

INFORME N.º DFOE-PG-IF-00013-2020

27 de noviembre, 2020

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA
EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO DE ATENCIÓN DE SITUACIONES DE
EMERGENCIA PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA POR
PARTE DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

2020



CONTENIDO

Introducción	6
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVO	6
ALCANCE	7
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
Resultados	11
FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ATENCIÓN DE INCIDENTES DE EMERGENCIA	11
DEBILIDADES EN LA CADENA DE CUSTODIA, MANEJO DE EVIDENCIA Y ELABORACIÓN DE INFORMES POLICIALES	19
Conclusiones	23
Disposiciones	24
A MICHAEL SOTO ROJAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	25
A DANIEL CALDERÓN RODRÍGUEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE LA FUERZA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	25
FIGURAS	
FIGURA N.º 1 ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ATENCIÓN DE INCIDENTES DE EMERGENCIA, DESDE LA CREACIÓN DEL INCIDENTE POR EL SE-911 HASTA LA ATENCIÓN POR EL MSP	9
FIGURA N.º 2 FASES Y ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ATENCIÓN DE INCIDENTES DE EMERGENCIA, DESDE LA CREACIÓN DEL INCIDENTE HASTA LA LLEGADA DE RECURSOS POLICIALES A LA ESCENA	13
GRÁFICOS	
GRÁFICO N.º 1 TIEMPO PROMEDIO DE RESPUESTA EN MINUTOS DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, DESDE LA CREACIÓN DEL INCIDENTE DE EMERGENCIA PRIORIDAD 1 HASTA LA LLEGADA DE RECURSOS AL SITIO. DEL AÑO 2018 A MAYO 2020	12
GRÁFICO N.º 2 TIEMPO PROMEDIO DE RESPUESTA EN MINUTOS DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, DESDE LA CREACIÓN DEL INCIDENTE DE EMERGENCIA PRIORIDAD 1 HASTA LA LLEGADA DE RECURSOS AL SITIO. DEL AÑO 2018 A MAYO 2020	13
GRÁFICO N.º 3 TIEMPO PROMEDIO DE RESPUESTA A INCIDENTES DE EMERGENCIA PRIORIDAD 1, POR CONGLOMERADOS DE	

DELEGACIONES POLICIALES. MINUTOS POR ACTIVIDAD, DESDE LA CREACIÓN DEL INCIDENTE DE EMERGENCIA HASTA LA LLEGADA DE RECURSOS AL SITIO. DEL 2018 A MAYO 2020 16

RECUADROS

RECUADRO N.º 1	EJEMPLOS DE DEBILIDADES EN LA CUSTODIA Y MANEJO DE ELEMENTOS PROBATORIOS POR PARTE DE OFICIALES DE LA FUERZA PÚBLICA, DOCUMENTADOS POR LA FISCALÍA ADJUNTA DE CARTAGO ENTRE ABRIL DE 2019 Y MAYO DE 2020	19
RECUADRO N.º 2	EJEMPLO DE DEBILIDADES EN LA REDACCIÓN DE INFORMES POLICIALES	21

TABLAS

TABLA N.º 1	DETALLE DEL TIEMPO PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES DE REVISIÓN Y ANÁLISIS DE INCIDENTES DE EMERGENCIA POR PARTE DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA. DATOS EN MINUTOS	14
TABLA N.º 2	DETALLE DEL TIEMPO PROMEDIO DE LAS ACTIVIDADES DE TRASLADO DE RECURSOS A LA ESCENA DEL INCIDENTE DE EMERGENCIA POR PARTE DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA. DATOS EN MINUTOS	15
TABLA N.º 3	DIFERENCIAS DE TIEMPO PROMEDIO EN MINUTOS DESDE LA CREACIÓN DEL INCIDENTE DE EMERGENCIA HASTA LA LLEGADA DE RECURSOS AL SITIO A INCIDENTES DE EMERGENCIA PRIORIDAD 1, ENTRE LAS DELEGACIONES POLICIALES CON MAYOR Y MENOR REGISTRO, POR CONGLOMERADO. DEL 2018 A MAYO 2020	17

ANEXOS

ANEXO N.º 1	LISTADO DE LAS 98 DELEGACIONES POLICIALES AGRUPADAS POR CONGLOMERADOS	27
-------------	---	----

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión del servicio de atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana que brinda el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), desde una perspectiva de "Valor Público" y si dicha gestión propicia la contribución al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) n.º 5 (Igualdad de Género) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). El análisis comprendió el período entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2020, ampliándose en los casos que se consideró necesario

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El MSP tiene el mandato de dar atención a los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana. Ello es especialmente relevante en los casos en que peligra la integridad física de las personas o sus bienes. Durante el período analizado a ese Ministerio le correspondió atender 790.511 incidentes de ese tipo. Así, la evaluación de la oportunidad con que es prestado ese servicio resulta relevante a efectos de impulsar el desarrollo de acciones que orienten la atención eficaz y eficiente de las emergencias para la seguridad ciudadana, en observancia de los ODS 5 y 16, en cuanto a la reducción de formas de violencia en contra de las personas y el acceso al sistema de justicia.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La Dirección General de la Fuerza Pública del MSP, no ha definido los objetivos operativos que impulsen la atención oportuna y efectiva de los incidentes de emergencia para seguridad ciudadana que le son trasladados por el Sistema de Emergencias 9-1-1 (SE-911), según lo establecido en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023, para fortalecer la oportunidad en la respuesta policial.

Así, entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de mayo de 2020, en la atención de incidentes de emergencia en los cuales está en peligro la integridad física de las personas o sus bienes, el tiempo promedio requerido para la llegada de los recursos al sitio del incidente desde su comunicación el SE-911 al MSP, fue de 38,25 minutos. Al respecto, en México se ha definido un tiempo de 9 minutos para ello; mientras que el Departamento de Policía de Nueva York (DPNY) registra un promedio de 7 minutos para incidentes similares.

Además, se determinó que entre 5 grupos de delegaciones, definidos con base en las similitudes por variables de densidad poblacional, cantidad de incidentes de emergencia recibidos, índice de desarrollo del delito 2017 y el índice de desarrollo social distrital 2017; existe una diferencia de 8,45 minutos de tiempo promedio, para hacer el envío de recursos policiales al lugar del incidente, desde su comunicación por el SE-911. Mientras que, para el grupo de delegaciones con menor tiempo el registro promedio fue de 8,49 minutos, en el grupo de delegaciones con mayor tiempo fue de 16,94 minutos.

Dichas situaciones son incongruentes con las responsabilidades del MSP, para dar una atención inmediata y eficiente de los incidentes de emergencia que le traslade el SE-911. Tampoco se ajustan a los principios de eficiencia, eficacia y trato igualitario, para los destinatarios del servicio público.

Por otra parte, se identificaron debilidades reportadas por 16 Fiscalías del Ministerio Público, en la cadena de custodia de evidencia, la manipulación, empaque y entrega de objetos recabados por los oficiales de la Fuerza Pública del MSP, lo cual, puede colocar en riesgo la integridad de elementos que podrían ser utilizados como prueba en procesos judiciales. Estas debilidades corresponden a: defectos en el embalaje de objetos a entregar; entrega de objetos sin rotular o sin lacrar; descripción insuficiente o no congruente con el objeto a entregar; daño a objetos durante el traslado; y cadenas de custodia con inconsistencias en el llenado, incompletas, y/o con errores procedimentales.

Además, la Contraloría General determinó debilidades en la coherencia, la precisión y la configuración de los informes policiales elaborados por oficiales de la Fuerza Pública del MSP, entre el 1° de enero de 2018 y el 30 de junio de 2020. Esos informes son utilizados para comunicar y trasladar pruebas a las autoridades judiciales encargadas de resolver situaciones declarativas de derechos o responsabilidad en contra de alguna persona.

De la revisión de una muestra de 149 informes policiales de 66 delegaciones, de las 12 Direcciones Regionales del MSP, se determinó que 48 carecen de entre 1 y 7 características relevantes que debe considerar el informe policial al momento de ser redactado, a saber: concisión, precisión, coherencia, estilo impersonal, objetividad, imparcialidad y confiabilidad. También, 94 de los 149 informes, no se apegan a la estructura definida por el MSP, por lo cual, de requerir su uso, las autoridades judiciales se ven en la necesidad de efectuar un ejercicio de interpretación, para tratar de comprender a qué corresponde lo anotado.

Las situaciones descritas, potencian el riesgo de que la eficacia de las intervenciones policiales del MSP, sea en la atención de incidentes o en acciones policiales previamente planificadas, se vea disminuida; y puede limitar el margen de aplicación del marco jurídico por parte de las autoridades judiciales. Al tiempo que pone en riesgo la confianza y la credibilidad pueda tener la ciudadanía, sobre ambas autoridades.

Finalmente, es oportuno señalar que, en su conjunto, los hallazgos determinados por la Contraloría General, tampoco propician condiciones para reducir las formas de violencia en contra de las personas y el acceso al sistema de justicia, lo cual va en disonancia con los compromisos adoptados por el país, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16 de la agenda 2030, de la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al Ministro de Seguridad Pública y el Director General de la Fuerza Pública, establecer objetivos, metas e indicadores de desempeño, para impulsar y evaluar el servicio de atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana; y girar instrucciones para que se designen y establezcan controles, para que los funcionarios a cargo de la gestión de ese servicio, tengan la formación requerida. También, integrar en programas de formación continua, la renovación periódica de conocimientos relativos a la cadena de custodia, la manipulación, entrega y empaque, de objetos que podrían estar relacionados con delitos, y la redacción de los informes policiales; asimismo la autoevaluación sobre las necesidades de actualización de conocimientos por parte de los oficiales.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES**

**INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA EFICACIA Y
EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ATENCIÓN DE
SITUACIONES DE EMERGENCIA PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA
POR PARTE DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428.
- 1.2. Las emergencias son situaciones de peligro o desastre que requieren una acción inmediata¹; “Es un estado de necesidad y urgencia que obliga a tomar acciones inmediatas con el fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento...”². Como institución integrante del Sistema de Emergencias 9-1-1 (SE-911), le corresponde al Ministerio de Seguridad Pública (MSP), la atención inmediata y eficiente de las emergencias que le son trasladadas por ese Sistema³. El tiempo de respuesta, en la atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, particularmente aquellos en los que peligran la vida o la integridad física de las personas o sus bienes, reduce o aumenta las probabilidades para la persona de sufrir una afectación grave ante una situación del delito o violencia.
- 1.3. Por lo anterior, resulta relevante analizar la oportunidad con que el MSP presta el servicio de atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, a efectos de impulsar el desarrollo de estrategias que orienten la prestación del servicio de manera eficaz y eficiente. Lo anterior, en observancia de la contribución a los objetivos de desarrollo sostenible 5 y 16, en la reducción de formas de violencia en contra de las personas y el acceso al sistema de justicia.

OBJETIVO

- 1.4. Evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión del servicio de atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana que brinda el Ministerio de Seguridad Pública, desde una perspectiva de "Valor Público" y si dicha gestión propicia la contribución al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) n.º 5 (Igualdad de Género) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas).

¹ Según definición del diccionario de la Real Academia Española, <https://dle.rae.es/emergencia?m=form>.

² Artículo 4 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo n.º 8488, del 22 de noviembre de 2005.

³ Artículos 3 inciso d), 5 inciso d), 6, Ley de Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, n.º 7566 del 18 de diciembre de 1995.

ALCANCE

- 1.5. La auditoría comprenderá las acciones ejecutadas por el Ministerio de Seguridad Pública en la atención de situaciones de emergencia para la seguridad ciudadana, en sus dimensiones de eficacia y eficiencia. El período por auditar comprende del 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019, el cual puede ampliarse si se considera necesario.
- 1.6. De esta forma, se analizaron los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, prioridad 1, trasladados por el SE-911 al MSP para su atención inmediata en su rol de primer respondedor, pues se trata de incidentes en los cuales corre peligro la integridad física de las personas o sus bienes; de conformidad con la definición de prioridades indicadas en el apartado 5.2.3.1 del Manual del Modelo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Emergencias 9-1-1, vigente al 16 de diciembre de 2019.
- 1.7. Asimismo, se analizó la gestión de la cadena de custodia de evidencia y los informes policiales, destinados a comunicar y trasladar elementos probatorios a las autoridades judiciales para lo de su competencia. Al respecto, no se consideró la resolución de asuntos judiciales, pues se trata de una actividad no dirigida a la atención de incidentes de emergencias, la cual a su vez, excede las competencias del MSP.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.8. La propuesta de criterios de auditoría fue remitida mediante correo del 30 de julio de 2020, a los señores: Daniel Calderón Rodríguez, Director General de la Fuerza Pública; Milton Alvarado Navarro, Director de Operaciones, y Tobías Gutierrez Rojas, Jefe del Departamento de Comunicaciones. Además, fue discutida el 15 de setiembre de 2020 con el señor Randall Vega Blanco, Viceministro de Seguridad. Mediante oficio n.° DFOE-PG-0457 (14687), del 25 de setiembre de 2020, fueron comunicados formalmente al señor Michael Soto Rojas, Ministro de Seguridad Pública.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- 1.10. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información contenida en las bases de datos del Sistema de información IPC del SE-911, del 1° de enero de 2018 al 31 de mayo de 2020⁴. Así, en apego a las buenas prácticas para el análisis estadístico de datos, para el cálculo del tiempo de respuesta promedio en la atención de los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, por parte del MSP, se desestimó de la base de datos el uso de incidentes con registros de tiempo

⁴ En oficio n.° MSP-DM-DVURFP-DGFP-3761-2019, del 25 de noviembre de 2019, el Ministerio de Seguridad Pública indicó que no es posible asegurar que el sistema DataPol contenga la totalidad de incidentes de emergencia trasladados por el SE-911.

extremos que pudieran distorsionar los resultados, mediante la aplicación de la técnica Boxplots⁵, que permite identificar los datos extremos de una gran cantidad de datos. De esta forma, el análisis contempló los registros de 872.832 incidentes prioridad 1, cuyo tiempo de finalización fue menor a 158,45 minutos.

- 1.11.** Además, con el propósito de considerar en el análisis las particularidades que enfrenta la Fuerza Pública del MSP, en la atención de los incidentes, la Contraloría General definió 5 conglomerados de delegaciones policiales con condiciones similares en cuanto a: densidad poblacional, cantidad de incidentes prioridad 1, índice de desarrollo del crimen 2017 del MSP y el índice de desarrollo social distrital 2017. Para ello, se aplicó una técnica estadística que agrupa elementos o variables, tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre estos⁶.
- 1.12.** Por su parte, de la información contenida en el Sistema de Aprehensiones y Decomisos del MSP, y mediante el uso de técnicas estadísticas de muestreo para auditoría, se seleccionó para análisis una muestra de 149 informes policiales elaborados por oficiales de la fuerza pública, en 66 delegaciones ubicadas en las 12 direcciones Regionales de la Fuerza Pública del MSP. También, se utilizó la información suministrada por funcionarios en entrevistas, y las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante las diferentes instancias del Ministerio de Seguridad Pública, Sistema de Emergencias 9-1-1, Fiscalías del Ministerio Público y organizaciones afines al tema.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.13.** Los informes policiales registrados en la base de datos del Sistema de Aprehensiones y Decomisos del MSP, no guardan datos que permitan trazar los incidentes que se originaron en la atención de incidentes de emergencias trasladadas por el Sistema de Emergencias 9-1-1. Por lo que, lo relativo al análisis de la cadena de custodia, el manejo de elementos probatorios y elaboración de informes policiales, por parte de los oficiales de la Fuerza Pública de ese Ministerio, se efectuó indistintamente de si, los incidentes fueron reportados en la plataforma del SE-911, directamente a las delegaciones, u obedecen a alguna intervención realizada durante un patrullaje.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.14.** La Agenda 2030 de las Naciones Unidas, plantea una serie de desafíos para el país en materia de seguridad ciudadana. Al respecto, entre sus metas los ODS 5 y 16, retan a la institucionalidad a propiciar condiciones que permitan reducir la violencia en contra de las mujeres y el acceso al sistema de justicia, lo cual no es ajeno al MSP.
- 1.15.** De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013)⁷, la seguridad ciudadana puede entenderse como "... una modalidad específica de la seguridad humana", pues mientras que la seguridad humana es "... la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad",

⁵ Es una forma estandarizada de mostrar la distribución de los datos basado en 5 números: el mínimo, el primer cuartil, la mediana, el tercer cuartil y el máximo. Mediante el mínimo y el máximo se puede informar sobre los valores atípicos y cuáles son sus valores.

⁶ Método de clasificación jerárquico aglomerativo de Ward.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Recuperado de:

<https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

el concepto de seguridad ciudadana está relacionada con la seguridad personal, y particularmente “...con amenazas como el delito y la violencia”. En ese sentido, Monsalve (2009, citado por Tudela-Poblete, 2012)⁸, apunta que la seguridad ciudadana se refiere a las exigencias de la población relacionadas con la delincuencia y situaciones de vulnerabilidad y riesgo, estrechamente vinculadas con la labor policial, quienes deben resolver o minimizar, sus efectos negativos.

- 1.16. De conformidad con lo establecido en la ley orgánica del Ministerio de Seguridad Pública y su reglamento, le corresponde a ese Ministerio, conservar la seguridad pública, restablecer el orden público y la seguridad ciudadana, garantizar la seguridad e integridad de las personas, la atención operacional de las emergencias y el auxilio o colaboración con los servicios de atención de emergencias⁹.
- 1.17. Con el propósito de coadyuvar en la atención oportuna y eficiente de las “situaciones de emergencia para la vida, libertad, integridad y seguridad de los ciudadanos o casos de peligro para sus bienes”, por parte de las instituciones correspondientes; mediante la Ley n.º 7566 se creó el Sistema de Emergencias 9-1-1.
- 1.18. La siguiente figura resume el proceso de atención de incidentes de atención de emergencias para la seguridad ciudadana, desde que el SE-911 recibe la llamada y es atendido por el MSP.

Figura n.º 1

Actividades del proceso de atención de incidentes de emergencia, desde la creación del incidente por el SE-911 hasta la atención por el MSP



Fuente: Elaboración propia.

- 1.19. Según registros de ese Sistema¹⁰, entre el 1º de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, al MSP, como institución de primera respuesta, le fueron trasladados un total de 1.371.349

⁸ Tudela-Poblete, Patricio (2012). *La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile*. Revista Crimen. Volumen (54). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3992212>

⁹ Los artículos 1 y 6 de la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, n.º 5482, y el 127 de su Reglamento de organización, n.º 36366-SP.

¹⁰ Remitidos mediante correo electrónico del 8 de mayo de 2020.

incidentes. El 58% de los incidentes, es decir 790.511, fueron incidentes prioridad 1, que demandaron la atención inmediata de los cuerpos policiales, pues se trató de situaciones en las que se atentó contra la integridad física de las personas o sus bienes.

- 1.20.** Del restante 42%, 440.656 fueron incidentes prioridad 2, donde la atención debe ser inmediata pero no prioritaria; 43.515, corresponden a incidentes prioridad 3, su atención no es urgente, ya que no hay amenaza para la integridad de las personas o sus bienes, y 96.667 fueron incidentes de prioridad 4, los cuales son informativos¹¹. Sobre el particular, a la fecha de este informe, el MSP no había efectuado una evaluación sobre la prestación del servicio de atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana.
- 1.21.** Aunado a lo anterior, cabe indicar que las intervenciones de los cuerpos de policía del MSP, además de atender de manera eficaz los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana en el momento en que ocurren, también tienen la función de generar y aportar el mayor número de elementos probatorios para que los órganos judiciales, tribunales de justicia o Ministerio Público¹², que estén en capacidad de tomar decisiones sobre acciones futuras o iniciar investigaciones dirigidas a cada caso particular¹³. Dicho accionar, se ve reflejado en la cadena de custodia de evidencia¹⁴ y los informes policiales¹⁵, de los cuales se elaboraron 152.120 en el 2018, 198.627 en el 2019, y al 30 de junio de 2020 se contabilizaban 96.214.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.22.** En reunión celebrada el 18 de noviembre de 2020, se presentaron los resultados de la auditoría a los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública: Randall Vega Blanco, Viceministro Administrativo, en representación del Señor Ministro de Seguridad; Reinaldo González Cubero, Sub-Director General de la Fuerza Pública, en representación del Director General de la Fuerza Pública; y Douglas Elioth Martínez, Auditor Interno.
- 1.23.** Asimismo, mediante oficio n.º DFOE-PG-0549 (17948)-2020, del 13 de noviembre de 2020, se envió el borrador del informe al Ministro de Seguridad Pública, a fin de que remitiera observaciones sobre el particular a la Contraloría General; sin embargo, no fue recibida observación alguna.

¹¹ Punto 5.2.3.1 del Manual del Modelo de Coordinación Interinstitucional, M-CC-001, aprobado el 16 de diciembre de 2019.

¹² En ese sentido ver artículo 8 inciso h) de la Ley de Policía n.º 7410, del 26 de mayo de 1994, y el artículo 133 inciso 11) del Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública n.º 36366-SP, del 2 de noviembre de 2010.

¹³ Documento denominado: “Curso Básico Policial, Redacción de informes policiales y otros documentos oficiales”, del Ministerio de Seguridad Pública. Octubre, 2011. Pág. 8.

¹⁴ La cadena de custodia se entiende como la serie de etapas que deben garantizar, con plena certeza, que las muestras y objetos por analizar y que posteriormente serán expuestos como elementos de prueba en las diferentes etapas del proceso, son los mismos que se recolectaron en el lugar de los hechos. Protocolo de Cadena de Custodia, febrero 2020. Poder Judicial.

¹⁵ A criterio del propio Ministerio de Seguridad Pública, este tipo de documentos son fundamentales para la administración de la justicia. Documento denominado: “Curso Básico Policial, Redacción de informes policiales y otros documentos oficiales”, del Ministerio de Seguridad Pública. Octubre, 2011. Pág. 4.

2. Resultados

FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA ATENCIÓN DE INCIDENTES DE EMERGENCIA

- 2.1.** La Contraloría General determinó la falta de oportunidad del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) en la prestación del servicio de atención de incidentes de emergencia, en los cuales está en peligro la integridad física de las personas o sus bienes¹⁶ (incidentes prioridad 1). Entre el 1° de enero de 2018 y el 31 de mayo 2020, el tiempo promedio desde la comunicación del incidente hasta la llegada de los recursos del MSP al sitio, fue de 38,25 minutos¹⁷. Dicho tiempo es más de cuatro veces el parámetro de tiempo de respuesta de 9 minutos definido para el Sistema Nacional de Seguridad Pública de México¹⁸ (SNSPM), y más de cinco veces el tiempo de respuesta histórico de 7 minutos del Departamento de Policía de Nueva York (DPNY) para crímenes críticos en progreso¹⁹.
- 2.2.** Diversos autores coinciden en que el tiempo de respuesta es un factor determinante en la atención de incidentes de emergencia (Johnson y Peters, 2017; Reinoso y Fernández, 2017). Así, el siguiente gráfico detalla el tiempo promedio de respuesta desde la creación del incidente hasta la llegada de los recursos a la escena, para cada uno de los años analizados con respecto a los tiempos de referencia de 9 y 7 minutos.

¹⁶ Corresponden a incidentes trasladados por el Sistema de Emergencias 9-1-1, en los cuales el MSP es la institución de primera respuesta. De acuerdo con el Manual del Modelo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Emergencias, estos corresponden a los incidentes prioridad 1.

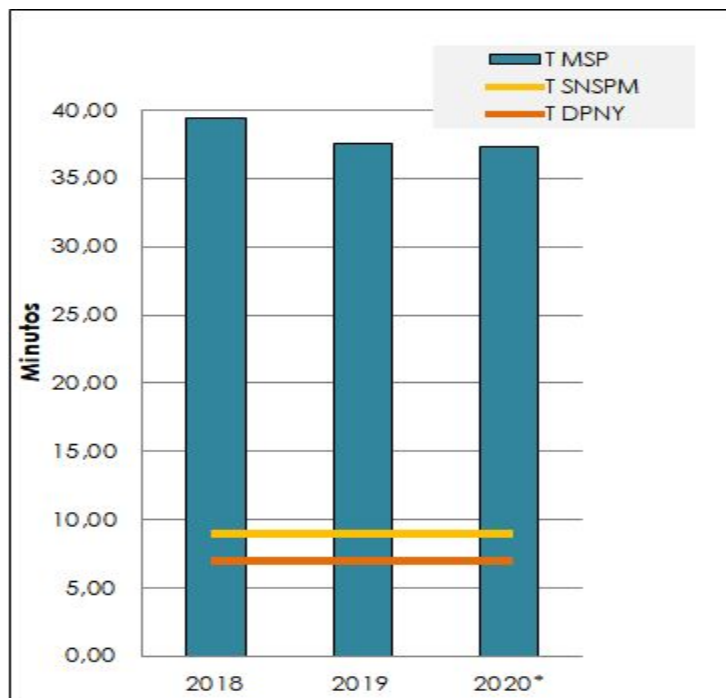
¹⁷ Tiempo promedio correspondiente a 243.743 incidentes prioridad 1, con estados de registro en escena.

¹⁸ Norma 10.3.1.3. Norma técnica para la estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 9-1-1 (nueve, uno, uno), del 23 de enero de 2018, México.

¹⁹ The End-to-End The End-to-End Detail Report. Recuperado el 8 de junio de 2020 del sitio web del Sistema de Emergencias 911 de la ciudad de New York: <https://www1.nyc.gov/site/911reporting/reports/end-to-end-detail.page>.

Gráfico n.º 1

Tiempo promedio de respuesta en minutos del Ministerio de Seguridad Pública, desde la creación del incidente de emergencia prioridad 1 hasta la llegada de recursos al sitio. Del año 2018 a mayo 2020.



*Datos al mes de mayo de 2020

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema IPC.

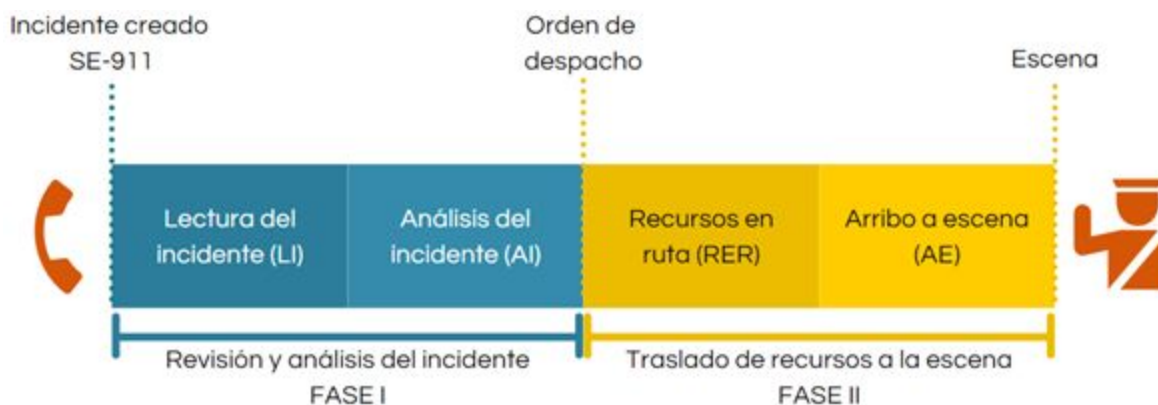
- 2.3.** De esta forma, en el 2018 el tiempo promedio de respuesta desde la creación del incidente hasta la llegada de los recursos a la escena fue de 39,45 minutos, en el 2019 fue de 37,51 minutos, mientras que al mes de mayo de 2020 se registró un tiempo promedio de 37,35. Tiempos todos por encima de los 9 y 7 minutos de referencia considerados para el análisis de la oportunidad en la respuesta. Empero, es posible observar una tendencia a la baja en el tiempo para el período analizado.
- 2.4.** Desde la creación y traslado del incidente por el SE-911 al MSP, y hasta la llegada de los recursos policiales a la escena, es posible identificar dos fases principales del proceso, a saber: revisión y análisis del incidente (RA)²⁰ y el traslado de recursos a la escena (TRE)²¹. Dichas fases y las actividades que involucran se resumen en la siguiente figura.

²⁰ Durante la revisión y análisis el funcionario designado por parte del Ministerio de Seguridad Pública para gestionar los incidentes, da lectura a estos y determina la acción a seguir con respecto a este.

²¹ El traslado de recursos a la escena corresponde a las acciones que se desarrollan una vez que el funcionario designado por el Ministerio de Seguridad Pública para la gestión del incidente determinó el envío de recursos al sitio.

Figura n.º 2

Fases y actividades del proceso de atención de incidentes de emergencia, desde la creación del incidente hasta la llegada de recursos policiales a la escena.

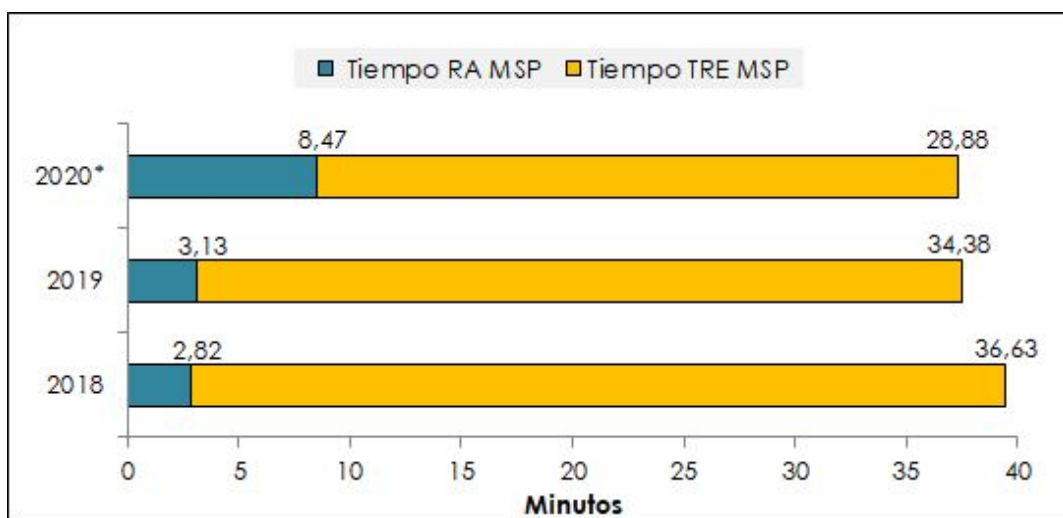


Fuente: Elaboración propia con base en clasificaciones de la base de datos del sistema IPC.

- 2.5. Entre el 2018 y el mes de mayo de 2020, el MSP requirió en promedio 3,93 minutos para la revisión y análisis del incidente (RA); mientras que para el traslado de los recursos a la escena (TRE), el tiempo promedio fue de 34,32 minutos. En el siguiente gráfico se resumen dichos tiempos para cada uno de los años analizados.

Gráfico n.º 2

Tiempo promedio de respuesta en minutos del Ministerio de Seguridad Pública, desde la creación del incidente de emergencia prioridad 1 hasta la llegada de recursos al sitio. Del año 2018 a mayo 2020.



*Datos al mes de mayo de 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en los registros de la base de datos del sistema IPC.

- 2.6.** Como es posible observar en el gráfico n.º 2, la tendencia a la baja en el tiempo promedio para la llegada de los recursos al lugar desde la creación del incidente es congruente con la tendencia en la disminución del tiempo promedio de traslado de recursos a la escena (TRE), pasando de 36,63 minutos en el 2018 y 34,38 minutos del 2019, a 28,88 minutos en promedio entre enero y mayo del 2020. Situación contraria, se desprende del tiempo promedio de revisión y análisis del incidente (RA), el cual pasó de 2,82 minutos en el 2018 y 3,13 minutos en el 2019, a 8,47 minutos en el 2020.
- 2.7.** Ahora bien, al comparar los tiempos de revisión y análisis (RA) del incidente, registrados en cada uno de los períodos sujetos a examen, mostrados en el gráfico n.º 2, con respecto al parámetro de 2 minutos definido para el SNSPM y los 1,7 minutos promedio de los registros históricos del DPNY, para la atención de incidentes en los cuales corre peligro la integridad física de las personas o sus bienes, ninguno de los períodos alcanzó tiempos cercanos a dichos parámetros. Además, si se comparan esos tiempos con el parámetro de 45 segundos de tiempo definido por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica²² para la revisión y análisis del incidente, los tiempos registrados por el MSP equivalen entre 3,5 y 11 veces dicho tiempo.
- 2.8.** En cuanto a las actividades que componen los tiempos de la fase de revisión y análisis del incidente (RA), se determinó que el MSP tarda en promedio 1,57 minutos en dar lectura a los incidentes prioridad 1, mientras que el análisis del incidente le toma a ese Ministerio 2,37 minutos en promedio. Así, en la siguiente tabla se muestran los tiempos correspondientes a cada actividad para cada año estudiado.

Tabla n.º 1

Detalle del tiempo promedio de las actividades de revisión y análisis de incidentes de emergencia por parte del Ministerio de Seguridad Pública. Datos en minutos.

Año	Tiempo promedio de revisión y análisis (TRA)	Tiempo promedio para la lectura del incidente (TPLI)	Tiempo de análisis del incidente (TAI)
2018	2,82	1,78	1,04
2019	3,13	1,43	1,70
2020*	8,47	1,38	7,09

*Datos al mes de mayo de 2020.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del SE-911.

- 2.9.** En el caso del tiempo promedio de lectura del incidente (TPLI), es posible observar una disminución en los primeros 5 meses del 2020 con respecto al 2018 y 2019, al pasar de 1,78 y 1,43 minutos a 1,38. Sin embargo, en el tiempo promedio de análisis del incidente (TAI), se mostró un aumento, al pasar de 1,04 minutos en el 2018 y 1,70 minutos en el 2019, a un promedio de

²² Documento: “Servicio: Gestión de Despacho de Recursos para la Atención de Emergencias”, del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, versión 3 de Febrero 2020. Establece que el servicio se brindará en un máximo de 45 segundos después de haber recibido el reporte del Sistema de Emergencias 9-1-1.

7,09 minutos en el 2020. Es decir, el aumento en el tiempo promedio de revisión y análisis (TRA) del incidente, está precedido en mayor medida por el aumento del tiempo promedio en la actividad de análisis del incidente.

- 2.10.** Por su parte, los 34,32 minutos de tiempo promedio que, entre el 2018 y el mes de mayo de 2020, requirió el MSP para completar la fase de traslado de recursos a la escena (TRE), para los incidentes en los cuales se encuentra en peligro la integridad física de las personas o sus bienes, es considerablemente mayor al tiempo de referencia de 7 minutos definido para el SNSPM²³ y los 3,4 minutos promedio del registro histórico del DPNY²⁴, siendo equivalente entre 5 y 10 veces esos tiempos.
- 2.11.** De las actividades que conforman la fase de traslado de recursos a la escena, 8,55 minutos corresponden al tiempo promedio que le tomó al MSP disponer los recursos en ruta (RER) desde que se ordenó el despacho²⁵, y 25,78 minutos corresponden al tiempo promedio para que los recursos arriben a la escena (AE). En la siguiente tabla se resume el tiempo promedio de las actividades que componen la fase de traslado de recursos a la escena (TRE), en cada uno de los períodos estudiados.

Tabla n.º 2

Detalle del tiempo promedio de las actividades de traslado de recursos a la escena del incidente de emergencia por parte del Ministerio de Seguridad Pública. Datos en minutos.

Año	Tiempo promedio de traslado de recursos a escena (TRE)	Tiempo promedio para disponer los recursos en ruta (TRER)	Tiempo promedio para el arribo a escena (TAE)
2018	36,63	10,63	26,01
2019	34,38	8,45	25,93
2020*	28,88	3,93	24,95

*Datos al mes de mayo de 2020.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del SE-911.

- 2.12.** Tanto en el tiempo promedio requerido por el MSP para disponer los recursos policiales en ruta (TRER), y el tiempo promedio para el arribo de los recursos a la escena (TAE), presentan una tendencia a la baja, en cada uno de los años analizados. Así, el tiempo promedio TRER, pasó de 10,63 minutos en 2018 y 8,45 minutos en el 2019, a 3,93 minutos en el 2020; mientras que el tiempo TAE promedio pasó de 26,01 minutos en el 2018 y 25,93 minutos en el 2019, a 24,95 minutos en el 2020. Sin embargo, como se indicó anteriormente, en su conjunto, esos tiempos no

²³ Norma Técnica para la estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 9-1-1 (nueve, uno, uno), del 23 de enero de 2018, México. Sección 10.3.1.3 el tiempo para atención del incidente no debe superar los 9 minutos. Sección 10.3.1.2, el tiempo para notificar y designar el despacho de recursos no debe ser mayor a 120 segundos.

²⁴The End-to-End Detail Report. Recuperado del sitio web del Sistema de Emergencias 911 de la ciudad de New York: <https://www1.nyc.gov/site/911reporting/reports/end-to-end-detail.page>, 8 de junio de 2020.

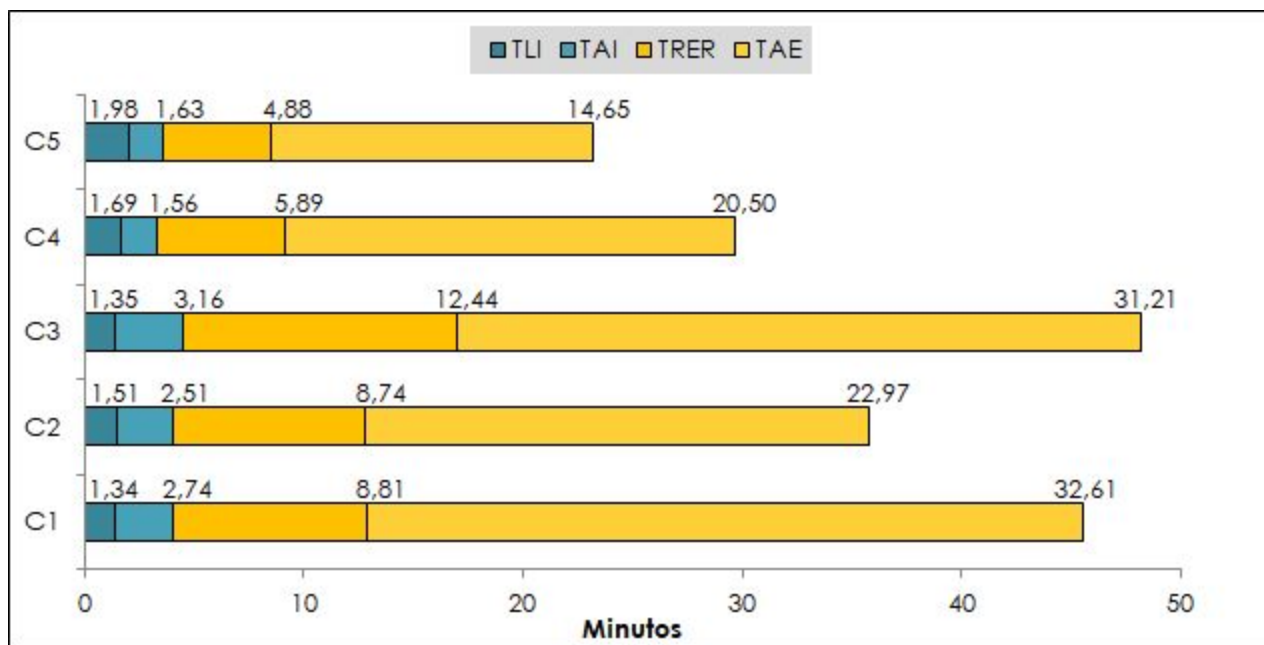
²⁵ Corresponde al tiempo requerido entre la orden de despacho y el envío efectivo de recursos al lugar del incidente.

se aproximan a los tiempos de traslado de recursos a escena de referencia de 7 y 3,4, minutos del SNSPM y el DPNY, para la atención de incidentes en los cuales corre peligro la vida de las personas o sus bienes.

- 2.13.** Cabe señalar, que los tiempos de respuesta en la atención de incidentes de emergencia, pueden variar por factores particulares como el área geográfica, el tamaño de la población, la cantidad de incidentes, la ubicación de las delegaciones, recursos asignados, etc. (Maslov, 2015). Para un total de 98 delegaciones, la Contraloría General definió 5 conglomerados o grupos, que presentan características similares en cuanto a: densidad poblacional, la cantidad de incidentes de emergencia, el índice de desarrollo del delito 2017 y el índice de desarrollo social distrital 2017; con el propósito de considerar el efecto que tienen variables como las señaladas, en los tiempos de respuesta a incidentes de emergencia por parte del MSP. El detalle de las delegaciones por conglomerado se incluye en el anexo 1.
- 2.14.** Los tiempos de respuesta para la atención de incidentes de emergencia en los cuales se encuentra en peligro la integridad física de las personas o sus bienes, por conglomerado, para cada fase del proceso y sus actividades, se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 3

Tiempo promedio de respuesta a incidentes de emergencia prioridad 1, por conglomerados de delegaciones policiales. Minutos por actividad, desde la creación del incidente de emergencia hasta la llegada de recursos al sitio. Del 2018 a mayo 2020.



Siglas: T: Tiempo; LI: Lectura del incidente; AI: Análisis del incidente; RER: Recursos en ruta; AE: Arribo a escena.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del SE-911.

- 2.15.** De esta forma, es posible observar que en ninguno de los conglomerados, los tiempos de respuesta se aproximan a los tiempos de referencia para la revisión y análisis del incidente, 2 minutos para el SNSPM, 1,7 minutos del DPNY, ni los 45 segundos de Bomberos de Costa Rica. Tampoco, el tiempo de traslado de recursos al lugar del incidente se acerca a los 7 minutos definidos para el SNSPM, ni los 3,4 minutos del DPNY.
- 2.16.** Desde la creación del incidente de emergencia hasta la puesta de recursos en ruta (RER), delegaciones que conforman el conglomerado 1 requirieron 12,88 minutos en promedio, las del conglomerado 2 requirieron 12,76 minutos, las del 3 ocuparon 16,94, las del 4 9,14 y las del 5 8,49 minutos. Es decir, sin haberse puesto los recursos policiales en ruta para la atención incidente, se ocupó casi el tiempo total de 9 minutos, definido como parámetro para el SNSPM, para la llegada al sitio del incidente, desde que este fue creado.
- 2.17.** Además debe indicarse que en cada conglomerado se presentan diferencias de hasta 42 minutos entre la delegación con el menor tiempo y la delegación con el mayor tiempo, desde la creación del incidente y hasta el arribo de recursos al sitio, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla n.º 3

Diferencias de tiempo promedio en minutos desde la creación del incidente de emergencia hasta la llegada de recursos al sitio a incidentes de emergencia prioridad 1, entre las delegaciones policiales con mayor y menor registro, por conglomerado. Del 2018 a mayo 2020.

Conglomerado	Delegación con tiempo mayor	Tiempo	Delegación con tiempo menor	Tiempo	Diferencia
1	Santa Cruz	61,29	Mora - Colón	28,32	32,97
2	Pococí	53,06	Alajuelita	25,04	28,02
3	Colorado	72,30	Aserri	29,44	42,86
4	Palmares	38,57	Santa Ana	25,43	13,14
5	Mata Redonda - Uruca	27,57	El Carmen	18,12	9,46

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del SE-911.

- 2.18.** La situación encontrada, en el Ministerio de Seguridad Pública, con respecto a la falta de oportunidad en la prestación del servicio de atención de incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, en los cuales se atenta contra la integridad física de las personas o sus bienes, es incongruente con las responsabilidades establecidas para ese Ministerio, como institución integrante del SE-911, en los artículos 3 inciso d), 5 inciso d), 6, de la Ley de Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1, n.º 7566, en lo concerniente a dar atención inmediata y eficiente de las emergencias que se le trasladen. Tampoco, es correspondiente con el objetivo establecido en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023 de ese Ministerio, en cuanto a “Fortalecer el accionar policial para brindar una respuesta oportuna y efectiva a la ciudadanía”.

- 2.19.** Asimismo, el servicio prestado por ese Ministerio, tampoco se ajusta a los principios fundamentales del servicio público, establecidos en los artículos 4 y 269 de la Ley General de Administración Pública n.º 6227, en cuanto a asegurar la eficiencia, la adaptación del servicio a la necesidad social, la igualdad del trato a los destinatarios o usuarios del servicio, así como la actuación administrativa celeré. Al respecto el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública n.º 36366-SP, en los artículos 31, inciso 5) y 133 inciso 10), establece como parte de las funciones de la Dirección General de la Fuerza Pública, la gestión de controles para garantizar la eficiencia del servicio.
- 2.20.** Por su parte, la Sala Constitucional en las resoluciones n.º 07532-2004, 02923-2011 y 01758-2011, ha reiterado el derecho de los habitantes a recibir el servicio público en igualdad de condiciones. También, en resolución n.º 7532-2004, advierte la Sala Constitucional la obligación de las administraciones públicas de cumplir con sus objetivos y fines de la forma más expedita, rápida y acertada para evitar retardos indebidos. Asimismo, tampoco es consistente con el compromiso adquirido por el país en el ODS 5, en lo relativo a reducir la violencia en contra de las mujeres²⁶.
- 2.21.** Ahora bien, las deficiencias determinadas se atribuyen a que la Dirección General de la Fuerza Pública, no ha definido objetivos operativos que impulsen la atención oportuna y efectiva de los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, que le son trasladados al Ministerio de Seguridad Pública por el SE-911²⁷. Consecuentemente, tampoco se han determinado metas e indicadores de desempeño para evaluar los resultados del servicio, y orientar la toma de decisiones en aras de formular e implementar acciones de mejora acordes con las posibilidades del Ministerio y sus orientaciones estratégicas.
- 2.22.** Aunado a ello, la Dirección General de la Fuerza Pública, tampoco asegura que los funcionarios designados para gestionar los incidentes de emergencia trasladados por el SE-911, conocidos como “Terminales 9-1-1”, cuenten con la preparación requerida para el desarrollo de dichas funciones. De los 181 funcionarios designados en dichas funciones al mes de mayo de 2020, 64 de ellos no contaban con el curso de agente de comunicaciones, perfil definido por la Fuerza Pública para el desarrollo de esas labores²⁸.
- 2.23.** Como consecuencia, las situaciones encontradas limitan el margen de acción para que el Ministerio de Seguridad Pública y sus cuerpos policiales estén en la posibilidad de atender los incidentes de emergencia, en los cuales corre peligro la integridad física de las personas o sus bienes, de manera oportuna y eficaz; por el contrario, dicha situación incrementa el riesgo de que los incidentes escalen en gravedad.

²⁶ De la totalidad de incidentes analizados, 473 corresponden a emergencias de activación del botón de pánico del Instituto Nacional de la Mujer, mediante el cual se advierte de un riesgo para mujeres que han padecido de situaciones de violencia.

²⁷ Dicha ausencia se observó en los planes anuales operativos Institucional 2015-2018, y en los Planes anuales operativos 2019 y 2020 de la Dirección General de la Fuerza Pública 2017.

²⁸ Según oficio n.º MSP-DM-DVURFP-DGFP-DO-DCP-157-2020 del 4 de mayo de 2020, el perfil de puesto de los terminales 9-1-1 del Ministerio de Seguridad Pública, corresponde con el de Agente de Comunicaciones.

DEBILIDADES EN LA CADENA DE CUSTODIA, MANEJO DE EVIDENCIA Y ELABORACIÓN DE INFORMES POLICIALES

- 2.24.** La Contraloría General, advierte debilidades reportadas por 16 fiscalías del Ministerio Público, en relación con la cadena de custodia, la manipulación, entrega y empaque, de los objetos recolectados por los oficiales de Fuerza Pública en el ejercicio de sus labores, que pueden estar relacionados con posibles delitos. Además, también se determinaron debilidades en cuanto a la coherencia, la precisión y la configuración de los informes policiales elaborados por los oficiales, para comunicar y trasladar pruebas a las autoridades judiciales que deben resolver sobre situaciones declarativas de derechos o responsabilidad en contra de alguna persona²⁹.
- 2.25.** Es así como, en criterio de 16 Fiscalías del Ministerio Público³⁰, se advierten debilidades en la cadena de custodia, en cuanto a la preservación, manipulación, traslado y empaque de objetos recolectados por los oficiales de Fuerza Pública, que podrían estar relacionados con un delito. Sobre el particular, esas fiscalías señalaron debilidades en aspectos relativos a: deficiencias en el embalaje de objetos a entregar; entrega de objetos sin rotular o sin lacrar; descripción insuficiente o no congruente con el objeto a entregar; daño a objetos durante el traslado; y cadenas de custodia con inconsistencias en el llenado, incompletas, y/o presentan errores procedimentales.
- 2.26.** El siguiente recuadro detalla cuatro casos en los cuales la Fiscalía Adjunta de Cartago, consignó debilidades en la cadena de custodia, en cuanto a la preservación, manipulación, traslado y empaque de objetos recolectados por los oficiales de Fuerza Pública.

Recuadro n.º 1

Ejemplos de debilidades en la custodia y manejo de elementos probatorios por parte de oficiales de la Fuerza Pública, documentados por la Fiscalía Adjunta de Cartago entre abril de 2019 y mayo de 2020.

En los siguientes textos se transcriben razones por las cuales no se recibió objetos a oficiales de la Fuerza Pública en la Fiscalía Adjunta de Cartago, según registros del libro de control de evidencias devueltas que lleva esa Fiscalía.

Mismo objeto no recibido en dos ocasiones:

1. "05/08/2019 (...)

Parte policial (...) se devuelve evidencia porque la cadena de custodia tiene 2 firmas pendientes. No se recibe dicho parte ni evidencia."

"12/08/2019 Parte policial (...). No recibe porque embalaje está suelto, la cadena de custodia no la entrega quien decomisa, además debe traer constancia del porque la entregan hoy si el decomiso fue el 20/07/2019."

Mal embalaje y defectos en cadena de custodia:

2. "15 de abril de 2020

Se devuelve el parte policial (...) a fin de corregir las siguiente inconsistencias:

²⁹ Finalidad del informe policial según criterio de la Dirección de Apoyo Legal Policial remitido mediante oficio n.º MSP-DM-DVURFP-DGFP-DALEP-WN-008-2020, del 16 de junio de 2020.

³⁰ Así consignado en correos electrónicos remitidos por las Fiscalías de Atenas, Bribri, Cartago, Upala, Los Chiles, Guatuso, Desamparados, La Fortuna, Garabito, Golfito, Hatillo, Liberia, San Carlos, Siquirres, San Joaquín y Turrialba.

1. El arma viene en una caja mal sujeta, no trae rotulación, el embalaje y firmas incorrectas.
2. Errores en horas y fechas de la cadena de custodia las cuales se le marcaron con lápiz para su corrección."

3. "24/ abril /2020

Parte Policial (...)

Se devuelve evidencia por lo siguiente:

- Cadena de custodia de fuerza pública la fecha de recibido y entrega indica 29/09/2020 esto en cuanto a la cadena que refiere a una bolsa plástica transparente con el contenido de 9 puchos de marihuana.
- Cadena de custodia de fuerza pública en la descripción del dinero en lo que indica las monedas de 100 no se ve claramente cual es la cantidad de monedas."

4. "27-04-20 (...)

Parte policial (...)

Se devuelve evidencia (arma de fuego y proyectiles) por las siguientes inconsistencias:

1. Aportar oficio donde No (sic) se indique que no se recibió por errores o por falta de insumos para su debido embalaje.
2. Error en cadena de custodia ya que no consignaron que aportan los proyectiles decomisados. Solamente mencionan el arma.
3. Embalar de forma correcta el arma ya que la misma viene suelta dentro de la caja."

Fuente: Elaboración propia, con base en registros del libro de control de evidencias devueltas de la Fiscalía Adjunta de Cartago .

- 2.27.** Al respecto, debilidades como las ejemplificadas en el cuadro anterior, han sido informadas a los asesores legales de la Fuerza Pública de la Región de Cartago; así como, del Ministro de Seguridad y la Dirección General de Fuerza Pública. Según consta en los registros de reuniones de la Fiscalía Adjunta de Cartago, de los meses de marzo y junio 2019³¹.
- 2.28.** Ahora bien, los informes policiales elaborados por los oficiales de la Fuerza Pública, para comunicar y trasladar pruebas asociados con posibles hechos delictivos, a las autoridades judiciales, son relevantes porque les permite, a esas autoridades, contar con información complementaria para decidir sobre el curso legal a seguir con respecto a situaciones declarativas de derechos o responsabilidad en contra de alguna persona, como se mencionó en párrafos anteriores.
- 2.29.** Sin embargo, mediante la revisión de una muestra de 149 informes policiales elaborados por oficiales de la fuerza pública de 66 delegaciones, ubicadas en las 12 Direcciones Regionales del MSP, durante el período comprendido entre el 1° de enero de 2018 y el 30 de junio de 2020, se determinó que 48 de ellos, carecen de entre 1 y 7 características relevantes que debe considerar el informe policial al momento de ser redactado, requeridas en los documentos "Curso Básico Policial, Redacción de informes policiales y otros documentos policiales 2011", y "Escuela Nacional de Policía, Documentos Policiales 2016". Estas características son: concisión, precisión, coherencia, estilo impersonal, objetividad, imparcialidad y confiabilidad³².

³¹ Remitidos mediante correo electrónico del 12 de mayo de 2020.

³² Concisión: dar el mensaje de manera directa; precisión: dar datos completos; coherencia: secuencia lógica de ideas; estilo impersonal: constituye un mecanismo para lograr neutralidad; objetividad: se utilizan datos absolutos;

- 2.30.** Aunado a ello, se determinó que 94 de los 149 informes, no se apegan a la estructura predeterminada por el MSP. Al respecto, en estos informes no se registró la manifestación del ofendido en la sección destinada para ello, sino que se denota su aparente integración en el apartado destinado para registrar las diligencias policiales. Dicha circunstancia, demanda a las autoridades judiciales efectuar un ejercicio de interpretación para tratar de aproximar a qué corresponde lo anotado por los oficiales en el informe.
- 2.31.** Las debilidades señaladas, también han sido documentadas en el diagnóstico elaborado por la Asesoría Legal Policial de la Región Chorotega Norte, en junio de 2019. Dicho diagnóstico indica que en los informes se confunde la descripción de hechos con las diligencias policiales, falta estructuración de ideas, y se da redacción ambigua, lo cual dificulta al Ministerio Público poder llegar a una conclusión adecuada.
- 2.32.** El siguiente cuadro ejemplifica parte de las debilidades de los informes policiales apuntadas en los párrafos anteriores.

Recuadro n.º 2

Ejemplo de debilidades en la redacción de informes policiales

El siguiente texto corresponde a la transcripción de la diligencia policial correspondiente a la sección 2 de un informe elaborado en el mes de noviembre de 2019 por oficiales de fuerza pública. El texto resaltado entre paréntesis fue sustituido por el original.

"AL SER LAS 03:00 DE LA MAÑANA SE RECIBE UNA ALERTA DEL 911 INDICANDOLOS DE UNA PRESUNTA AGRESION DOMESTICA SE LLEGA AL LUGAR EN LA MOVIL (##) AL SER LAS 03:15 MINUTOS SE IDENTIFICA UNA FEMENINA DE NOMBRE (Nombre 01) INDICA QUE SU PAREJA DE NOMBRE (Nombre 02), PATEO LA PUERTA PRINCIPAL INGRESO AL CUARTO LE DIJO QUE LA IVA A MATAR QUE ERA UNA (Ofensa verbal), (Ofensa verbal) LA TOMO DEL CUELLO LA ARRINCONO CONTRA EL SILLON METIRO AL SUELO Y ME GOLPEO LA PARTE SUPERIOR DEL LABIO Y LA NARIZ MI HIJO LE DIJO QUE LA SOLTARA, TOMO UN PARLANTE Y UN CUCHILLO SIN MI CONSENTIMIENTO Y SERETIRO DE MI CASA , LA SEÑORA (Nombre 01) ME INDICA QUE SI DESEA DENUNCIAR PENALMENTE A SU PAREJA (Nombre 02) EL MISMO NO SE ENCONTRABA EN LA CASA DE HABITACIÓN CUANDO LLEGAMOS ATENDER LA PRESUNTA AGRESIÓN, LA DENUNCIANTE INDICA TIPO DE AGRESIONES FISICA , VERBAL Y PSICOLÓGICA , SE REALIZA UN RECORRIDO POR LA ZONA PARA DAR CON EL PARADERO DEL PRESUNTO AGRESOR EL MISMO NO ES UBICADO SE COORDINA CON EL ASESOR LEGAL (Nombre 03) ME INDICA QUE POR ORDEN DEL JUEZ DE VIOLENCIA DOMESTICA (Nombre 04) SE LE TOMO LA SOLICITU DE MEDIDAS DE VIOLENCIA DOMESTICA Y SEHA REMITIDA ASU DESPACHO ALAS 07:00 HORAS DEL DIA 25 DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2019 EL ASESOR LEGAL INDICA QUE SE LE TOMO UN ACTA DE DENUNCIA, LA FISCAL (Nombre 05) INDICA QUE SE LE TOMO DOS CEDULAS DE CITACION Y SEA REMITIDA A SU DESPACHO A LAS 08:00 HORAS SE LEDA LOS PASOS A SEGUIR"

La redacción efectuada no permite discernir entre la descripción de los hechos por parte del oficial y la manifestación de la ofendida. Sobre el particular, los manuales de elaboración de informes del MSP indican que la manifestación de la persona ofendida debe escribirse de forma

imparcialidad: enfoque en hechos sin criterio personal; confiabilidad: muestra datos que reflejen la realidad probada. Escuela Nacional de Policía, Documentos Policiales 2016, capítulo 1, características de un informe policial.

literal y entre comillas(1). Además, presenta defectos en cuanto a redacción en estilo impersonal y coherencia, omite indicar horas en que se efectuaron diligencias, como la búsqueda del presunto agresor y la hora de confección del informe, y denota múltiples faltas ortográficas(2).

(1) Según apartado "Diligencias Policiales" del Curso Básico Policial, Redacción de informes policiales y otros documentos policiales 2011; y Secciones 2.4.2 y 2.4.3 del documento Escuela Nacional de Policía, Documentos Policiales 2016.

(2) Secciones 2.1 y 2.4.2 del documento Escuela Nacional de Policía, Documentos Policiales 2016.

Fuente: Elaboración propia, con base en informes policiales remitidos por el Ministerio de Seguridad Pública mediante oficio n.º MSP-DM-DVURFP-DGFP-2128-2020.

2.33. Además de las debilidades señaladas, la Asesoría Legal de la Región Chorotega, también advierte acerca de falencias en la preparación de los oficiales, entre ellas se menciona la falta de conocimiento básico con respecto a los informes, desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema utilizado para la elaboración de los informes, indiferencia con respecto a la importancia del informe, incorrecto uso de palabras, falta desarrollar capacidades para describir sucesos, también se omite información, y existe indisposición frente a la elaboración de informes.

2.34. Las situaciones descritas no son congruentes con las prácticas definidas por el MSP, en los apartados 4.3.4, 4.4, y 4.5, del Curso Básico Policial, Criminalística Básica, 2013, en lo relativo a la importancia de la evidencia, la recolección y embalaje de indicios y la cadena de custodia como mecanismo para garantizar la integridad de la evidencia u objetos que podrían estar relacionados con posibles delitos. Tampoco, con los propósitos expuestos en el Curso Básico Policial, Redacción de informes policiales y otros documentos policiales 2011, y el documento Escuela Nacional de Policía, Documentos Policiales 2016, pues los informes tienen sentido en el tanto sus resultados estén en capacidad de propiciar la toma de decisiones sobre una acción futura o iniciar una investigación, siendo parte fundamental para activar la administración de la justicia. Ni observa lo contemplado en el ODS 16, en lo relativo a propiciar el acceso a la justicia para todos.

2.35. En cuanto a la cadena de custodia, la manipulación, entrega y empaque, de los objetos que podrían estar relacionados con un delito, facultad otorgada a la policía en el artículo 198 del Código Procesal Penal, ley n.º 7594; resulta pertinente retomar lo indicado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución n.º 00368-1992, en relación con la importancia que tiene para el correcto funcionamiento del sistema penal que, sobretudo los oficiales de policía, cumplan con los requisitos de seguridad en la recolección, preservación, manipulación, traslado, entrega, custodia, empaque de objetos decomisados, de tal manera que se garantice la integridad de la prueba en las diferentes etapas de un proceso. Al respecto, esa resolución también indica:

Hay cuatro fases básicas en sede policial, en las que debe garantizarse la autenticidad del elemento o material a utilizar como prueba, a saber: el momento de la extracción o recolección de la prueba; el momento de la preservación y empaque; la fase del transporte o traslado; y, finalmente, la entrega apropiada de la misma.

2.36. Asimismo, en la resolución n.º 2004-0057 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha determinado que las etapas de la cadena de custodia tienen el objetivo de garantizar la identidad entre la evidencia recolectada y la analizada. También, el Tribunal de Casación Penal de San

José, en la resolución n.º 01664-2011, alude a la relevancia del tema de la cadena de custodia dentro del proceso penal, la cual se reconoce como una garantía propia del debido proceso, pues si en la obtención, conservación o manejo de elementos probatorios se dan irregularidades en la cadena de custodia, la validez de dichos elementos es comprometida, perdiendo su utilidad para demostrar un determinado hecho o situación.

- 2.37.** Por su parte, lo señalado, en cuanto a los informes policiales, no es consistente con la claridad y precisión que se requieren los actos administrativos, según lo estipulado en el artículo 132 de la ley General de Administración Pública n.º 6227. Aspecto que también, resulta una limitante al ejercicio de efectivo de las atribuciones establecidas en los artículos 8 inciso h) y 26 inciso b), de la Ley General de Policía n.º 7410, en cuanto a colaborar con los tribunales de justicia y el Ministerio Público, mediante la remisión de elementos probatorios e informes sobre presuntos delitos y las actuaciones policiales para esclarecer los hechos.
- 2.38.** Las debilidades identificadas, obedecen a que los programas de formación continua, para los oficiales de la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública, no han integrado enfoques para actualizar y fortalecer los conocimientos técnicos en relación con la correcta gestión de la cadena de custodia, y la manipulación, entrega y empaque, de los objetos que podrían estar relacionados con delitos; así como, en la redacción de los informes policiales elaborados para comunicar y trasladar pruebas a las autoridades judiciales.
- 2.39.** En consecuencia, las debilidades identificadas por la Contraloría General, representan factores que pueden limitar la efectiva aplicación del marco jurídico por parte de las autoridades judiciales, al tiempo que posibilita al infractor la no obtención de una pena conforme a derecho, y por el contrario, este podría verse fortalecido y convertirse en un infractor recurrente. Lo anterior, también puede derivar en la pérdida de esfuerzos, tiempo y recursos económicos. Dichos riesgos han sido así reconocidos por el Ministerio de Seguridad Pública³³.
- 2.40.** Aunado a ello, las citadas debilidades incrementan el riesgo de pérdida, sustracción o daño de evidencia; archivo de causas por errores procedimentales en la cadena de custodia; pérdida o cuestionamientos acerca de la integridad de la evidencia; retrasos en los procesos; desestimación de pruebas; absolutorias por nulidad de pruebas; e incluso, puede afectar tanto la credibilidad de la ciudadanía en los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública, como la de las autoridades judiciales.

3. Conclusiones

- 3.1.** El Ministerio de Seguridad Pública, tiene el mandato de dar atención eficiente y eficaz a los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, precepto que toma mayor relevancia cuando se trata de incidentes en los cuales está en peligro la integridad física de las personas o sus bienes. Sin embargo, no es posible afirmar que ese Ministerio está respondiendo razonablemente al mandato encomendado, a falta de orientaciones operativas en las cuales se definan metas e indicadores para evaluar la prestación de ese servicio, y apoyar la toma de decisiones para su mejora. Lo anterior, en congruencia con los objetivos estratégicos

³³ Curso Básico Policial, Redacción de informes policiales y otros documentos policiales 2011. Pág. 4.

determinados en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023, para brindar respuesta policial oportuna y efectiva a la ciudadanía.

- 3.2. Al respecto, la diferencia de 8,45 minutos de tiempo promedio para efectuar el envío efectivo de recursos al lugar del incidente, entre el grupo de delegaciones que requirió el menor tiempo, 8,49 minutos, y el conglomerado de estas que ocupó el mayor tiempo, 16,94 minutos, reafirman la importancia de que la administración defina la ruta a seguir en la gestión de este tipo de incidentes dentro de sus procesos ordinarios, máxime al tratarse de incidentes de emergencia donde peligra la integridad física de las personas o sus bienes. Mejoras en el proceso, pueden conllevar a una reducción en los tiempos de respuesta, mayor efectividad en la atención de los incidentes, mayor equidad en el acceso a servicios y mayor seguridad para los ciudadanos.
- 3.3. Por otra parte, las debilidades advertidas en relación con la cadena de custodia, manejo de la evidencia y la elaboración de los informes policiales, potencian el riesgo de que la eficacia de las intervenciones policiales del Ministerio de Seguridad Pública, sea en la atención de incidentes o en acciones policiales previamente planificadas, se vea disminuida; a la vez que puede limitar el margen de acción del sistema de justicia.
- 3.4. Como expresamente lo ha reconocido el Ministerio de Seguridad Pública, una de las tareas más importantes de la policía administrativa, con respecto a la cadena de custodia, corresponde a la conservación de objetos que pueden estar relacionados con delitos, al punto de que defectos en este proceso pueden provocar la pérdida de su capacidad probatoria en procesos judiciales. Asimismo, en el caso de los informes policiales la omisión de las características técnicas preestablecidas por ese Ministerio, inciden en que estos informes no agreguen valor para los fines de las autoridades judiciales.
- 3.5. Así, medidas que impulsen mejoras en la respuesta a los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, y el reforzamiento de capacidades y conocimientos de los oficiales en la ejecución de tareas relativas a la cadena de custodia, manejo de evidencia y elaboración de informes, para colaborar en lo correspondiente con las autoridades judiciales, representan factores que contribuyen a la seguridad ciudadana. Además, propician condiciones favorables para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 16 de la agenda 2030 de las Naciones Unidas, en lo relativo a reducir las formas de violencia en contra de las personas y el acceso al sistema de justicia.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante

resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016

- 4.3.** Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A MICHAEL SOTO ROJAS EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE SEGURIDAD PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4.** Resolver acerca de la propuesta de objetivos, metas e indicadores de desempeño, para impulsar y evaluar la mejora continua en la prestación del servicio de atención de los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, que le remita el Director General de la Fuerza Pública. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste lo resuelto, en el transcurso de los dos meses siguientes al recibido de la propuesta (ver párrafos del 2.1 al 2.23).
- 4.5.** Incorporar e implementar, en los programas de formación continua de los oficiales del Ministerio de Seguridad Pública, actividades de capacitación para actualizar y fortalecer, de forma periódica, los conocimientos relativos a la cadena de custodia, y la manipulación, entrega y empaque, de los objetos que podrían estar relacionados con delitos; y la redacción de los informes policiales para comunicar y trasladar pruebas a las autoridades judiciales. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste la incorporación de los enfoques en los programas, a más tardar el 15 de julio de 2021; así como un informe de avance en su implementación, a más tardar el 28 de febrero de 2022. (Ver párrafos del 2.24 al 2.40).
- 4.6.** Establecer e implementar un proceso de autoevaluación anual para identificar y planificar necesidades futuras de actualización de conocimientos de los oficiales de Fuerza Pública. Remitir una certificación en la cual conste el establecimiento del proceso de autoevaluación a más tardar el 30 de marzo de 2021; asimismo, remitir un informe con los resultados de su implementación a más tardar el 30 de marzo de 2022. (Ver párrafos del 2.24 al 2.40).

A DANIEL CALDERÓN RODRÍGUEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DE LA FUERZA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7.** Elaborar la propuesta de los objetivos, metas e indicadores de desempeño, para impulsar y evaluar la mejora continua en la prestación del servicio de atención de los incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, de conformidad con el objetivo estratégico establecido en el Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del Ministerio de Seguridad Pública, en lo referente a fortalecer el accionar policial para brindar una respuesta oportuna y efectiva a la ciudadanía. Someter dicha propuesta al Ministro de Seguridad Pública para que resuelva lo correspondiente según su competencia. Remitir a la Contraloría General una certificación en la cual conste la elaboración y remisión de la propuesta al Ministro de Seguridad Pública, a más tardar el 26 de febrero de 2021; así como, tres informes de ejecución al 30 de setiembre de 2021, al 31 de mayo y 31 de octubre de 2022 (ver párrafos del 2.1 al 2.23).

- 4.8.** Girar instrucciones para que, en lo correspondiente a la gestión incidentes de emergencia para la seguridad ciudadana, las Direcciones a su cargo designen, establezcan e implementen controles para asegurar que los funcionarios a cargo de dicha gestión, cuenten al menos con la formación de Comunicaciones Policiales requerida para ejercer el cargo de Agente de Comunicaciones. Remitir a la Contraloría General copia de la instrucción girada, a más tardar el 29 de enero de 2021; así como, una certificación en la cual conste el establecimiento e implementación de los controles, a más tardar el 26 de febrero de 2021 (ver párrafos del 2.24 al 2.40).

Falon Stephany Arias Calero
GERENTE DE ÁREA



Mario Alberto Pérez Fonseca
ASISTENTE TÉCNICO

Marvin Mejía Vargas
FISCALIZADOR COORDINADOR

Mónica Bustamante Bermúdez
FISCALIZADORA ASOCIADA

Rony Cordero Vargas
FISCALIZADOR ASOCIADO

aam/ghj
Ci: Archivo
G: 2020000374-1

Anexo n.º 1

Listado de las 98 delegaciones policiales agrupadas por conglomerados

Conglomerado	Delegaciones
1 (29 delegaciones)	Abangares, Acosta, Alvarado, Atenas, Bagaces, Carrillo, Dota, El Guarco, Esparza, Grecia, Hojancha, Jiménez, Montes de Oro, Mora - Colón, Nandayure, Naranjo, Oreamuno, Orotina, Paquera, Paraíso, Poas, Puriscal, San Mateo, San Ramón, Santa Cruz, Tilarán, Turubares, Valverde Vega y Zarcero.
2 (15 delegaciones)	Alajuela Norte, Alajuela Sur, Alajuelita, Cartago, Desamparados Norte, Desamparados Sur, Goicoechea, Heredia, La Unión, Liberia, Limón, Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas y San Carlos Oeste - Fortuna.
3 (28 delegaciones)	Aserri, Buenos Aires, Cañas, Colorado, Corredores, Coto Brus, Garabito, Golfito, Guácimo, Guatuso, Judas de Chomes, La Cruz, León Cortés, Los Chiles, Matina, Nicoya, Osa, Parrita, Puerto Jiménez, Quepos, Río Cuarto, San Carlos Este - Quesada, San Marcos, Sarapiquí, Siquirres, Talamanca, Turrialba, Upala.
4 (16 delegaciones)	Barva, Belén, Curridabat, Escazú, Flores, Guadalupe, Montes de Oca, Moravia, Palmares, San Isidro, San Pablo, San Rafael, Santa Ana, Santa Barbara, Santo Domingo y Vazquez de Coronado.
5 (10 delegaciones)	Catedral, El Carmen, Hatillo, Hospital, Mata Redonda - Uruca, Merced, Pavas, San Francisco - Zapote, San Sebastián y Tibás.

Fuente: Elaboración propia con base a los análisis de conglomerados (cluster) realizados en el programa estadístico SPSS, la base de datos suministrada por el Ministerio de Seguridad Pública y utilización de otros índices y variables.