



# FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

AI-0005-2009

DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL

INFORME

Examen Especial a la Gestión de la Dirección de Política Criminal, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de agosto de 2009

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

|            |   |   |
|------------|---|---|
| <b>NCI</b> | = | Norma de Control Interna                      |
| <b>USD</b> | = | Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica |

## ÍNDICE

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Carta de presentación..... | 1 |
|----------------------------|---|

### CAPÍTULO I

#### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

|  |   |
|--|---|
| Motivo del examen.....   | 2 |
| Objetivos del examen.....  | 2 |
| Alcance del examen.....  | 2 |
| Limitación al alcance.....   | 3 |
| Base legal.....  | 3 |
| Estructura orgánica.....   | 3 |
| Objetivo de la Fiscalía General del Estado.....                            | 4 |
| Atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Política Criminal..... | 4 |
| Monto de recursos examinados.....  | 6 |
| Servidores relacionados.....   | 7 |

### CAPÍTULO II

#### RESULTADOS DEL EXAMEN

|  |    |
|--|----|
| Política Criminal en proceso de elaboración.....                                 | 8  |
| Actualización de normativas facilitan funcionamiento de los sistemas.....        | 9  |
| La autoridad asignada y la responsabilidad asumida deben guardar coherencia..... | 12 |
| La supervisión ayuda a mejorar la calidad del servicio.....                      | 14 |
| Documentos de respaldo ordenados y completos facilitan su localización.....      | 16 |
| Presupuestos de coordinaciones provinciales requieren                            |    |

|  |    |
|--|----|
| ser evaluados.....   | 17 |
| El Sistema de Medicina Legal requiere ser fortalecido.....   | 19 |
| Coordinación con la Policía Judicial facilitar la<br>investigación preprocesal y procesal penal..... | 21 |

## ANEXOS

|  |    |
|--|----|
| ANEXO 1.....                                     | 25 |
| Servidores relacionados.....                     | 25 |
| ANEXO 2.....                                     | 26 |
| Cronograma de aplicación de recomendaciones..... | 26 |



**OFICIO** 22806 No.:

Sección: Dirección de Coordinación de Auditorías Internas

Asunto: Aprobación Informe de Auditoría Interna

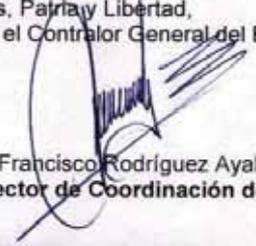
Quito, 4 DIC 2009

Doctor  
Mario Andrade Trujillo  
**Auditor General**  
Fiscalía General del Estado  
12 de Octubre s/n y Av. Patria  
Presente



Con el propósito de que dé a conocer y distribuya a las autoridades de esa Institución, funcionarios y personas vinculadas con las labores de control gubernamental, le comunico que en ejercicio de la atribución constante en el literal b) del artículo 18 del Acuerdo 031-CG, publicado en el Registro Oficial 536 de 27 de febrero de 2009, el 17 de noviembre de 2009 fue aprobado el informe de examen especial a la *Gestión de la Dirección de Política Criminal*, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de agosto de 2009.

Atentamente,  
Dios, Patria y Libertad,  
Por el Contralor General del Estado

  
Dr. Francisco Rodríguez Ayala  
Director de Coordinación de Auditorías Internas, (E)



Ref: Informe aprobado el \_\_\_\_\_

Quito, 16 de octubre de 2009

Señor  
FISCAL GENERAL DEL ESTADO  
Presente.-

De mi consideración:

Hemos efectuado el examen especial a la Gestión de la Dirección de Política Criminal, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de agosto de 2009.

Nuestro examen se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada, no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza especial de nuestro examen, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,

Dr. Mario Andrade Trujillo  
**AUDITOR GENERAL**  
**FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO**

## CAPÍTULO I

### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

#### **Motivo del examen**

El examen especial a la Gestión de la Dirección de Política Criminal , se efectuó de acuerdo con el Plan Anual de Control de esta Auditoría Interna aprobado por el Contralor General del Estado, Encargado, mediante Acuerdo 028-CG de 31 de diciembre de 2008, y de conformidad a la Orden de Trabajo 05-AI-FGE-09 de 31 de agosto de 2009.

#### **Objetivos del examen**

- a) Verificar el logro de objetivos, metas, indicadores y procesos con criterios de eficiencia, ética, economía y transparencia;
- b) Comprobar el cumplimiento de las normativas aplicables; y,
- c) Formular recomendaciones para mejorar las operaciones de la Dirección de Política Criminal.

#### **Alcance del examen**

Se realizó a la gestión de la Dirección de Política Criminal, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de agosto de 2009.

El análisis excluye los gastos de la Dirección de Política Criminal durante el año 2008, porque fueron examinadas por la Contraloría General del Estado mediante la Auditoría a los Estados Financieros de la Fiscalía General del Estado, por los ejercicios económicos terminados al 31 de diciembre de 2008, 2007 y 2006, cuyo informe fue aprobado por la Contraloría General del Estado el 3 de septiembre de 2009.

### **Limitación al alcance**

No pudimos analizar el contenido de los informes emitidos por los Médicos Legistas que sirven de base para la investigación que realiza el fiscal; debido a que esta Dirección de Auditoría Interna no cuenta con funcionarios especializados en esta área.

### **Base legal**

Hasta el 19 de octubre de 2008 la Fiscalía General del Estado ejerció sus actividades con base en los artículos 217 al 219 de la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial 001 de 11 de agosto de 1998; desde el 20 de octubre de 2008 con base en los artículos 194 al 198 de la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial 449 de esa fecha; y, la Codificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público publicada en el Registro Oficial 250 de 13 de abril de 2006.

### **Estructura orgánica**

Desde el 1 de enero de 2008 hasta el 15 de febrero de 2009 la Dirección de Política Criminal en concordancia con el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio Público, emitido mediante Acuerdo 001-A 2001-MFG de 9 de febrero de 2001, estuvo conformada por los siguientes niveles:

Ejecutivo : Fiscal General del Estado

Directivo : Director de Política Penal

- Jefe del Departamento de Coordinación con la Policía Judicial;
- Jefe del Departamento de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal;
- Jefe del Departamento de Supervisión del Régimen Penitenciario;
- Jefe del Departamento de Medicina Legal.

Operativo : Personal Técnico y Administrativo

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos publicado en el Registro Oficial 529 de 16 de febrero de 2009, establece las siguientes unidades de gestión con relación a los productos de la Dirección de Política Criminal:

Ejecutivo : Fiscal General del Estado

Directivo : Dirección de Política Criminal

Operativo : - Protección a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal;  
- Gestión y Calidad del Servicio;  
- Política Penal y Seguridad Ciudadana;  
- Normas y Procedimientos.

### **Objetivo de la Fiscalía General del Estado**

El artículo 219 de la Constitución vigente hasta el 19 de octubre de 2008 establecía que:

*“... El Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal. De hallar fundamento, acusará a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal ...”.*

El artículo 195 de la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 20 de octubre de 2008, establece:

*“... La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación del juicio penal...”.*

### **Atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Política Criminal**

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos publicado en el Registro Oficial 529 de 16 de febrero de 2009, establece como misión de la Dirección de Política Criminal definir, formular e impulsar la política criminal del país y velar por su aplicación. Sus atribuciones y responsabilidades son:

1. *“Formular la Política Criminal del país, en coordinación con las distintas funciones e instituciones del Estado y con los actores del sistema de justicia penal y velar por su aplicación.*
2. *Dirigir y Coordinar las relaciones interinstitucionales relacionadas con el Sistema Nacional de Protección a Víctimas, Testigos y demás Participantes del Proceso Penal.*
3. *Emitir políticas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos y demás Participantes del Proceso Penal.*
4. *Diseñar Políticas de seguridad ciudadana y coordinar acciones interinstitucionales con organismos públicos y privados orientados a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.*
5. *Participar como ente consultivo dentro del Sistema de Rehabilitación Social.*
6. *Diseñar y Coordinar la formulación e implementación de Políticas de Gestión y Calidad de los servicios que brinda la Fiscalía, para el eficiente cumplimiento de las actividades institucionales, en el ámbito procesal penal.*
7. *Proponer al Fiscal General del Estado proyectos de leyes, reglamentos, manuales e instructivos necesarios para el desarrollo del sistema de justicia penal, sistema integral de investigación, sistema de protección a víctimas y testigos.*
8. *Participar en los procesos de planificación estratégica de la institución, elaborar y ejecutar los planes operativos una vez que han sido aprobados por la máxima autoridad.”*

Los Productos de las siguientes unidades son:

#### **Protección a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal**

1. *“Informes de número de protegidos que colaboran con el sistema de justicia penal.*
2. *Informes de número de sentencias logradas con la participación de víctimas y testigos protegidos.*
3. *Informes de talleres, cursos y otros eventos relacionados con el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos.*
4. *Informes de planes de seguridad implementados en el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos.*

5. *Informes de evaluación de coordinadoras/res.*”

### **Gestión y Calidad del Servicio**

1. *“Encuestas a diferente tipo de usuarios para captar percepción del servicio que ofrece la Fiscalía.*
2. *Estudios de impacto por tipos de delito.*
3. *Propuestas de esquemas de trabajo orientados a mejorar la calidad del servicio al usuario de la Fiscalía.*
4. *Informes de evaluación de calidad del servicio.*
5. *Informes de modelos de gestión implementados.*”

### **Política Penal y Seguridad Ciudadana**

1. *“Informes estadísticos de criminalidad.*
2. *Políticas de seguridad.*
3. *Planes de prevención de criminalidad.*
4. *Informes de recomendaciones técnicas (Sistema de Rehabilitación Social).*
5. *Acuerdos y convenios interinstitucionales.*
6. *Políticas criminales.*”

### **Normas y Procedimientos**

1. *“Reglamentos, manuales e instructivos actualizados de los sistemas de investigación integral y de protección a víctimas y testigos.*
2. *Proyectos de ley.*
3. *Propuestas de modelos de gestión y esquemas de trabajo.*
4. *Informes de implementación y evaluación de modelos y esquemas de trabajo aplicados.*”

### **Monto de recursos examinados**

La Dirección de Política Criminal para el cumplimiento de los objetivos y actividades operativas del 1 de enero al 31 de agosto de 2009 ejecutó la cantidad de 181 501,29 USD.

**Servidores relacionados**

Consta en Anexo 1

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Política Criminal en proceso de elaboración**

La Dirección de Política Criminal durante el año 2008 y de enero a agosto de 2009 no emitió la política criminal del país ni del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal. Sin embargo, la Dirección de Política Criminal está desarrollando una metodología que permita recopilar e interpretar la información, integrar a los actores internos y externos relacionados con la Política Criminal del País, y asignar responsabilidades dentro de un marco de coordinación con cobertura nacional.

*El artículo 226 de la Constitución de la República establece:*

*“... Las instituciones del Estado... Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.*

El literal b) del numeral 2.2 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado, publicado en el Registro Oficial 529 de 16 de febrero de 2009 establece las siguientes responsabilidades de la Dirección de Política Criminal:

*“1. Formular la política criminal del país, en coordinación con las distintas funciones e instituciones del Estado y con los actores del sistema de justicia penal y velar por su publicación.”*

*“3. Emitir políticas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección a Víctimas y Testigos y demás Participantes del Proceso Penal.”*

*“4. Diseñar políticas de seguridad ciudadana y coordinar acciones interinstitucionales con organismos públicos y privados orientados a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.”*

La situación comentada se debe principalmente a que la Dirección de Política Criminal asume esta responsabilidad a partir del 16 de febrero de 2009 con la emisión del

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado, y no cuenta con personal específico para la formulación de políticas criminales, por lo que se dificulta la coordinación entre los varios actores públicos y privados para prevenir y combatir la criminalidad.

### **Conclusión**

La política criminal del país y la política del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, están en proceso de elaboración, por lo que dificulta acciones coordinadas entre actores públicos y privados para prevenir y combatir la criminalidad.

### **Recomendaciones**

Al Director de Política Criminal

1. Concluirá la elaboración de la metodología para la formulación de las políticas criminales con la participación coordinada de actores interinstitucionales y de la ciudadanía, y someterá a la aprobación del Fiscal General y de otras autoridades, previa su difusión e implementación mediante la emisión oficial de las políticas criminales.
2. Conjuntamente con la Dirección de Recursos Humanos analizará la carga de trabajo y determinará las competencias que deberán reunir los especialistas para la formulación de las políticas criminales, para solicitar al Fiscal General que autorice su proceso de selección y contratación.

### **Actualización de normativas facilitan funcionamiento de los sistemas**

La Dirección de Política Criminal no ha adecuado la normativa vigente para que la Fiscalía General del Estado dirija el Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses dentro del sistema integral de investigaciones, y del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, de acuerdo con lo que dispone el artículo 195 de la Constitución de la República.

Para el cumplimiento de sus actividades la Dirección de Política Criminal aplica los siguientes instrumentos legales: la Ley Orgánica del Ministerio Público y su Reglamento; el Reglamento General para el Funcionamiento y Desarrollo del Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Acuerdos para los protocolos de pericias de médicos legales; el Reglamento Sustitutivo del Programa de Protección y Asistencia a las Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal; el Instructivo sobre el Manejo del Régimen Económico del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás Participantes en el Proceso Penal, y proyectos de manuales de procedimientos, estos documentos citados que se encuentran en proceso de aprobación se utilizan en la gestión que realiza la Dirección de Política Criminal.

Con memorando 292-DNPC-FGE-2009 de 22 de julio de 2009 el Director de Política Criminal remitió al Jefe de Planificación, las reformas a los reglamentos que rigen los Sistemas de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal.

El artículo 195 de la Constitución de la República establece:

*“...Para cumplir sus funciones, 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 artículo 198 de la Constitución de la República establece:

*“... La Fiscalía General del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo cual 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.”*

El numeral 2.2 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado, en el punto 7 del literal b) establece que es responsabilidad de la Dirección de Política Criminal:

*“... Proponer al Fiscal General del Estado proyectos de leyes, reglamentos, manuales e instructivos necesarios para el desarrollo del sistema de justicia penal, sistema integral de investigación, sistema de protección a víctimas y testigos.”*

Lo comentado se debe principalmente a que la Constitución de la República, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado y el Código Orgánico de la Función Judicial, publicados el 20 de octubre de 2008, el 16 de febrero de 2009, y el 9 de marzo de 2009 respectivamente, por ser relativamente nuevos, están en proceso de implementación, por lo que la Fiscalía General del Estado aún no dirige plenamente los sistemas a su cargo, está elaborando nuevos proyectos de normativas y rediseñando todos los procesos de las actividades misionales, de asesoría y de apoyo.

### **Conclusión**

La Fiscalía General del Estado está en proceso de actualización de sus normativas para alinearlas a las normas Constitucionales mediante la revisión integral de los procesos de las actividades misionales, de asesoría y de apoyo, a fin de dirigir plenamente el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses dentro del sistema integral de investigaciones y del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal.

### **Recomendación**

Al Director de Política Criminal

3. Concluirá la actualización de las normativas y procesos que le permitan a la Fiscalía General del Estado organizar y dirigir el sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial, y el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, socializará su contenido y someterá a la aprobación del Fiscal General del Estado para su posterior difusión.

### **La autoridad asignada y la responsabilidad asumida deben guardar coherencia**

En los encargos de las jefaturas de la Dirección de Política Criminal y de la coordinación del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, se presentan las siguientes situaciones que requieren ser mejoradas:

- a) Los servidores de la Dirección de Política Criminal que ejercen la jefatura no han sido encargados oficialmente para ejercer esas responsabilidades, razón por la que, excepto el Director, los demás servidores ejercen sus responsabilidades de jefes de unidad a pesar que en sus nombramientos constan las siguientes denominaciones de cargos: el jefe del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, es analista 4; el Jefe de Coordinación de la Gestión con la Policía Judicial también es analista 4; el Jefe de Medicina Legal y Ciencias Forenses, está en comisión de servicios de la Policía Nacional y su cargo en la Fiscalía General del Estado es de Médico Legista como todos los demás médicos de la Institución; la jefe de Seguridad Ciudadana hasta el mes de agosto de 2009 era ayudante judicial 3. Mediante memorando 236-DNPC-FGE-09 de 9 de junio de 2009, el Director de Política Criminal solicitó al Director de Recursos Humanos legalizar los encargos de estos funcionarios.
  
- b) Las y los responsables de la coordinación provincial del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, tienen el nombramiento de secretarías, secretarios o asistentes de fiscales, y el Manual de Clasificación de Cargos no incluye la denominación, las competencias y responsabilidades de las y los coordinadores (as) provinciales del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal.

La NCI 300-02 “*Selección de Personal*”, establece:

*“...Para seleccionar al personal, se efectuará un análisis del cargo y los requisitos que posea el interesado, así como también se analizará la necesidad*

*de llenar los cargos vacantes tomando en consideración que exista la disponibilidad presupuestaria.*

*Para cualquier subrogación de funciones es necesario que la persona seleccionada reúna los requisitos mínimos exigidos para ocupar el mencionado cargo.”*

La falta de oficialización de los encargos de las jefaturas de la Dirección de Política Criminal y de las coordinaciones provinciales del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal genera incoherencias entre la responsabilidad asumida y la autoridad asignada, lo que dificulta la supervisión y la rendición de cuentas.

### **Conclusión**

Los encargados de las jefaturas de las unidades de la Dirección de Política Criminal y de las coordinaciones provinciales del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal ejercen su autoridad sin denominación oficial con el encargo respectivo y sin que este conste en el Manual de Clasificación de Cargos, situación que genera inconsistencias entre el nivel de autoridad y responsabilidad asumida.

### **Recomendación**

Al Fiscal General del Estado

4. Dispondrá que el Director de Recursos Humanos, conjuntamente con el Director Administrativo Financiero resuelvan la oficialización de los encargos de los jefes de las unidades de la Dirección de Política Criminal y de las coordinaciones provinciales del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, a fin de que haya equilibrio entre la autoridad asignada y la responsabilidad asumida, para este efecto se deberá también actualizar el Manual de Clasificación de Cargos mediante la incorporación del puesto de coordinador (a) provincial del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal.

## La supervisión ayuda a mejorar la calidad del servicio

Los encargados de las jefaturas de Medicina Legal y Ciencias Forenses; del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, y de la Gestión con la Policía Judicial supervisan el trabajo del personal a su cargo, a través de informes mensuales que contienen datos relativos al número de actividades realizadas, sin una evaluación personal directa y cualitativa del trabajo desarrollado. Para este propósito, a pesar de contar con indicadores para determinados objetivos, no han desarrollado estándares de eficiencia y eficacia que permitan comparar los resultados con estos medios de evaluación, tales como: los impactos del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, medidos en términos de sentencias, reinserción en la sociedad, permanencia de los policías judiciales en sus puestos de trabajo en las fiscalías provinciales, tiempos de respuesta de los policías judiciales, de criminalística, de la DINAPEN, de los médicos legistas y de otros participantes en el proceso penal, a las solicitudes de los fiscales.

La NCI 120-05 “*Actividades de Monitoreo y/o Supervisión*”, establece:

*“...El monitoreo se lleva a cabo de tres formas:*

- *Durante la realización de las actividades diarias en los distintos niveles de la entidad (esta actividad debe ser previa, concurrente y posterior), los problemas se detectan en el presente, no sólo en el pasado;*
- *De manera separada, por personal que no es el responsable directo de la ejecución de las actividades; y,*
- *Mediante la combinación de ambas modalidades.*

*Los elementos que conforman las actividades de monitoreo o supervisión son:*

- *Actividades de supervisión continua;*
- *Evaluaciones puntuales;*
- *Comunicación de deficiencias; y,*
- *Evaluaciones.”*

La NCI 120-04 “Sistema de Información y Comunicación”, menciona:

*“...Está constituido por los métodos establecidos para registrar, procesar, resumir e informar sobre las operaciones administrativas y financieras de una entidad. La calidad y la oportunidad de la información que brinda el sistema afecta la capacidad de la máxima autoridad para adoptar decisiones adecuadas que permitan controlar las actividades de la entidad y preparar información confiable...*

*... El sistema de información permite a la máxima autoridad evaluar los resultados de su gestión en la entidad versus los objetivos predefinidos, es decir, busca obtener información sobre su nivel de desempeño”*

La situación comentada se presenta porque la Dirección de Política Criminal no ha implementado metodologías para supervisar y para evaluar la productividad del personal operativo a su cargo, con criterios cualitativos y cuantitativos, a fin de determinar si cada servidor rinde de acuerdo con las exigencias del puesto que ocupa en la Dirección.

### **Conclusión**

Los encargados de las jefaturas de Medicina Legal y Ciencias Forenses, del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, y Gestión de la Policía Judicial no supervisan en forma directa la productividad del personal a su cargo y tampoco evalúan su desempeño con estándares establecidos, situación que no permite determinar si cada servidor rinde de acuerdo con las exigencias del cargo que ocupa.

### **Recomendación**

Al Director de Política Criminal

5. Establecerá una metodología de supervisión permanente en la que se incluya la verificación presencial de las evidencias de la calidad y cantidad del trabajo desarrollado por el personal a su cargo, cuyos resultados se compararán con los indicadores y estándares establecidos por cada tipo de servicio.

## **Documentos de respaldo ordenados y completos facilitan su localización**

Los expedientes de los protegidos que mantienen la Coordinación de Pichincha y Guayas no cuentan con la siguiente información: Resoluciones del Coordinador, Actas de Protección Inmediata y/o Regular, informes de la Trabajadora Social ni del Psicólogo.

La NCI 210-04 “*Documentos de Respaldo y su Archivo*”, establece:

*“...Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoría, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos.”*

La falta de información completa se debe principalmente a que los coordinadores provinciales del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, de Guayas y Pichincha no cuentan con personal técnico y de apoyo para los trámites administrativos y financieros, provocando que los expedientes no se encuentren completos.

## **Conclusión**

La documentación de los expedientes de los protegidos en el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, de las provincias de Guayas y Pichincha no está completa, situación que dificulta la supervisión y control de la gestión de los coordinadores.

## **Recomendación**

Al Director de Política Criminal

6. Con la participación directa de la Dirección de Recursos Humanos analizará la carga de trabajo de las coordinaciones provinciales, particularmente de las provincias de Guayas y Pichincha para determinar el personal técnico y de

apoyo que requieren los coordinadores para cumplir en mejor forma sus responsabilidades operativas y administrativas.

### Presupuestos de coordinaciones provinciales requieren ser evaluados

Como se demuestra en el siguiente cuadro, hasta agosto de 2009 las coordinaciones provinciales han consumido entre el 0%, el 2%, y el 83%, lo que demuestra que no existe relación apropiada entre los recursos asignados y los gastos necesarios para el número de protegidos por provincia.

### Ejecución del Presupuesto de las Coordinaciones Provinciales

| Coordinación<br>Provincial |                  | Enero - Agosto / 2009 |           |     |           |
|----------------------------|------------------|-----------------------|-----------|-----|-----------|
|                            |                  | Presupuesto           | Ejecutado |     | Saldo     |
|                            |                  |                       | USD       | %   |           |
| 1                          | Azuay            | 8 000,00              | 5 025,14  | 63% | 2 974,86  |
| 2                          | Bolívar          | 2 200,00              | 609,93    | 28% | 1 590,07  |
| 3                          | Cañar            | 6 000,00              | 4 134,25  | 69% | 1 865,75  |
| 4                          | Carchi           | 6 500,00              | 5 274,86  | 81% | 1 225,14  |
| 5                          | Cotopaxi         | 4 873,10              | 0,00      | 0%  | 4 873,10  |
| 6                          | Chimborazo       | 5 000,00              | 1 025,25  | 21% | 3 974,75  |
| 7                          | El Oro           | 15 000,00             | 5 343,23  | 36% | 9 656,77  |
| 8                          | Esmeraldas       | 10 000,00             | 2 307,50  | 23% | 7 692,50  |
| 9                          | Guayas           | 58 000,00             | 21 277,17 | 37% | 36 722,83 |
| 10                         | Imbabura         | 10 000,00             | 2 778,61  | 28% | 7 221,39  |
| 11                         | Loja             | 10 398,00             | 5 852,27  | 56% | 4 545,73  |
| 12                         | Los Ríos         | 5 000,00              | 877,57    | 18% | 4 122,43  |
| 13                         | Manabí           | 16 000,00             | 11 675,55 | 73% | 4 324,45  |
| 14                         | Morona Santiago  | 5 000,00              | 2 376,65  | 48% | 2 623,35  |
| 15                         | Napo             | 8 000,00              | 921,41    | 12% | 7 078,59  |
| 16                         | Pastaza          | 3 000,00              | 0,00      | 0%  | 3 000,00  |
| 17                         | Pichincha        | 55 000,00             | 45 660,66 | 83% | 9 339,34  |
| 18                         | Tungurahua       | 5 000,00              | 1 250,00  | 25% | 3 750,00  |
| 19                         | Zamora Chinchipe | 4 000,00              | 1 662,64  | 42% | 2 337,36  |

| Coordinación<br>Provincial |                                | Enero - Agosto / 2009 |                   |            |                   |
|----------------------------|--------------------------------|-----------------------|-------------------|------------|-------------------|
|                            |                                | Presupuesto           | Ejecutado         |            | Saldo             |
|                            |                                |                       | USD               | %          |                   |
| 20                         | Sucumbíos                      | 11 402,14             | 3 829,90          | 34%        | 7 572,24          |
| 21                         | Santo Domingo de los Tsáchilas | 2 000,00              | 40,00             | 2%         | 1 960,00          |
| 22                         | Santa Elena                    | -                     | -                 | -          | -                 |
| <b>TOTAL</b>               |                                | <b>250 373,24</b>     | <b>121 922,59</b> | <b>49%</b> | <b>128 450,65</b> |

La NCI 220-04 “Control de la Evaluación en la Ejecución del Presupuesto”, establece:

*“...El propósito de la evaluación presupuestaria es ... identificar y precisar las desviaciones en el presupuesto, para su corrección oportuna...”*

Esta situación se origina debido a que no se evaluó oportunamente el presupuesto de cada Coordinación Provincial; lo que origina que al 31 de agosto 2009 éstas hayan consumido entre el 0%, el 2% y el 83% del presupuesto asignado.

### Conclusión

Los presupuestos asignados para cada coordinación provincial no fueron evaluados periódicamente (cada trimestre) para determinar el comportamiento de los gastos frente a las necesidades reales, a fin de realizar los ajustes que corresponda, dando como resultado que al 31 de agosto de 2009 su ejecución sea entre el 0%, 2%, y 83%.

### Recomendación

Al Director de Política Criminal

- Dispondrá que el encargado de la Jefatura del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, conjuntamente con los analistas financieros evalúen la ejecución presupuestaria de cada Coordinación Provincial, a fin de que estimen los

requerimientos financieros hasta el 31 de diciembre de 2009 y redistribuya los saldos con base a las necesidades evidenciadas.

### **El Sistema de Medicina Legal requiere ser fortalecido**

El Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses presenta los siguientes hechos que requieren ser mejorados:

- a) De 23 médicos legistas con nombramiento en la Fiscalía General, uno (1), que representa el 4% es médico legista titulado; tres (3), que representan el 13% han egresado del programa de maestría en medicina legal faltando su tesis; y 19 que representan el 83% son médicos generales. Además de los 23 médicos señalados, se suman cuatro (4) médicos legistas titulados, dos contratados y dos que se encuentran en comisión de servicios de la Policía Nacional. No pudimos contar con la documentación sobre médicos legistas de la Policía y de otras instituciones que formarían parte del Sistema.
- b) Para el cumplimiento de sus responsabilidades, los médicos legistas no cuentan con laboratorios, equipos, y recursos tecnológicos que aseguren la emisión de informes científicos para apoyar la gestión de los fiscales en las etapas preprocesal y procesal penal. Ante esta ausencia se utilizan los laboratorios de la Policía Nacional y de algunos centros de salud, y cuando no es posible esta alternativa, cada interesado en el proceso debe realizar los estudios requeridos, con sus propios recursos, con los riesgos de que no puedan asumir estos gastos y que los resultados no lleguen en las condiciones requeridas.
- c) Las muestras obtenidas por los médicos legistas en las prácticas de autopsias y otras experticias, se mantienen en mini refrigeradoras, frascos con formol y otros recipientes, sin que exista un inventario detallado de los mismos, ni la relación con el caso que se investiga y con el fiscal que solicita.

Es necesario señalar que el Manual de Clasificación de Cargos de la Fiscalía General del Estado, aprobado mediante Acuerdo 047-MFG-2007 de 3 de octubre de 2007

establece que el Médico Legista debe tener el título de “Doctor en Medicina”, sin señalar ningún grado de especialidad en medicina legal y ciencias forenses.

Las situaciones descritas se originan porque para elaborar el Manual de Clasificación de Cargos no se consideró que en el país ya existen, aunque en pequeño número, especialistas en Medicina Legal y Ciencias Forenses, y porque no se incluyó en los presupuestos de la Fiscalía General del Estado la dotación de recursos logísticos y tecnológicos necesarios para que las experticias y los informes tengan un mayor respaldo científico para la investigación preprocesal y procesal penal, y se brinde un mejor servicio a la ciudadanía.

Mediante memorando 347-DNPP-FGE-09 del 2 de octubre de 2009 el Director de Política Criminal, manifestó, entre otros asuntos, lo siguiente:

*“...La implementación del Sistema Nacional de Medicina Legal, de acuerdo a los estudios técnicos efectuados por la Dirección Nacional de Política Criminal y la Jefatura de Medicina Legal, requiere de un presupuesto referencial de 44 millones de dólares, valores que no han sido tomados como prioridad por el Gobierno Nacional. Sin embargo hasta la presente fecha se ha logrado únicamente conseguir un Laboratorio de ADN, un cuarto frío y 150 maletines de investigación. Es preciso señalar que la operatividad de la medicina legal se apoya en las morgues y laboratorios de la Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública, Instituto Izquieta Pérez y Gobiernos Municipales a nivel nacional ...A pesar de los escasos recursos humanos y económicos con los que cuenta el Sistema, se ha logrado implementar unidades de Medicina Legal en todas las provincias del país y si pretendemos el crecimiento de esta rama de la ciencia médica, el gobierno central debe comprometer los recursos económicos para una adecuada implementación”.*

La opinión expresada no cambia el comentario, por cuanto el equipamiento no se ha completado.

## **Conclusión**

El 83% de los médicos que tienen nombramiento de médicos legistas en la Fiscalía General del Estado, son doctores en medicina que es el requisito establecido en el Manual de Clasificación de Cargos vigente desde el 3 de octubre de 2007, que en nuestra opinión y de los médicos legistas de la Fiscalía General del Estado, requieren de una especialidad en Medicina Legal y Ciencias Forenses. Adicionalmente, para el desempeño de sus funciones los Médicos Legistas no cuentan con recursos logísticos

y tecnológicos necesarios para que sus experticias e informes cuenten con un mayor respaldo científico, dificultando prestar un mejor servicio a la ciudadanía.

## **Recomendaciones**

Al Fiscal General del Estado

8. Dispondrá que la Dirección de Recursos Humanos revise el Manual de Clasificación de Cargos para que al requisito de Doctor en Medicina, se agregue la especialidad en Medicina Legal y Ciencias Forenses. Adicionalmente, establecerá una disposición transitoria para que los actuales médicos que tienen nombramiento de la Fiscalía General del Estado como médicos legistas, puedan alcanzar en un tiempo razonable, la especialidad antes citada.

Al Director de Política Criminal

9. Elaborará un proyecto para la implementación de recursos logísticos y tecnológicos que requiere el Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses para atender con mayor rigurosidad científica las experticias para la investigación preprocesal y procesal penal, orientado a que en el futuro la Fiscalía General del Estado dirija un Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Este proyecto que deberá ser socializado y sometido a la aprobación del Fiscal General del Estado, puede contemplar etapas para lograr su viabilidad, partiendo con las necesidades más prioritarias.

## **Coordinación con la Policía Judicial facilitaría la investigación preprocesal y procesal penal**

Sobre la coordinación entre la Fiscalía General del Estado y la Policía Judicial se presentan las siguientes situaciones que requieren ser mejoradas:

- a) Los policías judiciales acreditados para apoyar las investigaciones que dirige la Fiscalía General del Estado se incrementó de 5 436 en el 2008 a 5 968 al 31

de agosto de 2008. Sin embargo, de acuerdo con la información obtenida en la Fiscalía Provinciales, éstos permanecen parcialmente en los lugares de trabajo, sin que se haya podido establecer con exactitud los tiempos reales de ausencia, por cuanto no se dispone de registros de asistencia de los Policías Judiciales. Esta situación ha sido analizado en varias ocasiones entre las autoridades de las dos instituciones sin que se haya logrado una solución definitiva.

- b) Los Fiscales no participan en la evaluación del desempeño de los Policías Judiciales a pesar de que éstos trabajan un promedio de dos años apoyando directamente con su gestión.
- c) En el mes de agosto de 2009, aproximadamente el 79 % de las diligencias requeridas por los Fiscales a los Policías Judiciales no se cumplieron, señalando como principales causas que no han contado con el apoyo de los denunciantes.
- d) Las diligencias delegadas por los Fiscales a los Policías Judiciales señalan que *“...proceda a la investigación de los hechos denunciados, delegándole las diligencias establecidas en los numerales 2 y 3 del artículo 216 del Código de Procedimiento Penal...”*, sin establecer los objetivos que se espera alcanzar y las acciones específicas que deben realizar los Policías Judiciales.

El artículo 195 de la Constitución de la República establece que:

*“...La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal”.*

El 17 de abril de 2009, en la ciudad de Guayaquil, se firma el *“Acta de Compromiso suscrita entre los Fiscales Provinciales, Directores y Jefes de las Unidades de Investigación de la Policía Nacional y Jefes Provinciales de la Policía Judicial”* en que la *“Policía Nacional se compromete a dar cumplimiento irrestricto a lo contemplado en el Art. 120 del Reglamento de la Policía Judicial, y mantener una supervisión periódica para su fiel cumplimiento.”*. El artículo 120 antes citado establece lo siguiente:

*“...Los mandos policiales garantizarán la permanencia en este servicio de sus integrantes, por un mínimo de tres años, procurando establecer la carrera de Policía Judicial en sus miembros...”.*

Las situaciones comentadas se originan porque: los Policías Judiciales reciben órdenes directas de sus superiores en adición a las disposiciones de los Fiscales, generando confusión sobre la autoridad a la que deben atender con prioridad; los Fiscales imparten instrucciones muy genéricas para que los Policías Judiciales participen en la investigación preprocesal y procesal penal; y, no se ha contemplado en los acuerdos entre la Fiscalía General del Estado y la Policías, mecanismos de evaluación del desempeño de los Policías Judiciales por parte de los Fiscales, dando como resultado la falta de agilidad y oportunidad en la investigación.

### **Conclusión**

Los Policías Judiciales asignados para la Fiscalía General del Estado permanecen en sus lugares de trabajo parcialmente, por lo que las diligencias requeridas por los Fiscales no se cumplieran, en agosto 2009, aproximadamente el 79%. Los Fiscales no participan en la evaluación de los Policías Judiciales y tampoco imparten instrucciones precisas para las investigaciones asignadas, por lo que no se logra mayor agilidad y oportunidad en las diligencias de las diferentes etapas del proceso penal.

### **Recomendaciones**

Al Fiscal General del Estado

10. Dispondrá que la Directora de Actuación y Gestión Procesal emita Directrices orientadas a que los Fiscales impartan a los Policías Judiciales que participan en la investigación preprocesal y procesal penal, instrucciones que contengan objetivos y diligencias específicas de acuerdo con cada delito y sus características, para complementar la práctica actual de señalar únicamente que los Policías Judiciales cumplan *“las diligencias establecidas en los numerales 2 y 3 del artículo 216 del Código de Procedimiento Penal”*.

Al Director de Política Criminal

11. En coordinación con el Director de Recursos Humanos de la Fiscalía General del Estado diseñará y aplicará un registro de asistencia y permanencia de los Policías Judiciales acreditados para contar con información detallada del tiempo que destinan para el cumplimiento de sus responsabilidades dentro de la Fiscalía General del Estado.
  
12. Establecerá una metodología para evaluar la cantidad y calidad de trabajo de los Policías Judiciales, considerando entre otros factores, el tiempo, el cumplimiento de las disposiciones y las evidencias aportadas.

Muy atentamente,

Dr. Mario Andrade Trujillo  
**AUDITOR GENERAL DE LA  
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO**

MAT/vrr

## Anexo 1

## Servidores relacionados

| Nombre y Cargo  | Periodo                |                       |
|---|------------------------|-----------------------|
|   | Desde                  | Hasta                 |
| Dr. Washington Arturo Pesántez Muñoz<br><b>FISCAL GENERAL DEL ESTADO</b>  | 29/nov/07              | 31/ago/09             |
| Dr. Mario Antonio Segovia Cárdenas<br><b>DIRECTOR DE POLÍTICA CRIMINAL</b>  | 2/feb/09               | 31/ago/09             |
| <b>DIRECTOR DE POLÍTICA CRIMINAL ( E )</b>  | 12/dic/08<br>29/ene/08 | 1/feb/09<br>11/may/08 |
| Dr. César Aníbal Banda Batallas<br><b>DIRECTOR NACIONAL DE POLÍTICA PENAL</b>   | 12/may/08              | 11/dic/08             |
| Dr. Christian David Lombeida del Hierro<br><b>JEFE DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS,<br/>TESTIGOS Y DEMÁS PARTICIPANTES EN EL<br/>PROCESO PENAL (E)</b> | 25/oct/08              | 31/ago/09             |
| <b>JEFE DEPARTAMENTAL 3 (E)</b>   | 12/dic/07              | 24/oct/08             |
| Dr. Jamil Rodrigo Castro Solorzano<br><b>JEFE DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS,<br/>TESTIGOS Y DEMÁS PARTICIPANTES EN EL<br/>PROCESO PENAL (E)</b>      | 31/ene/08              | 24/oct/08             |
| Dra. Inés Maritza Romero Estévez<br><b>JEFE DE SUPERVISIÓN DEL RÉGIMEN<br/>PENITENCIARIO (E)</b>  | 29/ene/08              | 31/ago/09             |
| Econ. Carmen Graciela Carranco Moscoso<br><b>ASESORA 3<br/>GESTIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO (E)</b>   | 3/jun/08               | 31/ago/09             |
| Dr. Sergio Patricio García Cárdenas<br><b>ANALISTA 4<br/>GESTIÓN CON LA POLICÍA JUDICIAL (E)</b>  | 28/oct/08              | 31/ago/09             |