



MSP-DM-AG-850-2022
21 de noviembre de 2022

Señor
Jorge Luis Torres Castillo
Ministro

Asunto: Informe 01-048-2022 CI/AEE Estudio especial sobre el sistema de control interno de los procesos sustantivos de la Asesoría Jurídica: Subproceso de Desahucios Administrativos.

Estimado señor:

En atención al Plan Anual de Trabajo del Área de Auditoría de Estudios Especiales para el año 2022, remitimos a su conocimiento informe del estudio especial sobre la verificación del sistema de control interno en el Subproceso de Desahucios Administrativos de la Asesoría Jurídica.

El objetivo general del estudio se orientó a verificar la efectividad, suficiencia y validez de los procedimientos de trabajo y controles internos establecidos por el Subproceso de Desahucios Administrativos, en cumplimiento de las competencias otorgadas en el artículo 6 del Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo 36366-SP.

Durante el desarrollo del estudio se determinaron debilidades de control interno en: la utilización del manual de procesos; la asignación de funciones; el sistema informático para el control y seguimiento de los expedientes; los reportes mensuales de labores y de teletrabajo y en la conformación de los expedientes.

Los resultados, conclusiones y recomendaciones del presente informe fueron comunicados el día 21 de noviembre 2022, en presencia de las siguientes personas funcionarias: señor José Jeiner Villalobos Steller, Director de Asesoría Jurídica, señora Jacqueline Sequeira Torres, Directora de Tecnologías de Información, María del Rocío Valerio Bolaños, asesora de la Dirección General Administrativa y Financiera y Myrna Lindo Marín, Analista de la Oficina de Planificación Institucional. Durante la presentación de resultados no hubo observaciones que afectaran el contenido del presente informe.

No omitimos agregar que los procedimientos de auditoría se realizaron en atención a las “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público”, las “Normas generales de auditoría para el Sector Público” y demás normativa vinculante emitida por la Contraloría General de la República.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Complejo Policial Juan Rafael Mora Porras, Barrio Córdoba, frente al Liceo Castro Madriz
Teléfonos: (506) 2600-4080/ Apartado Postal 4768-1000 San José
Correo electrónico: kcascante@msp.go.cr / www.seguridadpublica.go.cr



I. RESULTADOS OBTENIDOS

1.1. Antecedentes

El Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública Decreto Ejecutivo 36366-SP, contempla en su artículo 6, como uno de los subprocesos que componen la Asesoría Jurídica, al Subproceso de Desahucios Administrativos, cuyas funciones se señalan a continuación:

“1) Brindar asesoramiento a los (las) funcionarios (as) de este Ministerio y a otras entidades estatales, en materia de desahucios administrativos.

2) Instruir y preparar los proyectos de resolución en las gestiones de desahucio administrativo promovidas por personas privadas, físicas o jurídicas.

3) Tramitar y preparar los proyectos de resolución de los recursos administrativos y constitucionales interpuestos contra los (las) jefes ministeriales y las resoluciones emitidas en relación con los desahucios administrativos.

4) Atender cualquier otra propia de su competencia.”

Es conveniente señalar que el Subproceso de Desahucios Administrativos, así constituido según el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, es por lo general identificado también como Subproceso de Desalojos Administrativos, referenciándose de esa forma en el Reglamento para Trámites de Desalojos Administrativos presentados ante el Ministerio de Seguridad Pública, Decreto Ejecutivo 37262-MSP publicado en el Alcance 122 a La Gaceta 168 del 31 de agosto de 2012, por lo que los términos desahucios y desalojos son utilizados indistintamente para diversas gestiones documentales.

Cabe mencionar que, durante el año 2019, la Asesoría Jurídica implementó un plan remedial para la gestión del Subproceso de Desahucios, con el objetivo de dar seguimiento a expedientes abiertos que se tenían sin movimiento desde varios años atrás. A partir de esta depuración se trasladaron al Archivo Central un total de 9.110 expedientes de los años del 2011 al 2018 mediante las respectivas actas de remisión, quedando en custodia en el Subproceso principalmente los expedientes de los años 2019-2020-2021 y los recibidos en el 2022, además de los expedientes en custodia suspendidos por medidas cautelares.

Para efectos ilustrativos, el siguiente cuadro muestra la cantidad de casos gestionados por el Subproceso de Desahucios Administrativos del año 2017 a enero 2022 y el

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

estado de estos expedientes, según reporte emitido a partir del sistema informático con corte al 26 de enero 2022.

Cuadro 1
Casos gestionados por el Subproceso de Desahucios Administrativos
del año 2017 al 26/01/2022

Año	Casos con Resolución Notificada o de Archivo	Casos sin indicar el estado	Casos activos en gestión	Casos en estados diversos	Casos con estado numérico	Casos con medidas cautelares/ y secuestro	Total casos
2017	776	219	12	14	37	6	1064
2018	800	247	11	14	28	4	1104
2019	990	181	37	10	16	5	1239
2020	1010	104	38	47	1	4	1204
2021	791	0	270	191	0	2	1254
2022	1	2	47	39	0	0	89
TOTAL	4368	753	415	315	82	21	5954
% Ejecución	73,36%	12,65%	6,97%	5,29%	1,38%	0,35%	100%

1.2 Manual de procedimientos y el Protocolo interno para el trámite del Subproceso de Desahucios Administrativos.

Se comprobó que el Subproceso de Desahucios Administrativos cuenta con un Manual de Procedimientos actualizado en el año 2016, aprobado por la Dirección de Asesoría Jurídica y la Oficina de Planificación Institucional, según oficio 144-2016 OPI del 18 de mayo 2016 y que consta de cinco procedimientos, a saber:

- PT-A-AJ-DA-01 asignación y aprobación de desahucios administrativos
- PT-A-AJ-DA-02 asignación y aprobación de recursos de amparo
- PT-A-AJ-DA-03 recursos de apelación
- PT-A-AJ-DA-04 orden de suspensión de ejecución de desalojos
- PT-A-AJ-DA-05 quejas presentadas a la defensoría de los habitantes

Adicionalmente en este Subproceso se utiliza un Protocolo Interno para el trámite del Subproceso de Desalojos Administrativos de la Asesoría Jurídica, como guía de los procedimientos y actividades que cada funcionario realiza para la atención de las gestiones de desahucios. Este protocolo fue aprobado por el Director y el Sub Director



de la Asesoría Jurídica y también por el Jefe del Sub proceso, elaborado en el año 2019 y actualizado en diciembre del año 2021.

Al respecto se verificó que el Protocolo incluye plazos para la realización de las actividades relacionadas con la gestión de desahucios y que difiere del Manual de Procedimientos en algunos de los procedimientos que se ejecutan a través del sistema de información creado en el año 2017 y en lo que corresponde a procedimientos que debe realizar la Secretaria del Subproceso, la Secretaria de la Dirección de Asesoría Jurídica, el Abogado Instructor y la Jefatura.

Sobre la utilización del Protocolo el señor Alejandro Chan Ortiz, Jefe del Subproceso, indicó que hace algunos años, estudiantes del Instituto Tecnológico de Costa Rica realizaron un manual de procedimientos, sin embargo, el Subproceso ha asumido funciones más complejas, por lo que actualmente se utiliza el citado Protocolo Interno, con el objetivo de proveer una directiva ordenada y estandarizada para la atención, instrucción, manejo y trámite de documentación de las solicitudes de desalojos administrativos que se presenten, desde su recibo en ventanilla hasta su resolución o archivo del expediente.

En virtud de lo anterior, se consultó al funcionario Andrés Solano Chaves, Coordinador de Modernización de la Gestión Institucional de la Oficina de Planificación Institucional, quien indicó que el protocolo elaborado por el Subproceso de Desahucios, si bien es una herramienta de control para el manejo de los expedientes y de la documentación, no forma parte de la gestión documental aprobada por la instancia técnica. Agregó que si el citado Protocolo no está incorporado al Manual de procedimientos vigente, puede tener implicaciones tales como que se estén realizando labores o actividades que no correspondan con la clase y la atinencia del cargo, actividades que no generan valor agregado o que no se encuentran adecuadamente distribuidas, afectando los indicadores de gestión del Subproceso.

En relación con el tema en comentario, cabe mencionar que la Oficina de Planificación Institucional emitió el oficio MSP-DM-OPI-151-2020 del 5 de agosto 2020, señalando que toda actualización o modificación en procesos o procedimientos debe contar con el aval técnico de esa instancia, así mismo estableció los lineamientos y directrices para tal efecto a través de la Guía Técnica para el Control Documental de Procesos y procedimientos divulgada a nivel institucional mediante oficio MSP-DM-OPI-2020-2020 del 20 de octubre 2020.

Por las consideraciones anteriores, es importante recordar que la Ley General de Control Interno en su artículo 15 inciso a) establece lo siguiente:

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Complejo Policial Juan Rafael Mora Porras, Barrio Córdoba, frente al Liceo Castro Madriz
Teléfonos: (506) 2600-4080/ Apartado Postal 4768-1000 San José
Correo electrónico: kcascante@msp.go.cr / www.seguridadpublica.go.cr

*“Artículo 15. - **Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*

a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

Así mismo, la norma 4.2 inciso e) de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), sobre las actividades de control indica literalmente:

*e) **Documentación.** Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.”*

De continuar el Subproceso de Desahucios Administrativos sin incorporar el Protocolo como instrumento de la gestión documental en el respectivo Manual de Procedimientos, se podría materializar un riesgo operativo¹, en detrimento de un desarrollo eficiente de las actividades requeridas para las gestiones de desahucios.

1.3. Asignación de funciones

Se verificó que el Subproceso en estudio está conformado por una Jefatura, siete abogados instructores y dos funcionarias oficinistas que brindan apoyo en la tramitología de los procedimientos de desahucios administrativos.

Cabe mencionar que, al inicio de nuestro estudio, para los abogados instructores no constaban las funciones asignadas por escrito, sin embargo, ante nuestra consulta, el Jefe del Subproceso remitió por correo electrónico a manera general una descripción de las funciones del personal profesional, sin que conste el recibido de éstas por parte de cada persona servidora.

Además, se verificó que la funcionaria Lelia Murillo Arguello, quien ocupa la clase Profesional de Servicio Civil 3, realiza funciones revisoras de los borradores de resolución que emiten cuatro abogados durante el proceso de instrucción de los casos que les son asignados; firmando en el reverso de la resolución cuando hace constar

¹ Tomado de Guía Técnica para la Formulación y Seguimiento Electrónico de Riesgos, MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.



la revisión del documento, sin embargo, en la asignación de funciones que se le remitió por correo electrónico a esta funcionaria en enero y octubre 2022 no se establece esta labor de revisión.

Sobre las funciones que realiza la servidora Lelia Murillo Arguello, se consultó al Jefe del Subproceso, quien indicó que realiza otras funciones diferentes a las de los demás funcionarios instructores, por razones de fuerza mayor, debido a lo corto de los plazos legales y protocolarios que rigen el quehacer de esa oficina, y al alto volumen de trabajo que se debe resolver, donde la jefatura tiene además que cumplir con funciones de orden administrativo y de supervisión.

De igual manera el señor Jeiner Villalobos Steller Director de la Asesoría Jurídica, señaló que la servidora Murillo Arguello, realiza estas funciones por necesidad, celeridad y coadyuvancia para que el proceso fluya más rápido, revisando la parte técnica de las resoluciones sin ejercer supervisión de las funciones de sus compañeros, porque ésta labor le corresponde a la Jefatura del Subproceso.

Manifestó además que, de acuerdo con el puesto de la Clase Profesional 3 que ocupa esta funcionaria, está facultada como personal experto para realizar una revisión técnica de cada resolución, siendo que ella se enfoca específicamente en ese aspecto, sin ejercer funciones como toma de decisiones, ni de supervisión del personal.

Al respecto es importante traer a acotación lo que señala la norma 2.5.1 de las Normas de Control Interno sobre la delegación de funciones, que a la letra dice:

“2.5.1 Delegación de funciones

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que la delegación de funciones se realice de conformidad con el bloque de legalidad, y de que conlleve la exigencia de la responsabilidad correspondiente y la asignación de la autoridad necesaria para que los funcionarios respectivos puedan tomar las decisiones y emprender las acciones pertinentes.”

A la luz de la norma antes citada, la situación descrita representa un riesgo de talento humano², por la posibilidad de que no se identifiquen y documenten claramente las funciones y las competencias de cada persona funcionaria del Subproceso.

² Tomado de Guía Técnica para la Formulación y Seguimiento Electrónico de Riesgos, MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.

1.4. Sistema de información del Subproceso de Desahucios Administrativos.

Se determinó que el Subproceso de Desahucios Administrativos utiliza desde el año 2017 un sistema informático elaborado por la Dirección de Tecnologías de Información, para la asignación, control y seguimiento de los trámites que se gestionan en esa instancia. Sin embargo, este Sistema presenta debilidades en la calidad y completitud de la información; en la seguridad de los datos y sobre la utilidad de los reportes.

Para validar la calidad y completitud de la información se solicitó una copia de los registros del Sistema, que fue aportada en formato Excel y que comprende los registros de un total de 5818 expedientes del 2017 al 2022 (hasta el expediente 089-2022-D). A partir de esta revisión se determinó:

- Se comprobaron 753 registros de expedientes en el sistema, para los cuales el espacio “ESTADO” se encontraba sin completar (vacío), es decir, sin ninguna anotación de la ubicación física y/o procesal del expediente, los cuales representan un 12.6% de la totalidad de los casos.
- Se determinaron 82 expedientes que registran un número en el espacio “ESTADO”, numeración que no permite identificar el estado o ubicación del expediente, estos representan un 1,38%, del total de los casos.
- El campo de “ESTADO” presenta 31 opciones para indicar el estado procesal del caso del desahucio promovido, no obstante algunos de estos estados se refieren a la ubicación física del expediente, por ejemplo: en proceso de foleo, devuelto, en fotocopiado, esperando plazo, en recordatorio a policía, en archivo de la secretaria, información que de cara al usuario no referencian un estado procesal puntual de la gestión ya sea en audiencia, notificación, revisión, apelación, reconsideración, nulidad, reposición o para resolución.
- Se determinaron 20 expedientes que en el campo de “ESTADO” se anotó la opción de “VER OBSERVACIONES”, no obstante en la casilla “OBSERVACIONES” no se describe el estado procesal del expediente (0.3% del total)
- Se determinaron 3.437 casos en los que el campo “CAUSAL” se encontraba sin completar, los cuales representan un 59% del total. La importancia de esta casilla radica en que se especifica el motivo de la gestión administrativa accionada por el actor ya sea: tolerancia; invasión; comodato; ocupación en precario; relación laboral; peones/ guardas/ similares; hospedería; local turístico, etc.

- Se determinaron 12 expedientes en los que no se indica el nombre del abogado asignado (0,20%), siete expedientes no indican el nombre del demandante (0.12%) y 109 registros no se indica el nombre de la provincia. (1.87% del total)

Por otra parte, con la colaboración del administrador del sistema, señor Hermes Pérez Chaves quien a la vez es abogado instructor del Subproceso, se realizaron pruebas al sistema para validar la seguridad de la información, determinando lo siguiente:

- El sistema tiene tres tipos de usuarios: *administrador* al que tienen acceso la Jefatura y el funcionario instructor Pérez Chaves; usuario *instructor*, que da acceso a los reportes y consultas que tienen los abogados instructores y las personas oficinistas de apoyo, y usuario *consultas* que lo utiliza el Asesor Jurídico y una de sus secretarías.
- Cualquier campo del sistema puede ser borrado o modificado por los usuarios que tienen acceso a los reportes y consultas.
- El sistema permite que se dejen campos vacíos o sin completar sobre la información general del expediente, tales como: cédula de identidad, correo electrónico, domicilio, número de teléfono, número de fax.
- El sistema no permite reasignar un expediente, por lo que se ubicaron expedientes que aparecen asignados a funcionarios que ya no laboran en ese Subproceso. La indicación en el sistema del cambio de abogado instructor es utilizando un espacio disponible, por ejemplo, la casilla del correo electrónico.
- El sistema no genera reportes precisos, los datos deben ser exportados a Excel y filtrar la información requerida, permitiendo la eventual manipulación de la información y la posibilidad de errores u omisiones involuntarias. Para obtener un reporte de expedientes por abogado se debe realizar el proceso de exportación de los datos de manera manual y hacer la filtración correspondiente.

Sobre este aspecto, por ejemplo, en el inventario físico de expedientes que se hizo a cada abogado, a partir de los reportes del sistema que fueron exportados y filtrados, se obtuvo una diferencia de 36 expedientes inventariados físicamente pero que no estaban en el reporte correspondiente, justificados en que se omitieron involuntariamente.

Sobre todas las observaciones al sistema, se le consultó al señor Alejandro Chan Ortiz, Jefe del Subproceso, quien manifestó que los campos de los estados pueden ser completados por diferentes funcionarios en las diferentes etapas del



procedimiento, principalmente por las servidoras oficinistas y los abogados instructores, por lo que las omisiones puede ser un problema del sistema al ser tantos campos en blanco; agregó que el campo “ESTADO” es obligatorio de completar y si algún funcionario no lo actualiza según la lista desplegable, debería mostrarse al menos el estado anterior en el que se encontraba el expediente.

Señaló también que existe la posibilidad que los abogados instructores no guarden la actualización del estado, además de que el sistema permite guardar dejando campos o espacios en blanco o sin completar, por ejemplo, el nombre del demandado, el nombre del abogado, o la causal, ésta última que corresponde a una casilla que debe ser completada obligatoriamente.

En relación con los estados con códigos numéricos, indicó que estos posiblemente se utilizaron en su momento, pero después se consideró su eliminación, no obstante algunos expedientes se mantienen con ese dato.

Al referirse sobre los campos en blanco de los datos de cédula, correo electrónico, número telefónico, número de fax y domicilio, provincia manifestó que no se ha considerado la obligatoriedad de completar esta información, ya que la misma se encuentra en el expediente físico, no obstante no se ha gestionado instrucción o modificación al respecto.

Sobre el campo de “VER OBSERVACIONES”, manifestó que se creó para ser utilizado en situaciones especiales, que no encajara con ninguno de los estados del listado, pero en caso de utilizarse deben completarse ambas casillas de manera complementaria.

Manifestó el señor Chan Ortiz, que, desde la implementación del sistema informático de Desahucios Administrativos, no se han planteado mejoras al mismo, lo que se ha hecho son ajustes que internamente puede hacer su persona y el señor Pérez Chávez como administradores, por ejemplo agregar o eliminar ítems de estados y usuarios.

Agregó que el sistema informático si genera información útil para la toma de decisiones, sin embargo la misma tiene que ser extraída, recopilada y filtrada hasta poder llegar al dato de interés requerido ya sea para determinar el cumplimiento de plazos, estados y/o tenencia de expedientes, por lo cual resulta poco práctico y el tiempo es limitado para hacer estas extracciones y aplicar un análisis crítico.

Cabe recordar en este punto lo que señala la Norma 5.6 Calidad de la Información de las Normas de control interno para el Sector Público que a la letra dice:

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



“5.6 Calidad de la información

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

5.6.1 Confiabilidad: La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

5.6.2 Oportunidad: Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

5.6.3 Utilidad: La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario”.

De las situaciones antes señaladas se desprende que el sistema de información del Subproceso de Desahucios Administrativos, es una herramienta de control que no refleja información completa de los expedientes, condición que podría materializar riesgos operativos y de tecnologías de información T.I.³, con sus eventuales consecuencias sobre la toma de decisiones.

1.5. Reportes mensuales y reportes de teletrabajo de los abogados instructores

Se determinó que, como herramienta para la supervisión los funcionarios instructores presentan un informe mensual de los expedientes asignados, el cual se genera a partir de los datos exportados del sistema informático a una hoja electrónica en Excel. Aunque los reportes se generan del citado Sistema, cada abogado instructor presenta la información que considere oportuna, por lo que no existe uniformidad.

Al respecto, el señor Alejandro Chan Ortiz, Jefatura del Subproceso, manifestó que de los informes mensuales se realizan revisiones al azar y se analizan los casos de

³ Tomado de Guía Técnica para la Formulación y Seguimiento Electrónico de Riesgos, MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.



mayor antigüedad junto con la gestión del abogado y de acuerdo a los resultados obtenidos se giran instrucciones verbales o por correo electrónico.

Agregó además, que las labores de los abogados instructores se supervisan cuando se revisan los borradores de las resoluciones para determinar el avance de los casos y se realiza un informe anual que se presenta ante la Dirección de la Asesoría Jurídica con la finalidad de evaluar la atención de los casos tramitados y el cumplimiento de plazos.

El señor Chan Ortiz, señaló que mediante Circular MSP-DM-AJ-5441-2018 del 6 de junio de 2018, suscrita por el señor Jeiner Villalobos Steller, Asesor Jurídico, se le recordó a las jefaturas de los Subprocesos sobre el control de casos que debe llevar cada funcionario instructor o tramitador, con un formato y orden definido en una tabla Excel compuesto por 14 columnas, con el propósito de mantener uniformidad ante cualquier consulta o estudio. Sin embargo, enfatizó que en ese Subproceso no se solicita un reporte estandarizado porque no existen instrucciones sobre cómo realizar una evaluación de los reportes, aunado a que por limitaciones del sistema se requiere usar filtros y exportar la información para visualizar la gestión de los expedientes por cada abogado.

Por otra parte, es importante mencionar que durante los años 2020 y 2021 por motivos de la pandemia, los funcionarios instructores aplicaron la modalidad de teletrabajo durante tres de los cinco días hábiles por semana. Al consultar a la Jefatura del Subproceso sobre los reportes de teletrabajo se nos indicó que estos se encontraban en la computadora personal de una de las funcionarias oficinistas de apoyo que estaba incapacitada, por lo que no fue posible verificarlos.

Cabe recordar que por medio de las circulares MSP-DM-DVA-DGAF-CTT-133-2020 de fecha 4 de noviembre 2020 y MSP-DM-DVA-DGAF-CTT-094-2021 de fecha 20 de junio de 2021, suscritas por la entonces Directora General Administrativa y Financiera se solicitaron informes de teletrabajo semanales, además del establecimiento de indicadores de tiempo y plazos de producción según la tarea asignada con el fin de evaluar la productividad, sin embargo no fue posible verificar si se cumplió con los informes y el establecimiento de indicadores para los abogados instructores en el periodo de teletrabajo sanitario.

Sobre el particular, el señor Alejandro Chan Ortiz, Jefatura del Subproceso, manifestó que los funcionarios instructores le remitían un correo electrónico con la información del teletrabajo realizado durante la semana y adicionalmente se giró la instrucción a una oficinista de apoyo para que creara una carpeta donde los funcionarios reenviaran dichos reportes. Posteriormente realizaban los reportes mensuales según los

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



indicadores tiempo/productividad según las Circulares emitidas por la Dirección General Administrativa y Financiera.

Por otra parte, externó que durante el teletrabajo se autorizó a los abogados instructores para que, en cumplimiento de sus labores, se llevaran los expedientes físicos a sus casas, debiendo informar a la jefatura vía correo electrónico la cantidad y los números de expedientes que estaban tramitando y en caso de que un usuario se presentara en ventanilla, el funcionario debía apersonarse a la oficina con el expediente solicitado.

Sin embargo, no se utilizó ninguna herramienta de control para la salida de los expedientes para la casa, a excepción del correo citado.

Por lo antes indicado, es preciso recordar lo dispuesto en la norma 4.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), que en lo que interesa estipula:

“4.5.1. Supervisión Constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

Los aspectos comentados en los párrafos anteriores, podrían materializar riesgos de talento humano, de operación y de información para la toma de decisiones⁴, por la posibilidad de que, por debilidades de supervisión, se retrase la atención de casos, los funcionarios no realicen sus funciones con diligencia, se extravíe un expediente o se genere información imprecisa e inoportuna.

1.6. Gestión documental de expedientes con medidas cautelares.

Esta Auditoría General realizó un inventario de los expedientes físicos con medidas cautelares⁴, a partir de una lista en Excel de 116 expedientes, suministrada por el Jefe del Subproceso, los cuales se custodian en el archivo compartido de la Asesoría Jurídica, determinando las siguientes situaciones:

⁴ Las medidas cautelares surgen cuando alguna de las partes (actor o demandado) eleva el caso a una instancia judicial; son ordenadas por el juez jurisdiccional o administrativo con el específico fin de conservar las condiciones reales indispensables para la emisión y ejecución del acto final del proceso y suspenden por lo general el proceso que se promueve a nivel administrativo. (Sentencia N°3929, de la Sala Constitucional del 18 de julio de 1995)

- El listado contenía seis expedientes registrados de manera duplicada, seis expedientes con el año de registro 2021 siendo lo correcto 2020 y dos expedientes anotados con la numeración invertida.
- Se inventariaron en físico cuatro expedientes que no estaban incluidos en el listado, un expediente que no correspondía a medidas cautelares que se encontraba archivado como tal y dos expedientes que presentaban el levantamiento de las medidas cautelares con las gestiones concluidas y estaban aún en custodia en el archivo de cautelares.
- Los expedientes no se archivan siguiendo un orden numérico, aunque se encuentran ubicados por año.
- El acceso a los expedientes no está restringido, cualquier funcionario del Subproceso de Desahucios en cualquier momento puede hacer consulta o sacarlos.
- El archivo de estos expedientes se ubica en un área de uso común de la Asesoría Jurídica (acceso de funcionarios de otros Subprocesos) y no se encuentra debidamente asegurados bajo llave.
- Los expedientes muestran un deterioro visible producto del tiempo transcurrido y la propia manipulación de los usuarios al sacar e ingresar los mismos dentro de los archivos.

Sobre el mismo tema, el señor Alejandro Chan Ortiz Jefatura del Subproceso manifestó que estos expedientes se mantienen en custodia dado que no es conveniente remitirlos al Archivo Central porque siguen activos hasta que el juez competente dicte su suspensión. Manifestó además que las situaciones que se presentaron con estos expedientes se deben a que se encontraban mal archivados y no se han tomado medidas para optimizar su resguardo, o establecer algún registro de control de entrega y devolución de los expedientes que consulten los abogados instructores.

En virtud de lo antes comentado, la Norma 4.4.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece lo siguiente sobre la documentación y registro de la gestión institucional:

*“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional
El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen*

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Complejo Policial Juan Rafael Mora Porras, Barrio Córdoba, frente al Liceo Castro Madriz
Teléfonos: (506) 2600-4080/ Apartado Postal 4768-1000 San José
Correo electrónico: kcascante@msp.go.cr / www.seguridadpublica.go.cr

razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

Las situaciones anteriores, evidencian debilidades en los controles de los expedientes con medidas cautelares, condición que podría materializar riesgos operativo y de integridad de los procesos y servicios⁵ con posibles afectaciones sobre la confidencialidad e integridad de la información.

1.7. Gestión documental de los expedientes de desahucios administrativos

Se realizó la revisión física de una muestra de 114 expedientes de los años 2017 al 2022, la cual se seleccionó considerando un 95% de confianza sobre el total de registros de expedientes que a febrero 2022 correspondía a 5818, determinando las siguientes condiciones:

- Los 114 expedientes revisados carecen de una carátula que permita identificar el número de expediente, tampoco se ubica fácilmente en el expediente la fecha de recepción, el abogado instructor, la causa del desalojo y el estado resolutorio.
- En el total de los 114 expedientes revisados, la asignación del caso del desalojo administrativo en el expediente físico, consiste únicamente en una anotación con lapicero del nombre del abogado a un lado del documento origen del procedimiento que se denomina “Formulario de desalojo administrativo”.
- Con excepción de dos expedientes, el resto se encontraban debidamente foliados. La foliación se realiza sin utilizar sello del subproceso, en tinta negra o azul encerrados en un círculo en ocasiones y sin agregarse uno o dos ceros a la izquierda conforme la cantidad de dígitos por documento.
- Un total de 55 expedientes presentaron documentos que no tenían el folio consecutivo, ya sea por repetición del folio, por documento sin foliar, por folios omitidos o por folios invertidos.
- Un total de 18 expedientes tenían documentos duplicados y estos a la vez no contaban con folio numérico, siendo en la mayoría de los casos de las copias del formulario del desalojo administrativo que se integra en el inicio del expediente.

⁵ Tomado de Guía Técnica para la Formulación y Seguimiento Electrónico de Riesgos, MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.



- Un total de 14 expedientes no presentaban documentos ordenados cronológicamente.
- Un total de 18 expedientes carecían del documento de solicitud de expediente por parte de usuarios para lectura y fotocopiado que se coloca en la contraportada posterior interna del expediente.
- El expediente 486-2017-D presentaba grapas con oxidación con daño en los documentos contenidos.
- Un total de 14 expedientes no consignan fecha de recibido de los documentos del desahucio promovido ante el Subproceso de Desahucios Administrativos.
- Las tapas frontales de todos los expedientes, presentan anotaciones diversas hechas por los abogados tanto con bolígrafo como con lápiz, con números de documentos recordatorios o de espera de alguna gestión, engrapados o con clips, anotaciones repintadas con marcador fosforescente y anotaciones tachadas.
- El número del expediente aparece anotado con lapicero en la parte inferior de la tapa del folder y los números de las resoluciones del Despacho del Viceministro y del Despacho del Ministro se anotan en los laterales de dicha tapa frontal, sin un lugar específico a falta de una caratula de identificación.

Sobre las situaciones comentadas, el señor Alejandro Chan Ortiz, manifestó que la conformación de los expedientes está ampliamente explicado en el Protocolo interno para trámites de desalojos administrativos, lo cual permite llevar un mejor control y supervisión de los abogados y oficinistas del manejo de los expedientes y de la documentación atinente.

Adicionalmente, indicó que los expedientes no tienen portada o caratula debido a las limitaciones de materiales de oficina, como hojas bond, folders, prensas plásticas, tinta de impresora, entre otros, aunado al volumen de expedientes que gestiona toda la Asesoría Jurídica, por lo que el consumo de papel es muy restrictivo.

Al respecto es importante recordar que la conformación de los expedientes administrativos se encuentra regulada en la Norma Técnica Nacional-001 sobre los Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos de la Junta Administrativa del Archivo Nacional, que en los numerales 5.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4 y 5.2.6 dice lo siguiente:

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



“5.1. Características del expediente administrativo.

“Las características que identifican al expediente administrativo son las siguientes:

1. la existencia de un proceso y un procedimiento administrativo que lo respalda
2. que puede causar afectación de los derechos o intereses particulares
3. que consta de requisitos formales
4. que demuestra una secuencia lógica de actuaciones y resoluciones.

Todo lo anterior sucede con el objetivo de evidenciar lo actuado por la administración, conservar el valor probatorio para posibles litigios, testimoniar la rendición de cuentas y facilitar la transparencia administrativa. El expediente administrativo finaliza con una resolución...”

5.2.2 Identificación del expediente.

“Para garantizar el acceso de los expedientes, estos deben ser identificados con un acrónimo único para toda la institución. Cada institución debe construir dicho acrónimo con base en lo indicado en la norma nacional de descripción archivística vigente.

Para la identificación de expedientes, se debe elaborar una carátula con la información necesaria que permita su recuperación, la cual debe contener como mínimo los siguientes datos:

- Nombre de la institución productora de los documentos.
- Nombre de la dirección/ departamento/ unidad.
- Nombre de la función, trámite o acción que generó el expediente.
- Título del expediente: tema específico o contenido del expediente en su contexto funcional.
- Número del trámite.
- Fecha de apertura del expediente.
- Fecha de cierre del expediente.
- Acrónimo del expediente o código de clasificación.
- Otros soportes:
- Dispositivos de almacenamiento (), Mapas (), Fotografías (), Audiovisuales ()”.

5.2.3 Agregación (papel)

“Los documentos que forman parte de un expediente en trámite se incorporarán siguiendo la secuencia del proceso o la acción, o si esto no fuera posible, se organizarán en el orden en que se recibieron en la institución”...

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Complejo Policial Juan Rafael Mora Porras, Barrio Córdoba, frente al Liceo Castro Madriz
Teléfonos: (506) 2600-4080/ Apartado Postal 4768-1000 San José
Correo electrónico: kcascante@msp.go.cr / www.seguridadpublica.go.cr

En el expediente administrativo no se debe incorporar documentos que no son de archivo, por ejemplo: hojas en blanco, formularios en blanco, sobres, tarjetas, documentos en borrador, entre otros. Asimismo, es necesario retirar elementos como excesos de grapas, clips, adhesivos, etcétera”.

5.2.4 Otras consideraciones

“En un expediente administrativo no se deben incorporar documentos duplicados, entendiendo estos como repetidos o fotocopias del mismo documento con las mismas características (sellos, firmas, observaciones escritas por el usuario entre otras). Solo los documentos que presenten diferencias deberán conservarse en el expediente. No obstante, se aclara que ningún documento previamente foliado se debe extraer del expediente”.

5.2.6 Foliación (papel)

5.2.6.1. Requisitos para la foliación de documentos

Los documentos del expediente deberán estar ordenados cronológicamente según la fecha de recibido, de manera ascendente antes de iniciar con la foliación.

5.2.6.2. Disposiciones técnicas

- *La foliación se efectuará en números arábigos (1,2,3 etc.) de forma consecutiva ascendente...*
- *La numeración que se le asigne a cada folio deberá ser consecutiva y continua, es decir, sin omitir ni repetir números.*
- *Utilizar como mínimo cuatro caracteres por folio, por ejemplo: “0003, 0100, 1234”, Se debe iniciar en el folio 0001. No debe existir un folio “0000”...*
- *El número asignado a cada folio deberá consignarse legiblemente sobre un espacio en blanco, sin tachaduras, sin alterar membretes, sellos originales o cualquier otra información consignada...”*

Ante las debilidades en la conformación de los expedientes, señaladas en párrafos anteriores se podrían materializar riesgos de legalidad y operativos⁶ con posibles consecuencias sobre el cumplimiento de las competencias del Subproceso y eventuales perjuicios a los intereses de las personas usuarias internas y externas a la Institución.

⁶ Tomado de Guía Técnica para la Formulación y Seguimiento Electrónico de Riesgos, MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.

1.8. Atención de usuarios

Se determinó que los abogados instructores del Subproceso de Desahucios, así como las oficinistas de apoyo, atienden en ventanilla y en el pasillo de la Asesoría Jurídica a las personas o usuarios que se presentan a consultar los trámites de desahucios, porque no se cuenta con un área adecuada para la atención de los mismos.

Sobre esta situación, el señor Alejandro Chan Ortiz, Jefatura del Subproceso indicó que la disposición del Asesor Jurídico es que tanto la Jefatura como los abogados instructores y las oficinistas del Subproceso, procedan a atender a todos los usuarios, escuchando sus manifestaciones, indicándoles al final que deben plantear sus observaciones, pruebas o alegatos por escrito para que sirvan de evidencia y poder ser adjuntados al expediente.

Por su parte, el señor Jeiner Villalobos Steller, externó que no se tiene una política escrita sobre la atención de los usuarios, porque se sustenta en el derecho fundamental de acceso a la información pública consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política que garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, sin embargo, agregó que ha dado instrucciones para la atención de usuarios si el solicitante es parte del procedimiento y que el abogado instructor puede evacuar las consultas de forma que se le formulen.

En este punto es importante recordar lo señalado en la norma 4.4.1. de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que se refiere al deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, de establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.

Ante la condición señalada en este apartado, consideramos oportuno mencionar que se podrían materializar riesgos de legalidad, de información, operativos y de reputación e imagen institucional⁷, por las condiciones en las que los funcionarios del Subproceso atienden a los usuarios, y sus posibles consecuencias sobre la confidencialidad y el acceso a la información.

⁷ Tomado de Guía Técnica para la Formulación y Seguimiento Electrónico de Riesgos, MSP-OPI-GTFSEGR-V.2022.



II. CONCLUSIONES

- 2.1 El Protocolo Interno para el trámite del Subproceso de Desalojos Administrativos de la Asesoría Jurídica, no se ha incorporado como instrumento de la gestión documental al Manual de procedimientos para el Subproceso de Desahucios Administrativos aprobado por la Oficina de Planificación Institucional.
- 2.2 En el Subproceso de Desahucios Administrativos no se ha documentado la asignación formal de las funciones a los abogados instructores.
- 2.3 El sistema informático del Subproceso de Desahucios Administrativos presenta debilidades que afectan los atributos de confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información.
- 2.4 El Jefe del Subproceso de Desahucios Administrativos realiza una supervisión aleatoria de los informes mensuales que presenta cada abogado instructor y no está disponible la documentación soporte de los informes de teletrabajo de los años 2020 y 2021 del personal a su cargo.
- 2.5 En el Subproceso de Desahucios Administrativos los expedientes administrativos de desahucios con medidas cautelares no se resguardan con las medidas de seguridad suficientes y oportunas.
- 2.6 Los expedientes de desahucios administrativos presentan debilidades en su identificación, agregación, ordenación y foliatura, las cuales no son acordes con los Lineamientos de la Norma Técnica Nacional-001 para la conformación de expedientes administrativos de la Junta Administrativa del Archivo Nacional.
- 2.7 La atención de usuarios por parte de los abogados instructores del Subproceso, se brinda en condiciones que podrán afectar la confidencialidad y seguridad de la información.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



III. RECOMENDACIONES

Para contribuir con la Administración en el fortalecimiento del Control Interno Institucional, recomendamos a su Despacho solicitar el cumplimiento de las siguientes recomendaciones:

3.1. Al señor José Jeiner Villalobos Steller, Director de Asesoría Jurídica:

3.1.1 Valorar la posibilidad de acondicionar un espacio para la atención de los usuarios que se apersonan a realizar consultas sobre los trámites en proceso del Subproceso de Desahucios Administrativos.

El plazo para la implementación de esta recomendación es de 90 días hábiles.

3.1.2 Girar instrucciones al señor Alejandro Chan Ortiz, Jefe del Subproceso de Desahucios Administrativos para el cumplimiento de las siguientes recomendaciones:

- a. Realizar en coordinación con la Oficina de Planificación Institucional, la actualización del Manual de Procedimientos del Subproceso de Desahucios administrativos para que se valore la incorporación del Protocolo Interno, como parte de la gestión documental de esa instancia.

Plazo para la implementación de esta recomendación, 120 días hábiles.

- b. Documentar y comunicar en forma individual las tareas asignadas a cada una de las personas funcionarias colaboradoras, considerando la clase de puesto que ocupan y las regulaciones establecidas en los Manuales de clases anchas y especialidades emitidos por la Dirección General de Servicio Civil.

Plazo para la implementación de esta recomendación, 30 días hábiles.

- c. Establecer los requerimientos de ajustes y mejoras al Sistema Informático del Subproceso de Desahucios Administrativos, que permitan subsanar las debilidades detectadas y asegurar la confiabilidad, seguridad, oportunidad y utilidad de la información que genera, y solicitar su ejecución a la Dirección de Tecnologías de la Información.

Plazo para la implementación de esta recomendación es de 30 días hábiles.

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA



- d. Implementar actividades de supervisión que permitan monitorear la gestión de los trámites de desalojos que lleva cada abogado instructor.

Plazo para la implementación de esta recomendación es de 30 días hábiles

- e. Realizar un inventario físico total de los expedientes con medidas cautelares, así como de los expedientes administrativos activos y realizar las gestiones que procedan en caso que se detecten algún faltante de expedientes.

Plazo para la implementación de esta recomendación es de 120 días hábiles

- f. Establecer acciones que garanticen el adecuado control, resguardo, responsabilidad y custodia de los expedientes de desahucios administrativos y de los que cuentan con medidas cautelares.

Plazo para la implementación de esta recomendación es de 30 días hábiles

- g. Ajustar y actualizar el Sistema de Información a partir del inventario de expedientes con medidas cautelares y desalojos, con el objetivo que el Sistema refleje información completa y veraz.

Plazo para la implementación de esta recomendación es de 30 días hábiles posteriores a la finalización del inventario.

- h. Implementar actividades de control para la conformación de expedientes de conformidad con la Norma Técnica Nacional-001 sobre los Lineamientos para la conformación de expedientes administrativos de la Junta Administrativa del Archivo Nacional en los aspectos de la conformación, apertura, identificación, agregación, ordenación, foliatura y demás disposiciones técnicas.

Plazo para la implementación de esta recomendación es de 30 días hábiles.

3.2 A la señora Yanil Solano Obregón, Jefe de la Oficina de Planificación Institucional.

Realizar un estudio de “Optimización de Procesos” para el Subproceso de Desahucios Administrativos y emitir las recomendaciones que se deriven de los resultados obtenidos.

El plazo para la implementación de esta recomendación es de 120 días hábiles



3.3 Al señor Carlos Torres Salas Director General Administrativo Financiero

Girar instrucciones a la señora Jacqueline Sequeira Torres, Directora de Tecnologías de Información para el cumplimiento de la siguiente recomendación:

3.3.1 Realizar los ajustes al Sistema Informático del Subproceso de Desahucios Administrativos, según los requerimientos que aporte dicha instancia.

El plazo para la implementación de esta recomendación es de 120 días hábiles.

Finalmente, nos permitimos recordarle que su Despacho dispone de 30 días hábiles para ordenar la ejecución de las recomendaciones, según lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno 8292 o en su defecto proponer alternativas a esta Auditoría General para atender las situaciones susceptibles de mejora que se indican en este estudio.

Atentamente,

Karol Cascante Ramírez
Auditora Interna a. i.
Auditoría General

NGS/AOB/KCR