaba con la Dirección de Investigaciones Criminales (antecedente de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional del Ministerio de la Presidencia, del extinto Centro de información de la Fuerza Pública y el actual Departamento de Inteligencia Policial del Ministerio de Seguridad Pública), además de la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural (actual Fuerza Pública), ambas dedicadas a la prevención. Todas estas policías pertenecían y pertenecen al Poder Ejecutivo.

La creación del OIJ tuvo la particularidad de llevarse a cabo a través de dos leyes: la primera, la ley 5229¹ – que tan solo constaba de tres artículos y cuatro disposiciones transitorias – hacía una pequeña reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial y planteaba al OIJ como un “auxiliar de los tribunales penales en el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables”. 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 enviaría a la Asamblea el proyecto de Ley Orgánica para el OIJ.

En su exposición de motivos, el proyecto establecía como su fin la creación de un organismo técnico que se hiciera cargo de las labores de una policía represiva, investigadora de los hechos delictivos ya cometidos. En la discusión legislativa se insistió en el carácter auxiliar de la administración de justicia de este nuevo órgano, en tanto se señalaba que la policía común no contaba con las capacidades necesarias para investigar delitos. En ese sentido, se enfatizaba la necesidad de contar con un cuerpo técnico-profesional que asumiera estas tareas, de manera que el empirismo lesivo de derechos ciudadanos que había imperado hasta entonces acabara. Para ese entonces, en los litigios las únicas pruebas que se presentaban eran las que las partes involucradas podían aportar.

Cabe resaltar el argumento esgrimido por la Unión Nacional de Abogados, que señalaba la urgente necesidad de sustraer las labores de investigación de delitos de los vaivenes de la política partidista, que con motivo del cambio de gobierno les afectaban. Finalmente, la aprobación del proyecto tiene lugar vía resello, en tanto el Poder Ejecutivo veta la iniciativa por una supuesta violación del principio de separación de poderes contenida en uno de los transitorios, la cual no es aceptada por la Asamblea, quién finalmente aprueba la ley el 12 de diciembre de 1973.

Fue con la ley 5524² que la policía judicial empezó a consolidarse. 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 15

¹ Ley 5529 Reforma LOPJ para Crear el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de 12 de diciembre de 1973

² Ley 5524 Orgánica del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) de 26 de abril de 1974

capítulos. Éste es presentado el 28 de noviembre de 1972 (cuando aún se encontraba en trámite el proyecto 5524) y en su exposición de motivos se plantea la necesidad, en el marco de las reformas penales-institucionales de la administración de justicia (la puesta en marcha planes de reformas penitenciarias, la promulgación de un nuevo código penal, la elaboración de un proyecto de Código de Procedimientos Penales), de la creación de una policía judicial que contara con independencia judicial y con los medios materiales suficientes para cumplir en forma científica, imparcial y honesta la función del descubrimiento y averiguación de los delitos. Al mismo tiempo, se insiste en que el nuevo organismo no va usurpar ni duplicar funciones de los cuerpos policiales dependientes del Poder Ejecutivo. Finalmente, se plantea la diferencia y la necesaria separación que debe existir entre la policía preventiva (que es la policía administrativa a cargo del Poder Ejecutivo) y la policía represiva (que sería la policía judicial a cargo del Poder Judicial). Sin grandes cambios en el texto original, el proyecto es aprobado el 26 de abril de 1974.

Por otra parte, en un primer momento USAID (Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos) se oponía al proyecto, en tanto se encontraba en desacuerdo con poner bajo el control de órgano civil como lo era la Corte Suprema, al nuevo organismo. Sin embargo, se plantea que la verdadera razón era el nombramiento del personal de confianza del organismo (Urcuyo, 1978). Sin embargo, posterior a su creación, la agencia estadounidense va tener una influencia notable sobre el nuevo organismo, lo que se evidencia a partir de la asistencia del subdirector del organismo a una reunión de jefes de policía organizada en Miami, el entrenamiento recibido por dos agentes por parte de la DEA (Drug Enforcement Administration), así como el estrecho vínculo con la Policía Judicial venezolana, encargada en aquel momento de controlar la guerrilla urbana en Caracas.

Si bien el modelo costarricense es bastante particular en América Latina, recordemos que se trata de una región en donde la independencia de los poderes se ha visto puesta en riesgo durante varios periodos. Durante los años en los que en OIJ fue creado, América Latina vivía un etapa en donde “La ampliación arbitraria de la jurisdicción militar entre la población civil y la negativa a revisar la constitucionalidad de los actos de la dictadura representaron una trasgresión brutal de las tradiciones jurídicas continentales” (G. Manrique: 2009, p. 236). Fue en ese contexto donde los diferentes actores que promovieron la formación del OIJ, coincidieron en la necesidad de obtención de la prueba científicamente procesada para sustentar los hechos, por parte de una policía profesional y con mayor estabilidad que las otras policías a cargo del Poder Ejecutivo.

La pertinencia o no de que el OIJ se encuentre dentro del Poder Judicial ha sido objeto de diversos debates. No obstante, hasta la construcción de esta investigación, no existen iniciativas articuladas que pretendan cambiar la situación. A partir de lo expresado en el grupo focal de jefaturas, si bien el modelo puede requerir de revisiones y ajustes, ha resultado una opción certera en el contexto político de la región, pues en la actualidad, el OIJ brinda asesoría a varios cuerpos policiales tanto a nivel nacional como regional.

En la actualidad, la pertenencia del OIJ al Poder Judicial, es interpretada por sus funcionarios como una situación que pretende garantizar el ejercicio democrático mediante el acceso a la justicia, con independencia de los resultados electorales. Sin embargo, para una arena política con las características costarricenses, la independencia total está sujeta en mayor o menor grado a los cambios en las jerarquías judiciales. Ahora bien, algunos rasgos particulares y presentes en quienes ejercen la dirección del Organismo, sí han marcado el rumbo y el énfasis que la policía ha tenido y tiene. Así las cosas, entre la integración y la independencia que el OIJ pueda tener con respecto a la Corte Suprema, según quién ocupe el cargo de dirección varía la intensidad, lo cual marca las particularidades de la gestión de cada dirección.

Como toda institución social, en donde de alguna manera se tutelan los bienes jurídicos de mayor estima, los cambios dentro del OIJ no ocurren a la ligera, sino que tras un proceso de cambio cualitativo del crimen, la institución se vio obligada a actualizarse tras más de cuatro décadas de existencia. Por otra parte, hace pocos años se generó el primer gran cambio generacional en la entidad, cuando el personal que en su juventud se integró a la Policía Judicial, se acogió a su pensión. Desde las discusiones legislativas que dieron origen a la formación del OIJ, la experiencia y honradez fueron valores de muy alta estima por parte del personal. No obstante, ello limitó en alguna medida la incorporación de valores como la profesionalización, actualización y modernización tecnológicas.

La magnitud del cambio sumada a la existencia de nuevas tecnologías y a las nuevas exigencias que plantea la persecución criminal abrió espacios para que se gestaran nuevas propuestas en la administración, el control y las tácticas operativas. No se olvide que la tecnología disponible en la actualidad era tema de la ciencia ficción a mediados de los años setenta, cuando se creó este cuerpo policial, lo cual modifica mucho el panorama. El tema se detalla un poco más en los párrafos siguientes.

El OIJ es una policía con jurisdicción en todo el país, cuyas dependencias internas son creadas mediante aprobación de la Corte Suprema de Justicia. Es un cuerpo auxiliar de los tribunales penales y del Ministerio Público, órgano acusador del sistema judicial, en el que decantan todos los productos del Organismo, como se verá más adelante.

Desde su creación ha tenido como centro de sus funciones “el descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables” (República de Costa Rica: 1974, artículo 1), lo que hizo de esta policía, el único cuerpo represivo con atribuciones en todas las materias y con un fuerte fundamento en la ciencia aplicada a la investigación criminal.

1.3 Una mirada a lo interno del OIJ

Cuando se fija la atención en el sistema policial costarricense, sobresale el hecho de que existen múltiples cuerpos policiales, todos ellos con diferentes funciones y atribuciones. Varios de ellos se ubican dentro del Poder Ejecutivo, específicamente en El Ministerio de Gobernación, Seguridad Pública y Policía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Además, muchos gobiernos municipales cuentan con sus propias policías, dentro de las cuales la formación, especialización y tamaño son sumamente diversos (van desde los 2 hasta los 600 efectivos en un solo cantón). Al momento de esta investigación, el país contaba en total con 36 cuerpos policiales y sólo uno de ellos, pertenece al Poder Judicial: el OIJ.

Las funciones y atribuciones que la normativa le ha otorgado al OIJ, así como su jurisdicción nacional y la complejidad de la problemática delincencial que atiende, ha propiciado un crecimiento y especialización importantes. A continuación se mencionan de manera resumida las dependencias que componen esta corporación policial.

La Dirección General cuenta con las dependencias de Administración del OIJ, Oficina de Asuntos Internos y la Oficina de Prensa. Para el año 2011 dicha dirección contaba con 34 funcionarios, 45 en el 2012, 46 en el 2013, 49 en el 2014 y 1.538 en el 2015. Este aumento tan abrupto para el último año de la serie, se debió a una política de reorganización interna, en la cual se implementaron métricas que permitieron asignar el personal de manera proporcional a la demanda de trabajo en cada dependencia de investigación criminal, tal como se detalla a continuación.

Para alcanzar esa reorganización, fue necesario trasladar 1500 puestos a la Dirección General para que desde allí se reasignaran a las dependencias que los requerían, sin la necesidad de requerir aprobaciones de jefaturas regionales. No se realizó el traslado de todos los puestos, pues se requería mantener estabilidad y continuidad en cada dependencia, solo se movilizaron aquellos necesarios para equilibrar las cargas de trabajo de acuerdo a las mediciones que más adelante se detallarán. Según se detalló en los grupos focales realizados, para la re-asignación del personal se consideraron inicialmente aspectos como años de servicio, estado civil, nivel académico y deseo de cambiar de área de trabajo. Hecho lo anterior, se recurrió al traslado obligado de unos pocos casos y que, según los relatos expresados en los grupos focales, fueron pocas las situaciones excepcionales por esta vía.

La Secretaría General del OIJ es la dependencia que tiene a su cargo el archivo criminal, el depósito de objetos, la recepción de denuncias, el apoyo psicológico operacional, cárceles del OIJ, comunicaciones y transportes. La cantidad de personal de esta dependencia fue de 161 puestos para 2011, 270 en el 2012 donde el aumento refleja la apertura de las unidades de cárceles del primer y segundo circuitos judiciales de San José, 314 puestos en el 2013, 396 en el 2014 y 433 en el 2015. Nuevamente los principales aumentos de personal se dieron en las cárceles de los circuitos judiciales mencionados. El traslado y custodia de detenidos que ya se encuentran dentro del

régimen penitenciario y cuya presentación a los tribunales le traslada un costo del Ministerio de Justicia y Paz al OIJ. También se aumentaron 3 puestos en la recepción de denuncias y 19 en el archivo criminal y 7 en transportes.

Ese traslado de poderes y funciones las entidades policiales, quienes son las que “realmente ejercen el poder punitivo” (Zaffaroni: 2013, p.297) pone más en riesgo la legitimidad del sistema democrático que la posibilidad misma de no acceder al aparato de administración de justicia. Dentro de este argumento cabe también el señalamiento a la tendencia legislativa de criminalizar desde el aparato policial como única forma de control social.

La Oficina de Planes y Operaciones (OPO) es una instancia especializada de apoyo operativo que contiene el enlace nacional con INTERPOL, la plataforma de información policial, el Servicio Especial de Respuesta Táctica y las unidades canina, de análisis criminal, de asesoría operativa, inteligencia, supervisión, vigilancia y seguimiento y tecnología informática. Adicionalmente, como le fueron encomendadas las unidades de protección de personas, de víctimas y de testigos, con de una naturaleza muy distinta de la esencia policial del OIJ.

Dentro de las iniciativas para gerenciar la labor policial, propuestas a lo interno del OIJ, la OPO ha sido uno de los centros más importantes para la investigación, el desarrollo y la implementación de nuevas estrategias de gestión. Las aplicaciones que más adelante se detallarán, forman parte de la plataforma de información policial que, no solo es una herramienta para la investigación criminal, sino también una herramienta para la gestión policial, el control interno y la gerencia. El crecimiento en personal de esta dependencia ha sido modesto pues en el 2011 contaba con 324 funcionarios, 340 en el 2012, 345 durante los años 2013 y 2014 y para el 2015 disminuyó a 338 funcionarios. Según la jefatura entrevistada, las mejoras se han basado en crear herramientas tecnológicas que permitan hacer más y mejor trabajo con el mismo personal. Cabe señalar que esta estrategia deja poco margen para la atención de contingencias en un área vital para la medición y el funcionamiento nacional de la policía judicial.

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, albergando 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, especializada en tránsito, legitimación de capitales, penal juvenil, robo de vehículos y anticorrupción y enriquecimiento ilícito.

En términos de personal el DIC tenía 635 funcionarios para el 2011, en el 2012 contaba con 718, en el 2013 con 730, en el 2014 con 754 y con el reordenamiento implementado en el 2015 con 141. Lo anterior no significa que se haya desmantelado un departamento de tanto peso, sino que al igual que las delegaciones y oficinas que se

detallarán a continuación, cuentan con personal fijo y son reforzados de acuerdo al volumen de trabajo, ello con el fin de mantener cargas de trabajo equilibradas y manejables en para el personal investigador en todo el territorio nacional. Las ponderaciones sobre cada caso y gestión también se detallarán más adelante.

En cuando a delegaciones regionales se refiere, el OIJ cuenta con 11: Alajuela, Cartago, Ciudad Neilly, Heredia, Liberia, Limón, Pérez Zeledón, Pococí y Guácimo, Puntarenas, San Carlos y la delegación de San Ramón. Existen 8 subdelegaciones: Aguirre y Parrita, Cañas, Garabito, Nicoya, Sarapiquí, Siquirres, Tres Ríos y Turrialba. Las oficinas regionales por su parte, son 7 y se encuentran en: Batán, Bribri, Cóbano, Gracia, Osa, Puriscal y Santa Cruz. Finalmente, existen 8 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 su área de competencia. Su distribución obedece a razones logísticas de distribución de los despachos judiciales.

En suma, todas las delegaciones, subdelegaciones, oficinas y unidades enlistadas, contaban en el 2011 con 968 funcionarios, para el 2012 tenían 1042, en el 2013 eran 1107, en el 2014 eran 1147 y con la reestructuración pasaron a ser 386.

Para resumir, en el siguiente cuadro, puede observarse como el personal ha pasado de 2122 funcionarios en el 2011 a un total de 2836 en el 2015. Las dependencias fueron agrupadas para visibilizar los datos ya descritos y dejar ver el aumento del personal vinculado directamente con las funciones policiales.

Cuadro N°1
Cantidad de personal del OIJ según dependencia policial agrupada por año

Dependencia	Año				
	2011	2012	2013	2014	2015 a/
DIRECCIÓN GENERAL	34	45	46	49	1538
SECRETARÍA GENERAL DEL O.I.J.	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	1042	1107	1147	386
Total	2122	2415	2542	2691	2836
Total PJ	10545	10819	11233		
Porcentaje del OIJ dentro del PJ	20,1	22,3	22,6		

a/ Política de reorganización interna transfirió las plazas de investigadores a la Dirección General.

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Ahora bien, el OIJ no solo cuenta con funciones policiales y su plantel, sino que también cuenta con dos departamentos especializados en materia forense. Estos departamentos no son el objeto de esta investigación, pero se señalan a continuación como información contextual que ayude a comprender el panorama. Los detalles en la investigación de los departamentos de Medicina Legal y Laboratorio de Ciencias Forenses, deberán plantearse en futuras investigaciones.

Cuadro N°2

Cantidad de personal del OIJ según dependencia especializada forense por año

Dependencia	Año				
	2011	2012	2013	2014	2015
DEPARTAMENTO DE MEDICINA LEGAL	138	141	141	157	157
DEPARTAMENTO LABORATORIO DE CIENCIAS FORENSES	196	196	199	203	211
Total	334	337	340	360	368
Total OIJ	2122	2415	2542	2691	2836
Porcentaje de forenses dentro del OIJ	15,7	14,0	13,4	13,4	13,0

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Tanto Ciencias Forenses como Medicina Legal han tenido su respectivo crecimiento en el personal a cargo de las pericias. Cabe señalar que, si se obtiene la proporción de personal policial con respecto al personal en pericias, tenemos que para el 2011 la proporción era de 5,8 policiales por cada perito, mientras que para el 2015 la proporción es de 6,5 policiales por cada perito (esta proporción no incluye los datos de la Secretaría General por brindar servicio a toda la organización).

Pare enfatizar algunos puntos detallados arriba, el OIJ ha tenido en los últimos 5 años, un crecimiento sostenido en sus dependencias más operativas. Paralelo a ello, junto con el relevo generacional, se han implementado iniciativas internas que buscan una distribución del recurso humano de acuerdo a métricas desarrolladas desde la OPO.

La complejidad del Organismo es un reflejo de la complejidad de la problemática criminal que se atiende. Lo variado de sus dependencias, funciones y especialidades evidencian la reacción institucional a nuevas y más complejas de delinquir, en un intento por adaptarse a los requerimientos del contexto.

Dentro de estos procesos de crecimiento, no se encontró un programa de revisión de la estructura actual, que permita evaluar la pertinencia de cada dependencia y si se requiere de nuevas dependencias o de fusión de las ya existentes. Ejemplo de esto es que existen especializaciones en delitos económicos, legitimación de capitales,

estupefacientes, anticorrupción y enriquecimiento ilícito, siendo todas ellas problemáticas que, según la definición de crimen expuesta al inicio de esta investigación, con frecuencia se encuentran entrelazadas. El mantenimiento de feudos en el ejercicio profesional de la investigación, puede llevar a que distintas dependencias estén investigando el mismo tema desde diferentes perspectivas, o bien, puede generar que una misma organización reticular y adaptativa, sea solo parcialmente visible para departamento que la investiga. Recordemos que en el contexto actual del crimen, la adaptabilidad, secreto y resiliencia de las actividades criminales agrupadas en redes, pueden ser muy difíciles de aprehender desde constructos artificialmente parciales.

Algunos departamentos claves, como la Unidad Tecnológica Informática de la OPO poseen una limitadísima capacidad del recurso humano para investigar, desarrollar, implementar y mantener una serie de aplicaciones vitales para el resto de la organización. Todo ello en virtud de su reducido tamaño, con el cual se deben atender el servicio diario, el futuro, las capacitaciones, especializaciones, incapacidades, vacaciones, ascensos, licencias y demás altibajos de la normal gestión. Este punto se señala como una vulnerabilidad detectada en el sistema.

La presión por el servicio de pericias y otros entes encadenados al proceso de investigación criminal, así como un crecimiento que aumenta la desproporción entre funcionarios de distintas entidades, afecta en el tiempo de respuesta, o peor aún, en la calidad de las pericias, lo cual pone en riesgo el principio de verificación del debido proceso.

2. Ruta de un caso

Una vez presentadas las generalidades de la entidad, se describirá cuál es el recorrido que sigue un expediente en cada etapa de la investigación y cómo en cada etapa se garantiza, o no, el debido proceso. Tal como se mencionó páginas atrás, el Estado sigue siendo el ente responsable de la administración de la justicia, dicha incidencia en la esfera de lo individual, debe darse dentro de los límites que el debido proceso establezca. El OIJ es la entidad policial que cumple uno de los papeles fundamentales en la garantía de que el debido proceso hará de la administración de justicia, una institución con suficiente legitimidad como para que los administrados acepten sus sentencias como verdad demostrada y cosa juzgada.

Paso 1: La denuncia

La importancia de poder acceder al sistema de la policía judicial para poner una denuncia, es una de las formas de concretar el derecho a la justicia. Como se verá en los siguientes párrafos, los canales para denuncias se han ampliado hasta donde la infraestructura instalada lo permite. Toda la institución posee además, políticas de inclusión de grupos vulnerados que pretenden un acceso más equitativo al servicio.

Pero este acceso al sistema policial no perdura mucho, pues una vez se han realizado las entrevistas iniciales, el tratamiento especializado de la información aleja los resultados de las personas que iniciaron el proceso.

Existen varios canales de ingreso que alimentan los casos investigados por el OIJ, quizá el más conocido sea la denuncia contra ignorado, o simplemente “denuncia” como coloquialmente se le conoce. Este mecanismo mantiene sus puertas abiertas las 24 horas del día los 365 días del año. Se han estado implementando políticas que permitan el fácil acceso a poblaciones vulneradas (niñez, adultos mayores, indígenas) o a poblaciones que por sus diferencias de movilidad o de cualquier otra índole así lo requieren. Cada denuncia recibe un “número único”, el cual la identifica dentro de todo el conglomerado judicial y es irreplicable en tiempo y lugar.

Otro de los canales de ingreso es el traslado de denuncias que realiza el Ministerio Público (MP) a la policía judicial. Cuando una persona víctima de un hecho ilícito conoce o identifica a su ofensor, coloca la denuncia directamente en el MP, si el caso requiere de pesquisas, la fiscalía lo traslada al OIJ para que se realice la investigación pertinente. Cuando una denuncia es recibida por el MP, se le asigna de igual manera un número único.

El Centro de Información Confidencial (CICO) recibe información de actividades ilícitas en todo el país, si bien cada llamada no genera necesariamente un caso para investigación, la información se traslada a la dependencia correspondiente para su valoración. Una vez analizada puede ser desechada, incluida en una investigación abierta o bien generar un nuevo caso para lo cual se le asigna un número único al igual que en los canales ya mencionados.

Los casos de guardia y de oficio, constituyen el último canal de ingreso de casos. El tema puede presentarse cuando el OIJ, como entidad de segunda respuesta en el sistema de emergencias 9-1-1, atiende una situación dada a partir de un hecho ilícito. También puede ocurrir que en el trabajo cotidiano, cualquier investigador presencie la ocurrencia de un crimen, o bien se le dé noticia de alguno, durante cualquiera de las actividades de investigación. Al igual que en las llamadas al CICO, la información es analizada por la jefatura inmediata y puede agregarse a una investigación en curso o bien constituir un nuevo caso al que se le asigna su correspondiente número único.

Como garantía del acceso a la justicia, debe señalarse que desde el 2015 todas las denuncias son recibidas, ello aclarado por las resoluciones 2015003956 y 2015009948 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, aunque los antecedentes datan desde el año 2013. Anteriormente, algunas de las denuncias no eran recibidas por describir situaciones atípicas, lo cual generaba una nula posibilidad de resolución.

En este mismo orden de ideas, algunas denuncias cuentan con posibilidades nulas de ser resueltas, otras son interpuestas para efectos de abaratar costos en otras instituciones. Para citar algunos ejemplos, existen denuncias por contacto extraterrestre, por conspiraciones de sociedades secretas y por robo de celulares y

tarjetas de crédito que en realidad fueron perdidos u olvidados en lugares de muy diversa índole. La consecuencia de este amplio acceso es la distracción del servicio para casos con nula posibilidad de resolución. Por lo tanto, urge una política de persecución criminal que defina lo que será perseguible desde la fiscalía, con criterios claros y filtros apropiados, que lejos de limitar el acceso a la justicia, permita resolver de manera clara y expedita casos que de toda manera no tendrían un resultado diferente, dándole al usuario una pronta respuesta y no desgastando el servicio para los demás usuarios. De esta manera, tanto el OIJ como el Ministerio Público (MP) contarían con un canal abreviado de tramitación de denuncias sin posibilidad real de ser resueltas.

Si bien es un derecho del ciudadano ser informado de los resultados de la gestión, este estudio encontró que en el caso del OIJ eso no ocurre, pues las personas desconocen qué ocurre con sus casos durante el proceso de la investigación criminal. Sin embargo, a partir de la información sistematizada en los grupos focales, aunque la comunicación del investigador que atiende el caso se da en un primer momento de la investigación criminal, una vez realizado el informe final, se traslada a la fiscalía y no se le comunican los pormenores al ciudadano. El tema no es desconocido por las autoridades policiales, pues existen planes para su desarrollo dentro de las aplicaciones de gestión de mando integral. En ellas se espera obtener incluso una retroalimentación sobre la calidad del servicio recibido. Su implementación aún no se alcanza debido a que el desarrollo informático requerido aún no está en etapa de ejecución.

En cuanto a los perfiles de usuarios, en primer lugar es la disponibilidad del servicio lo que facilita la interposición de una denuncia. En segundo lugar, cuando el costo de enfrentar el sistema supera el costo del daño o lesión, la víctima suele desestimar el proceso, lo cual engrosa la cifra de criminalidad no detectada. La gravedad del hecho es otro de los factores que motivan la interposición de denuncia.

En relación a las víctimas de los delitos, según oficio N°693-OPO/UAC/S-2016, en el periodo de este estudio, poseían los siguientes rasgos: en promedio el 56,5% fueron de género masculino, 32,3% de género femenino y el 11,2% de género indeterminado.

La principal nacionalidad de las víctimas fue la costarricense con un 74,5% en promedio durante los 5 años de estudio. La segunda nacionalidad en importancia fue la nicaragüense con un 5,6%, mientras que el restante 19,9% de las personas que presentaron denuncias se ubicaron en múltiples nacionalidades, donde la más numerosa fue Estados Unidos de Norte América con un 1,1%. Muchos de éstos últimos casos refieren a turistas que requieren de la denuncia para tramitar el seguro de objetos sustraídos.

A partir del mismo informe, se desprendió que el 78% de los denunciantes eran adultos y el 22% restante se distribuyó entre adultos mayores, niños e indeterminados, siendo el grupo de los adultos mayores el más voluminoso.

Con referencia al lugar de procedencia de la víctima, la provincia de San José ocupó el primer lugar, obviamente por la concentración de población. Si bien en promedio el

40,2% de las denuncias fueron interpuestas por víctimas de tal provincia, sí se observó en el periodo de estudio, que se trata de una tendencia que disminuyó porcentualmente todos los años. La misma tendencia se observó en los datos por cantón. Adicionando al análisis que las denuncias han aumentado año con año, tal como se observa en el Cuadro 3, el hecho de que el porcentaje que representa la provincia de San José se vea disminuido, puede interpretarse como un mayor acceso al servicio desde otras partes del país. De hecho, los datos a nivel distrital señalan que existe mayor número de víctimas en los distritos de Alajuela y Limón.

Lo amplio del espectro reflejado en datos de las víctimas, en lo concerniente a género, nacionalidad, edad, y lugar de procedencia, evidencia efectividad en las políticas institucionales de acceso al servicio. Aunque éste no se encuentre en todas las localidades, los principales centros de población del país sí lo tienen.

Cualquiera que sea el canal de ingreso, una vez que un expediente cuenta con un número único, se revisa electrónicamente para corroborar que sean coincidentes las clasificaciones en cada campo. Este procedimiento se lleva a cabo desde la OPO por parte de los analistas criminales y permite a las jefaturas una asignación más acertada de cada caso, lo cual es, precisamente, el siguiente paso en la cadena. En este punto, ya se puede contabilizar como un caso ingresado al OIJ. Las cantidades por cada una de las dependencias que poseen funciones de investigación se detallan en el anexo.

Cuadro N°3
Cantidad de casos ingresados según unidad o delegación del OIJ por año

Año	2011	2012	2013	2014	2015	Crecimiento del periodo
Casos ingresados al OIJ	74678	74887	85815	85730	86779	
Porcentaje de aumento con respecto al año anterior		0,30%	12,70%	-0,10%	1,20%	13,90%
Personal por dependencia policial	2122	2415	2542	2691	2836	
Porcentaje de aumento con respecto al año anterior		12,10%	5,00%	5,50%	5,10%	25,20%

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

El aumento que se observa en los datos, con el paso de setenta y cuatro mil expedientes por año en 2011 y 2012, a más de ochenta y cinco mil y ochenta y seis mil para el resto de la serie de datos, responde a una tendencia neopunitivista en la creación de leyes, en donde toda conducta que se norma mediante ley, se reprime con cárcel. Ya en las reflexiones teóricas se hecho referencia a este proceso, tanto desde el círculo que se genera con mayor publicación de noticias sobre infracciones a un mayor número de leyes, las cuales generan mayor detección de eventos que, a su vez, motivan más leyes; como desde el uso de los recursos punitivos como mecanicismo de control social por parte del legislador. Los datos presentados evidencian la tendencia descrita. La consecuencia inmediata: la saturación de los servicios de investigación y persecución criminal.

Las iniciativas para adaptar la gestión policial al nuevo contexto, han ayudado a que se distribuyan las cargas de trabajo de una manera más equitativa, sin embargo, el aumento en el volumen de denuncias sobrepasa las posibilidades de crecimiento policial que posee el país. Debe señalarse que esta tendencia no puede reproducirse de manera infinita, pues todo sistema tiene una capacidad máxima en su estado productivo actual.

En cuanto a lo central de este punto, los canales de acceso al servicio que brinda la policía judicial, son variados y bastante cercanos para la mayoría de la población. Las políticas de inclusión muestran que aquellas persona que hacen uso del servicio son de múltiples procedencias, idiomas, sexo y edad. Tal es el acceso, que se presta para usos abusivos sin que ello tenga consecuencias para los usuarios, aunque sí signifique un importante costo para la institución.

Paso 2: La asignación del caso a los agentes

Ya entrado el caso en la maquinaria de investigación, las personas desaparecen y los criterios técnicos de gerencia son los que dominan esta etapa de asignación de casos. Si bien se trata de una de las etapas más breves, no existen iniciativas que busquen la coincidencia entre los intereses de la víctima y las cualidades del investigador. En este punto, son los criterios técnicos y la experiencia, los que determinan la asignación de acuerdo a los intereses policiales de la institución.

Retomando los pasos del proceso de los expedientes judiciales, la asignación del caso, por parte de cada jefatura coloca en escena las habilidades para la gerencia del recurso humano. Para ello, cada una de las delegaciones cuenta con independencia para su organización interna. En el caso de las más grandes, donde se cuenta con personal especializado para cada materia, los casos se asignan de acuerdo las habilidades en investigación de cada persona colaboradora, buscando el mejor rendimiento de la dependencia y utilizando las métricas institucionales para evitar sobrecargas de trabajo o rezagos injustificados.

El uso de datos que evidencien la gestión policial es una tendencia principalmente anglosajona, cuyo crecimiento más importante se dio en el último cuarto del Siglo XX. Si bien el tema aún tiene muchas aristas poco demostradas, lo cierto es que sí genera datos que aseguran la legitimidad interna y externa de la gestión policial (Sherman: 2013, p. 384).

La implementación de una metodología más sofisticada, requirió de capacitaciones al personal en temas de gerencia y todas las jefaturas participaron en diferentes actividades formativas. Ahora bien, la formación del área gerencial se adecúa a las necesidades y las reformas internas del OIJ. Sin embargo, el personal que realiza las tareas básicas de investigación, recibe en general poca capacitación para realizar su

trabajo. Los datos aportados por la Escuela Judicial, demuestran que desde el 2005 al 2015, solo 1065 funcionarios recibieron la Formación básica en Investigación Criminal. Si se considera el periodo de este estudio, solo 574 funcionarios han recibido dicha formación que consta de poco menos de seiscientas horas.

El tema de la formación del personal investigador, es de vital importancia, pues el último eslabón de la cadena de procesos que sigue un expediente dentro del OIJ está en manos de ellos. En los grupos focales desarrollados, al tratar el tema, los participantes coincidieron en la gran importancia que tiene la experiencia para orientar cada investigación, refiriéndose con desdén a la formación académica que acompañe esa experiencia.

Cuando el caso es asignado a un agente investigador, normalmente se inicia con la lectura del expediente y es la experiencia la que le dicta, principalmente los pasos a seguir. Si bien la idea de crear una metodología de investigación criminal, fue generalmente aceptada entre el personal participante en los grupos focales, la creación de protocolos de investigación para cada caso parece ser una iniciativa bastante onerosa por su dimensión, cambio constante con respecto a los nuevos tipos penales y porque la formación es un área independiente al OIJ en la que no se ha coordinado una actualización congruente con los cambios gestados y ya descritos. Esta reacción debe interpretarse a partir de lo descrito al inicio de la investigación, donde se señaló que la indeterminación jurídica en los casos más complejos han generado reacciones adversas en la región, sumándole una formación insuficiente con respecto al peso que el sistema de administración de justicia coloca sobre el OIJ, y en donde los escenarios cada vez más cambiantes, pueden ser la combinación de situaciones para que se presenten los abusos de autoridad. Si bien no todo es susceptible de ser abordado desde la gestión, el fortalecimiento del personal a través de procesos más profundos y estructurados, podría ser la vacuna contra los males regionales.

Son los intereses institucionales lo que buscan la manera de concretar la tramitación de la investigación de una mejor manera, quedando de lado los intereses y las particularidades de la víctima. Si se considera que existen algunas debilidades en la formación policial, este detalle puede generar mayor insatisfacción que el cumplimiento de plazos. Lo cierto es que la falta de información al respecto, solo permite plantear conjeturas, sin que en la práctica se hayan demostrado todos los alcances y limitaciones de estas tendencias gerenciales en la policía.

Paso 3: Investigación

La investigación es una de las etapas menos visibles para las víctimas. Al inicio se les contacta para obtener información que pueda orientar al investigador agregando nuevos detalles al expediente. Luego, el usuario pierde el contacto con su causa y los resultados de la investigación hasta que ya se encuentra como parte del expediente

judicial en la fiscalía. Durante toda la investigación, el lenguaje especializado aleja del usuario el acceso a conocer sobre su causa. Este proceso se detalla a continuación.

Una vez que el caso ha sido asignado a un investigador, se inicia un seguimiento detallado a través de las gestiones que se realizan para su resolución. Este seguimiento los va categorizando en cuatro niveles de acuerdo a un puntaje dado por las gestiones realizadas y asociadas a cada caso mediante el número único. La categorización entró a regir en el 2013 y dentro del periodo de este estudio, solo se contó con datos parciales del año de su implementación y los datos completos de los años 2014 y 2015. De acuerdo a la OPO (OPO: 2013, s.p.), los parámetros utilizados para categorizar los casos son:

Casos sencillos (D):

Caso de investigación que no reviste gran dificultad de trámite, sea porque su resolución se estima muy sencilla o porque debido a los pocos (o nulos) factores de resolución que se tienen - y pesar de los recursos que se le podrían asignar - su resolución será poco probable. Estos casos pueden ser llevados por una sola persona y su investigación no afecta el flujo normal de asignación de denuncias para quien lleva el caso.

Casos intermedios (C):

Caso de investigación que implica una considerable cantidad de diligencias para su tramitación y resolución. Se espera que este tipo de casos pueda ser llevado por una persona o pareja de investigación, con ocasional colaboración de personal de la oficina y esporádico apoyo de colaboraciones y pericias de secciones y unidades de OIJ. Su investigación no afecta el flujo normal de asignación de denuncias para quien(es) lleva(n) el caso.

Casos complejos (B):

Casos de investigación que conllevan una gran dificultad de resolución y un número grande de diligencias. Generalmente es llevado por parte de una pareja o grupo de investigación, con apoyo usual de personal de la oficina así como uso del apoyo y pericia secciones y unidades especializadas de OIJ. Se espera que en estos casos el personal de investigación esté dedicado de lleno a la tramitación del caso. Estos casos requieren aval del Jefe Regional o Departamental para considerarse complejos.

Casos élite (A):

Los casos élite son investigaciones excepcionales, cuya encomiable labor desplegada resulta ser extraordinaria y digna de ser considerada para un premio al esfuerzo. Los Casos élite son llevados por una pareja o grupo dedicado exclusivamente al caso y que involucra un gran despliegue de recursos de la Oficina y grupos especializados de OIJ. Para alcanzar este nivel los casos deben estar resueltos y con aprobación previa de la Dirección General.

Así las cosas, el control interno en el que se registra la labor investigativa, se va categorizando cada caso, pues todas las diligencias poseen una cantidad de puntos

que se suman a cada expediente y permite realizar un *ranking* nacional de todos los expedientes en investigación. Esta información, entre otras categorías, está también disponible por materia, dependencia, tipo de caso, por funcionario y por jefatura, lo cual permite un seguimiento detallado y objetivo de la gestión en cada oficina. La importancia de este registro, es que en cualquier momento, cualquier jefatura, puede observar desde su acceso al sistema, cuál es el rendimiento de sus subalternos en el manejo de los casos que los ciudadanos han interpuesto, todo ello, en tiempo real.

El valor que se le asigna a cada diligencia, es un valor ordinal que se obtiene del promedio de recursos utilizados para su finalización, el tipo de delito y los resultados obtenidos, con puntaje adicional si se resuelve en el tiempo estimado para ese tipo de casos. Los casos puede evolucionar de acuerdo a las pesquisas realizadas y con la aprobación de la jefatura pertinente. Los pesos de cada variable son revisados y redefinidos periódicamente por la dirección del OIJ con apoyo de la OPO, definiendo así el porcentaje máximo o cantidad de gestiones que se le permite a cada dependencia tener sin realizar por causas de fuerza mayor o de resorte de otra entidad. Si ese “peso vigente” es sobrepasado, los mecanismos de supervisión y seguimiento se activan en busca de una solución o de su debido trámite.

Una de las características de la implementación de esta metodología, es que permite planes de mejora constante. Una vez que un supervisor ha detectado el bajo rendimiento de una dependencia, o bien una jefatura conoce del bajo rendimiento de un funcionario, se procede a identificar las causas. Las causas del rezago pueden ser de orden interno relacionadas al funcionariado o de orden externo, relacionadas a los tiempos que entidades y dependencias externas al OIJ tardan en brindar respuesta o en gestionar lo necesario. Si las causas son internas, se realiza un plan de mejora que involucra a las personas responsables del rezago y se inicia un proceso de supervisión individualizada. Los resultados del plan de mejora son valorados por la OPO y si no son satisfactorios, la Dirección General remite el expediente a Asuntos Internos para que se tomen la medidas disciplinarias correspondientes. De esta manera el sistema de gestión y seguimiento se convierte también en un sistema de mejora continua. Los indicadores utilizados para medir el desempeño se detallan en la tabla siguiente.

Tabla N°1
Métricas utilizadas por el OIJ para medir el desempeño en las sedes policiales

Nombre	Definición	Peso vigente a/
Resolución general de denuncias	Casos tramitados de investigación que son presentados al Ministerio Público mediante informe resuelto con imputado, dividido entre todas las denuncias ingresadas en un periodo dado.	25%
Rezago de denuncias	Casos que sobrepasaron el tiempo máximo permitido (120 días naturales) sin que se haya realizado un informe.	6%
Resolución de Capturas	Órdenes de captura de personas tramitadas con informe positivo dividido entre todas las solicitudes de captura en un periodo dado.	70%
Rezago de Capturas	Órdenes de captura de personas que no han sido contestadas en el plazo de 60 días naturales desde su ingreso.	15%
Trámite de Diligencias Menores	Solicitudes contestadas de actividades afines a la investigación divididas entre la cantidad total de diligencias menores solicitadas en un periodo dado.	90%
Rezago de Diligencia Menores	Diligencias Menores que no han sido contestadas en el plazo de 30 días naturales desde su ingreso.	12%
Trámite de Informaciones Confidenciales	Informaciones que hayan ingresado al Centro de Informaciones Confidenciales (CICO) y trasladadas a la oficina correspondiente cuya respuesta al ente emisor no haya sido tramitada en el plazo de 60 días.	90%
Rezago de Indicios	Indicios que no han sido tramitados o sacados de circulación en un plazo de 150 días naturales desde que ingresaron a la oficina.	16%
Operativo	Plan policial o dispositivo de respuesta coordinado que se lleva a cabo para desarrollar una acción en procura de un objetivo específico. Conlleva el despliegue de recursos humanos y materiales para realizar múltiples tareas tales como: inteligencia, investigación, planeamiento, coordinación y logística. Para el cálculo se toma como referencia una tasa mínima de 3 operativos por cada 100 denuncias ingresadas.	3 operativos
Allanamiento	Ingreso con la orden de la autoridad jurisdiccional competente a un domicilio, oficina, edificación u otros para el registro del lugar en la búsqueda de objetos o personas relacionadas con un delito. Para el cálculo se toma como referencia una tasa mínima de 2 allanamientos por cada 100 denuncias ingresadas.	2 allanamientos

a/ refiere al máximo de tolerancia de casos en rezago por causas externas.

Fuente: Elaborado con datos de CIRCULAR N° 01-DG-16/ID 5079

De momento, dado que el método aplicado tiene poco tiempo de estar en vigencia, que su implementación es paulatina y no simultánea en todo el país y que la investigación de algunos de los casos más complejos sobrepasa el tiempo de vigencia de dicha metodología, no es posible determinar si los porcentajes de resolución se mantienen según la categorización de los casos o si existe una distribución diferente. Por el momento no es posible saber si el OIJ es más eficaz en casos más simples, en casos más complejos, o de manera equitativa independientemente del tipo de caso. Lo que sí es posible conocer, es que las métricas para la gestión han priorizado el quehacer policial, dejando aun solo en los planes institucionales, la medición de todos los aspectos relacionados con las víctimas, los usuarios y su satisfacción con el servicio.

Al finalizar la etapa de investigación, realizadas las diligencias y pericias pertinentes para cada expediente, se procede a formular un informe que puede tener uno de dos resultados: resuelto con imputado (RCI) cuando se identifica a la persona responsable del hecho, si es que la hubiere, y resuelto sin imputado (RSI) cuando no se identifica al responsable o cuando del todo no existe. Es decir, en todos los casos el tema se resuelve y se hace el traslado al MP. No existe otro canal de salida, pues únicamente la fiscalía puede resolver si formula acusación, u otra opción procesal.

Todo el tratamiento que se le da a cada caso en su etapa de investigación, es sumamente especializado en términos policiales, lo cual beneficia la gerencia, facilita el seguimiento y la medición de resultados, pero aleja el proceso de quienes lo inician.

Paso 4: Informe

El informe de la policía judicial a la Fiscalía, es el resultado esperado por la persona que interpone la denuncia, pues de él depende que la verificación científica de la evidencia, pueda sustentar los argumentos durante la etapa de juicio. En este particular, aunque los intereses institucionales apuntan a una disminución de los tiempos y una mejor utilización del recurso disponible para lograrlo, a nivel de víctimas se desconoce lo que ocurre. Los resultados no se informan a la víctima y ésta puede acceder al caso sólo cuando ya se haya incorporado al expediente en la judicatura.

Se tiene para cada caso, un estimado de duración máxima de 4 meses. Por supuesto, que dicho plazo va a depender de la complejidad en cada asunto. La vigilancia sobre el cumplimiento de los plazos, recae en las jefaturas. Es sobre la escala gerencial que recae el manejo de los recursos para que se mantengan un equilibrio entre el ejercicio del poder de policía, el acceso a la justicia y la demostración científica de los hechos.

Algunos casos, por su nivel de complejidad y cantidad de entidades participantes, alargan el tiempo de la investigación, por otra parte, muchos se resuelven en poco tiempo por carecer de indicios, por ejemplo cuando un celular perdido es denunciado como robado para abaratar los costos de reposición ante la empresa telefónica.

Lastimosamente, todos los casos requieren recursos que por su escasez, tienen un enorme costo de oportunidad que se traslada a los casos de mayor complejidad. Corresponde a la gerencia de cada unidad, distribuir los recursos de manera efectiva para garantizar el cumplimiento de las atribuciones dadas por ley al OIJ.

Como ya se mencionó, todas las denuncias son recibidas y procesadas, sin embargo, los porcentajes demuestran que no todas son resueltas, sino que solo alrededor de la tercera parte cumplen esa condición. Los casos que no reúnen los elementos necesarios para la configuración de delitos, los hechos que se denuncian de manera inexacta o con otros propósitos, todos ellos son remitidos a la fiscalía para lo que corresponda. La taxonomía de los informes se encuentra estandarizada y se describen a continuación:

- Caso: Investigación que realiza la policía, ya sea por denuncia, oficio o por orden judicial, que no se enmarca dentro del concepto de diligencia menor.
- Caso asignado: Investigación que se asigna a uno o más oficiales, para que realicen las tareas correspondientes a fin de resolverlo.
- Caso de mero trámite: Tarea en la que interviene la policía judicial para poner en conocimiento del Ministerio Público lo actuado por otra policía, u otros cuerpos de seguridad, en la atención de un ilícito. Este resultado se comunica mediante un informe. Comúnmente se le ha conocido como “patrullazo”.
- Caso no asignado por incompetencia: Caso recibido en la oficina que no es asignado, por tratarse de un hecho delictivo cuya investigación corresponde, por territorio o materia, a otra unidad policial.
- Caso no resuelto: Caso asignado que luego de realizarse la investigación criminal correspondiente, es remitido al Ministerio Público mediante un informe policial, sin que haya sido identificado el autor o los autores del hecho delictivo.
- Caso resuelto con imputado: Caso asignado que luego de realizarse la investigación criminal correspondiente, es remitido al Ministerio Público mediante un informe policial, habiéndose identificado al presunto autor o autores del hecho delictivo.
- Caso resuelto sin imputado (No delito): Caso asignado que luego de realizarse la investigación criminal correspondiente, es remitido al Ministerio Público mediante un informe policial, en el que se establece la verdad real de los hechos, sin que exista un imputado por no ser delito; por ejemplo suicidios, muertes naturales y denuncias ingresadas como delito que luego de la investigación se establece que no lo eran. De esta categoría se exceptúan las desapariciones, las cuales deben registrarse en la casilla diseñada para ese fin. No obstante lo anterior, para efectos de las oficinas, tanto los casos resueltos sin imputado como las desapariciones deben considerarse para su registro, archivo y salida como casos S.I.. En este mismo apartado se deben registrar las contravenciones que se investiguen.

Una de las variables de mayor peso, que además agrega más puntos al *ranking* y que posee buena recepción en la opinión pública, es la RCI, pues no solo individualiza la responsabilidad del hecho investigado, sino que también lo presenta ante el MP. En el

cuadro siguiente, se detalla el porcentaje de resolución de casos con imputado, por año. El detalle de las dependencias investigadoras, puede verse en el anexo.

Cuadro N. °4
Cantidad de informes Resueltos Con Imputado (RCI) y
porcentaje de resolución (%) por año

	2011		2012		2013		2014		2015		Tasa de crecimiento de RCI 2011-2015
	RCI	%	RCI	%	RCI	%	RCI	%	RCI	%	
TOTAL O.I.J.	15657	20,96	20283	27,08	21594	25,16	24040	28,15	24478	28,2	56,34

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Al observar los datos se demuestran los efectos del seguimiento, los planes de mejora constante y la identificación de las oficinas con problemas. El análisis por dependencia demostró que todos los años la oficina que posee el menor porcentaje de resolución cambia (aunque puede reaparecer como en el caso de la sección de robos), evidencia de que se detectan los problemas. Por otra parte, la evidencia de que los problemas se atienden, se encuentra en el hecho de que en el 2011 la oficina con menor porcentaje de resolución fue la sección de robos con un 8,8%, cinco años después la oficina con menor porcentaje de resolución fue la sección de asaltos con un 17,1%. El piso en porcentajes de RCI se ha elevado a poco más del doble.

El mismo fenómeno se puede observar en el techo de los porcentajes de RCI. Para el 2011 la oficina que más resolvía en esta modalidad era penal juvenil con un 64%. A partir del 2012 se disputa el primer lugar en RCI con la sección de delitos informáticos que en algunos casos ha logrado resolver más de los casos ingresados debido a rezagos en el circulante de expedientes, lo cual ya se está atendiendo para ser reducido al mínimo en un futuro cercano.

Interesa resaltar dos elementos generales de este tema. Primero, la media en RCI, ha pasado en cinco años de un 20% a un 28,2%. Segundo, se cuenta con información general, específica y veraz del trámite y resolución de casos. Como ya se mencionó, este tipo de datos mejoran la legitimidad de las estrategias policiales, aunque se desconozcan todas las implicaciones y efectos, pues se carece de datos fiables que retraten de mejor manera la criminalidad (Sherman: 2013, p. 384).

Esta mejora en los porcentajes de RCI del OIJ, tiene efectos en todo el sistema de administración de justicia, pero impacta directamente a la fiscalía. Para el 2011 se remitieron 6711 detenidos al Ministerio Público. Esa cifra aumentó a 9308 en el 2015. El hecho de que se trate de personas detenidas, implica que las instancias posteriores en la cadena de procesos judiciales tienen una mayor demanda del servicio, la cual debe satisfacerse prontamente por la naturaleza de los bienes jurídicos afectados con la detención.

Los números absolutos de personas detenidas por oficina se presentan en el anexo. De allí se extrae que los lugares con mayor demanda del servicio acusatorio del MP, a saber: Limón, San José, Puntarenas, Alajuela, Heredia, Cartago y Guápiles. El total de

detenidos se presenta a continuación. El aumento en policías, no corresponde todos los años a un aumento en la cantidad de detenidos.

Cuadro N. 05

Cantidad de policías del OIJ, detenidos y población privada de libertad, por año

	Año					Total periodo
	2011	2012	2013	2014	2015	
Personal en dependencias policiales	2122	2415	2542	2691	2836	
Promedio de detenidos por policía	3,16	3,28	3,01	3,44	3,28	
Detenidos por año	6711	7929	7641	9255	9308	40844
Población privada de libertad	12 154	13 039	13 692	13 903	13 315	
Porcentaje de detenidos del OIJ y privados de libertad	55,2	60,8	55,8	66,6	69,9	

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

No todos los detenidos ingresan al sistema penitenciario como resultado de la investigación. Muchos de ellos se encuentran privados de libertad, tanto por haberse dictado prisión preventiva como por tratarse de personas con conductas reiteradas y que enfrentan varios procesos. Sin embargo, no es posible determinar cuántos casos con exactitud se encuentran en cada estado. La limitación se debe a que no existe un mecanismo interinstitucional en el que el OIJ pueda consultar si la persona imputada está en ese momento en algún centro penal y a su vez el Ministerio de Justicia pueda comprobar diariamente si las personas privadas de libertad son requeridos por otra autoridad. Si bien, existen iniciativas para alcanzar el tema, la automatización de este proceso aun no es una realidad.

Todos estos detenidos representan personas, que tampoco son una prioridad en la construcción y desarrollo de métricas para la gestión. Como si fuera poco, tampoco se trata de una población que represente a todos los estratos de la sociedad, sino que, en cuanto a la población en centros penales, la selección del sistema se deja ver al analizar las características de dicha población. Según el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), en el 91,8% de los privados de libertad tienen secundaria incompleta o menos. Tres cuartas partes de los privados de libertad tienen hijos y el 53,5% de esos hijos son menores de 15 años. Solo el 4,1% de los privados de libertad ha terminado el colegio. El 57,1% de los privados de libertad tenían un ingreso promedio inferior a los 300 mil colones antes de perder su libertad. Solo el 15% de los varones privados de libertad están ahí por infracción a la ley de psicotrópicos. El 73,6% de los varones que consumen drogas dentro de una cárcel, ya lo hacía antes de ser ingresados al centro

penal (ICD: 2015). Estos datos señalan a estratos socio económicos más susceptibles de ser encarcelados o por lo menos, sectores a los que es más probable imputar.

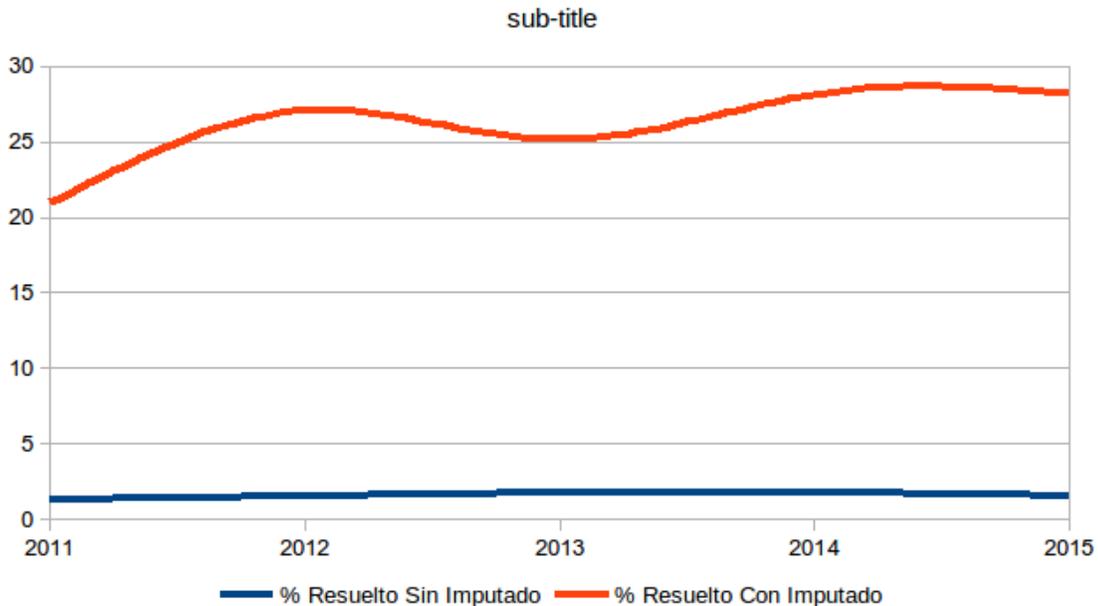
Si bien la discusión sobre quiénes son encarcelados, toca muchas aristas e involucra a varias instituciones y actores sociales, por lo que desborda los límites de esta investigación. Lo que sí se puede afirmar, es que el OIJ está más familiarizado a trabajar en la persecución de personas con varias desventajas sociales, económicas, históricas y culturales, tal como se describió en el párrafo anterior. La evidencia está en que en solo dos años la cantidad de personas detenidas llenaría todo el sistema penitenciario con presos diferentes, lo cual no ocurre. Por lo tanto, los detenidos no son personas diferentes año con año, sino de una población que el sistema ya tiene bien identificada y que presenta relativamente pocos miembros entrantes y salientes.

Ante la normalización de que ciertos segmentos de la sociedad tengan mayor probabilidad de ser perseguidos, la policía judicial tiene en su diario ejercicio la selección de “los candidatos a ser condenados” (Zaffaroni: 2013, p.297) y son los controles internos los encargados de evitar ese desbalance en el ejercicio del poder. Pues indistintamente de la promulgación de leyes, es el funcionario policial, con acceso a los casos concretos, el que puede privilegiar algunos más conocidos, restándole importancia a los más complejos y novedosos. Para que ello no ocurra, la vigilancia del sistema recae sobre las jefaturas que asignan los casos, sin que pueda mediar mucho detalle en el trasfondo de cada investigación, dado el volumen de informes con el que se debe lidiar. De ahí que las decisiones se orienten principalmente hacia la gestión gerencial y la experiencia policial.

El énfasis mencionado en la gestión y medición de rendimientos podría abrir la posibilidad de que los casos sean tramitados por el personal de las oficinas investigadoras de manera despreocupada, para así, evitar los planes de mejora y las eventuales consecuencias de un incumplimiento, temas que se detallarán más adelante. Sin embargo, de presentarse casos mal tramitados, la fiscalía ejercería el control, abriendo causas penales a los investigadores, lo cual es una situación que no se logró observar. Una vez más, la observancia en la calidad de la investigación recae sobre las jefaturas, quienes entre otras cosas supervisan todos los informes que salen del OIJ al MP.

Debe señalarse que dentro de cada unidad y grupo de trabajo se cuenta con una jerarquía que, organizada de manera piramidal, hace posible la tarea, ya que, se trata de supervisar más de ochenta mil informes al año. En el gráfico siguiente, se muestran los porcentajes promedios de RCI y RSI. La reforma en la gerencia, el monitoreo constante, las métricas, los planes de mejora y herramientas informáticas, inciden de manera evidente en la detención de personas. Por su parte, los casos que se resuelven sin imputado, mantienen una tendencia porcentual estable a lo largo del periodo de estudio. Se descartan temas como la mayor cantidad de plazas, pues como se detalló páginas atrás, son las cárceles del OIJ las que mayor crecimiento han tenido, no el personal policial.

Gráfico N°1
Porcentajes nacionales de RCI y RSI del OIJ por año



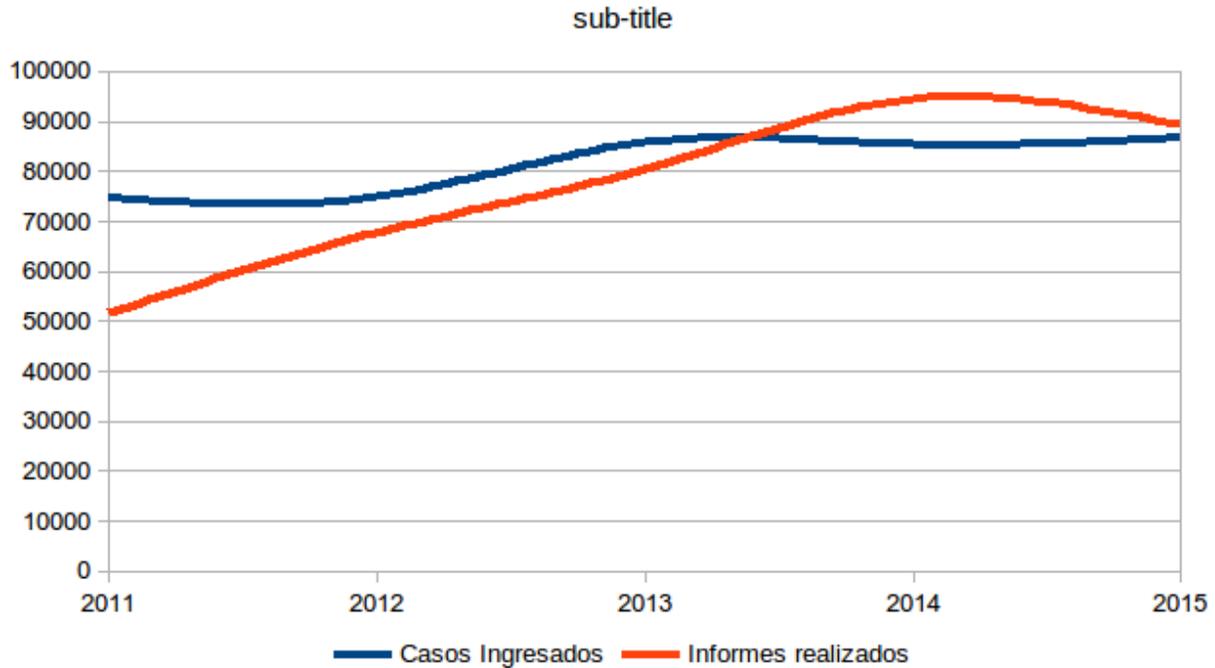
Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Actualmente se estiman 120 días para la resolución de cada caso en el OIJ. Sin embargo, debe considerarse que hasta antes de las reformas internas existían rezagos acumulados dados por la diferencia entre los casos ingresados y los remitidos al MP con el informe correspondiente. Fue hasta el 2013 que se alcanzó un equilibrio entre los casos ingresados y los informes emitidos. Desde entonces se trabaja el reducir el circulante de expedientes rezagados. Cabe resaltar que a pesar del aumento en denuncias en el orden de los miles y un aumento en el personal que no concuerda con este volumen de trabajo, la reducción del tiempo y del trabajo acumulado se ha generado particularmente desde que se implementaron métricas en las labores policiales del OIJ.

El siguiente gráfico muestra el volumen de ingreso de denuncias y el volumen de egreso de informes en los cinco años que comprende este estudio. Al igual que en otras variables ya presentadas, las limitaciones humanas, técnicas y tecnológicas pondrán coto a la capacidad de investigación, por lo que es urgente controlar la cantidad de expediente ingresados, buscar soluciones alternas a la creación de nuevos delitos y mantener la búsqueda de un equilibrio en la tramitación de casos.

Gráfico N°2

Cantidad de casos ingresados y de informes realizados por el OIJ por año

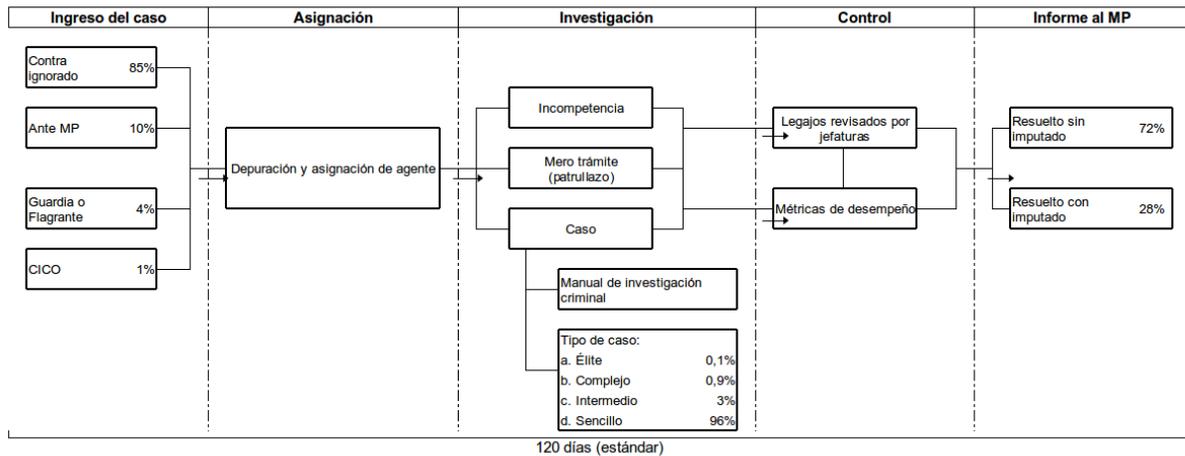


Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Para resumir el trámite de denuncias: una vez que ingresa un caso 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 recibida por el servicio acusador, el OIJ inicia su proceso.

En las horas posteriores al ingreso, cada caso es depurado para eliminar inconsistencias y errores de clasificación o de digitalización. En ese mismo plazo cada jefatura o superior inmediato al personal de investigación, analiza la carga de trabajo y las potencialidades del personal para asignar el caso. En los días posteriores a la asignación del caso, el agente a cargo estudia el expediente y traza una ruta de diligencias a realizar. Dependiendo del caso, puede evolucionar de sencillo a intermedio a complejo, y finalmente a élite. Con excepción del retraso que se genera en espera de diligencias externas al OIJ, cada caso se convertirá en un informe que se le remite al MP en promedio dentro de los 120 días posteriores al inicio del proceso.

Figura N°1
Proceso de la denuncia en el OIJ



Fuente: elaboración a partir de datos recolectados.

Para finalizar este apartado, se desea hacer énfasis en algunas ideas ya mencionadas con detalle, pero que merecen la atención. En primer lugar la existencia de denuncias con nula posibilidad de ser resueltas, pero que deben ser tramitadas de todas maneras, sacrifican recursos que ya son limitados, dada la tendencia de legislar sobre una base punitivista, tal como se detalló en la introducción de este trabajo.

El establecimiento de un canal oficial de comunicación entre las jefaturas del OIJ y la fiscalía correspondiente, puede funcionar como filtro de admisibilidad. Siempre y cuando, el Ministerio Público establezca los criterios de persecución criminal que permitan un archivo rápido de casos que carecen de posibilidades de ser elevados a acusación.

Lo anterior podría reducir los volúmenes de tramitación de casos, con lo que los recursos del OIJ y MP verían reducida la presión por el aumento de demanda. Además, no se afectaría de manera negativa el servicio sustantivo de investigación criminal, por tratarse en todo caso de expedientes sin posibilidades de ser resueltos.

La entrega de un consentimiento informado al usuario denunciante, donde se le expliquen claramente y en términos llanos, las consecuencias legales que deberá asumir en caso de denunciar hechos falsos, puede también ser una herramienta útil para reducir aquellas denuncias de objetos perdidos que se declaran robados para trasladar el costo de su reposición a la entidad judicial y no al responsable del objeto.

La trazabilidad de los casos mediante sistemas informáticos, la asignación más eficiente de cargas de trabajo y la constante medición del desempeño, son interpretados los por participantes de los grupos focales como indicadores de éxito. El hecho de que un cuerpo policial logre gerenciar sus operaciones con bastante transparencia hacia lo interno de la institución, fija la atención en él, le ha acarreado

nuevas funciones que pueden sobrecargarle y poner en riesgo la consolidación de las prácticas implementadas, tema que ya se detalló.

Por otra parte, la lejanía de este proceso, con los usuarios del servicio, es aún un campo poco trabajado por las instancias policiales. Todo el proceso se encuentra sumamente tecnificado, con un lenguaje y una trazabilidad hecha a medida de los intereses y especialización de las jefaturas policiales, quedando olvidado el acceso de la víctima a su propio caso.

3. Gobernanza del OIJ

Los controles que la ciudadanía pueda realizar hacia las corporaciones policiales, son en América Latina, una tendencia muy reciente. Como ya se ha visto, las iniciativas de modernización que el OIJ ha iniciado desde su interior, es un proceso que empezó a concretarse en apenas la segunda mitad del quinquenio analizado. Si bien, los resultados denotan mejoras en la gestión, si se observan en la perspectiva de la institución y de sus más de cuarenta años de funcionamiento, se trata de un proceso que requiere consolidación.

Expuesto desde el inicio de esta investigación, el concepto de gobernanza implica varias dimensiones de la realidad institucional. Debido a la importancia que tienen los controles, en este apartado se detallan aquellos mecanismos que han sido establecidos para servir de marco supervisor del diario ejercicio de la policía judicial. De esta manera, la institución pretende garantizar el cumplimiento de las misiones que desde la normativa le han sido encomendadas al OIJ.

Se detallan a continuación los controles administrativos que se realizan desde dentro del OIJ, como lo son Asuntos Internos y los controles presupuestarios. Ambos se ejercen desde la Dirección General del OIJ. Fuera del OIJ, pero dentro del Poder Judicial, también se ejercen controles disciplinarios desde Inspección Judicial y desde la asignación presupuestaria. A ello se le agrega que los controles políticos desde la Corte Suprema y a través de la Comisión de enlace, los controles penales a través de la judicatura complementan una segunda capa de controles. Como tercer espacio, los controles ciudadanos, desde instancias como la Defensoría de los Habitantes o las comunidades organizadas, forman una última capa de controles.

Las referencias a estos controles se organizaron por niveles y no por temas. De manera se intentó describir cada una de instancias que ejercen algún control, desde las más cercanas, incluso internas al OIJ, hasta las que se cuenta con una total autonomía e independencia del Poder Judicial. Es por esa razón que los elementos disciplinarios y presupuestarios, aparecerán en distintos lugares, ya que, existen diferentes instancias que ejercen este tipo de control, algunas internas al OIJ, otras externas al OIJ, pero internas al Poder Judicial y otras externas al Poder Judicial.

3.1 Controles internos

Estos controles de gestión, están estrechamente asociados al tema de la gobernanza. Tal como se detalló al inicio, la eficacia que estos controles puedan tener para garantizar que la policía judicial cumple su misión, a veces contradictoria por naturaleza, sin excederse en la reducción de derechos individuales.

Tal como se describió en los apartados anteriores, la utilización de métricas y planes de mejora en el diario accionar del OIJ, constituye un primer nivel de control. Como segundo nivel y herencia de los modelos más tradicionales en la gestión policial, la administración tiene la posibilidad de sancionar aquellas faltas que no impliquen el cese de las funciones.

Como motivo de mayor recurrencia en la apertura de causas administrativas, son los daños a las unidades o daños al vehículo que se utiliza para realizar el trabajo. Más de la mitad de expedientes se abren por ese motivo y las causas pueden ser muy variadas. Por otra parte, en la negligencia y en el incumplimiento en las funciones, se observan aumentos, producto de un mejor control a lo interno de la gestión. También puede observarse cómo antes de caer en negligencia se dieron incumplimientos de directrices y todo ello coincidentemente con los años en los que se inició la implementación de las nuevas metodologías y gerencias.

Merece señalarse los casos relacionados con violencia física y sexual, pues aunque porcentualmente sean pocos, los bienes vulnerados son de alta estima para la sociedad costarricense y no parece que exista una tendencia importante en su disminución. Si bien, existen elementos históricos y culturales en la socialización por géneros que pueden explicar el tema, el trabajo policial que cotidianamente se realiza con mayor o menor grado de uso legítimo de la violencia, el tema siempre exige una vigilancia estricta en el asunto, pues es allí donde más fácilmente se irrespetan los derechos ciudadanos. Los abusos de autoridad continúan, las conductas indebidas aumentan, por lo que la sanción no parece ser un método suficientemente disuasivo para la mejora en este particular.

Con referencia a los datos presentados en el siguiente cuadro, debe aclararse que algunos de las tipologías usadas para la clasificación tienden a confundirse, pues no existe un glosario o tipología que permita definir qué conducta encierra cada caso. Esta es una de las limitantes en la información de este tipo de controles disciplinarios que expone la necesidad de mejorar el tema.

Cuadro N. °6
Cantidad de expedientes tramitados por Asuntos Internos del OIJ,
según tipo de causa, por año.

TIPO DE CAUSA	2011	2012	2013	2014	2015	Total periodo	Porcentaje	Porcentaje acumulativo
DAÑOSA UNIDAD	519	378	535	546	426	2 404	56,7	56,7
NEGLIGENCIA EN LAS FUNCIONES	63	58	50	49	154	374	8,8	65,5
CONDUCTA INDEBIDA	42	65	66	61	116	350	8,3	73,8
CONDUCTA IRREGULAR	97	68	61	65	20	311	7,3	81,1
INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES	38	38	22	36	41	175	4,1	85,3
NEGLIGENCIA EN LA CUSTODIA DE BIENES DEL ESTADO	27	32	31	28	20	138	3,3	88,5
NEGLIGENCIA EN LA CUSTODIA DE DOCUMENTO OFICIAL	26	25	21	18	0	90	2,1	90,6
TRATO IRRESPECTUOSO	12	16	16	11	21	76	1,8	92,4
ABUSO DE AUTORIDAD	8	11	16	13	15	63	1,5	93,9
AGRESIÓN FÍSICA	18	6	4	7	5	40	0,9	94,9
ABUSO POLICIAL	9	7	14	9	0	39	0,9	95,8
INCUMPLIMIENTO DE DEBERES	8	8	7	11	0	34	0,8	96,6
LLEGADAS TARDÍAS	3	9	6	7	1	26	0,6	97,2
ACOSO LABORAL	5	7	4	4	5	25	0,6	97,8
INCUMPLIMIENTO DE DIRECTRICES SUPERIORES	12	1	0	10	0	23	0,5	98,3
AUSENCIA INJUSTIFICADAS A LABORAR	4	2	5	0	3	14	0,3	98,7
VIOLENCIA DOMESTICA	5	1	3	3	1	13	0,3	99,0
FALTA DE SUPERVISIÓN	4	2	2	0	1	9	0,2	99,2
NEGLIGENCIA EN LA CUSTODIA DE OBJETOS DECOMISADOS	3	5	0	0	0	8	0,2	99,4
AMENAZAS	1	3	2	0	1	7	0,2	99,5
INCORRECCIONES EN EL EJERCICIO DEL CARGO	1	2	0	0	3	6	0,1	99,7
NO PRESENTARSE A DECLARAR	1	2	0	0	3	6	0,1	99,8
NO PAGO INJUSTIFICADO DE OBLIGACIÓN	3	0	0	0	0	3	0,1	99,9
SUSTRACCIÓN DE CARÁTULA DE RADIO	3	0	0	0	0	3	0,1	100,0
HOSTIGAMIENTO SEXUAL	0	2	0	0	0	2	0,0	100,0
TOTAL	912	748	865	878	836	4239	100	
Total sanciones efectivas	120	103	133	117	111	584		
Porcentaje de expedientes vs sanciones	13,2	13,8	15,4	13,3	13,3	13,8		

Fuente: Asuntos Internos, OIJ

No todas las los expedientes abiertos se convierten en sanciones, de hecho, en los últimos años, solo se imponen sanciones en el 13,8% de los casos en promedio. El desglose de las sanciones por tipo de causa muestra un aumento considerable en la negligencia en las funciones y en el incumplimiento de funciones, lo cual resulta del no cumplimiento de los compromisos de mejora, tema que se detalló páginas atrás.

Si bien cabe la posibilidad de que contar con mecanismos previos a la sanción administrativa, signifique una reducción en ese rubro, lo que se puede observar en los datos es que la cantidad total de sanciones impuestas no se ha reducido en números

absolutos. Sin embargo, al considerar el aumento de puestos, sí se ha generado una leve baja porcentual.

Cuadro N.º 7

Cantidad de sanciones impuestas por Asuntos Internos del OIJ, según tipo de sanción, por año

Tipo de sanción	2011	2012	2013	2014	2015
ADVERTENCIA	53	62	78	52	31
AMONESTACIÓN ESCRITA	35	20	38	40	46
DÍAS DE SUSPENSIÓN	32	21	17	25	34
TOTAL	120	103	133	117	111
Total personal OIJ	2122	2415	2542	2691	2836
Porcentaje de sanciones vs funcionarios OIJ	5,7	4,3	5,2	4,3	3,9

Fuente: Asuntos Internos, OIJ

Otro elemento que se puede observar en la aplicación del régimen disciplinario a lo interno del OIJ, es la tendencia a la reducción de advertencias y al aumento de amonestaciones escritas. Ello no implica un endurecimiento en la aplicación de la sanción, sino que es consecuencia de la implementación de otro nivel de control y de los cambios ya descritos en la gestión y la gerencia policiales.

Como se mencionó al inicio de este apartado, los aspectos económicos son siempre un elemento de control en tanto su limitación abre o cierra abanicos de posibilidades. Las inversiones se realizan de acuerdo a planes institucionales, en donde el OIJ construye sus planes operativos, colocando allí las prioridades y tiempos para ser llevadas a la práctica. La ejecución interna del presupuesto constituye, por lo tanto, un marco real que define las acciones tomadas y la Secretaría General juega un rol de mucho peso en la ejecución presupuestaria de cada periodo. El programa de Servicio de Investigación Judicial, detalla los subprogramas que dentro del OIJ marcan el destino de los recursos económicos.

Cuadro N.º 8

Presupuesto aprobado del OIJ según programas en millones por años 2011 a 2015

Programas	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneraciones	49 396	53 533	58 404	63 500	74 910
Servicios	2 515	2 818	3 560	3 705	4 271
Materiales y suministros	3 176	3 473	3 639	3 899	4 199
Bienes duraderos	4 600	2 829	2 131	4 747	5 397
Transferencias corrientes	44	44	40	153	172
Cuentas especiales	109	40	85	87	92
Presupuesto total	59 839	62 737	67 858	76 091	89 040

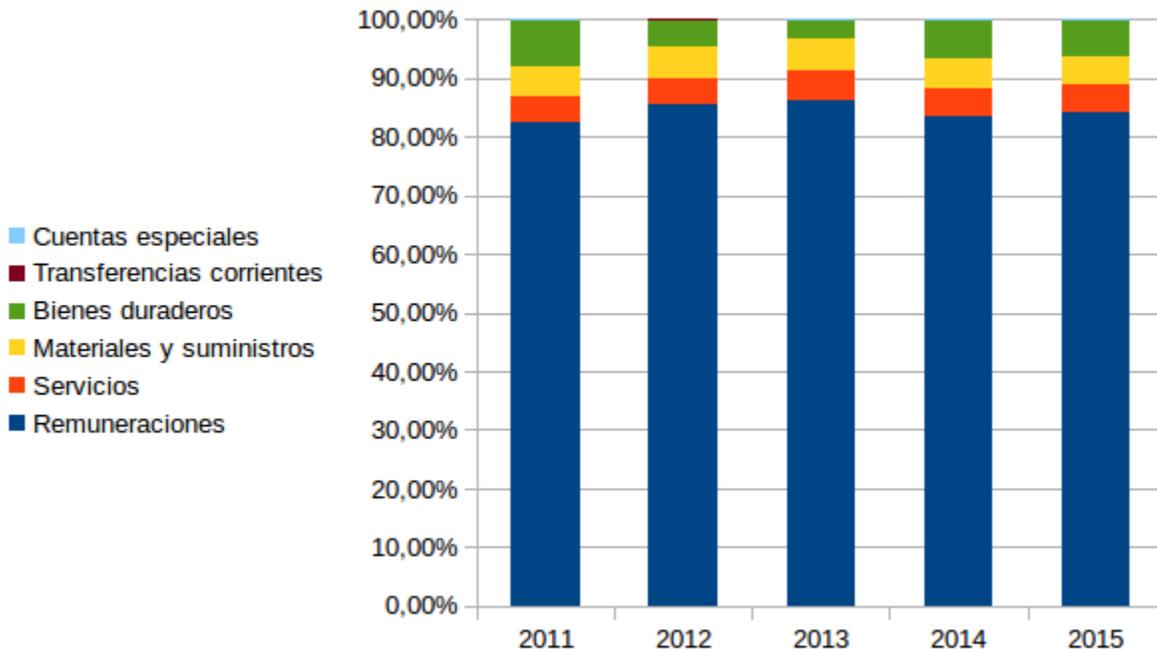
Fuente: Elaboración propia a partir de cada presupuesto

El cumplimiento del ejercicio presupuestario se controla mediante el Plan Anual Operativo (PAO), una metodología que permite en las instituciones públicas, contar con un registro de las actividades que se realizan de acuerdo a los objetivos institucionales. En el caso del OIJ, el PAO se monitorea en tiempo real, pues se desarrolló una aplicación que le permite a las jefaturas ingresar los datos de las actividades a un sistema. Desde allí, cada jefatura puede observar el porcentaje de avance o de retraso, con lo que se pueden detectar las falencias en el momento preciso.

Dentro del presupuesto ejecutado por el OIJ, las remuneraciones consumen el 84% del presupuesto. Este tipo de situaciones coloca como tema de debate, buscar el equilibrio entre optar por una mejor formación que consuma más presupuesto y la creación de mecanismos de control más baratos que permitan registrar lo que se hace y justificar así la inversión. Desagregando aún más el rubro de remuneraciones, más del 37% del dinero se utiliza para enfrentar las obligaciones en seguridad social y pensiones, las cuales son ineludibles para toda institución pública. Después de las obligaciones sociales y siempre dentro del rubro de remuneraciones, la subpartida de incentivos salariales es la que mayor peso significa para el presupuesto. Con casi un 22% del monto destinado para cubrir este aspecto.

Gráfico N° 3

Presupuesto aprobado del OIJ según porcentaje de cada programa por años 2011 a 2015



Fuente: elaboración propia a partir de cada presupuesto.

Un replanteamiento en el manejo de los incentivos salariales, con base en el nuevo modelo de gestión del OIJ, es un tema al que la policía judicial deberá enfrentarse para liberar recursos que permitan la mejora en el servicio y una disminución en las obligaciones sociales que crecen o disminuyen de acuerdo a los salarios. Sin embargo,

el tema es una discusión que por sus implicaciones siempre requiere de estrategias amplias de consulta e implementación.

3.2 Controles externos

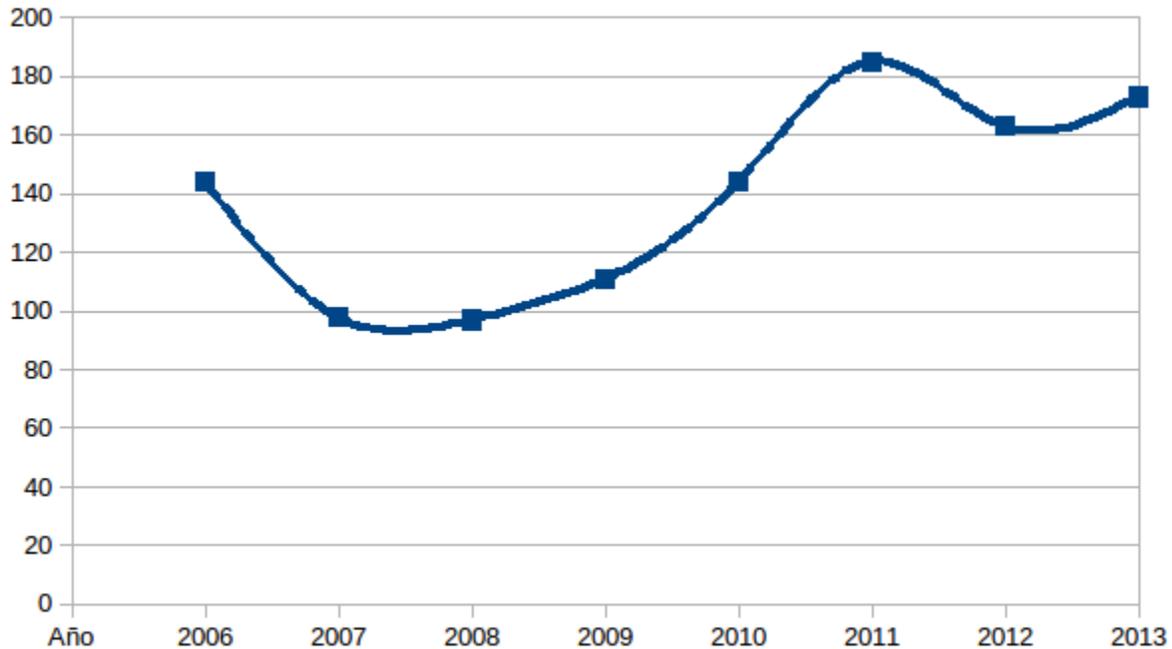
Al igual que en los controles internos, las sanciones tienen un peso importante en aquellos frenos y contrapesos institucionales que supervisan la represión policial. Entonces, este apartado trata de evidenciar cómo se aplican los controles que desde fuera del OIJ, tratan de garantizar que la entidad se mantenga dentro de los límites que el Estado de Derecho marca.

Para empezar se debe aclarar que todas aquellas sanciones que puedan significar un cese de las funciones, son tramitadas por la Inspección Judicial. Es decir, solo los casos cuya sanción máxima sea de 15 días o menos pueden ser tramitados por Asuntos Internos del OIJ, cuando la sanción que se pueda imponer supera ese monto, sea en sede administrativa, penal, o de otra materia, el caso es de competencia de la Inspección Judicial.

El análisis de las quejas interpuestas ante el tribunal del Poder Judicial a cargo de tramitar las causas del conglomerado, evidencia varias cosas. En primer término, la información no siempre se encuentra completa y en ocasiones cambia la nomenclatura, sin que se actualicen las series anteriores. Además, en los registros se privilegian temas propios de la circulación de expedientes y del circuito judicial al que pertenecen, presentando datos con muy poca desagregación en lo que a materia policial se refiere. Aun así, se pueden extraer datos en tres momentos: la cantidad de quejas presentadas, los motivos y las sanciones.

En lo referente a la cantidad de quejas presentadas ante la Inspección Judicial, se observó una tendencia al alza entre el 2008 y el 2011, lo cual fue un periodo bastante prolongado. Las quejas no se redujeron hasta el final de la serie de datos disponible, por lo que no es posible determinar si los cambios en la gestión y los controles internos incidieron en este tema.

Gráfico N.º 4
Cantidad de quejas sobre personal investigador presentadas a la Inspección Judicial por año.



Fuente: Elaboración a partir de datos de la Oficina de Planificación Judicial.

Al detallar los motivos de las quejas, se encontró que algunos de los problemas señalados en las sanciones internas del OIJ, también se presentan a nivel de la Inspección Judicial. Los motivos más frecuentes por lo que se inician estos procesos en los años consultados y agrupados por la problemática que representan fueron en asuntos de uso de la violencia: Abuso de autoridad, Incorrecciones de la vida privada y Violencia doméstica. En lo relacionado a la calidad del servicio las quejas se presentaron en: Incumplimiento de deberes (la más numerosa) y Negligencia.

Uno de los principales problemas para procesar esta información, es que no existe un glosario que tipifique las conductas que son sancionadas. Por ello, los motivos de las quejas puede parecer similares y difusos. De igual manera, la falta de una metodología estandarizada, que permita el procesamiento de datos en series de años ya determinadas, imposibilitó la construcción de la información con mayores detalles.

Cuadro N.º 9**Cantidad de quejas por personal investigador ante la Inspección Judicial, por motivo de la queja según año.**

Motivo de la queja	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abuso autoridad	18	25	47	13	14	35
Acoso sexual	3	4	2	10	9	3
Acoso laboral			1			
Alteración -falsificación documentos	1	1	3	1	1	2
Ausencia al trabajo	5	2	4	2	5	4
Bajo rendimiento	1	4	2	9	1	
Cobro indebido		1	2	3	3	2
Daños	2	1	2	3	3	4
Error grave			1			
Extravío o pérdida de documento	1					
Extravío o pérdida de evidencia	1		3	1	2	1
Extravío o pérdida de expediente	1					
Extravío placa, arma o claves			1	1	1	1
Fuga información		5	3	3	5	
Ignorada						1
Incorrecciones vida privada	13	27	15	33	31	30
Incumplimiento de deberes	20	26	44	41	54	62
Inidoneidad para el cargo			1			
Interés indebido			3	6	2	2
Irrespeto superiores-compañeros	3	7	2	4	8	13
Llegadas tardías			2			1
Mala atención			4	1	2	4
Negligencia	11	14	13	7	7	33
No aplicación régimen disciplinario						2
No pago deuda	3	4	4	8	7	5
Peculado				1		
Persecución laboral	6	2	7	2	5	7
Prevaricato						3
Retardo en la Administración de Justicia	4	1	3	2	1	6
Robo o Hurto	2	1	3		6	2
Violencia Doméstica	6	10	11	12	6	9
Simulación de enfermedad						1
Uso bienes PJ fin personal		1	2			2
Otros	10	8				
TOTAL	111	144	185	163	173	235

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Oficina de Planificación Judicial

Existen dos tendencias bastante marcadas en lo resuelto en esta instancia, en primer lugar, lo relacionado al rol de género, pues las quejas son mayoritariamente contra hombres y solo una décima parte contra mujeres. Al observar las sanciones la proporción por sexo se mantiene por lo que no se evidencian sesgos en la aplicación del régimen disciplinario. La segunda tendencia es que el porcentaje de sanciones no varía mucho respecto a la instancia interna, pues en esta sede, en promedio se sancionó el 10,8% de los casos en el periodo estudiado. Este porcentaje sancionatorio de alrededor de una décima parte, se observa como constante en múltiples instancias de Poder Judicial, incluso, a nivel penal el dato no dista mucho de esa cifra. El porqué de la dinámica institucional, excede los límites de este estudio.

Cuadro N.º 10

Cantidad de personal de investigación sancionado por la Inspección Judicial, por año y tipo de sanción

Año	Sexo		Sanción impuesta				Total
	Hombre	Mujer	Advertencia	Amonestación	Revocatoria	Suspensión	
2009	9	1	1	1	5	3	10
2010	13	2	1	5	5	4	15
2011	16	1	1	3	6	7	17
2012							
2013	20	1	1	4	8	8	21
2014	28	3	0	5	14	12	31

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Oficina de Planificación Judicial

En resumen, la consistencia y similitudes de lo que se pudo apreciar en la aplicación del régimen disciplinario, tanto interno como externo, evidencian constancia en los años de los que se pudieron tener los datos. También es un tema que merece mayor atención en el proceso de la información, pues la desagregación e poca claridad de las variables, impiden una mejor profundización. Este tipo de controles, que atienden temas que evidencian un uso excesivo de la violencia, requieren de una atención especializada, pues su descuido puede afectar la legitimidad del sistema de represión policial.

Regresando al tema presupuestario, pero esta vez desde la óptica de todo el Poder Judicial, el OIJ es el segundo rubro de inversión dentro el conglomerado, superado únicamente por el Servicio Jurisdiccional. Si además se le adiciona la protección de víctimas y testigos (funciones cuya naturaleza se distancia de las atribuciones esenciales del OIJ), su porcentaje crece aún más.

Este puede significar uno de los controles más fuertes a nivel externo, pues cada entidad dentro del Poder Judicial, compite con las otras por su presupuesto y tal como se puede observar en los porcentajes de participación de cada año, se cuenta con un equilibrio bastante estable. Ello no significa que cada actor tenga los recursos que desea para su desarrollo, pero sí puede interpretarse como un marco de acción ya probado y que no parece plantear cambios drásticos a futuro.

La existencia de estas condiciones en el ambiente presupuestario inmediato del OIJ, le obligan a buscar nuevas formas de gerencia para alcanzar los nuevos retos que demandan las condiciones ya descritas al inicio de este estudio.

Cuadro N.º 11
Presupuesto aprobado del Poder Judicial según programas,
por años y porcentaje de cada programa 2011 a 2015

Programas	2011	%2011	2012	%2012	2013	%2013	2014	%2014	2015	%2015
Dirección y Administración	52 736 355 000	19,80	59 862 394 063	20,54	63 568 000 000	20,22	71 562 000 000	20,32	86 156 000 000	21,35
Servicio Jurisdiccional	93 280 950 000	35,03	100 131 303 000	34,36	107 776 000 000	34,28	121 118 000 000	34,39	140 542 500 000	34,83
Servicio de Investigación Judicial (OIJ)	59 839 228 000	22,47	62 736 881 000	21,53	67 858 257 000	21,58	76 091 000 000	21,60	89 040 400 000	22,07
Servicio ejercicio de la acción penal pública (MP)	35 347 077 000	13,27	34 265 690 000	11,76	37 719 400 000	12,00	41 401 000 000	11,75	47 573 400 000	11,79
Servicio Defensa Pública	19 421 298 000	7,29	22 312 321 000	7,66	24 935 780 000	7,93	28 259 000 000	8,02	31 476 300 000	7,80
Aporte local préstamo 1377/OC-CR	447 990 000	0,17	301 058 000	0,10	75 863 000	0,02		0,00		0,00
Servicio Justicia de Tránsito		0,00	5 448 198 000	1,87	5 807 900 000	1,85	6 477 000 000	1,84		0,00
Servicio de atención y protección de víctimas y testigos	5 249 432 000	1,97	6 318 546 000	2,17	6 683 800 000	2,13	7 328 000 000	2,08	8 675 400 000	2,15
Total de presupuesto	266 322 330 000	100,00	291 376 391 063	100,00	314 425 000 000	100,00	352 236 000 000	100,00	403 464 000 000	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de cada presupuesto

Ahora bien, el OIJ no solo está sujeto a controles disciplinarios y presupuestarios, como hasta ahora se ha descrito en este apartado. La policía judicial también está sujeta a controles políticos y al control que el mismo derecho penal ejerce sobre la mayoría de los organismos y miembros de la sociedad.

Con respecto a este control que se realiza desde la judicatura, en taller de consulta realizado el 21 de julio, como parte del proceso de construcción de esta investigación, para la mayoría de participantes fue importante el hecho de que el trabajo de la policía judicial no se convierte en nuevas causas penales contra los funcionarios del OIJ. En otras palabras, el hecho de que en Costa Rica las pesquisas realizadas no se conviertan en nuevas causas penales por plantar, omitir o alterar evidencias, es un indicador de que el trabajo que se realiza pasa el control que la sede jurisdiccional ejerce. Si bien, aun no se cuenta con criterios que permitan una evaluación de los informes que el OIJ traslada al MP, al menos, las prácticas actuales mantienen la legitimidad del sistema, entendida como una alta probabilidad de que las evidencias cuenten con la objetividad necesaria para establecer la verdad de los hechos.

Los controles políticos son también de suma importancia dentro de todo sistema democrático. Como ya se mencionó, páginas atrás, la creación de cada dependencia dentro del OIJ debe ser aprobada por la Corte Suprema. Lo mismo ocurre con las políticas específicas como la implementación de la norma de calidad y el desarrollo de la plataforma policial. En general, todos los elementos presentes en los planes de desarrollo institucional deben contar con el aval de la máxima instancia. A partir de ello se deriva que los planes anuales operativos, detallados páginas atrás como PAO, encargados de convertir en acciones operativas los objetivos de desarrollo institucional sean también un control político y administrativo. Del cumplimiento de los planes anuales operativos se define la ejecución presupuestaria y la planificación del año siguiente, por lo que tales planes son también un control presupuestario entramado en la administración de la policía judicial. Específicamente, en lo que atañe al cumplimiento del plan anual operativo, se verificó que el OIJ lleva un registro digital y en tiempo real de las acciones realizadas, por lo que el avance puede y es supervisado en cualquier momento por las instancias pertinentes.

Como espacio permanente de discusión política específica sobre el OIJ, se encuentra establecida la Comisión Permanente de Enlace con el Organismo de Investigación Judicial. Dicha instancia fue creada desde la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 66 y tiene como atribuciones conocer previamente los asuntos que se elevarán a la Corte y ejercer una vigilancia que garantice la correcta y eficiente función policial. Pocos cuerpos policiales cuentan con este tipo de instancias coordinadoras, sin embargo, eso no significa que el espacio sea siempre aprovechado con la misma calidad. Tal como se mencionó páginas atrás, la independencia de la dirección del OIJ, le ha dado a cada gestión matices que las definen y, en algunos casos, la tónica ha sido el aislamiento. Debe aclararse que en el momento en el que esta investigación se realizó, la Comisión del Enlace se mantenía activa con participación de las partes involucradas y en procura del mejoramiento policial a través de las iniciativas ya descritas.

No existe mucha información sistematizada sobre la Comisión de Enlace con el OIJ, incluso no cuenta con sitio web como otras comisiones del Poder Judicial, pues como instancia política intermediadora entre el Organismo y la Corte Suprema, sus tareas han tenido diferentes épocas, dependiendo del ambiente político en ambas instancias. Uno de los momentos de mayor protagonismo de esta instancia, ocurrió a mediados del 2015, cuando la Corte Suprema, encomendó a dicha Comisión hacer un análisis de la gestión del OIJ, todo a raíz del uso de información personal mediante la Plataforma de Información Policial, que trascendió en medios de circulación nacional. Queda planteado para futuras investigaciones, la sistematización de la historia y funcionamiento de este tipo de instancias.

Tal como se mencionó al inicio de este apartado, esta descripción de las capas de control que envuelven al OIJ, cuenta también con instituciones independientes del Poder Judicial. Al igual que todas las instancias de la administración pública, el OIJ se encuentra sujeto a las auditorías que la Contraloría General de la República (CGR) realice. Así, en el año 2012 se realizó una auditoría para determinar si las acciones que la policía judicial había realizado en procura del cumplimiento de la Ley contra la delincuencia organizada, habían sido suficientes. (CGR: 2012). Dicho estudio determinó que pese a que se realizaron las acciones que estaban al alcance, el país no contaba con la legislación necesaria para garantizar el acceso a los repositorios de información requeridos y tampoco contaba con el financiamiento que la ley establecía. Sobre este tipo de legislaciones, ya se hizo referencia en los primeros apartados de esta investigación.

El tema de la Plataforma de Información Policial, motivó en julio del 2016 una nueva auditoría por parte de la CGR. En esta ocasión se determinó que sigue sin existir el apoyo financiero y que además existe un riesgo de obsolescencia en la arquitectura de la información que maneja el Poder Judicial en general, con una utilidad limitada para el apoyo operativo del OIJ (CGR: 2016).

Adicional a lo anterior y realizada la consulta ante la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR, solo se ha presentado una denuncia sobre el OIJ en el año 2009, la cual fue desestimada.

Una de las entidades públicas que por definición realizan un control sobre la gestión de la institucionalidad costarricense, es la Defensoría de los Habitantes. Se consultó sobre las solicitudes de intervención contra el OIJ y se determinó que en promedio se reciben 22 solicitudes por año. No fueron posibles mayor desagregación ni resultados.

Cuadro N.º 12

Número de solicitudes de intervención recibidas por la Defensoría de los Habitantes en contra del OIJ en los años 2010-2015.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Solicitudes	17	12	7	32	37	28	133

Fuente: Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

Pero no solo es posible observar el control ciudadano a partir de la interposición de denuncias o quejas, sino que también a partir de la transparencia en la información que cada entidad ofrece. Para ello se utilizó el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense, un estándar para medir la transparencia en la información que las entidades brindan a través de sus sitios web. Este es un instrumento de la Defensoría de los Habitantes, elaborado en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica y el Gobierno Digital.

Cabe aclarar que las limitaciones aquí descritas, se basan únicamente en la información disponible en el sitio web. La no disponibilidad de información en la página web, no significa que no exista, simplemente que no está disponible para la consulta ciudadana en el sitio. La evaluación tiene lugar desde la perspectiva de la ciudadanía, razón por la cual se basa únicamente en la información disponible en el sitio web de la institución que estaría visible para cualquier usuario, independientemente de su rol o posición.

Cuadro N.º 13
Resultados del uso del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense
al sitio web del OIJ en agosto de 2016

	ITSP	Acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Datos abiertos de gobierno
Promedio nacional 2015	32,24	46,02	31,45	26,99	14,27
Poder Judicial 2015	55,89	69,01	70,72	27,15	48,71
OIJ 2016	16,09	28,81	0	22,87	10,56

Detalle de los datos utilizados:

Notas:

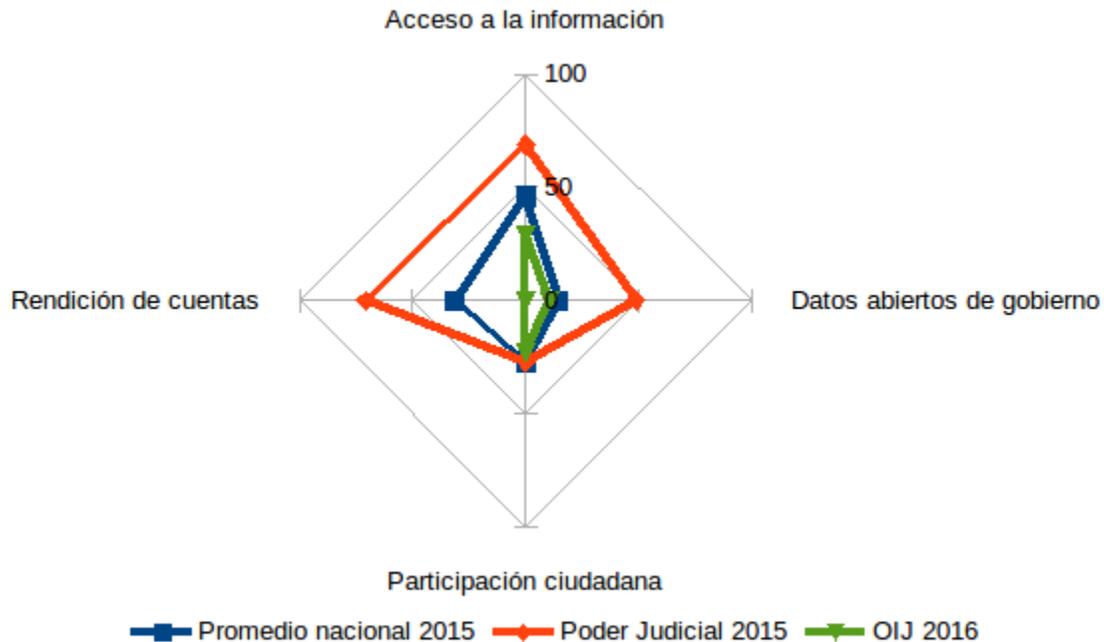
Acceso a la información	28,81	Naturaleza jurídica: Adscrito a Poder de la República
Información institucional	4,35	Presupuesto para 2016 (colones): ₡90.718.081.938,00.
Información del personal institucional	0	Participación en la Red de Transparencia: No
Procesos de contratación	0	Sitio web evaluado: https://www.poder-judicial.go.cr/oij/
Servicios y procesos institucionales	20,46	Fecha de la evaluación: 8 de agosto de 2016
Herramientas y condiciones	4	
Rendición de cuentas	0	
Finanzas públicas	0	
Planes y cumplimiento	0	
Informes institucionales y de personal	0	
Toma de decisiones	0	
Participación ciudadana	22,87	
Invitación a la participación	0	
Mecanismos de participación	22,87	
Calidad de los mecanismos de participación	0	
Datos abiertos de gobierno	10,56	
Presupuesto público	0	
Ejecución del presupuesto	0	
Contratación administrativa	0	
Estadísticas o registros del sector	10,56	

Fuente: Departamento estadístico Estado de la Justicia

El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense corresponde a un instrumento de evaluación para medir el estado de situación de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses (Defensoría de los Habitantes, 2015a).

El índice se constituye de cuatro dimensiones: Acceso a la información, que evalúa la información y su calidad en relación con el principio de máxima publicidad y con el derecho de acceso a la información; Rendición de cuentas, que evalúa la información disponible en relación con el cumplimiento de sus objetivos, competencias y responsabilidades, tanto institucionales como de los funcionarios públicos que las conforman; Participación ciudadana, que evalúa los espacios y los medios que el ciudadano dispone para participar en los procesos de planificación, control y evaluación institucional disponible en el sitio web; y Datos abiertos de gobierno, que evalúa la publicación de conjuntos de datos pre-seleccionados de acuerdo con el cumplimiento del formato de datos abiertos (apertura técnica y legal), permitiendo su uso, reuso y libre distribución. Cada dimensión contiene dentro de sí variables, las cuales contienen a su vez subvariables, las cuales contienen finalmente indicadores. En resumen, el ITSP está compuesto por 4 dimensiones, 16 variables, 38 sub-variables, y 95 indicadores. (Defensoría de los Habitantes, 2015b).

Gráfico N.º 5
Comparativo de resultados del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense al sitio web del OIJ, del PJ y el promedio nacional.



Fuente: Elaboración a partir del ITSP.

La aplicación del ITSP al portal web del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) arroja una puntuación menor al promedio nacional obtenido en 2015, y considerablemente menor a la del Poder Judicial (órgano al cual se encuentra adscrito el OIJ), que en la evaluación de 2015 obtuvo la segunda mejor puntuación de las 105 instituciones incluidas en el estudio (Defensoría de los Habitantes, 2015c).

En la dimensión de Acceso a la información cabe destacar la ausencia de información básica como la ley de creación de la institución, así como acerca de su organigrama y/o estructura. Mientras que no se encontró información alguna acerca de los procesos de contratación, la variable de 'Servicios y procesos institucionales' obtuvo la mejor calificación de la dimensión, gracias al detalle de la información incluida en la sección de 'Preguntas Frecuentes' del portal web.

En la dimensión de Rendición de cuentas, el Organismo obtiene un puntaje de 0 debido a la ausencia total de documentos presupuestarios, reportes financieros, planes institucionales, informes institucionales, acuerdos y directrices dentro de la página web. Sobre este punto se detallará más adelante. Por su parte el Poder Judicial obtuvo su nota más alta de entre todas las dimensiones, con un 70,72.

En cuanto a la dimensión de Participación ciudadana, los únicos mecanismos de participación encontrados fueron un formulario de contacto dentro de la página, y el enlace para las redes sociales de la institución (Facebook y Twitter), las cuales

presentaban un importante grado de actividad e interacciones al momento de la evaluación. Recordemos que el OIJ no solo recibe denuncias, sino que también recibe información confidencial, lo cual se describió en los mecanismos de ingreso en la ruta de un caso, tema que presentó poca actividad en el momento del análisis. Además, las personas que poseen casos en investigación podrían tener interés en conocer su avance, tema que de momento no es posible para los miles de usuarios que en estos momentos tienen una relación directa con el OIJ.

Para cerrar el tema del ITSP, la dimensión de Datos abiertos de gobierno fue la de menor calificación después de Rendición de Cuentas, en tanto el supuesto inicial de esta dimensión es la disponibilidad de una serie de datos pre-seleccionados (presupuesto y su ejecución, contratación administrativa y estadísticas del sector), y para el caso del OIJ solo se encuentran disponibles datos en la última variable. Puntualmente se encuentran disponibles estadísticas actualizadas al 31 de mayo de 2016, sobre la comisión de delitos y víctimas policiales, los cuales pueden ser visualizados en una plataforma interactiva por fecha y provincia, cantón y distrito, mediante gráficos y tablas.

Para cerrar el tema de los controles externos al PJ, el OIJ está sujeto al control ciudadano que desde la Asamblea Legislativa y sus comisiones puedan ejercer. Si bien, el mecanismo nunca ha sido utilizado, es perfectamente factible que se llame a las jerarquías a comparecer ante una Comisión.

En general, los controles están accesibles desde varias instancias, ya sea para el usuario, o para las instancias políticas. Sin embargo, el resultado de esas gestiones no siempre es claro. Tampoco existen evidencias de que se realice una retroalimentación a las personas o a las instancias que hacen uso de esos mecanismo de control. En ese mismo sentido, los resultados disponibles no son tan completos y fáciles de acceder, salvo para usuarios con cierto nivel de experiencia en la búsqueda de información.

Los procesos de cambio se reflejan en las series de datos disponibles. Sin embargo, varían de acuerdo a la instancia consultada, lo cual evidencia diversos tiempos y desarrollos coexistiendo en la misma institución. Así, a la vez que existen temas fácilmente accesibles y detallados (en materia presupuestaria por ejemplo), también existen áreas cuyo desarrollo aun no sale de la mesa de diseño (la retroalimentación al denunciante, para citar un caso).

3.3 Talento humano

Como se detalló en la definición de gobernanza expuesta al inicio de esta investigación, la formación y distribución de recursos, son elementos fundamentales en el ejercicio democrático. A continuación se describen esos procesos.

En el campo de los controles administrativos externos al OIJ, pero internos al Poder Judicial, se puede mencionar el hecho de que muchos de los procesos institucionales se encuentran centralizados en oficinas que le brindan servicio a todas las entidades que lo integran. Uno de los más importantes en este sentido, dada la profundidad del impacto de sus acciones, es la selección del recurso humano. Cada proceso de selección significa un alta inversión, ya sea para descartar la contratación de una persona, o bien para convertirle en funcionario judicial, de quien en buena medida dependerá el acatamiento de directrices, la implementación de metodologías y el uso de herramientas. El principio de verificación, sobre el cual descansa el debido proceso, se encuentra en las manos de las personas que aprueban el proceso de selección y formación, de ahí la importancia del apartado.

Si se coloca el tema en perspectiva, para el caso costarricense y como dato contextual, el ingreso a los cuerpos policiales en el Poder Ejecutivo está dado por la Ley General de Policía y sus modificaciones, que desde principios de la década de los noventa estableció como mínimo la aprobación de noveno año (tercer ciclo) para el ingreso a los cuerpos policiales. El OIJ desde su creación en la década de los setenta, ha tenido como requisito mínimo de ingreso, poseer la educación secundaria completa. Por lo tanto, aunque en el ejercicio profesional contemporáneo, el nivel de escolarización parece insuficiente, en el contexto histórico nacional ha sido más elevado que el resto del campo profesional.

El Programa de Formación Básica en Investigación Criminal, es el único espacio de formación que cuenta con un plan establecido. Las demás formaciones se hacen de acuerdo a las necesidades y se crean para cada caso las pautas que se seguirán durante el curso, sin mayor articulación en un plan de estudios que constituya una carrera policial. El análisis de las 6 páginas en las que se detalla el Programa, solo menciona brevemente los aspectos muy generales de la formación, sin contar con la calidad y formalidad que la educación para adultos requiere (Escuela Judicial: s.f.).

Específicamente para el OIJ, se encontró una carrera policial desarticulada, al no contar con ejes transversales que delimiten toda la formación dentro de los valores institucionales. Tampoco cuenta con un desarrollo y una toma de posición sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje. No existe una serie de especializaciones definidas de interés para la entidad. Tampoco se observaron las descripciones que la entidad considere pertinentes para los niveles tácticos que determinan las intervenciones policiales más represivas; de los niveles técnicos cuya ausente metodología guía la investigación; los niveles profesionales en las en área forense no están presentes en la carrera policial; el área gerencial de las jefaturas donde se describan enfoques y metodologías que apoyen las iniciativas implementadas se encuentran también ajenas; y tampoco se cuenta con niveles estratégicos bien definidos y con la articulación de todos los actores que requiere el funcionamiento institucional. Con tal proceso de profesionalización interna y un talento humano pobremente atraído a las filas de la policía judicial, es muy común la fuga de talentos hacia otras dependencias del Poder Judicial.

Dentro de un marco de legalidad de un estado democrático y en consideración de los grandes cambios que se observan en los fenómenos criminales, al analizar el plan de formación que se le brinda al personal del OIJ para ejercer su función eminentemente represiva, sobresale una enorme disparidad entre la poca formación y lo enorme de la misión. Este análisis está respaldado por el criterio de las personas consultadas en los grupos focales durante la investigación, donde la mayoría se inclinó por calificar la capacitación como mediocre, pese a los esfuerzos recientes por mejorarla. Esta falta de formación produce como efecto una mayor estima de la experiencia y los años de servicio, tal como fue manifestado por los funcionarios participantes en la investigación.

Para conocer los procesos de mejora en la formación, se decidió partir de los presupuestos teóricos que motivaron las reformas y que actualmente constituyen el sustento de las capacitaciones internas. Este tema debe ser visto sin olvidar la perspectiva histórica y la naturaleza de las funciones policiales, ya que lograr cambios en la cultura organizacional, que luego se traduzcan en cambios en las prácticas cotidianas, es siempre un proceso lento.

Se ha apostado por procesos internos de formación para impulsar los cambios en la gestión. Los criterios para la selección de los materiales, se basan en que se encuentren disponibles en idioma español, con disponibilidad gratuita en internet, que sean de organismos o entidades de reconocido prestigio académico y que aporten contenidos necesarios para la poner en práctica los sistemas de control. La búsqueda y selección ha estado a cargo de personal de la OPO con formación en administración y conocimiento del funcionamiento del OIJ.

Los elementos conceptuales que han sido incorporados de lleno en la capacitación a los mandos policiales del OIJ se extraen, principalmente del desarrollo académico hecho por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. En menor grado se toman desarrollos de la Policía Nacional de Colombia. De dichas instituciones se extraen materiales con rigurosidad académica, independencia de criterio político y aplicabilidad en el sistema costarricense. Las publicaciones son gratuitas y descargables desde el sitio <http://www.cesc.uchile.cl> recurso que ha sido aprovechado para crear las capacitaciones internas a la gerencia.

Los temas que componen las mencionadas capacitaciones del OIJ son:

- la rendición de cuentas policiales,
- la relación entre policía, democracia y rendición de cuentas,
- origen, tratamiento y prevención de la corrupción policial,
- regulaciones en el uso de la fuerza,
- sistemas de supervisión interna y externa,
- características del control interno en la policía,
- actuaciones indebidas,
- auditorías y control de gestión,
- control interno, selección y formación policial,

- detección temprana y reducción de riesgos,
- cultura policial y control interno, y
- gestión integral de la policía.

A partir de estos aprendizajes, el OIJ implementó de manera interna la norma de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (OIJ: 2013) desde el año 2013, la cual está basada en un enfoque sistémico de mejoramiento constante del servicio que la persona usuaria recibe en las oficinas de la corporación policial. Precisamente, es en ese periodo, en el que se registraron los principales cambios ya detallados en el quinquenio de este estudio. Como queda expuesto, las iniciativas que pretenden un mejoramiento de la calidad, ya ha dejado de ser una idea y se ha materializado en capacitaciones, políticas y nuevas formas de hacer las cosas. Todo ello de manera interna y donde han jugado un papel protagónico aquellos funcionarios que por su cuenta se han formado y especializado a nivel universitario y han impulsado estos procesos. Justamente la ausencia de una carrera policial ha llevado a que muchos de los cambios impulsados pesen en un inicio sobre los hombros de individuos y que aún no exista una escuela de pensamiento que contenga los valores del OIJ y del Poder Judicial costarricenses.

Como gran faltante en este aspecto de capacitación gerencial, fue la ausencia de una discusión sobre los presupuestos políticos, axiomáticos e históricos que están presentes en los materiales de estudio usados. No es propósito de esa investigación realizar esa discusión, pero sí lo es el señalar que los aspectos ideológicos que subyacen al conocimiento son de tanta o más importancia que el conocimiento pragmático como tal, pues de ellos dependen la reproducción de los valores que orientan las acciones. Como dato alarmante y de suma importancia, resalta el hecho de que los países que originan el conocimiento que capacita la gestión del OIJ, han pasado por procesos históricos e institucionales diferentes al costarricense. La discusión aquí planteada es una tarea pendiente y de muchísima importancia para el futuro institucional.

También relacionado con el talento humano, la escasa formación del personal de base limita las posibilidades de una buena gerencia y sobre todo de la calidad que se busca en el servicio a la persona usuaria. Al personal nuevo se les imparte inicialmente se el curso básico. Dicho curso carece de todos los elementos de un plan de estudios para una carrera policial y en su parco desarrollo solo esboza las generalidades más básicas de la formación (Escuela Judicial: s.f.). Si bien hay esfuerzos de varias dependencias para lograr su propia formación, la realización de estas acciones sin la guía de un plan de estudios que estructure una carrera policial y la participación coordinada de todas las dependencias especializas, una verdadera profesionalización será muy difícil de lograr.

Para efectos de este estudio, partiendo de las funciones que cada puesto dentro del OIJ tiene asignadas, se elaboró una agrupación de puestos que permitan ver las posibilidades de carrera policial dentro de la institución. Se definió un área operativa compuesta por los puestos más cercanos a las labores tácticas, de persecución y de reacción ante el crimen del OIJ. Una segunda categoría que se denominó área

especializada de apoyo operativo, en donde se agruparon todos los puestos que requieren de altos niveles de especialización y que además dan apoyo al área operativa. Finalmente se agruparon todos los puestos del área administrativa cuyas funciones mantienen el flujo constante de documentación que caracteriza a la administración pública.

Únicamente con el propósito de explorar si es factible que exista una carrera policial dentro del OIJ, a partir de las necesidades internas de servicios especializados, en una organización piramidal, se realizó el siguiente ejercicio: se tomaron los mayores y los menores salarios base de cada área y se obtuvo la proporción para conocer cuántas veces caben el menor salario y el mayor salario de cada área en el mayor salario base de todo el Poder Judicial. De esta manera, se ilustra el tamaño de cada área, la relación salarial al interior de la misma y la proporción con respecto al mayor puesto en todo el conglomerado judicial. Los datos a continuación.

Cuadro N.º 14
Cantidad de puestos del OIJ y proporción del salario base con relación al mayor salario del Poder Judicial

Área	Puestos	Mayor salario(1)	Menor salario(2)
Área operativa	2150	0,678	0,181
Área especializada de apoyo operativo	593	0,418	0,158
Área administrativa	461	0,372	0,147

Notas:

(1) Refiere a la proporción del mayor salario en el área con respecto al mayor salario del Poder Judicial

(2) Refiere a la proporción del menor salario en el área con respecto al mayor salario del Poder Judicial

Fuente: Elaboración a partir de datos del OIJ

Con lo anterior se quiso demostrar que existen suficientes puestos en el OIJ como para plantear la posibilidad de una carrera policial con tres especialidades de acuerdo a cada área. Además, existe suficiente diferencia salarial al interior como para motivar el ascenso a través de la carrera policial. Como si fuera poco, las diferencias con respecto al puesto de mayor jerarquía, son suficiente incentivo.

3.4 Rendición de cuentas

Algunas de las dinámicas internas del OIJ ya se han descrito a través de los datos presentados, otros, se reflejan en la disponibilidad de más y mejor información de origen policial. Por ejemplo, las denuncias pueden ser consultadas en línea por cualquier persona con acceso a internet, se producen publicaciones que informan a la población de la periodicidad de los delitos y la apertura de las dependencias para trabajos académicos es sumamente amplia. Aunque quede camino por recorrer, las metas ya están señaladas.

Si bien cada delegación cuenta con independencia, existen espacios institucionales internos, donde se rinden cuentas a los homólogos y que se han constituido en un

espacio de intercambio de experiencias. Con lo anterior, se motiva una sana competencia en donde el sentimiento corporativo policial incentiva el intercambio y ello es sumamente valioso para el crecimiento profesional. Sin embargo, para muchos de los participantes en los grupos focales, esta exposición de su rendimiento ante los colegas, representa una rendición de cuentas, aunque ello no se ajuste a la definición generalizada de que los resultados de la gestión se brindan a la ciudadanía.

Como limitación se puede mencionar que las rendiciones de cuentas se realizan entre las jefaturas, sin que dicha información se ponga a disposición de la ciudadanía. Tampoco se cuenta con una retroalimentación periódica que indique el nivel de satisfacción de la persona usuaria con respecto al servicio y elaborado por entidades externas.

La vinculación con las comunidades es una práctica reciente. En ocasiones se aprovechan los espacios organizados por la Fuerza Pública para comunicar a comunidades organizadas algunos resultados de la gestión. Esta práctica, aunque se realizaba por algunas jefaturas, fue estandarizada como directriz en el 2016. Cabe anotar, que la organización de vecindarios necesaria para esta dinámica, podría no ser una base lo suficientemente homogénea en todo el país, pues en la Gran Área Metropolitana, se presentan paisajes urbanos con marcadas diferencias: por una parte algunos desarrollos habitacionales en torres de condominios, y por otra, algunas barriadas muy populosas donde el trabajo voluntario de organización ciudadana no parece ser la principal tendencia.

Conclusiones

Las conclusiones han sido agrupadas en tres temas, según se trate de nuevas luces sobre particularidades no vistas antes, temas en los que se podría avanzar y elementos que merecen convertirse en una tendencia.

Hallazgos

- El OIJ se ha visto inmerso dentro de una tendencia creciente a judicializar los controles sociales. Con ello, ha visto crecer la demanda de sus servicios, con una participación porcentual del presupuesto que no ha crecido paralelamente con las exigencias.
- Las diferencias en la gestión del OIJ de acuerdo a las prioridades de cada gestión desde la dirección, han marcado históricamente el rumbo que la entidad policial desarrolla.
- Algunas instancias vitales para el monitoreo y seguimiento de la actividad policial, específicamente la OPO, han tomado el camino de mejorar el rendimiento a través de mejoras en la tecnología. Sin embargo, el poco personal

que posee y la carencias de políticas institucionales de reemplazo generacional y de atención de contingencias de talento humano, evidencian un riesgo en una de las áreas más sensibles del sistema, como lo es el control de las actividades cotidianas.

- La absorción de tareas propias de otras entidades, como el traslado de privados de libertad en custodia del Ministerio de Justicia, ha propiciado un crecimiento desproporcionado en los departamentos de cárceles. Por otra parte, la crisis generada por los cuestionamientos hechos desde varios espacios políticos sobre la pertinencia de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), propició que el OIJ incursionara en temas de inteligencia. La misma tendencia a acaparar todas las partes del sistema se encontró en el proyecto de ley 17256, donde el OIJ en lugar de buscar el ingreso a los repositorios de datos, buscaba la migración de todos los datos a sus propios repositorios. El acaparamiento de servicios, con recursos limitados, compromete el cumplimiento de atribuciones de vital importancia para el debido proceso y la legitimidad del sistema de administración de justicia costarricense.
- En lo referente a la recepción de denuncias, la no existencia de una política clara de persecución criminal por parte del MP, que permita tramitar de manera expedita los casos sin posibilidad de resolución, genera un desvío de recursos a casos que de todas maneras nunca debieron presentarse.
- Como tema importantísimo en el tratamiento de las investigaciones criminales, la falta de información al usuario sobre los resultados de su investigación y la retroalimentación sobre la calidad del servicio, representa un área por cubrir dentro del aseguramiento de la calidad.
- La poca formación que recibe el personal de base, la desestimación de la misma como soporte para el ejercicio profesional y la falta de articulación de una carrera policial interna, propician la fuga de talentos hacia otras dependencias, obligando al OIJ a invertir más en nuevos talentos y en pagos ocasionales al personal para poder cubrir la demanda.
- Buena parte de la responsabilidad de garantizar el debido proceso de las denuncias y del aseguramiento de la calidad recae en las jefaturas, las cuales cuentan con capacitación suficiente, pero no en la cantidad y calidad que los cambios en los fenómenos criminales exigen tener.

Desafíos

- Las tendencias de mejora pueden verse en temas como la medición en tiempo real de la gestión, la trazabilidad de los casos mediante los sistemas implementados y la mejora en algunos indicadores, sin embargo, también son de reciente data, por lo tanto, mantener los planes de desarrollo institucional y aseguramiento de la calidad indistintamente de los cambios en la gestión desde la dirección, implica la consolidación de procesos nuevos para la policía de Costa Rica.
- La calidad de la información que el ciudadano reciba en el momento de interponer sus denuncias, puede ser determinante para reducir los casos de

imposible resolución. Las experiencias de algunos despachos en ese sentido, brindan una guía para la estandarización de la práctica exitosa.

- Poseer planes de relevo generacional y de atención de contingencias en las áreas más críticas en donde el personal especializado es escaso, específicamente la OPO y las jefaturas policiales.
- Es urgente la revisión de la pertinencia de cada dependencia de investigación de acuerdo al contexto de la criminalidad, para así considerar si es necesaria la creación, fusión, o hasta la eliminación de dependencias que hayan sido fruto de otro momento histórico.
- Urge la articulación interna de una carrera policial. Los puestos y los salarios existen como puntos inconexos de una imagen que debe ser completada mediante la profesionalización especializada y de calidad.
- El crecimiento de los rubros salariales por remuneraciones, plantea el dilema de hallar un punto de equilibrio entre los incentivos salariales y la profesionalización en un nuevo modelo de gestión policial.
- Las sanciones internas y externas al OIJ, muestran temas de uso de violencia que persisten en el tiempo y que pese a los cambios que se realizan, no ceden terreno. La deslegitimación que de esta problemática pueda generarse, implica la necesidad de una revisión profunda del tema.
- El fortalecimiento del régimen disciplinario, tanto en Asuntos Internos como en Inspección Judicial, le garantizaría al usuario un mejor acceso.
- La utilización del ITSP como línea de base para mejorar el sitio web, puede ayudar a madurar y consolidar el tema de rendición de cuentas.

Seguimiento

Finalmente, se señalan tres puntos de vital seguimiento:

- La medición constante y en tiempo real de la gestión policial, con todas sus métricas y metodologías, las cuales deben aun madurar en publicaciones mediadas para garantizar el acceso a toda la estructura policial.
- Ahora es posible el cálculo de las gestiones y sus costos para cada diligencia policial, con lo cual en el futuro cercano, se podrá buscar la liberación de los recursos necesarios en otra áreas como la formación.
- El naciente proceso de rendición de cuentas y la incorporación de actores sociales al proceso, debe ser mantenido, consolidado y fortalecido, pues la apertura y transparencia de las instituciones policiales genera mayor legitimidad en la sociedad, lo cual se traduce en mayores facilidades para el ejercicio de la labor policial.

Bibliografía

- Abarca-Rodríguez, A.; et ál. 2012. Técnicas cualitativas de investigación. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Asuntos Internos OIJ. 7 de junio de 2016 09:57 a.m. Re: Información para el Estado de la Justicia. Mensaje de una lista de correos electrónicos.
- Bauman, Zygmunt. 2010. Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Madrid: Paidós.
- Calderón Cedillos, Christian. 2015. Las nuevas dinámicas del crimen organizado en la región y sus efectos. El caso de Guatemala y la experiencia de la Cicig. En: Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia
- Cheshire Constabulary. 2014. Code of Corporate Governance. United Kingdom: Cheshire Police <https://www.cheshire.police.uk/media/1144/code-of-corporate-governance-2014-15.pdf>
- Contraloría General de la República (CGR). 2012. Informe de la auditoría de carácter especial sobre la evaluación de la Plataforma de Información Policial a cargo del Poder Judicial. República de Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). 2016. Informe de la auditoría de carácter especial relacionada con el apoyo de las tecnologías de información en los procesos del Poder Judicial. República de Costa Rica.
- Cortés A. Ernesto, Amighetti L. Demaluí. 2015. Seguridad, crimen organizado y narcotráfico en Costa Rica: desaciertos políticos y retos de reforma. En: Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia.
- de la Corte, L. y Giménez-Salinas, A. 2010. Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada. Barcelona: Ariel.
- Defensoría de los Habitantes. 2015a. Documento Metodológico. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Disponible en: <http://dhr.go.cr/transparencia/>
- Defensoría de los Habitantes. 2015b. Anexo - Documento Metodológico ITSP. Disponible en: <http://dhr.go.cr/transparencia/>
- Defensoría de los Habitantes. 2015c. Informe del 2015 Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Disponible en: <http://dhr.go.cr/transparencia/>
- Escuela Judicial. s.f. Programa formación básica en investigación criminal. San José, Costa Rica: Poder Judicial, Unidad de capacitación OIJ.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Madrid: Trotta.
- G. Manrique, Luis Esteban. 2009. América Latina: de la Conquista a la Globalización. Lima, Perú: Universidad Científica del Sur.
- Huhn, Sebastian. 2012. Criminalidad y discurso en Costa Rica: reflexiones críticas sobre un problema social. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). 2015. Consumo de drogas y relación droga/delito en el Sistema Penitenciario Nacional para hombres adultos en condición de sentenciados. San José, Costa Rica: Instituto Costarricense sobre Drogas.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). 2013. El problema de las drogas en las Américas. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.

- Oficina de Planes y Operaciones (OPO). 2013. Definición de Métricas de Indicadores Claves de Desempeño. San José, Costa Rica: OIJ, Oficina de Planes y Operaciones.
- Oficina de Planes y Operaciones (OPO). 2 de junio de 2016. Clasificación de salidas de informes. San José, Costa Rica: OIJ, Poder Judicial.
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ). 2013. Norma GICA-Justicia. San José, Costa Rica: Poder Judicial.
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ). 2015. Ajuste a Métricas de Desempeño Policial CIRCULAR N° 09-DG-15/ID 4834. San José, Costa Rica: OIJ, Dirección General del Organismo de Investigación Judicial.
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ). 2016. Ajuste a Métricas de Indicadores Policiales CIRCULAR N° 01-DG-16/ID 5079. San José, Costa Rica: OIJ, Dirección General del Organismo de Investigación Judicial.
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ). 2016. Solicitud de información N°467-OPO/UAC/S-2016. San José, Costa Rica: OIJ, Unidad de Análisis Criminal.
- Organismo de Investigación Judicial (OIJ). 2016. Solicitud de información N°693-OPO/UAC/S-2016. San José, Costa Rica: OIJ, Unidad de Análisis Criminal.
- Pavarini, Massimo. 2006. Políticas de seguridad y conflictos metropolitanos. Algunas reflexiones críticas sobre la experiencia italiana. Bergalli, Roberto; Rivera Beiras, Iñaki. Emergencias Urbanas. Barcelona: Anthropos, 109-132.
- Policía Nacional de Colombia. 2015. El Mundo Institucional del Mercado Criminal: Institución del Mercado Criminal una realidad social objetiva. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2015. I Informe Estado de la Justicia. Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2016a. I Grupo Focal: Desempeño del OIJ. Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2016b. II Grupo Focal: Desempeño del OIJ. Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2016c. Taller de consulta II Estado de la Justicia. Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial, Costa Rica. 2015. Índice Salarial I Semestre 2015. Dirección de Gestión Humana. <https://www.poder-judicial.go.cr/gestionhumana/documentos/INDICE%20SALARIAL%20I%20semestre%202015.pdf>
- República de Costa Rica. 1973. Expediente 4757. Resello N°. 5229 de 18 de diciembre de 1973 (sin título y conocida como: "Ley de Creación del Organismo de Investigación Judicial").
- República de Costa Rica. 1974. Expediente 5202. Ley Orgánica de Organismo de Investigación Judicial.
- República de Costa Rica. 1993. Ley Orgánica del Poder Judicial N.º 7333. Asamblea Legislativa: República de Costa Rica.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2015. Resolución 2015003956. San José, Costa Rica: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 2015. Resolución 2015009948. San José, Costa Rica: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Sherman, Lawrence W. 2013. The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking. *Crime and justice*, 42(1), 377-451.

Urcuyo, C. 1978. Les forces de securite publique et la politique au Costa Rica: 1960-1978. Tesis presentada para obtener el grado de doctor. Universite de Paris V Rene Descartes Sciences Humaines-Sorbonne. París.

Walsh, Dermot P. J. y Conway, Vicky. 2011. Police governance and accountability: overview of current issues. *Crime, Law and Social Change*. Vol 55: April 2011, 61-86.

Weber, Max. 2010. Conceptos sociológicos fundamentales. Madrid: Alianza Editorial, primera reimpresión.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2013. La cuestión criminal. Buenos Aires: Planeta, 5° edición.

Anexo

Cuadro N°15
Cantidad de casos ingresados según unidad o delegación del OIJ por año

OFICINA O DELEGACIÓN	Casos Ingresados					Total periodo	Porcentaje	Crecimiento 2011-2015
	2011	2012	2013	2014	2015			
Oficinas de alta demanda a/								
ROBOS	8 135	8 569	9 036	8 766	8 836	43 342	10,6	8,6
ASALTOS	6 544	5 305	6 381	6 439	6 011	30 680	7,5	-8,1
HEREDIA	5 001	5 151	6 202	6 266	5 956	28 576	7,0	19,1
ALAJUELA	4 502	4 413	4 821	5 019	5 043	23 798	5,8	12,0
CARTAGO	3 216	2 651	4 032	4 107	4 312	18 318	4,5	34,1
GUAPILES	2 807	3 044	3 204	2 931	3 311	15 297	3,8	18,0
PUNTARENAS	2 518	2 824	2 998	3 020	2 878	14 238	3,5	14,3
LIBERIA	2 824	2 766	2 637	2 957	3 024	14 208	3,5	7,1
FRAUDES	1 954	2 456	3 402	3 159	2 967	13 938	3,4	51,8
LIMON	2 604	2 548	2 872	2 637	2 310	12 971	3,2	-11,3
TRATA Y TRAFICO PERSONAS	2 068	2 687	2 825	2 634	2 344	12 558	3,1	13,3
PEREZ ZELEDON	2 099	2 214	2 500	2 271	2 432	11 516	2,8	15,9
VARIOS	2 278	2 423	2 229	1 923	2 323	11 176	2,7	2,0
Oficinas de demanda media b/								
SAN CARLOS	1 629	1 837	2 096	2 117	2 207	9 886	2,4	35,5
CORREDORES	1 239	1 575	1 967	2 178	2 424	9 383	2,3	95,6
SAN RAMON	1 726	1 622	1 922	1 841	1 922	9 033	2,2	11,4
QUEPOS	1 780	1 684	1 628	1 717	1 851	8 660	2,1	4,0
NICOYA	1 302	1 264	1 572	1 950	1 721	7 809	1,9	32,2
VEHICULOS	2 213	461	1 568	1 667	1 667	7 576	1,9	-24,7
SQUIRRES	1 381	1 466	1 504	1 647	1 505	7 503	1,8	9,0
SANTA CRUZ	1 142	1 218	1 475	1 783	1 792	7 410	1,8	56,9
LA UNION	1 518	1 261	1 539	1 512	1 301	7 131	1,7	-14,3
JACO	1 309	1 405	1 498	1 324	1 411	6 947	1,7	7,8
TURRIALBA	1 184	971	1 337	1 475	1 713	6 680	1,6	44,7
CAÑAS	1 121	1 126	1 220	1 060	1 193	5 720	1,4	6,4
PENAL JUVENIL	750	832	1 216	1 191	1 407	5 396	1,3	87,6
Oficinas de demanda baja c/								
SARAPIQUI	764	888	945	902	1 094	4 593	1,1	43,2
BATAN	651	868	1 008	1 016	1 013	4 556	1,1	55,6
LA FORTUNA	643	736	872	962	1 002	4 215	1,0	55,8
GRECIA	802	766	807	899	884	4 158	1,0	10,2
BRI BRI	687	675	708	711	911	3 692	0,9	32,6
OSA	547	728	756	820	778	3 629	0,9	42,2
UPALA	493	566	779	841	949	3 628	0,9	92,5
OROTINA	635	642	664	709	653	3 303	0,8	2,8
COBANO	710	669	690	591	612	3 272	0,8	-13,8
BUENOS AIRES	507	587	681	699	697	3 171	0,8	37,5
LOS CHILES	490	589	583	706	676	3 044	0,7	38,0
PURISCAL	491	523	580	609	598	2 801	0,7	21,8
HOMICIDIOS	173	650	660	573	349	2 405	0,6	101,7
LOS SANTOS	520	504	426	396	448	2 294	0,6	-13,8
INFORMATICOS	389	339	598	354	466	2 146	0,5	19,8
ECONOMICOS	449	409	372	414	407	2 051	0,5	-9,4
ATENAS	292	284	303	245	328	1 452	0,4	12,3
TRANSITO	260	206	132	194	526	1 318	0,3	102,3
ESTUPEFACIENTES	159	259	247	234	181	1 080	0,3	13,8
MONTEVERDE	139	152	209	166	192	858	0,2	38,1
LAVADO	33	74	114	98	154	473	0,1	366,7
TOTAL O.I.J.	74 678	74 887	85 815	85 730	86 779	407 889	100,0	16,2

a/ Reciben más de diez mil denuncia en el periodo

b/ Reciben entre cinco mil y diez mil denuncias en el periodo

c/ Reciben menos de cinco mil denuncias en el periodo

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Cuadro N.º16

Cantidad de informes Resueltos Con Imputado (RCI) y porcentaje de resolución (%) según unidad o delegación del OIJ por año

OFICINA O DELEGACIÓN	2011		2012		2013		2014		2015		Tasa de crecimiento de RCI 2011-2015
	RCI	%	RCI	%	RCI	%	RCI	%	RCI	%	
Oficinas especializadas											
ASALTOS	880	13,44	1126	21,22	939	14,71	1143	17,75	1029	17,11	16,9
ECONOMICOS	76	16,92	202	49,38	221	59,4	252	60,86	259	63,63	240,8
ESTUPEFACIENTES	82	51,57	172	66,4	139	56,27	139	59,4	86	47,51	4,9
FRAUDES	739	37,81	866	35,26	875	25,72	1454	46,02	1325	44,65	79,3
HOMICIDIOS	85	49,13	105	16,15	103	15,6	97	16,92	109	31,23	28,2
INFORMATICOS	199	51,15	349	102,9	376	62,87	474	133,8	457	98,06	129,6
LAVADO	7	21,21	7	9,46	29	25,43	70	71,42	65	42,2	828,6
PENAL JUVENIL	480	64	596	71,63	939	77,22	794	66,66	833	59,2	73,5
ROBOS	723	8,89	1291	15,06	1244	13,76	1531	17,46	1521	17,21	110,4
TRANSITO	139	53,46	128	62,13	90	68,18	73	37,62	351	66,73	152,5
TRATA Y TRAFICO	726	35,1	1521	56,6	1515	53,62	1505	57,13	1355	57,8	86,6
PERSONAS	746	32,74	852	35,16	793	35,57	826	42,95	759	32,67	1,7
VARIOS	481	21,73	93	20,17	308	19,64	446	26,75	477	28,61	-0,8
VEHICULOS											
Delegaciones regionales											
ALAJUELA	754	16,74	999	22,63	910	18,87	1134	22,59	987	19,57	30,9
ATENAS	41	14,04	88	30,98	99	32,67	85	34,69	98	29,87	139,0
BATAN	289	44,39	310	35,71	364	36,11	367	36,12	395	38,99	36,7
BRIBRI	227	33,04	204	30,22	259	36,58	262	36,84	287	31,5	26,4
BUENOS AIRES	130	25,64	197	33,56	192	28,19	223	31,9	206	29,55	58,5
CAÑAS	240	21,4	267	23,71	267	21,88	306	28,86	313	26,23	30,4
CARTAGO	828	25,74	749	28,25	934	23,16	1075	26,17	1142	26,48	37,9
COBANO	146	20,56	157	23,46	208	30,14	176	29,78	146	23,85	0,0
CORREDORES	246	19,85	390	24,76	562	28,57	620	28,46	619	25,53	151,6
GRECIA	109	13,59	144	18,79	206	25,52	285	31,7	281	31,78	157,8
GUAPILES	554	19,73	877	28,81	769	24	730	24,9	853	25,76	54,0
HEREDIA	599	11,97	965	18,73	1059	17,07	1203	19,19	1423	23,89	137,6
JACO	307	23,45	395	28,11	450	30,04	464	35,04	450	31,89	46,6
LA FORTUNA	123	19,12	179	24,32	140	16,05	302	31,39	235	23,45	91,1
LA UNION	246	16,2	232	18,39	287	18,64	309	20,43	423	32,51	72,0
LIBERIA	414	14,66	494	17,85	713	27,03	681	23,03	781	25,82	88,6
LIMON	806	30,95	1047	41,09	1123	39,1	1134	43	833	36,06	3,3
LOS CHILES	143	29,18	171	29,03	115	19,72	181	25,63	160	23,66	11,9
LOS SANTOS	89	17,11	94	18,65	89	20,89	100	25,25	167	37,27	87,6
MONTEVERDE	45	32,37	56	36,84	102	48,8	47	28,31	53	27,6	17,8
NICOYA	232	17,81	296	23,41	435	27,67	494	25,33	482	28	107,8
OROTINA	161	25,35	200	31,15	202	30,42	180	25,38	215	32,92	33,5
OSA	129	23,58	199	27,33	195	25,79	214	26,09	233	29,94	80,6
PEREZ ZELEDON	433	20,62	527	23,8	521	20,84	611	26,9	573	23,56	32,3
PUNTARENAS	609	24,18	906	32,08	901	30,05	1020	33,77	1012	35,16	66,2
PURISCAL	106	21,58	119	22,75	105	18,1	228	37,43	221	36,95	108,5
QUEPOS	354	19,88	367	21,79	405	24,87	434	25,27	419	22,63	18,4
SAN CARLOS	454	27,86	554	30,15	512	24,42	528	24,94	484	21,93	6,6
SAN RAMON	328	19	402	24,78	394	20,49	504	27,37	409	21,27	24,7
SANTA CRUZ	231	20,22	280	22,98	290	19,66	450	25,23	375	20,92	62,3
SARAPIQUI	115	15,05	142	15,99	145	15,34	189	20,95	268	24,49	133,0
SIQUIRRES	332	24,04	483	32,94	452	30,05	438	26,59	503	33,42	51,5
TURRIALBA	391	33,02	342	35,22	506	37,84	549	37,22	588	34,32	50,4
UPALA	83	16,83	143	25,26	112	14,37	187	22,23	218	22,97	162,7
TOTAL O.I.J.	15657	20,96	20283	27,08	21594	25,16	24040	28,15	24478	28,2	56,34

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.

Cuadro N. °17
Cantidad de detenidos según unidad o delegación del OIJ por año

OFICINA O DELEGACIÓN	Año					Total periodo	Porcentaje
	2011	2012	2013	2014	2015		
Oficinas especializadas							
ROBOS	517	766	491	851	1041	3666	9,0
ASALTOS	421	439	370	854	664	2748	6,7
ESTUPEFACIENTES	126	271	215	218	159	989	2,4
PENAL JUVENIL	222	130	147	203	242	944	2,3
HOMICIDIOS	118	132	116	164	307	837	2,0
VEHICULOS	43	66	201	209	240	759	1,9
TRATA Y TRAFICO PERSONAS	35	65	95	243	222	660	1,6
FRAUDES	35	50	47	148	207	487	1,2
VARIOS	38	47	49	111	242	487	1,2
TRANSITO	74	86	79	26	9	274	0,7
LAVADO	0	2	8	24	50	84	0,2
INFORMATICOS	0	0	0	1	0	1	0,0
Delegaciones territoriales							
LIMON	666	701	739	595	340	3041	7,4
HEREDIA	360	584	477	397	440	2258	5,5
ALAJUELA	488	431	390	499	385	2193	5,4
GUAPILES	484	424	448	346	371	2073	5,1
PUNTARENAS	192	379	432	507	493	2003	4,9
LIBERIA	489	432	340	249	277	1787	4,4
SIQUIRRES	208	305	299	292	251	1355	3,3
CARTAGO	166	114	201	407	411	1299	3,2
QUEPOS	174	201	241	208	171	995	2,4
JACO	118	307	226	160	164	975	2,4
BRIBRI	226	158	215	175	156	930	2,3
BATAN	237	147	167	195	173	919	2,3
CAÑAS	126	182	149	273	115	845	2,1
SAN RAMON	144	121	138	154	203	760	1,9
LA UNION	106	90	101	193	214	704	1,7
SAN CARLOS	145	169	138	100	146	698	1,7
TURRIALBA	45	105	93	183	269	695	1,7
PEREZ ZELEDON	83	156	161	156	138	694	1,7
GRECIA	77	85	150	153	99	564	1,4
SANTA CRUZ	80	89	78	169	140	556	1,4
CORREDORES	60	96	108	93	125	482	1,2
NICOYA	40	152	98	103	78	471	1,2
SARAPIQUI	45	40	42	77	147	351	0,9
COBANO	70	39	47	68	81	305	0,7
OROTINA	40	94	66	29	57	286	0,7
PURISCAL	43	44	30	80	83	280	0,7
OSA	48	47	64	42	57	258	0,6
LA FORTUNA	22	29	22	84	61	218	0,5
UPALA	18	22	32	47	81	200	0,5
BUENOS AIRES	10	32	22	57	51	172	0,4
LOS CHILES	22	24	17	41	40	144	0,4
ATENAS	6	36	34	23	37	136	0,3
MONTEVERDE	10	19	52	17	33	131	0,3
LOS SANTOS	34	21	6	31	38	130	0,3
TOTAL GENERAL	6711	7929	7641	9255	9308	40844	100
Población privada de libertad	12 154	13 039	13 692	13 903	13 315		
Porcentaje de detenidos del OIJ y privados de libertad	55,2	60,8	55,8	66,6	69,9		

Fuente: Elaboración a partir de datos de OPO, OIJ.