

MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL



MODELO DE GESTIÓN

Elaboración:

Unidad de Reestructuración Organizacional

Coordinación:

Dra. Vanessa Rovayo / Coordinación de Gestión de Recursos

Dr. Geovanny Bravo / Coordinación Misional

Aprobado por:

Dr. Carlos Baca Mancheno / Fiscal General

Agradecimientos:

Karina Gárate

Andrés Almeida

Valeria Granda

Christian Alvarado

Galo Núñez

Mariela Villamarín

Edwin Calderón

Gustavo López

Karina Valenzuela

Elisa Bravo

Quito – Ecuador

Agosto 2017

Fiscalía General del Estado

www.fiscalia.gob.ec

Contenido

1.	Marco Normativo e Institucional	4
1.1.	Base legal	4
1.2.	Propuesta del modelo de gestión	6
1.3.	Objetivo general	8
1.4.	Alcance	8
1.5.	Direccionamiento estratégico FGE	9
1.6.	Matriz de competencias FGE	10
2.	Modelo de Gestión	12
2.1.	Diseño del modelo	12
2.2.	Estructura organizacional	15
3.	Componentes Modelo de Gestión	
3.1.	Cadena de valor	16
3.2.	Modelo operativo	17
3.2.1.	Gestión de atención ciudadana	18
3.2.2.	Gestión de archivo	22
3.2.3.	Gestión flagrante	22
3.2.4.	Gestión fiscal	24
3.3.	Control y seguimiento	32
3.4.	Mejoramiento continuo	34
4.	Relacionamiento Interinstitucional	36
4.1.	Relacionamiento interinstitucional	36
4.2.	Mapa de relacionamiento interinstitucional	41
5.	Especialización, Tipología y Desconcentración	42
5.1.	Especialización	42
5.2.	Tipologías	43
5.2.1.	Tipología de provincias	43
5.2.2.	Tipología de fiscalías	44
5.3.	Desconcentración	50
6.	Metodología de Cobertura	52
7.	Plan de Implementación	56

1. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

1.1 Base legal

El Art. 194 de la Constitución de la República establece que la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma descentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera, que el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal, y que actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.

El Art. 195 de la Constitución de la República establece que la "Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal (...); la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial; dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal; y, cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley".

El Art. 198 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: "la Fiscalía dirigirá el sistema na-

MISIÓN:

Dirigir la investigación pre-procesal y procesal penal, ejerciendo la acción pública con sujeción al debido proceso y el respeto de los Derechos Humanos, brindando servicios de calidad y calidez en todo el territorio nacional

VISIÓN:

Ser referente nacional e internacional de calidad, confianza, objetividad y profesionalismo en la gestión de la justicia penal y lucha por la transparencia; con Talento Humano especializado y comprometido con el servicio a la ciudadanía.

cional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo que coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil. El sistema se regirá por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia”.

La Constitución de la República en el Art. 227 establece que, “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (...”).

El Código Orgánico de la Función Judicial en el Art. 281 indica que “La Fiscalía General del Estado es un organismo autónomo de la Función Judicial, con autonomía económica, financiera y administrativa. Tiene su sede en la capital de la República”.

El Código Orgánico de la Función Judicial en el Art. 284, numeral 3, determina entre las competencias del Fiscal General del Estado, la de “expedir mediante resolución, reglamentos internos, instructivos, circulares y manuales de organización y procedimientos para funcionar eficientemente (...”).

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado, que se en-

cuenta publicado en el Registro Oficial No. 268 del 23 de marzo de 2012, establece como parte de la Coordinación Misional a la Dirección de Gestión Procesal Penal, misma que tiene bajo su cargo a la Unidad de Gestión de Calidad.

1.2 Propuesta del modelo de gestión

La Contraloría General del Estado, a través del oficio No. 111DAAC del 5 de enero de 2016, remitió el informe DAAC-340-2015 a la Fiscalía General del Estado, realizando recomendaciones en lo referente al Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos, en el que recomienda la actualización y reestructuración de este instrumento e institucionalidad, y observará que los productos de los procesos establecidos sean desarrollados por los responsables de los mismos.

Con fecha 11 de mayo de 2017, mediante Resolución No. 004 FGE-2017, el Dr. Carlos Baca Mancheno, Fiscal General del Estado, resuelve la conformación del Equipo de Reestructuración Organizacional de la Fiscalía General del Estado, que tiene como objetivo el cumplimiento del rediseño institucional.

La Fiscalía General del Estado, en esta gestión, mantiene un interés constante por realizar actividades que tienden a fortalecer la capacidad de gestión en los distintos ámbitos y escenarios de servicios; es por ello que, con el fin de mantener los más altos niveles de calidad y calidez hacia los ciudadanos en todo el territorio ecuatoriano, este nuevo equipo cumplirá con realizar una reestructuración institu-

Se definen las actividades específicas del equipo, con los siguientes procesos:

- **Rediseño y/o elaboración de la Matriz de Competencias.**
- **Rediseño y/o elaboración del Modelo de Gestión.**
- **Rediseño del estatuto orgánico organizacional por procesos.**
- **Levantamiento y mejoramiento de procesos institucionales.**



Dr. Carlos Baca Mancheno. Asamblea Extraordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)



cional que adecúe permanentemente los procesos institucionales a las necesidades sociales, así como el análisis de la cobertura en el territorio, que visibilizan la efectividad y la cercanía del servicio a la ciudadanía.

El modelo de gestión es una metodología dirigida a la implementación de un sistema de gestión de calidad, flexible y dinámico, que adecua permanentemente los procesos administrativos a las necesidades sociales e institucionales, así como también el análisis de la cobertura en territorio que visibilizan la efectividad del servicio.

La necesidad de un modelo de gestión tiene como objetivo regularizar el manejo de los expedientes y las necesidades de los despachos fiscales, en razón de la planificación estratégica institucional, tanto interna como externa, para brindar un servicio integral junto con las instituciones involucradas en la trazabilidad del proceso.

Esta propuesta concibe al modelo de gestión como una herramienta que permite organizar el esquema de atención y

procesos de atención integral, gestión de fiscalías, otorgándoles un orden lógico que perfecciona y estandariza los procesos conforme con la normativa vigente, además incluye el mejoramiento de los servicios institucionales a través de un correcto análisis de cobertura territorial.

1.3 Objetivo general

Diseñar e implementar un modelo de gestión que estandarice y mejore la atención integral con la gestión de la Fiscalía, considerando un análisis de cobertura territorial de manera dinámica, conforme la intervención del sistema de justicia penal a nivel nacional con indicadores de impacto y resultados que contribuyan a la consecución de los objetivos misionales institucionales.

1.4 Alcance

En ese contexto, el modelo de gestión abarca la atención integral, gestión de la Fiscalía y la cobertura de servicios definido en el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, a nivel nacional y desconcentrado.

El desarrollo del modelo permitirá la estandarización de los procesos y procedimientos legales, aplicando una metodología para el análisis de cobertura territorial, tanto a nivel central como desconcentrado, dispuesto por la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado.

1.5 Direccionamiento estratégico FGE

Gráf. 1 / Planificación estratégica



MISIÓN:

Dirigir la investigación pre-procesal y procesal penal, ejerciendo la acción pública con sujeción al debido proceso y el respeto de los Derechos Humanos, brindando servicios de calidad y calidez en todo el territorio nacional



VISIÓN:

Ser referente nacional e internacional de calidad, confianza, objetividad y profesionalismo en la gestión de la justicia penal y lucha por la transparencia; con Talento Humano especializado y comprometido con el servicio a la ciudadanía.



VALORES:

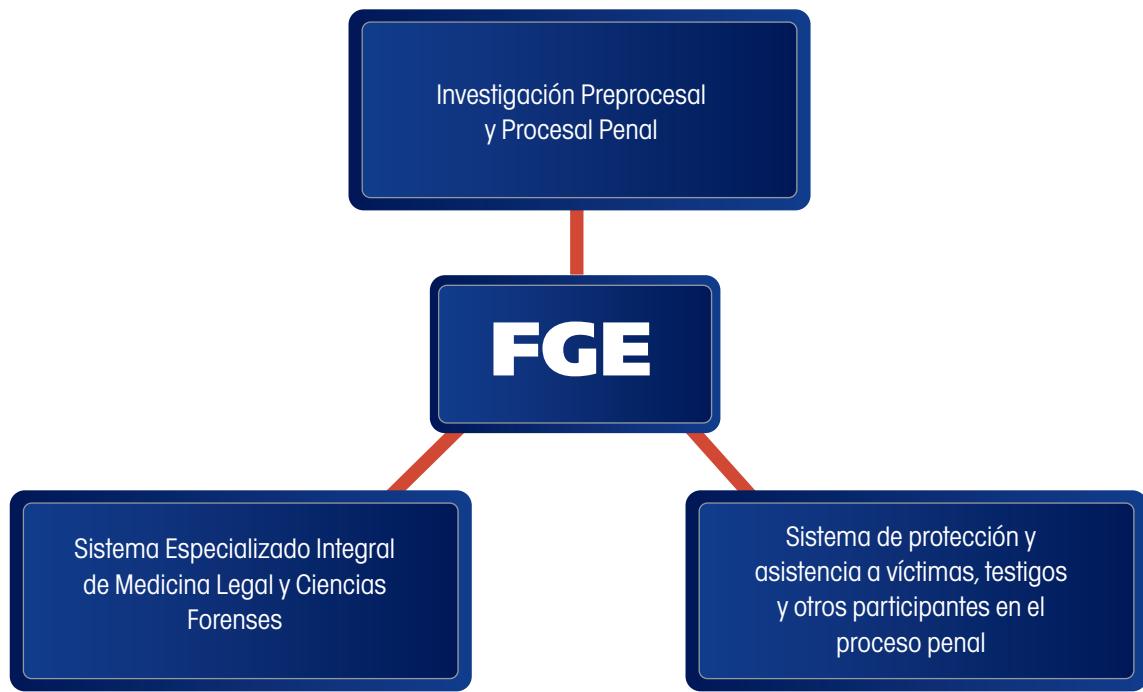
- **Transparencia**
- **Ética**
- **Responsabilidad**
- **Imparcialidad**
- **Igualdad y Equidad**
- **Sujeción a la Constitución y a todo el ordenamiento jurídico**
- **Honestidad**

Fuente: Planificación Estratégica

1.6 Matriz de competencias FGE

La matriz de competencias tiene como objetivo definir las competencias institucionales, es decir, cuáles son las grandes áreas temáticas de acuerdo con la normativa jurídica.

Gráf. 2 / **Matriz de competencias FGE**



Fuente: Unidad de reestructuración organizacional - Procesos

Esta herramienta contiene el análisis de las siguientes actividades:

- **Revisión de la normativa jurídica.**
- **Definición de las competencias institucionales.**
- **Identificación de las atribuciones respectivas en la normativa legal.**
- **Determinación de las facultades.**
- **Definición de los productos y/o servicios de la institución.**
- **Definición sobre qué actores públicos o privados intervienen en la prestación del producto y/o servicio.**
- **Definición del nivel territorial (desconcentración) en el que van a prestar los productos y/o servicios.**

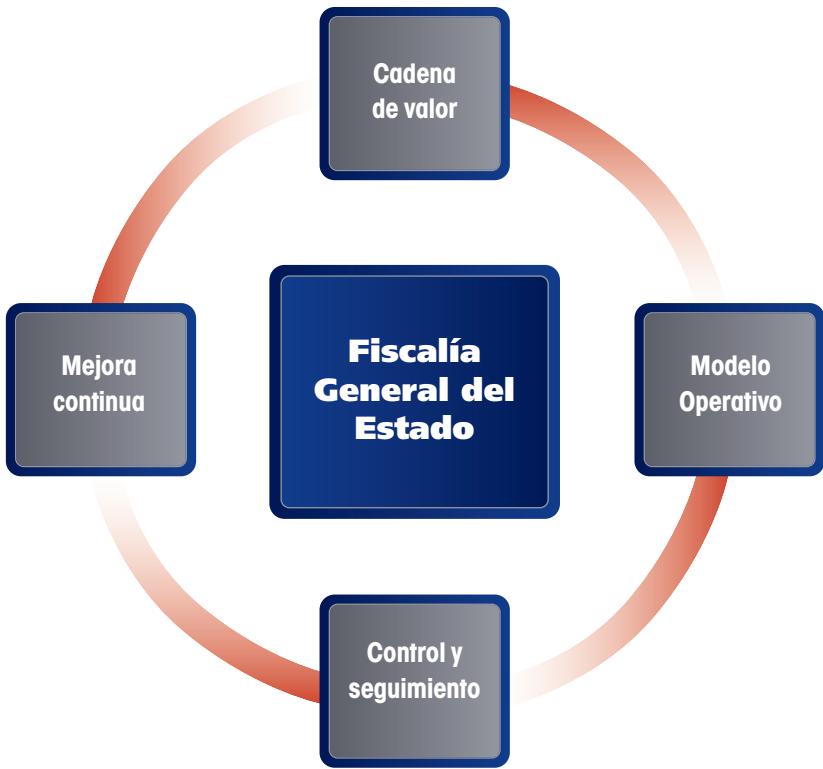
2. MODELO DE GESTIÓN

2.1 Diseño del modelo

El modelo de gestión de la Fiscalía General del Estado es el conjunto de elementos que garantizan la prestación del servicio y de la atención integral en forma estandarizada, con la aplicación de controles y seguimiento acorde con la normativa vigente del proceso penal, desarrollando así un sistema de mejora continua en sus políticas y acciones.

El modelo de gestión se compone de: cadena de valor, modelo operativo (atención integral y gestión de Fiscalía), control y seguimiento, y mejora continua.

Gráf. 3 / Componentes modelo de gestión FGE



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión



El impacto de la implementación del Modelo de Gestión se enfoca en:

1. Enfoque usuarios

- Brindar un servicio ágil, eficiente y digno a la ciudadanía.
- Mejorar los tiempos procesales e incrementar el porcentaje de resolución de casos.
- Garantizar la atención con personal debidamente capacitado.
- Desarrollar normativa que garantice la simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad, economía procesal y tutela efectiva.
- Acercar los servicios de la Fiscalía a la ciudadanía.

2. Talento humano

- Funcionarios capacitados en diferentes servicios para garantizar la continuidad de los procesos.
- Establecer como política el desarrollo de competencias, a través de planes de formación y capacitación para todos los servidores.
- Implementación de un plan de carrera para fiscales, asistentes y secretarios.



3. Estructura por procesos

- Procesos gobernantes: orientan la gestión.
- Procesos misionales: generan, administran y controlan los servicios.
- Procesos de apoyo: generan servicios para los procesos gobernantes, misionales y para sí mismos.

4. Gestión de calidad

- Implementar indicadores de gestión, en actividades jurisdiccionales y administrativas.
- Establecer el mejoramiento continuo, a través de la identificación de actividades que no agregan valor (excepto las de control), eliminando ineficiencias, reducir tiempos procesales y optimizando el uso de recursos.
- El modelo de gestión se enfoca en las acciones primordiales para proporcionar un servicio de justicia eficiente, de calidad y de cercanía a la ciudadanía.

2.2 Estructura organizacional

La estructura organizacional se construye con base en la: "Matriz de competencias e identificación de servicios" y en el "Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos".

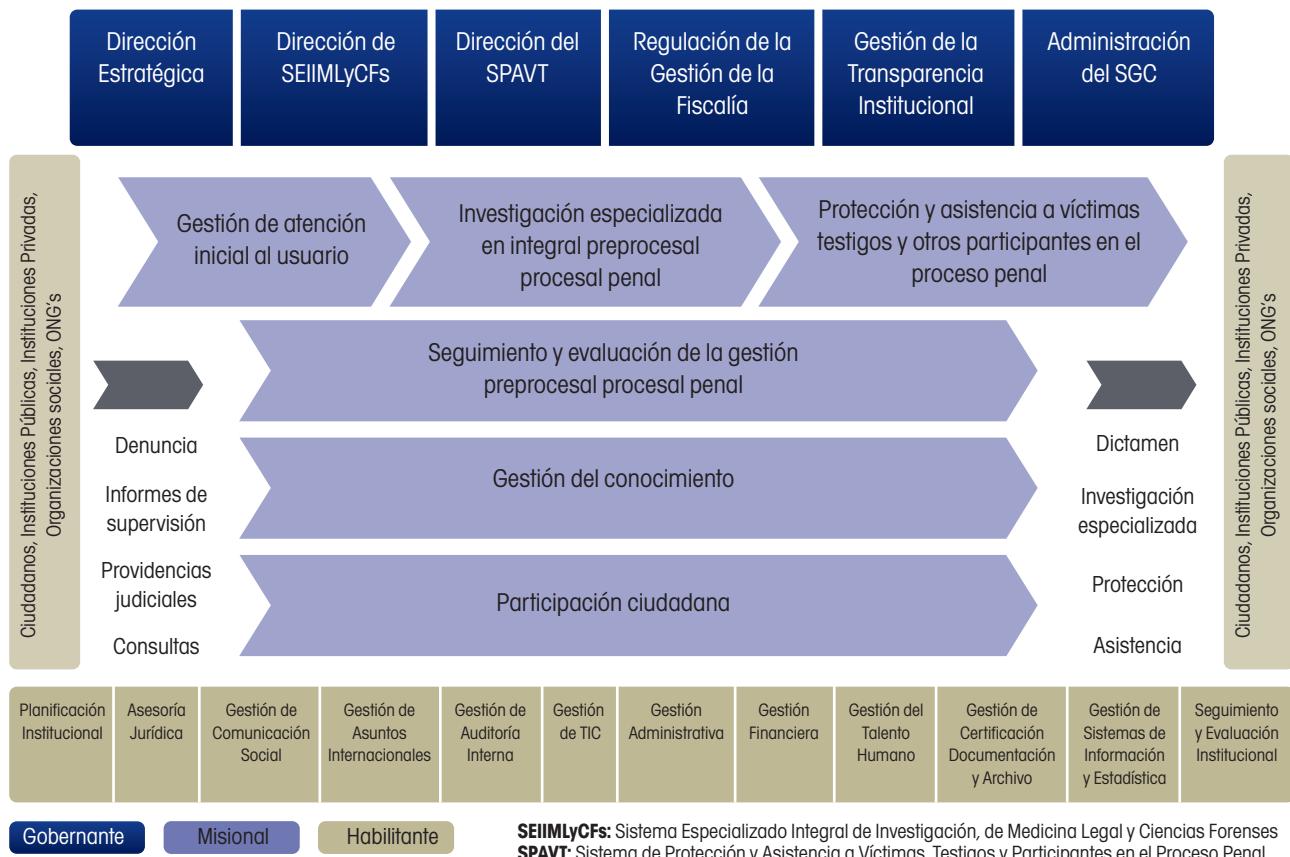


3. COMPONENTES MODELO DE GESTIÓN

3.1 Cadena de valor

La administración por procesos que este modelo de gestión aplica se basa en el siguiente esquema lógico de levantamiento, estandarización y mejora de procesos:

Gráf. 4 / **Cadena de valor y mapa de procesos**



Gráf. 5 / **Metodología administración por procesos**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional

3.2 Modelo operativo

El modelo operativo tiene como finalidad la implementación de los procesos de atención y gestión fiscal estandarizados, para garantizar un servicio de justicia penal eficaz y eficiente en las diferentes fiscalías; dicho proceso inicia con la prestación del servicio de atención en cuanto al direccionamiento de sus requerimientos y la asesoría jurídica necesaria para iniciar un proceso de judicialización a sus denuncias, si es el caso.





3.2.1 Gestión de atención ciudadana

La primera atención es el servicio fundamental para permitir al usuario contar con los canales de comunicación necesarios para brindarle una buena atención de sus requerimientos, considerados en el “Protocolo de atención”.

Es necesario identificar el desarrollo que obtendrá el usuario una vez que ingrese a las instalaciones de la Fiscalía, denominado Atención al público, que tiene un alcance desde que el usuario llega en busca de información y asesoramiento jurídico, hasta que la persona encargada de información recibe y orienta al usuario sobre las acciones que requiere su denuncia.

El usuario accede a un turno para ser atendido e iniciar el asesoramiento jurídico y registro de su noticia del delito (NDD) por medio del relato de lo ocurrido ante un asesor digitador, quien entregará el acta de reconocimiento de su denuncia para respaldar el inicio del trámite por parte del denunciante; luego de esta actividad, de ser necesario, pasará a la Unidades de Atención de Peritaje Integral (UAPI) para completar el Servicio de Atención Integral (SAI), de acuerdo con el procedimiento identificado en el inventario institucional.

Gráf. 6 / **Gestión de atención**

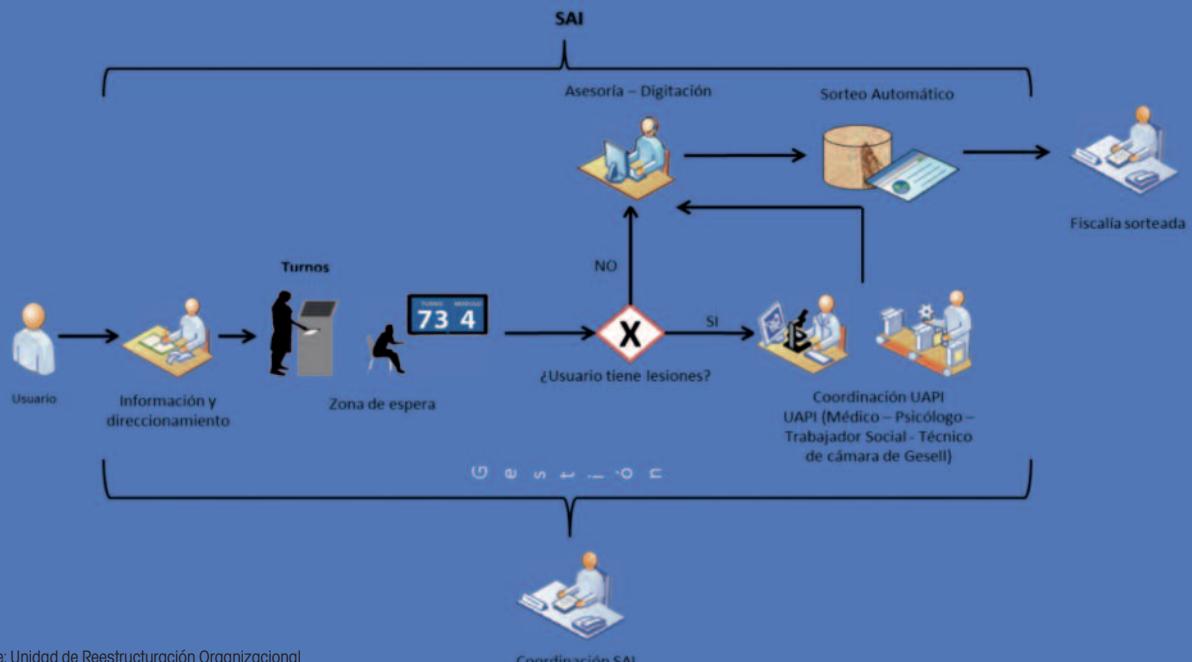


Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional

Sistema de turnos

Con la finalidad de dar una atención diferenciada a los usuarios de acuerdo con sus necesidades y condiciones, tanto físicas como psicológicas, el sistema de turnos de la Fiscalía General del Estado cuenta con la iniciativa de dar prioridad en la atención del servicio integral; dicho servicio será implementado en las fiscalías tipo D, C y B, conforme el "Protocolo de emisión de turnos".

Gráf. 7 / **Primera atención – Gestión operativa**



Servicios prestados en primera atención:

Con la misión de brindar un trato digno, mediante una atención inmediata, ágil y oportuna a las personas contra las cuales las que se haya cometido un delito (victima), preservando su integridad física, psicológica, y también de evitar que el delito quede en la impunidad, se cuenta con las Unidades de Atención de Peritaje Integral generando un ambiente de seguridad que permite a la víctima colaborar en todas las instancias con la administración de justicia, de acuerdo al con el procedimiento identificado en el inventario institucional.

Gráf. 8 / **Servicios primera atención**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional



Gráf. 9 / **Servicios unidad de atención de peritaje integral**

Peritaje Médico Legal

Peritaje Médico Psicológico Forense

Peritaje Entorno Social Forense

Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional

De igual manera, atender todos los servicios administrativos que requiere la ciudadanía que no constituyen delitos de acción pública y sobre los que es competente la Fiscalía General del Estado, logrando así descongestionar todos los trámites asignados, conforme al procedimiento identificado en el inventario institucional.

Gráf. 10 / **Servicios Actuaciones Administrativas**

Recepción

Diligencias previas

Peritajes

Resolución

Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional

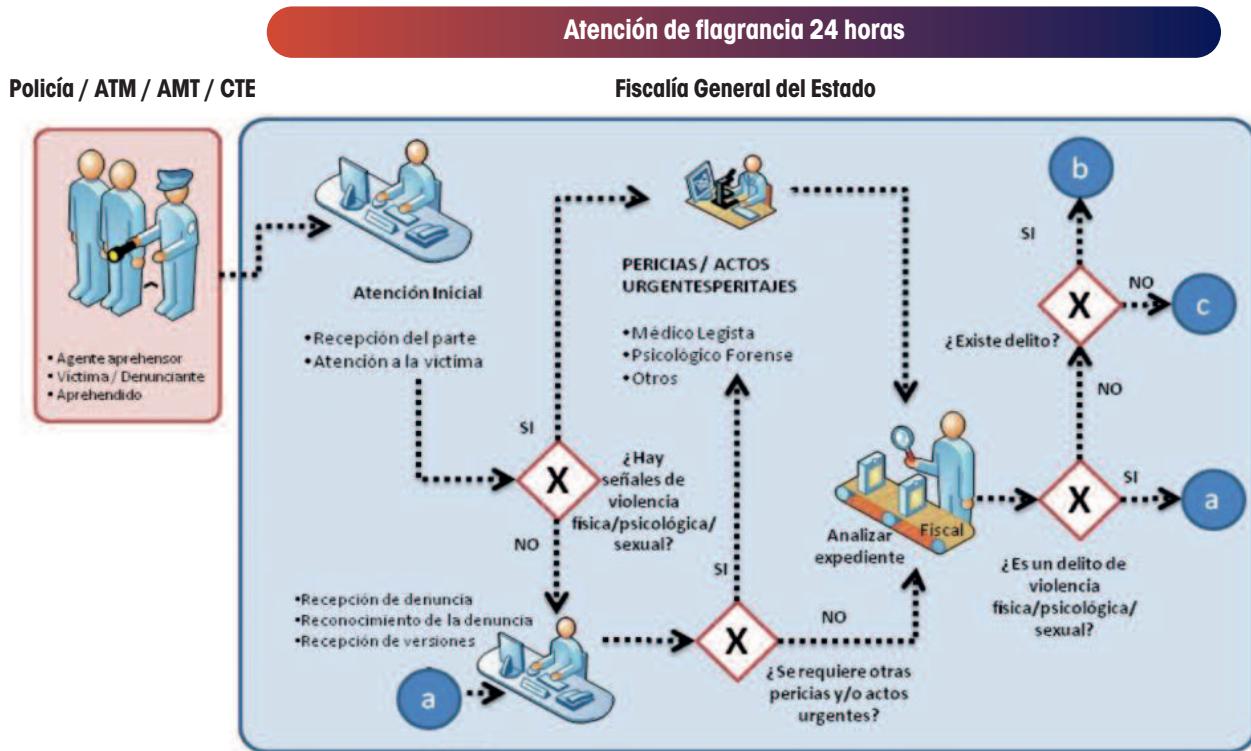
3.2.2 Gestión de archivo

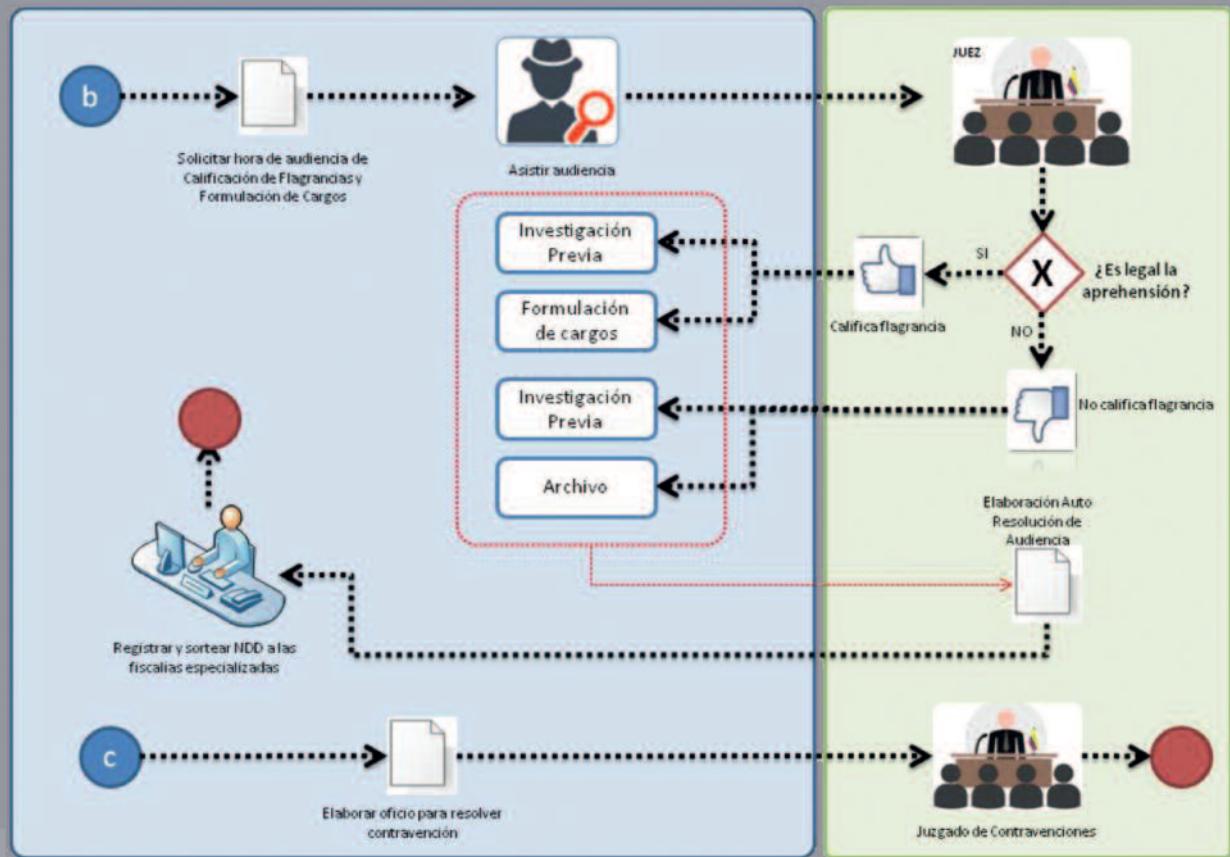
A través del proyecto de “Implementación del modelo de gestión documental y archivístico de la FGE, a nivel central y descentrado”, la Fiscalía General del Estado ha iniciado las actividades de mejoramiento del sistema archivístico de la institución, consciente de la importancia de tecnificar, modernizar y homogenizar los procesos en el manejo de la documentación, desde su producción y/o recepción, conservación y disposición final de la información en los archivos, con la finalidad de salvaguardar la memoria histórica institucional relacionada con la justicia y los derechos humanos. Esto permitirá alcanzar un nivel de eficiencia y celeridad en los procesos institucionales.

3.2.3 Gestión flagrante

En la Gestión de Delitos Flagrantes, como parte del Servicio de Atención Integral, su descripción del proceso se encuentra documentada a través del procedimiento respectivo, representado en el siguiente esquema:

Gráf. 11 / Gestión de Flagrancia



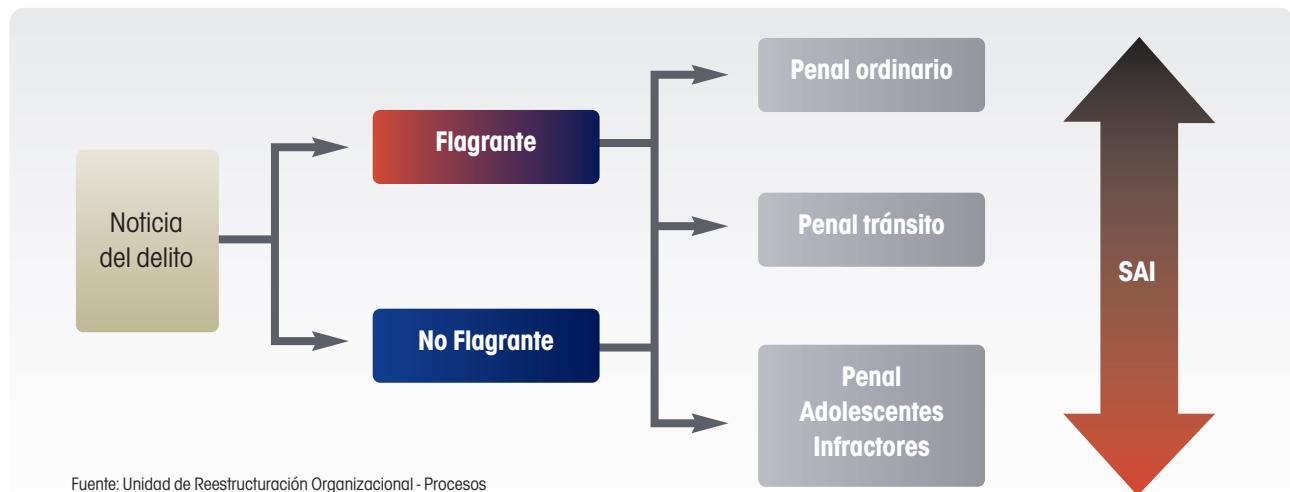


Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional - Procesos

3.2.4 Gestión fiscal

Una vez iniciada la gestión de atención integral, conforme se haya desarrollado el caso denunciado, se continuará con la judicialización del proceso de acuerdo con la especialidad en donde inicia la gestión del proceso penal, que contiene procesos especializados para su trámite y gestión.

Gráf. 12 / **Tipos de procesos - Especialidad**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional - Procesos

Gestión de fiscalías

Dentro de la gestión de las fiscalías se cumplen fases normativas que son registradas a través del sistema informático SIAF 2.0.

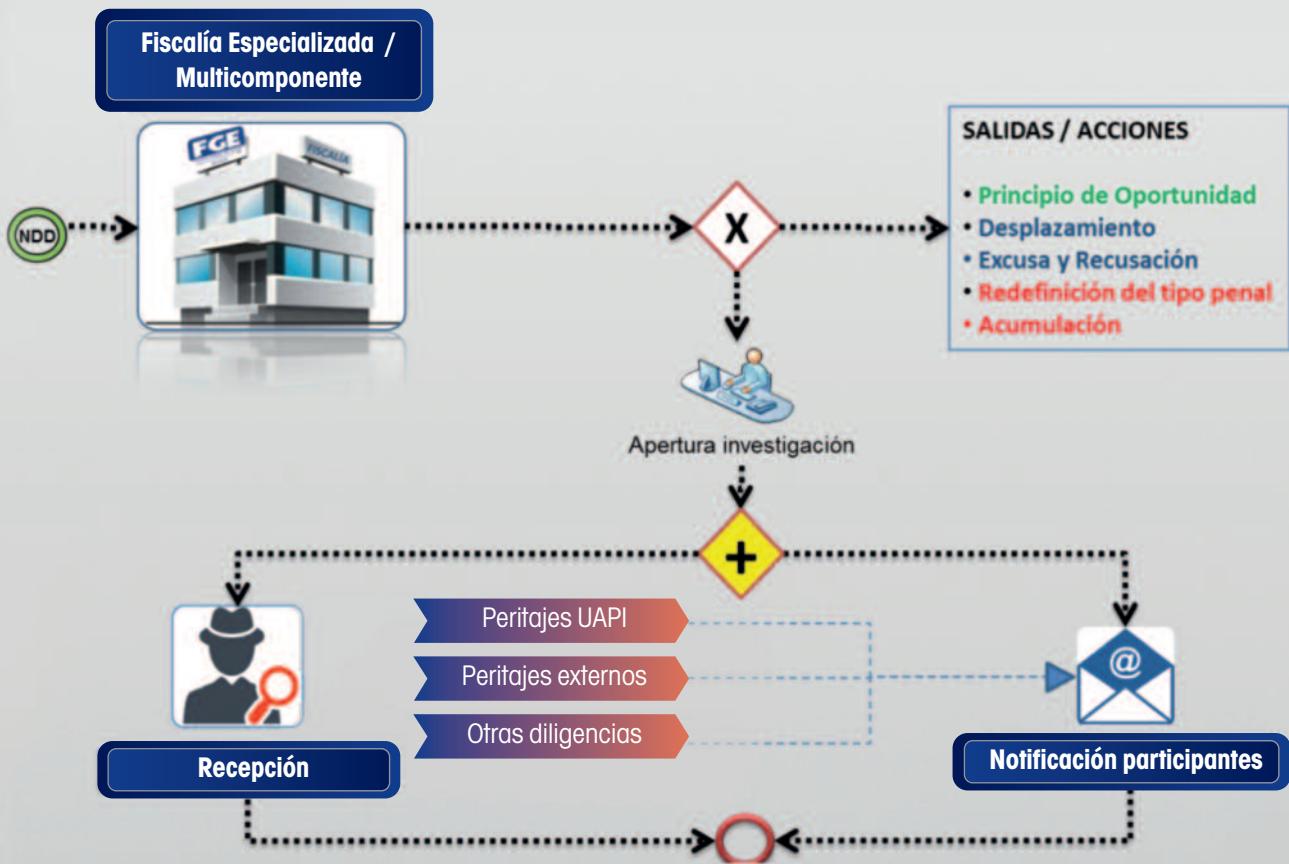
Gráf. 13 / **Etapas procesales**

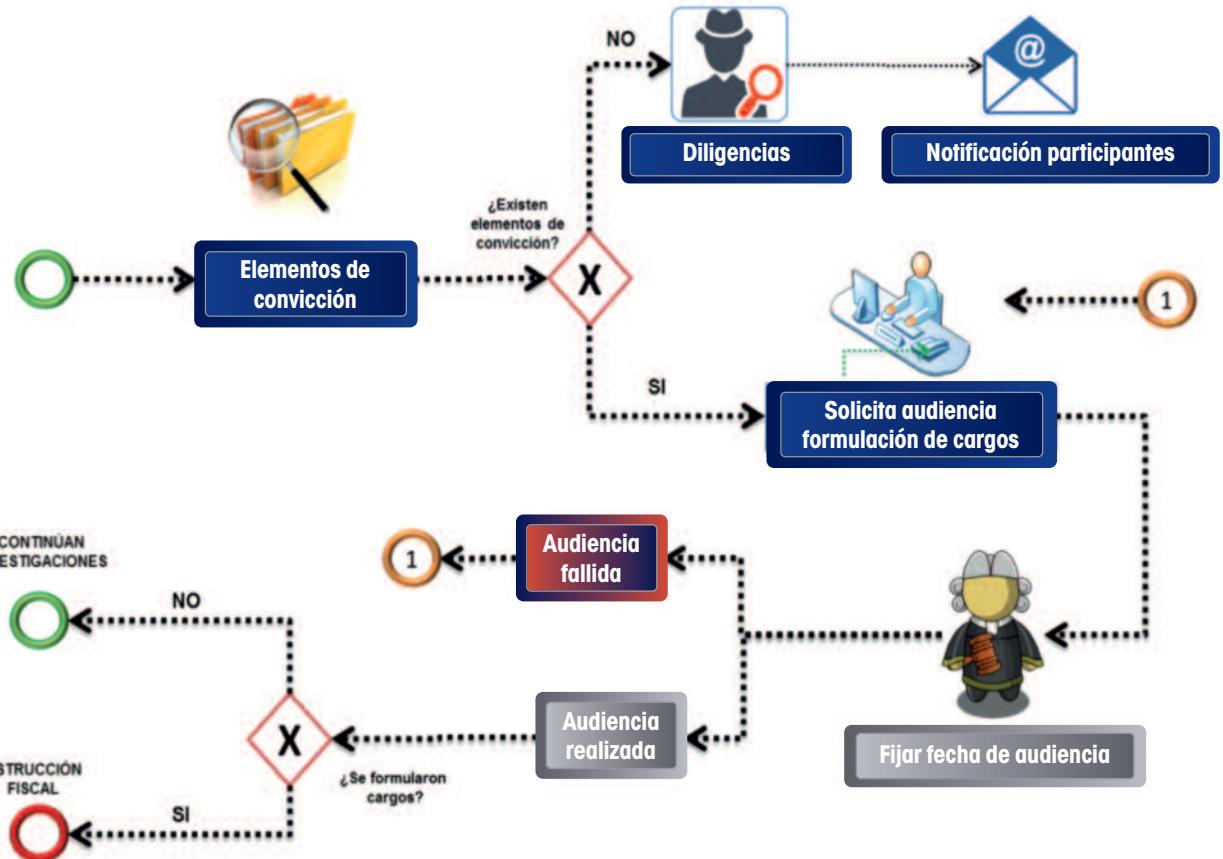


A continuación se representan las fases de la gestión de fiscalías a través de diagramas de procesos:

La investigación previa es la primera fase en la gestión penal, una vez que ingresan a la fiscalía responsable de la gestión de la denuncia conforme el procedimiento identificado en el inventario de procesos.

Gráf. 14 / **Investigación Previa**

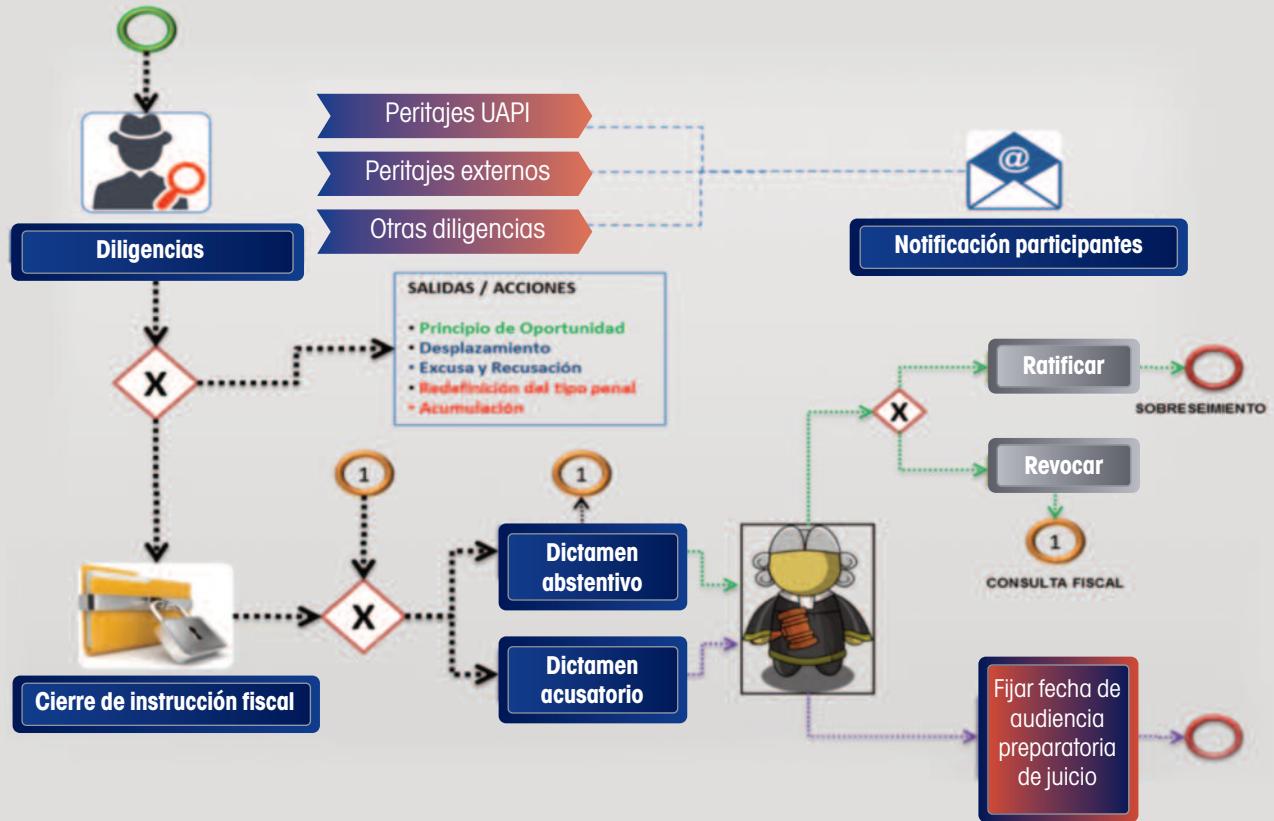




Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional - Procesos

Una vez realizada la recopilación de los elementos de convicción, de cargo y de descargo, que permiten al Fiscal decidir si formula o no la imputación, inicia la instrucción fiscal, conforme al procedimiento respectivo.

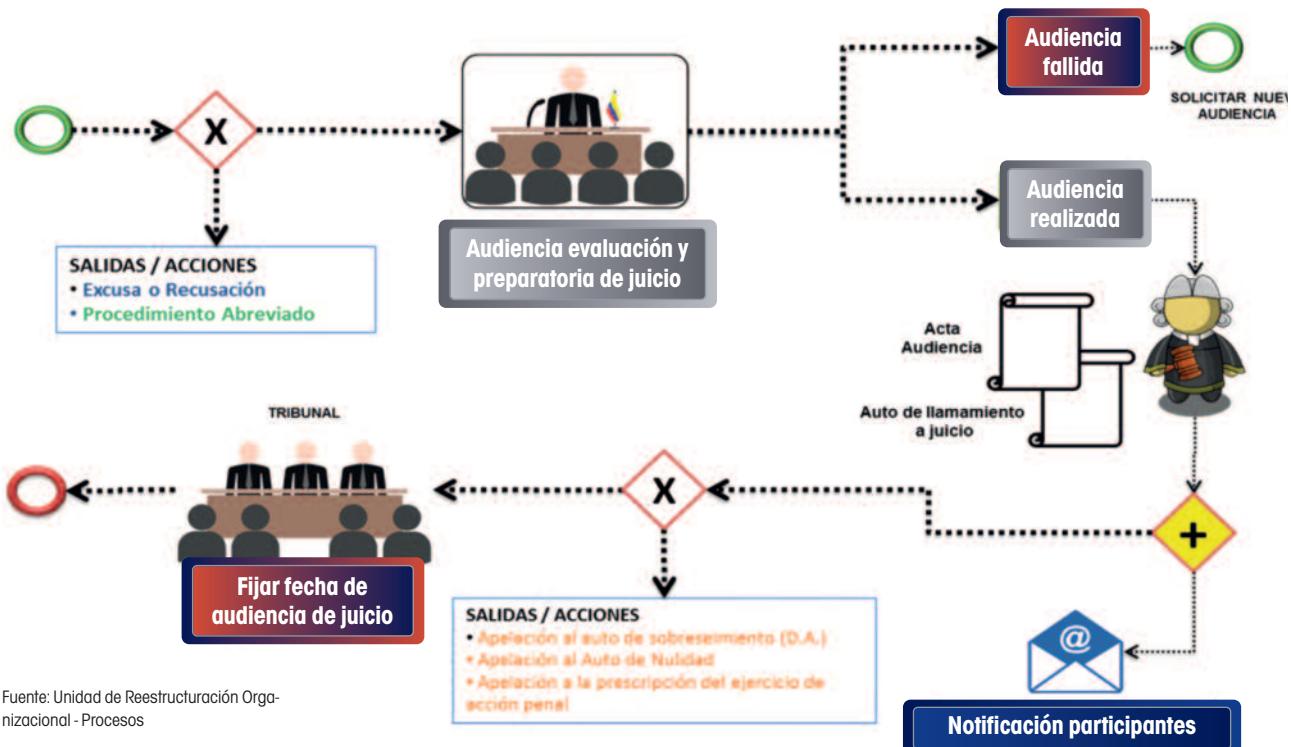
Gráf. 15 / **Instrucción fiscal**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional - Procesos

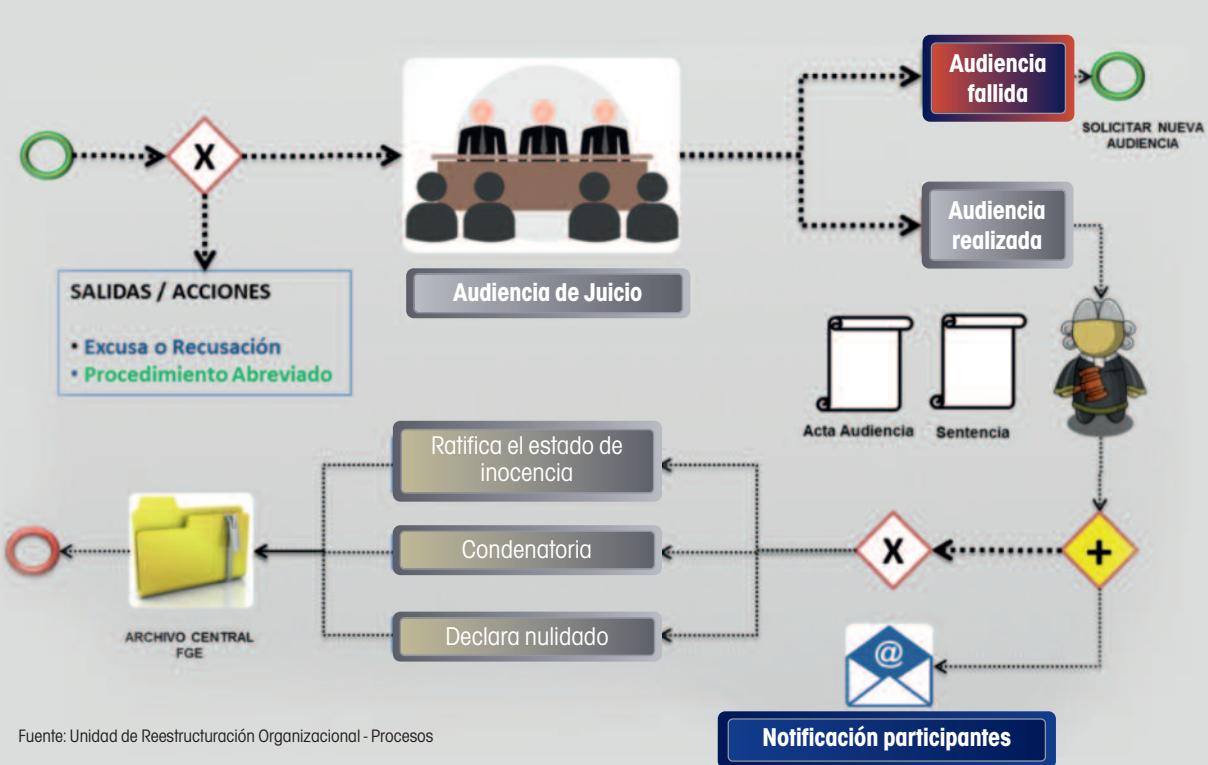
Luego del procedimiento de instrucción fiscal, el juez es quien determina las fechas para el inicio de la audiencia de preparatoria de juicio, de acuerdo con el dictamen presentado por el Fiscal responsable del proceso, conforme al procedimiento levantado.

Gráf. 16 / **Audiencia preparatoria de juicio**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional - Procesos

Gráf. 17 / **Juicio**



La etapa de juicio es la etapa final para el proceso de la denuncia presentada, conforme el procedimiento levantado

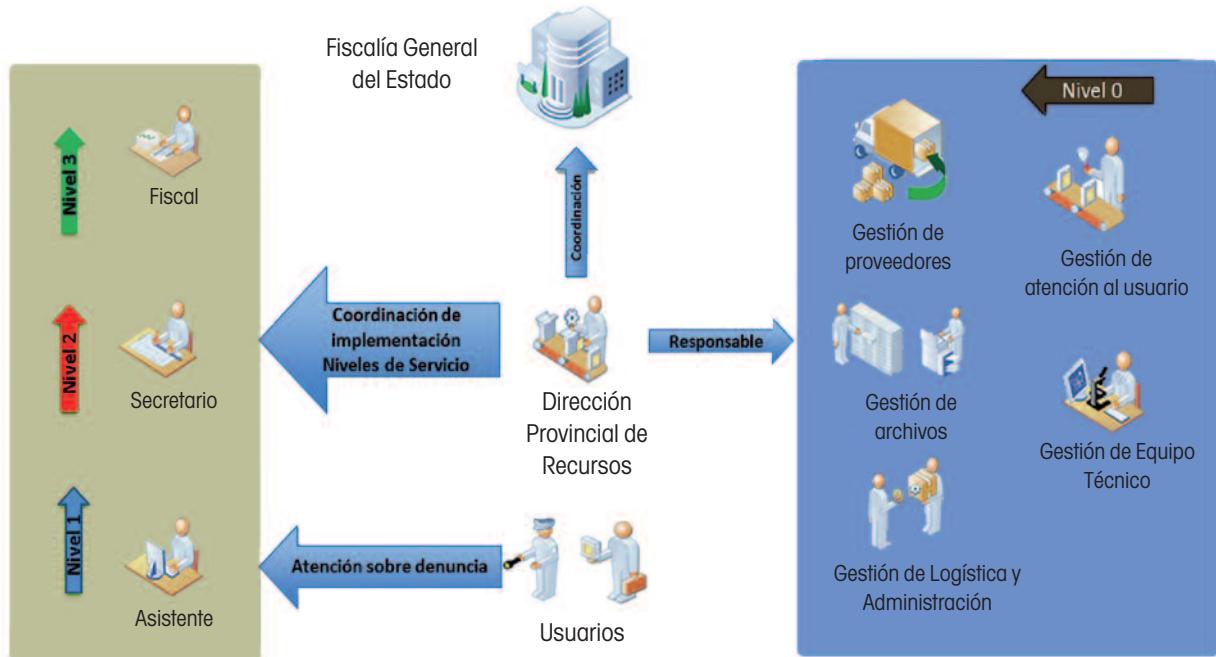
Por parte de la unidad de procesos se cuenta con el desglose de diagramas de procedimientos que aportarán en la estandarización y mejoramiento de procesos a nivel nacional de la gestión realizada en territorio, por medio del "Inventario de Procesos Institucionales".

Ejecución del modelo operativo a nivel desconcentrado

Para que el modelo operativo cumpla con las acciones administrativas y misionales de una gestión eficiente y de calidad en todas las provincias, procurando la generación de soluciones integrales en razón de la normativa y las directrices del nivel central; la estructura propuesta a nivel desconcentrado cuenta con la "Dirección Provincial", además de la Fiscalía Provincial con la desconcentración de los procesos misionales institucionales.

La Dirección Provincial de Recursos tiene como objetivo organizar la gestión administrativa de las fiscalías a su cargo, con la finalidad de optimizar recursos y mejorar procesos administrativos; asegurando un servicio de calidad y calidez, a través de la implementación de mejoras continuas y evaluaciones periódicas de gestión.

Gráf. 18 / **Modelo operativo – Nivel desconcentrado**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

La Dirección Provincial de Recursos tendrá, entre otras atribuciones y responsabilidades, las siguientes:

1. Informar a las autoridades correspondientes, mensualmente o cuando se requiera, los resultados de las investigaciones de los delitos.
2. Transmitir a los servidores de las fiscalías todas las disposiciones emanadas por las autoridades.
3. Comunicar a la autoridad correspondiente las necesidades para mejorar su funcionamiento.

De igual manera, organizará la atención del usuario con los despachos fiscales, considerando niveles de atención, es decir, niveles de información o de necesidad que requiere el usuario y que pueden ser atendidos en el nivel adecuado.

Niveles de atención

Canal de atención e información que permite realizar filtros y agilidad en la atención al usuario.

3.3 Control y seguimiento

El sistema de indicadores para el control y seguimiento de este modelo contempla, prin-

Gráf. 19 / Niveles de atención		
NIVEL	RESPONSABLE	INFORMACIÓN
0	Información y direccionamiento	<p>Información de la Fiscalía a la que fue asignado el proceso.</p> <p>Dirección de fiscalías del medio.</p> <p>Servicios que ofrece la Fiscalía.</p>
1	Asistente de fiscal	<p>Estado de la NDD ingresada.</p> <p>Diligencias realizadas</p> <p>Expediente físico para revisión</p> <p>Información sobre el agendamiento del fiscal.</p>
2	Secretario de fiscal	<p>Información de ingreso de denuncias.</p> <p>Certificación de actuaciones propias del secretario de carácter administrativo.</p>
3	Fiscal	Información de diligencias a realizarse y/o resultados.

Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión



cipalmente, indicadores de resultados que evidencien la efectividad de la aplicación del modelo y evalúen la implementación de nuevas estrategias a nivel de servicios.

De igual manera, busca el cumplimiento de los objetivos 1: "Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas" y 8: "Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social", del Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021. Para ello se utilizará una herramienta de evaluación que permita gestionar e interpretar los resultados obtenidos en la implementación del modelo de gestión.



3.4 Mejoramiento continuo

Dentro del modelo operativo se plantean las siguientes consideraciones para el mejoramiento continuo de la gestión:

1. Implementar y ejecutar el Sistema de Gestión de Calidad

- ISO 9001-2015.

2. Mejoramiento de procesos

- Redefinir el alcance y la misión del proceso.
- Replantear la visión del proceso.
- Definir los medios de evaluación del desempeño del proceso redefinido.
- Reelaborar el flujo del proceso
- Recolectar los tiempos de las actividades (tiempos efectivos y tiempos muertos)
- Realizar simulaciones del proceso.
- Solucionar diferencias que puedan presentarse.
- Actualizar la documentación del proceso e incorporarlo en el manual de procedimientos.

3. Mejorar la eficiencia, efectividad y adaptabilidad del proceso

- Identificar nuevas oportunidades de mejoramiento (errores y repetición del trabajo, mala calidad, demoras prolongadas, acumulación de tareas).
- Eliminar reprocesos.
- Eliminar actividades sin valor agregado.
- Simplificar el proceso.
- Reducir el tiempo de ciclo del proceso.
- Eliminar los errores identificados en el proceso.
- Automatizar otras actividades del proceso.
- Cambiar el soporte informático del proceso.
- Capacitar a los funcionarios y servidores.

4. Poner en práctica un sistema para controlar los procesos para un mejoramiento progresivo

- Determinar las mediciones y los objetivos del proceso.
- Establecer un sistema de retroalimentación periódica, a través del monitoreo de procesos.

Es por ello que el mejoramiento continuo planteado en este modelo de gestión persigue la necesidad de propender a la automatización de los procesos del modelo operativo, tanto a nivel central como descentrado, ya que existen varios sistemas no estandarizados sin interoperabilidad, que tampoco se de manera permanente, habiendo procesos manuales que están sujetos a un mayor margen de error y desactualización de la información.

4. RELACIONAMIENTO INTERINSTITUCIONAL

4.1 Relacionamiento interinstitucional

El modelo de gestión debe generar un esquema adecuado y apropiado para la gestión de las fiscalías, orientándose a transformar la justicia.

De tal manera, el relacionamiento interinstitucional será indispensable para lograr los objetivos planteados por el sistema de justicia.

El relacionamiento interinstitucional de la Fiscalía se ha separado de acuerdo con la Función Judicial, Ejecutiva, Legislativa y de Control Social.

Función Judicial

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, por lo que la relación que mantiene el Con-



sejo con los demás órganos de este poder del Estado se establece en la Constitución y en el Código Orgánico de la Función Judicial.

La relación es directa, el Consejo establece el direccionamiento estratégico y las políticas de gestión, regulación y control de toda la Función.

Órganos jurisdiccionales

El relacionamiento con los órganos jurisdiccionales se circunscribe a los procesos de gobierno y administración, que responde a las disposiciones que otorga el Consejo de la Judicatura.

Articulación para los procesos integrales de gobierno y administración del sistema de justicia.- Trabajo coordinado para desarrollar y aplicar correcta y efectivamente las políticas de justicia en los servicios del sistema.

Corte Nacional de Justicia

Articulación para los procesos integrales de gobierno y seguimiento de justicia penal.- Trabajo coordinado para desarrollar y aplicar correcta y efectivamente las políticas de justicia en los servicios del sistema.

Órganos autónomos

Defensoría Pública

Coordinación en el desenvolvimiento de la justicia penal.- Trabajo conjunto para desarrollar procesos y procedimientos aplicados en justicia penal, promoviendo el acceso al sistema de personas que, por su situación social y económica, no puedan acceder a defensa y representación.

Articulación y vinculación en los servicios de justicia.- Trabajar de forma coordinada para articular los servicios de justicia en territorio, fomentando el acceso de justicia para la ciudadanía.

Órganos auxiliares

Escuela de la Función Judicial

Articulación y vinculación en procesos de formación.- Coordinar la definición y la ejecución de programas, planes y proyectos de formación inicial y continua para servidores de la Función Judicial.

Función Ejecutiva

La relación de la Fiscalía General del Estado y en general, de la Función Judicial se establece en el sistema de justicia, es decir, en el proceso de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal de la justicia mediante un flujo de proceso que atraviesa directamente ambas funciones del Estado.

Este relacionamiento se expresa en los procesos del ámbito penal, donde se requiere la participación de instituciones de policía, de operadores de justicia (Función Judicial) y de centros de detención y rehabilitación social.

Por otro lado, otras instituciones del Ejecutivo que son transversales para toda la administración pública se relacionan con la Fiscalía General del Estado, en virtud de las disposiciones establecidas en la legislación y de acuerdo con la necesidad de desarrollar y aplicar políticas de Estado.

Gráf. 20 / Relacionamiento interinstitucional



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional

Ministerio del Interior

Articulación en los procesos penales.- Coordinar las acciones necesarias para que los servicios de justicia cuenten con los mecanismos y las herramientas para asegurar la comparecencia de las personas que presuntamente hayan cometido un delito.

Articulación y vinculación de servicios de justicia.- A través del desarrollo de modelos de atención conjuntos se desarrollan servicios integrales que responden a la demanda y a las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Articulación de los servicios de justicia penal.- Trabajo coordinado para operativizar procesos de cumplimiento de las medidas impuestas a las personas privadas de libertad, a través de vincular correctamente el sistema de justicia, desarrollando una dinámica de coordinación continua que permita establecer modelos de atención en servicios de justicia.

Vinculación para servicios de promoción de derechos humanos.- Mediante la generación de espacios de coordinación, establecer mecanismos orientados a desarrollar un sistema de justicia que se cumpla estrictamente con los derechos humanos.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Trabajo coordinado en caso de extradiciones como ente coordinador con el Estado requirente o como Estado requerido, y también para lograr un intercambio de información acerca de las personas sobre quienes se requiere realizar la extradición.

Ministerio de Inclusión Económica y Social

Vinculación y articulación de servicios de justicia.- Desarrollar mecanismos para que los grupos de atención prioritaria puedan acceder, en condiciones de igualdad y de forma oportuna, a los servicios de justicia.

Ministerio de Finanzas

Articulación de lineamientos y directrices de la administración de recursos financieros.- Coordinar los procesos y procedimientos necesarios para optimizar los recursos en el marco del cumplimiento de la ley (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas).

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Articulación de la planificación institucional atada a la planificación estatal.- Coordinar y cumplir con las disposiciones establecidas en la legislación y generar trabajo conjunto para alinear estrategias de planificación estatal.

Ministerio de Trabajo

Articulación en la administración del talento humano.- Coordinar las directrices para dar cumplimiento a la legislación referente a talento humano en el sector público.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Articulación a los accesos de los servicios de justicia.- Desarrollar un trabajo coordinado para la correcta ubicación

de la infraestructura civil en los servicios de justicia, de acuerdo con estándares de emplazamiento urbano.

Función Legislativa

Asamblea Nacional

Desarrollo de legislación para el sistema de justicia.- Coordinar los asuntos de construcción de legislación para el sistema de justicia y, específicamente, para la administración de justicia.

Función de Transparencia y Control Social

Defensoría Pública

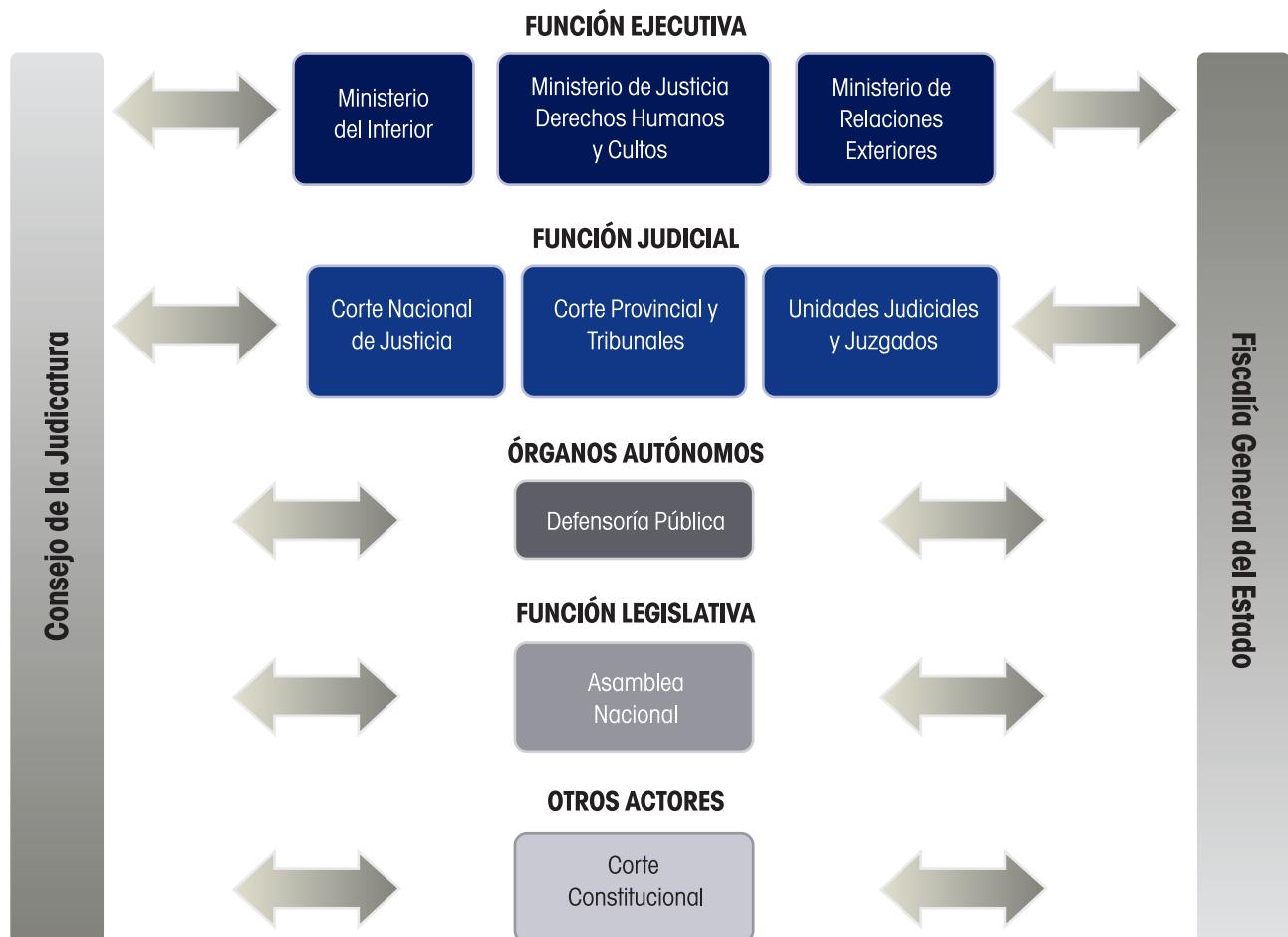
Coordinación en procesos de administración de justicia.- Articular acciones para que se desarrolle correctamente el patrocinio de las acciones de protección.

Contraloría General del Estado

Lineamientos y directrices de normas de control.- Adoptar las directrices que la legislación dispone en asuntos relacionados con el control de los recursos estatales.

4.2 Mapa de relacionamiento interinstitucional

Gráf. 21 / Relacionamiento interinstitucional



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión



5. ESPECIALIZACIÓN, TIPOLOGÍA Y DESCONCENTRACIÓN

5.1 Especialización

La especialización de las fiscalías es un proceso constante cuyo producto es la excelencia técnico jurídica de sus actuaciones, ya que estas conocerán jurídica, lógica y estratégicamente todos los tipos penales relacionados con el bien jurídico protegido y la especialidad de los procesos, en concordancia con la política criminal establecida por la máxima autoridad.

Las fiscalías especializadas se integrarán en todas las provincias del país, dependiendo de las necesidades de cada una de ellas, y se estructurarán conforme las particularidades de cada una, en coordinación con las políticas criminales territoriales, nacionales, regionales, provinciales y, cantonales.



Las fiscalías especializadas provinciales o unidades nacionales atenderán los hechos delictivos como un fenómeno complejo y dinámico que traspasa los límites territoriales, sin embargo, por ningún motivo dejarán de atender los asuntos propios de su provincia; en los cantones pequeños se asignarán las fiscalías especializadas conforme a sus necesidades.

Fiscalías Especializadas

En el año 2010, la Fiscalía General del Estado construyó en base al fenómeno delictivo que los tipos penales que componen el catálogo de delitos, se agrupen jurídica, lógica y estratégicamente en Fiscalías Especializadas.

En observación de los principios de oportunidad y mínima intervención penal. Las Fiscalías Especializadas se encuentran implementadas en todas las fiscalías provinciales y se encuentran estructuradas conforme a las necesidades y particularidades de cada provincia, en coordinación con las políticas criminales territoriales que tienen el objeto de asegurar el desempeño operativo eficaz de las fiscalías provinciales y de ofrecer una óptima atención al público.

5.2 Tipologías

5.2.1 Tipología de provincias

Para la implementación de este modelo y para la planificación de recursos a corto, mediano y largo plazo, es necesario definir las tipologías de provincias de acuerdo con diferentes factores territoriales, operativos, de recursos y de servicios. En función de la información estadística disponible de las siguientes variables:

- Población.
- Número de causas ingresadas.
- Número de fiscalías activas.
- Número de funcionarios.

Para desarrollar un modelo sostenible que responda a la realidad territorial de cada provincia.



Dr. Carlos Baca Mancheno. Visita por Unidades Especializadas de Tránsito, Soluciones Rápidas, Personas y Garantías, Violencia de Género, y UAPI.



5.2.2 Tipología de fiscalías

Cada fiscalía estará conformada, por fiscalías tipo, es decir, compuestas por fiscal, secretario y asistente, en un número suficiente que permita la distribución equitativa de la carga laboral y el cumplimiento efectivo de las funciones de la Fiscalía General del Estado.

Cada fiscalía estará numerada secuencialmente dentro de las fiscalías especializadas. El número identificará a las fiscalías independientemente de los





funcionarios asignados a ella; los procesos y expedientes estarán ligados a una fiscalía y no a un fiscal determinado. Este número será asignado por la Dirección Nacional de Talento Humano, a todos los funcionarios que integren las fiscalías.

Para una correcta funcionalidad y prestación del servicio, se han definido cuatro tipologías de fiscalías, D, C, B y A respondiendo a las necesidades de estructura del servicio y atención, basados en factores identificados por medio de los levantamientos en territorio.

Fiscalía estructura tipo D.

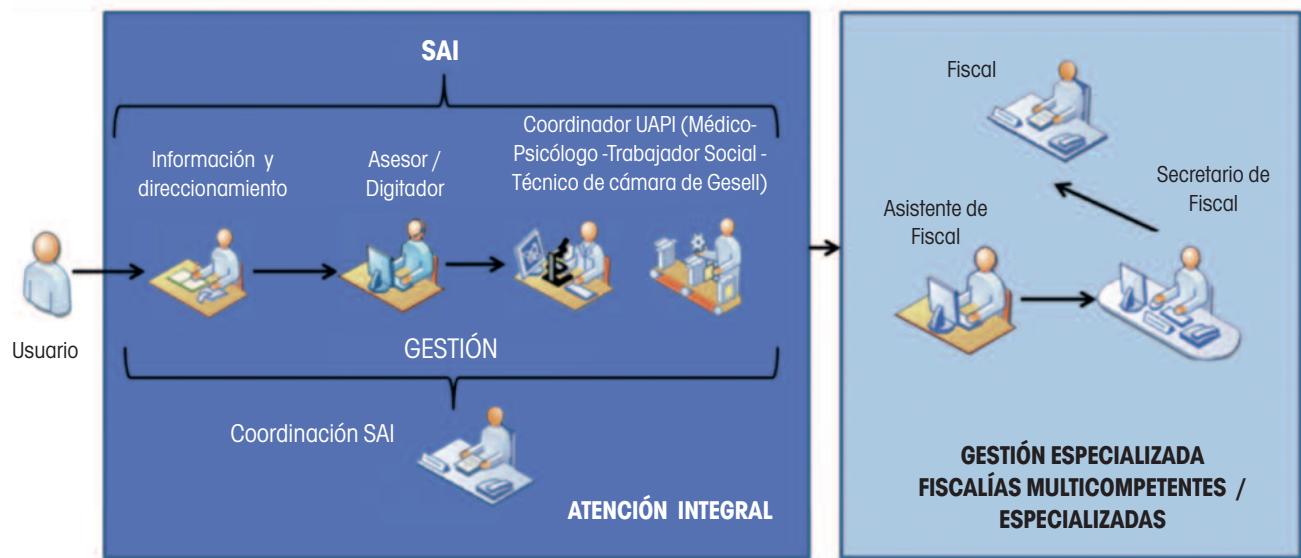
Esta fiscalía contiene los servicios integrales para atención al usuario y gestión especializada, así como las coordinaciones interinstitucionales dentro de la misma estructura representada a través del siguiente esquema:

Esta estructura obedece al servicio completo que ofrece una fiscalía a nivel descentrado en cuanto a atención integral, conforme a las definiciones planteadas en el “Glosario de términos de la FGE”, en donde se describen los siguientes servicios:

SAI es el primer contacto que tiene la víctima o el denunciante de un delito de acción pública con la Fiscalía General del Estado, en el que recibe orientación, asesoraría jurídica y direccionamiento mediante la interacción entre fiscales, psicólogos, médicos legales, trabajadores sociales y personal administrativo, con el fin de dar tratamiento integral al usuario, garantizando atención total a la víctima.

UAPI, esta unidad está conformada por un equipo multidisciplinario de médicos legistas, psicólogos, trabajadores sociales

Gráf. 22 / **Fiscalías tipo D**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

y técnicos especializados para el uso de la cámara de gesell, que se encarga de brindar un trato digno, mediante una atención inmediata, ágil y oportuna a las personas contra quienes se haya cometido o se haya intentado cometer cualquier delito tipificado en la ley, preservando su integridad física, moral y psicológica; y evitar que el delito quede en la impunidad, generando un ambiente de seguridad que permita colaborar en todas las instancias con la administración de justicia en las materias de su ámbito, como son:

Medicina legal: se encarga de realizar la valoración médica en los casos de violencia física, tanto en casos de emergencia (evidentes lesiones, golpes, sangrados u otros que requieran atención emergente) como en aquellos que requieran peritaje médico (ginecológicos, obstétricos, proctológicos, lesiones, psicosomáticos, estado de salud, toma de muestras), y todo lo referente a la integridad física de las personas.

Psicología forense: se encarga de recolectar y estudiar datos psicológicos que sean útiles en el marco del proceso investigativo.

Trabajo Social Forense: se encarga del análisis de la historia vital del sujeto, familia, modos de vincularse, hábitos y costumbres, problemáticas en la historia familiar, extracción social, educación, inserción comunitaria, situación económica, conductas abusivas que afectan la salud, estos conocimientos podrán contextualizar las circunstancias vitales y las connotaciones macro sociales que acercaron a un sujeto a la posibilidad de vincularse con el delito o del posicionamiento como víctima, evitando su re-victimización.

El proceso de investigación penal puede ser vivido por la víctima como un segundo trauma, esta vez de tipo moral y emocional. Para evitar la re-victimización secundaria se utiliza la cámara de gesell como herramienta de investigación legal.

Gestión especializada de fiscalía, conforme lo determinan los tipos de fiscalías presentados en el punto 5.1.

Ficha fiscalía tipo D

Para la gestión pertinente este tipo de fiscalía idealmente con el siguiente personal, conforme el factor en territorio (Cuadro 1).

Para el caso de las Unidades de Atención de Peritaje Integral (UAPI) el modelo recomienda la implementación de acuerdo con la carga procesal susceptible a peritaje de la provincia; además de las consideraciones manejadas en el Plan de Cobertura que dan mayor acceso al servicio de acuerdo con el análisis y la distribución que cada provincia requiera. En el caso de las fiscalías de este tipo se recomienda tener (Cuadro 2).

Fiscalía estructura tipo C

Esta fiscalía contiene el servicio de atención integral y la gestión especializada en el esquema de la tipología D con menor recurso:

Cuadro 1.

Factor	Rangos
Carga procesal anual	22 500 a 45 000
Recurso humano administrativo	Detalle
8 -13	Digitador SAI
3 - 5	Información - Direccionamiento
1	Técnico de cámara de gesell

Cuadro 2

Equipo técnico	Detalle
4 - 7	Equipos técnicos (médico, psicólogo, trabajador social)

Ficha Fiscalía tipo C

Para la gestión pertinente este tipo de fiscalía contará idealmente con el siguiente personal conforme el factor en territorio (Cuadro 3).

Para el caso del equipo técnico, el modelo recomienda la implementación de acuerdo con la carga procesal susceptible a peritaje de la provincia; por ello de ser necesario estos equipos serán distribuidos conforme a la necesidad de cobertura y análisis técnicos que la provincia requiera. En el caso de las fiscalías de este tipo se recomienda tener (Cuadro 4).

Fiscalía estructura tipo B

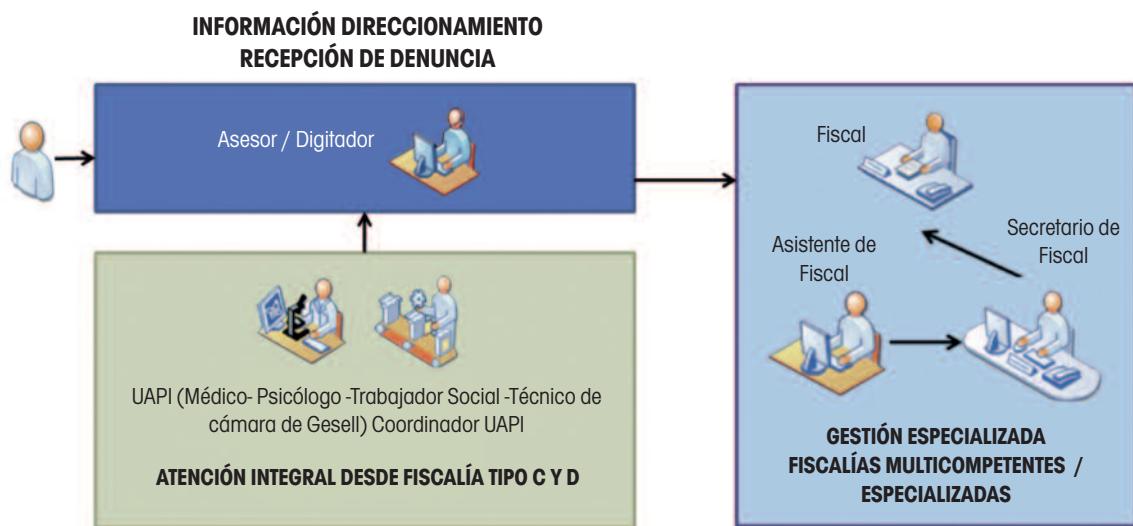
De acuerdo con el esquema presentado, el servicio consiste en contar con un asesor digitador para la recepción de las denuncias.

Cuadro 3

Factores	Rangos
Carga procesal	1 880 a 22 499
Recurso humano	Detalle
1-7	Digitador SAI
1-2	Información - Direccionamiento
1	Técnico de cámara de gesell

Cuadro 4

Equipo técnico	Detalle
1 -3	Equipos técnicos (médico, psicólogo, trabajador social)

Gráf. 23 / **Fiscalías tipo B**

Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

Cuadro 5

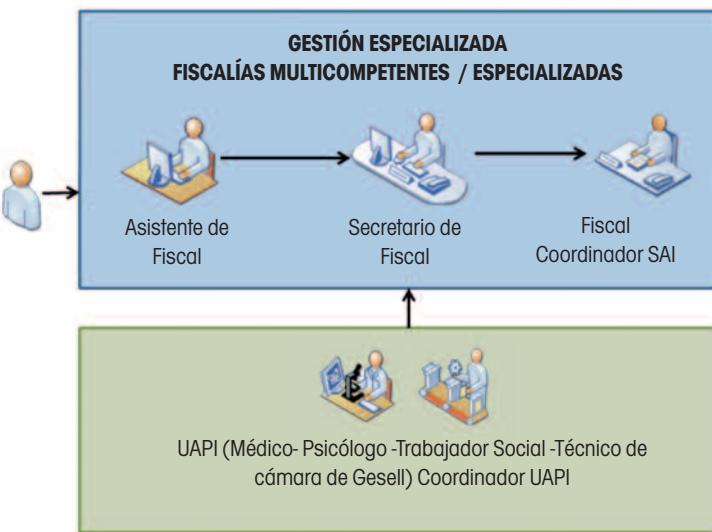
Factores	Rangos
Carga procesal anual	940 a 1 879
Recurso humano	Detalle
1	Asesor - Digitador

Cuadro 6

Factores	Rangos
Carga procesal anual	1 a 939

Gráf. 24 / **Fiscalías tipo A**

INFORMACIÓN DIRECCIONAMIENTO RECEPCIÓN DE DENUNCIA



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

5.3 Desconcentración

La Fiscalía General del Estado tiene un gran número de particularidades y especificidades, tanto normativas como de gestión, que crean la necesidad de construir una tipología propia.

Para definir esta tipología, lo primero a mencionar es que el nivel de desconcentración administrativa-financiera que debe mantener corresponde con las jurisdicciones político administrativas provinciales, diferenciándose de los niveles zonales, distritales y circuitales por razones que responden a cómo se ha desarrollado el sistema de justicia penal.

Se debe considerar que el alcance territorial de los servicios de las Fiscalías Especializadas y Multicompetentes no posee competencia jurisdiccional, pudiendo organizarse, como lo disponga el Fiscal General del Estado.

El modelo de desconcentración se anclará, a los requerimientos institucionales de acuerdo con un plan de cobertura que facilite la gestión y la prestación del servicio, evitando sobredimensionar la institucionalidad y enfocándose en una apropiada distribución de las atribuciones y responsabilidades en los niveles desconcentrados.

Los órganos que la Constitución y la ley estipulan en el sistema de administración de justicia son: administrativos (Consejo de la Judicatura), jurisdiccionales (Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales y unidades judiciales), autónomos (Fiscalía y Defensoría) y auxiliares (notarías, martilladores, depositarios).

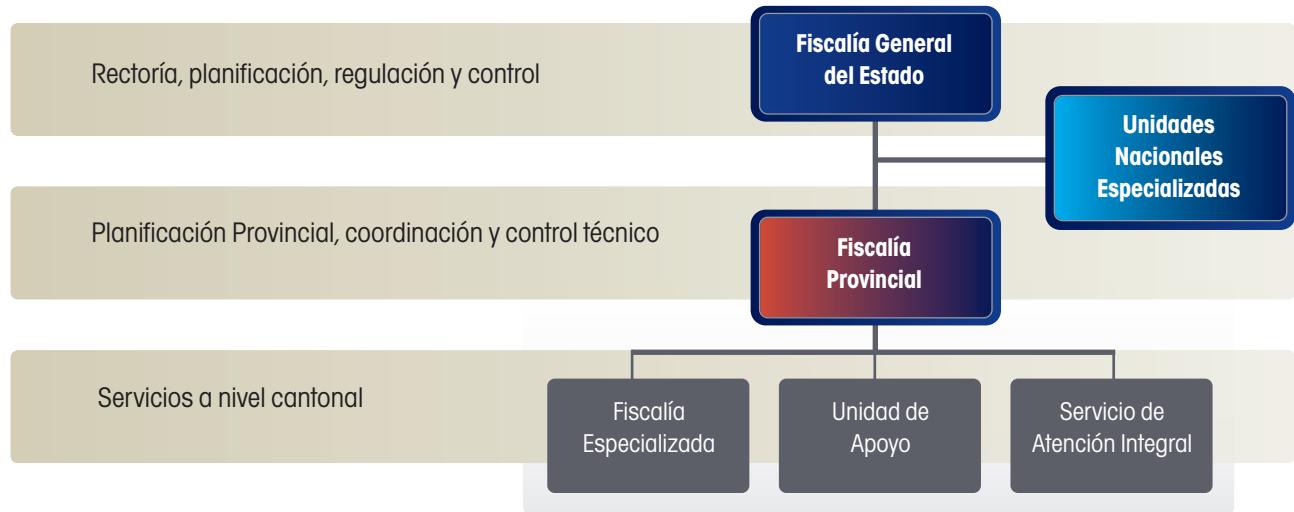


De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 105, la descentralización “(...) de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”, y, sumado a lo mencionado en líneas anteriores, se concluye que no es factible descentralizar la Función Judicial, sin perjuicio de lo establecido en el Art. 14 del Código Orgánico de la Función Judicial, que habla sobre la administración de la Función Judicial bajo criterios de descentralización y desconcentración.

Se concluye, que la descentralización o la transferencia de competencia a gobiernos locales no son posibles de acuerdo con la normativa.

Por un lado, está la imposibilidad de descentralizar la competencia de la gestión de justicia penal y, por otro lado, el proceso de desconcentración de servicios llega hasta el nivel cantonal.

Gráf. 25 / **Desconcentración FGE**



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

6. METODOLOGÍA DE COBERTURA

El plan de cobertura es producto de un análisis detallado sobre los servicios judiciales penales a nivel nacional, que carecen de acceso y distribución homogénea de recursos, dificultando el acceso de la ciudadanía.

Este plan de cobertura pretende la reorganización integral del servicio judicial penal, estableciendo una distribución uniforme de competencias tanto en especialidades como en territorio, así como un adecuado número de fiscales con su equipo en cada uno de los puntos de atención; por ello, con esta estrategia de reorganización se garantiza la asistencia integral y el fortalecimiento, reagrupación o creación de fiscalías, tomando en consideración, un óptimo acceso a los servicios de justicia penal en todo el territorio nacional.

Se considera, adicionalmente, la creación de unidades de atención y peritaje integral (medicina, psicología y trabajo social).

De la misma manera, se analizan los niveles de conflictividad, distancias entre cantones y demanda de justicia, para lo que se mantiene una coordinación permanente y consensuada con cada uno de las/los fiscales provinciales.

Dentro de los análisis se establecen los siguientes parámetros:

1. Tasa de fiscales promedio por cada 100 000 habitantes por provincia.
2. Acceso, población 2017 (georreferenciación).
3. Definición de estándares de resolución por fiscal y año, fijado por especialidades a nivel nacional.
4. Análisis de la carga ingresada en las fiscalías a nivel nacional en el año 2016.

Gráf. 26 / **Metodología plan de cobertura**



Cabe mencionar que, con este trabajo, se garantiza cobertura organizada y definida en todos los cantones del país, considerando aquellos cantones donde no existe presencia de la Fiscalía. La competencia sobre dicho territorio lo tendrá un cantón que, por condiciones de cercanía, garantice el óptimo acceso a los servicios de la Fiscalía General del Estado.

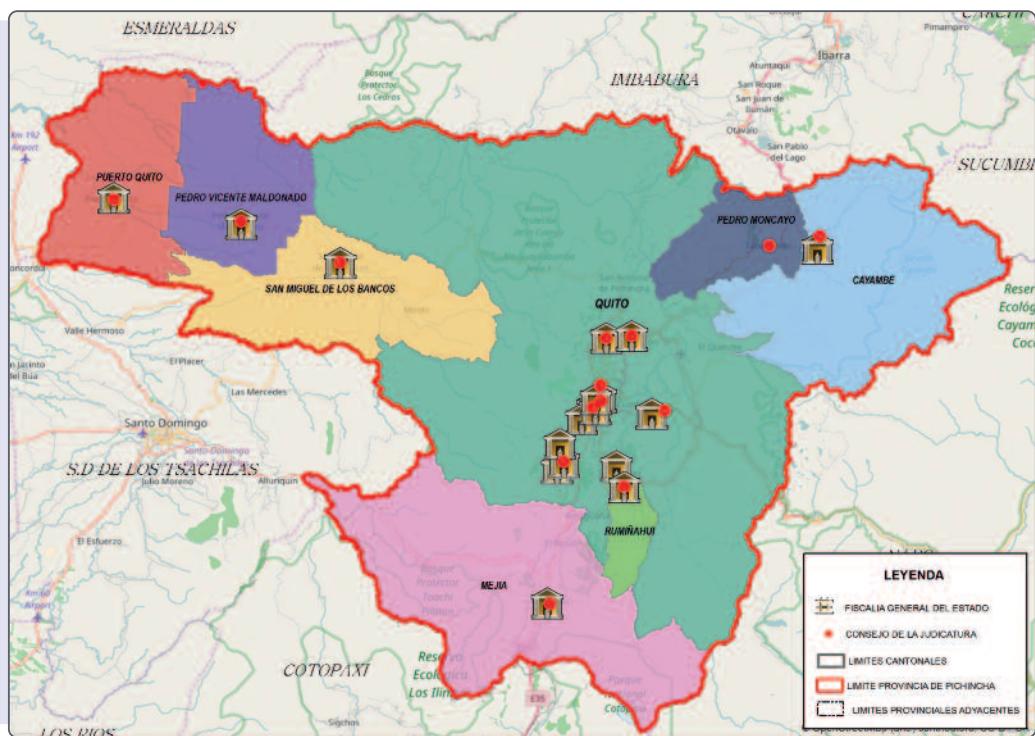
Cuando una fiscalía provincial demande la creación, modificación o supresión de fiscalías, diferente de la aprobada en la cobertura fiscal, deberá solicitar a la Fiscalía General del Estado la consideración de la propuesta del plan de cobertura.

El modelo de gestión, dentro de sus estudios de cobertura, realiza el análisis territorial de fiscalías actuales, en las que se identifica la necesidad de acceso a la justicia penal en el país, relacionando la articulación y presencia del servicio entre el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía.

La metodología en la georreferenciación territorial, se basa en esquemas de identificación y cobertura de servicios a nivel nacional de la siguiente manera:

Gráf. 27 / **Georreferenciación: Ejemplo presencia territorial**

Presencia territorial del Consejo de la Judicatura y Fiscalía, acceso a la justicia penal integral.



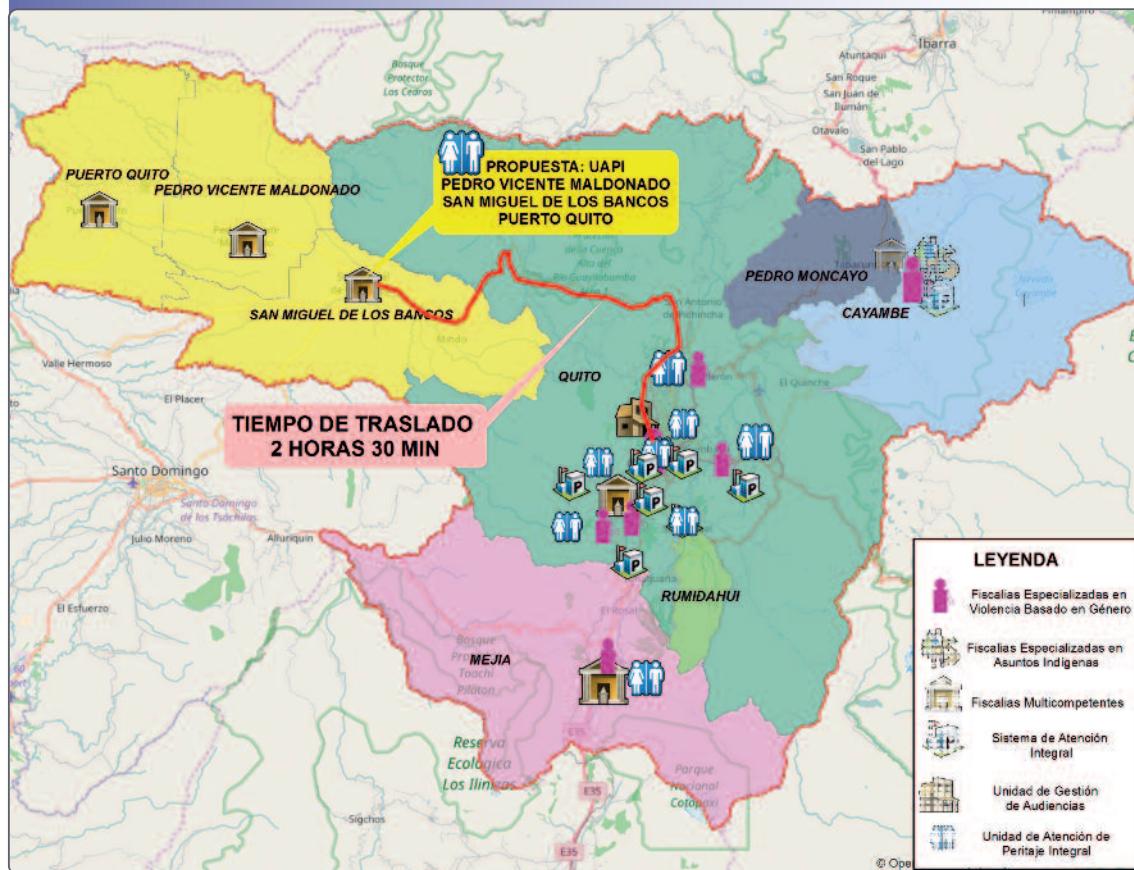
Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

Gráf. 28 / **Georreferenciación: Ejemplo identificación de servicios**

Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión

Gráf. 29 / **Georreferenciación: Ejemplo análisis de cobertura**

Análisis de cobertura, se considera mejorar el alcance a mayor territorio brindando un servicio integral para que los usuarios no recorran largas distancias para gestionar sus procesos.



Fuente: Unidad de Reestructuración Organizacional – Modelo de gestión



7. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

El proceso de implementación del modelo de gestión propuesto por la Fiscalía General del Estado planea ejecutarse en las siguientes fases a partir de su aprobación:

Fase 1.- Aprobación de instrumentos: Finalizado el modelo de gestión de la Fiscalía General del Estado, será puesto en conocimiento del Fiscal General de la Nación como máxima autoridad institucional para su consideración y aprobación; a fin de solicitar al Consejo de la Judicatura que emita el aval correspondiente; y gestionar las actividades de aprobación del proyecto de inversión con las entidades involucradas.

Fase 2.- Socialización y comunicación institucional: Emitida la resolución de aprobación de la Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, el modelo de gestión y estructura organizacional será socializado a nivel nacional con todos los servidores de esta institución, a través

de reuniones y campañas de información en coordinación con la Dirección de Talento Humano y Comunicación Social.

Fase 3.- Procesos: En esta fase se optimizarán los procesos que vayan siendo priorizados, conjuntamente con los protocolos de servicios de las fiscalías y de atención al usuario.

Fase 4.- Intervención en territorio y asignación de recursos: Una vez aprobado el proyecto de inversión, se iniciarán las intervenciones necesarias para la implementación del nuevo modelo de gestión en las fiscalías priorizadas conforme a los estudios de cobertura y factibilidad que realizará el equipo de reestructuración.

Fase 5.- Implementación y evaluación del modelo de gestión: Finalizada la fase de implementación del modelo de gestión, como parte del mejoramiento continuo propuesto, se efectuará la evaluación periódica de los procesos implementados acorde con la Reforma al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado.