

AUDITORÍA INTERNA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

**INFORME DEL EXAMEN ESPECIAL A LA GESTIÓN DE LA
DIRECCIÓN NACIONAL DE ACTUACIÓN Y GESTIÓN
PROCESAL, POR EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL
2008-01-01 Y EL 2008-12-31.**

Nº AI-02-2009

ÍNDICE

Carta de presentación	1
-----------------------------	---

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	3
Base legal.....	3
Estructura orgánica.....	3
Funciones de la Fiscalía General del Estado	4
Funciones de la Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal.....	4
Funciones del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico	6
Funciones del Departamento de Estadística y Documentación Procesal	6
Responsabilidades de la Unidad de Quejas	7
Funcionarios relacionados.....	8

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones	9
Políticas, procesos, procedimientos e indicadores permiten supervisar la gestión y facilitan el logro de los objetivos	10
Un adecuado Sistema de Información Gerencial permite evaluar oportunamente la gestión de la Institución	15
Sistematización de las actividades de evaluación y control promoverán mayor eficiencia y eficacia	24
Documentación de los sistemas y supervisión de su aplicación, mejora la calidad y oportunidad de la información	31

ANEXOS:

ANEXO N° 1

Funcionarios relacionados

34

ANEXO N° 2

Cronograma de cumplimiento de aplicación de recomendaciones

35

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

CGE	=	Contraloría General del Estado
DAI	=	Dirección Nacional de Auditoría Interna
DINAGEP	=	Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal
FGE	=	Fiscalía General Del Estado
LOCGE	=	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
MP	=	Ministerio Público
NCI	=	Norma de Control Interno
POA	=	Plan Operativo Anual



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

APROBADO

Fecha:

Quito,

Doctor
Washington Pesáñez Muñoz,
FISCAL GENERAL DEL ESTADO
Presente.-

Mario Andrade Trujillo
DIRECTOR DE COORDINACIÓN DE
AUDITORIAS INTERNAS

FECHA: JULIO 14/2009

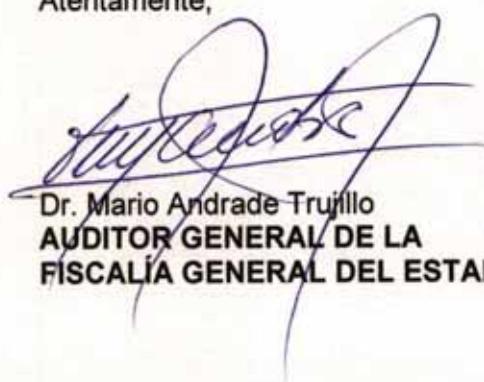
Hemos efectuado el examen especial a la Gestión de la Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal, por el periodo comprendido entre el 2008-01-01 y el 2008-12-31.

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 DE LA
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

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 2008-12-31, y de conformidad a la Orden de Trabajo 01 AI-FGE-09 de 2009-01-22.

Objetivos del examen

- a) Evaluar el control interno de la Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal (DINAGEP), para establecer el grado en que los servidores cumplen con sus atribuciones y deberes; administran y utilizan los recursos en forma eficiente; y si la información que producen es oportuna, útil, confiable y adecuada;
- b) Verificar la calidad y oportunidad de la supervisión que realiza la DINAGEP a la gestión de los fiscales provinciales, agentes fiscales, procuradores de menores infractores, secretarios, asistentes y demás participantes en la investigación preprocesal y procesal penal;
- c) Evaluar la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información estadística de la DINAGEP;
- d) Determinar la oportunidad y eficacia en la atención de las quejas recibidas contra fiscales, secretarios y demás participantes en los procesos de investigación preprocesal y procesal penal;
- e) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y otras normativas aplicables a la gestión de la DINAGEP; y,

- f) Formular recomendaciones para fortalecer la gestión de la DINAGEP.

Alcance del examen

Se realizó a la gestión de la DINAGEP, por el período comprendido entre el 2008-01-01 y el 2008-12-31.

Base legal

Durante el año 2008 el Ministerio Público (MP), actual Fiscalía General del Estado (FGE), 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 1998-08-11; los artículos 194 al 198 de la Constitución de la República publicada en Registro Oficial 449 del 2008-10-20; y, la Codificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público publicada en el Registro Oficial 250 del 2006-04-13.

Estructura orgánica

Durante el año 2008, la actual DINAGEP tuvo las siguientes denominaciones: Inspectoría Nacional de Fiscalías; Dirección Nacional de Fiscalías establecida con Acuerdo 007-2008-MGF de 2008-01-25, para concluir con la Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal determinado con Acuerdo 048-MFG-2008 de 2008-06-23; razón por la que en este informe utilizaremos la última denominación tanto para la DINAGEP como para sus unidades administrativas que son iguales a las que constan en el Acuerdo 022-MFG-2008 del 2008-03-17.

Directivo : Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal.

Ejecutivo : Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico.
Departamento de Estadísticas y Documentación Procesal.

Con el fin de identificar a los responsables de ejecutar las recomendaciones constantes en este informe, a continuación señalamos la estructura orgánica que establece el "Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos" publicado en

el Registro Oficial 529 del 2009-02-16, que con relación a los productos de la DINAGEP establece las siguientes unidades de gestión:

Directivo : Dirección de Actuación y Gestión Procesal

Operativo : Evaluación de Fiscalías y Procedimientos
Gestión de la Información y Estudios
Control y Quejas

Funciones de la Fiscalía General del Estado

El artículo 219 de la Constitución vigente hasta el 2008-10-19 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 ...".

Por su parte, artículo 195 de la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 2008-10-20, 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 del juicio penal.

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."

Funciones de la Dirección Nacional de Actuación y Gestión Procesal

Según el Acuerdo 022-MFG-2008 de 2008-03-17 la Dirección Nacional de Fiscalía tiene como misión:

"... Asegurar la eficiente y ágil gestión jurídica de las causas que conocen y tramitan los distintos Ministros Fiscales Distritales, Fiscales Adjuntos, Agentes

Fiscales, Procuradores de Adolescentes Infractores; así como los Secretarios, Amanuenses u otros funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas...".

Las principales funciones de la DINAGEP son las siguientes:

- a) "Diseñar y supervisar el sistema de seguimiento, control, evaluación y auditoría del desempeño y actuaciones técnico jurídicas inherentes a las atribuciones de los Ministros Fiscales Distritales, Fiscales Adjuntos, Agentes Fiscales, Procuradores de Adolescentes Infractores, Secretarios, Amanuenses y demás funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas; así como el sistema de registro y seguimiento de quejas;
- c) Promover las medidas necesarias para el óptimo funcionamiento de la Dirección, y de ser necesario desconcentrar sus funciones en los Distritos;
- d) Diseñar políticas de administración de información y documentación; sistemas estadísticos de evaluación de gestión y control jurídico; y emitir informes técnicos ante el Ministro/a Fiscal General, que servirán como herramienta básica en la toma de decisiones;
- e) Informar al/la Ministro/a Fiscal General y a los Ministros Fiscales Distritales, las evaluaciones y auditorías técnico jurídicas de gestión y desempeño de los distintos funcionarios de las Fiscalías y sugerir los correctivos sanciones y estímulos pertinentes;
- f) Supervisar, coordinar y definir las labores del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico; y, del Departamento de Estadísticas y Documentación Procesal y sus unidades correspondientes;
- g) Sustanciar y resolver las quejas que se presentaren en contra de los Ministros Fiscales Distritales, Fiscales Adjuntos, Agentes Fiscales, Procuradores de Adolescentes Infractores, Secretarios, amanuenses y demás funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas, por incumplimiento e inobservancia de la normativa inherente a sus funciones;
- h) Impulsar el desarrollo de la oralidad en el sistema penal acusatorio;
- i) Impartir las directrices de aplicación general y obligatoria a los funcionarios de las Fiscalías, para el óptimo funcionamiento de las mismas;
- j) Coordinar las políticas institucionales que se diseñen e implementen, con las Direcciones de Política Penal, Anticorrupción, Escuela de Fiscales, Recursos Humanos, Administrativa Financiera, Secretaría General y Ministerios Fiscales Distritales, a fin de conseguir los objetivos propuestos;
- k) Participar en los procesos de planificación estratégica de la Institución y elaborar los planes operativos; y,
- l) Ejercer los demás deberes y atribuciones que le asigne el Ministro Fiscal General.

Funciones del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico

Las principales funciones son las siguientes:

- a) "Aplicar el sistema de evaluación y auditoría, del desempeño y actuaciones técnico jurídicas inherentes a las funciones de los Ministros Fiscales Distritales, Fiscales adjuntos, Agentes Fiscales, Procuradores de Adolescentes Infactores, Secretarios, Amanuenses, y demás funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas;
- b) Informar sustentadamente a/la Directora/a Nacional de Fiscalías, los resultados de la aplicación de los sistemas previstos en el literal anterior, y formular las recomendaciones de correctivos, sanciones y estímulos pertinentes;
- c) Supervisar el funcionamiento de la Unidad de Evaluación de Gestión y Control Jurídico, y la Unidad de Quejas;
- d) Elaborar el plan operativo anual del Departamento; y,
- e) Las demás que le sean asignadas por el/la Directora/a Nacional de Fiscalías".

A las funciones antes descritas, el Acuerdo 022-MFG-2008 de 2008-03-17 agrega las siguientes responsabilidades:

- a) "Evaluar cuantitativamente las acciones de los funcionarios de las Fiscalías, a niveles nacional, provincial, cantonal e individual, en base a los indicadores determinados en el sistema de actuaciones fiscales;
- b) Auditlar la evaluación cuantitativa a fin de verificar la veracidad de los datos obtenidos;
- c) Evaluar cualitativamente las actuaciones de los funcionarios de las Fiscalías, a fin de determinar la idoneidad y apego a las normas, en el desempeño de sus funciones;
- d) Informar trimestralmente o cuando sea requerido, al Director/a Nacional de Fiscalías, el resultado de las evaluaciones y auditorías realizadas a los funcionarios, que deberán concluir con la sugerencia de correctivos, estímulos o sanciones según corresponda;
- e) Proponer las actualizaciones necesarias para el óptimo funcionamiento del sistema de evaluación y auditoría de las actuaciones fiscales; y,
- f) Las demás que le sean asignadas por el Director/a Nacional de Fiscalías, o el Jefe del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico".

Funciones del Departamento de Estadística y Documentación Procesal

Las principales funciones son las siguientes:

- a) "Supervisar el sistema de ingreso de datos y seguimiento de procesos, para el levantamiento manual y automático de las estadísticas procesales que demuestren la duración de la tramitación en los casos; y, demás actuaciones de quienes intervienen en los mismos o las que el/la Director/a Nacional de

- Fiscalías solicite;
- b) Informar sustentadamente al Director/a Nacional de Fiscalías, las estadísticas obtenidas y formular las recomendaciones pertinentes;
 - c) Diseñar y actualizar el sistema nacional automatizado de estadísticas procesal, en coordinación con la Dirección de Informática;
 - d) Proponer políticas de administración de la información y de los documentos y vigilar su cumplimiento;
 - e) Coordinar con las demás instituciones en lo relacionado con las funciones de la Fiscalía, el acceso a las bases de datos necesarias para la implementación del sistema nacional automatizado de estadística procesal;
 - f) Supervisar el funcionamiento de la Unidad de Estadística y Documentación Procesal;
 - g) Elaborar el plan operativo anual del Departamento; y,
 - h) Las demás que le sean asignadas por el Director/a Nacional de Fiscalías".

A las funciones antes descritas, el Acuerdo 022-MFG-2008 de 2008-03-17 agrega las siguientes responsabilidades:

- a) "Recibir los informes mensuales de estadística procesal remitidos por los Ministerios Fiscales Distritales;
- b) Procesar los datos contenidos en los informes mensuales y preparar los informes de estadística procesal;
- c) Aplicar el sistema nacional automatizado de estadística procesal y proponer al Jefe de Estadística y Documentación Procesal, los cambios que considere pertinentes;
- d) Ejecutar la política de administración de la información; y,
- e) Las demás que le sean asignadas por Director /A Nacional De Fiscalías o El Jefe Del Departamento de Estadística Procesal".

Responsabilidades de la Unidad de Quejas

- a) "Tramitar las Quejas formuladas en contra de los Ministros Fiscales Distritales, Fiscales Adjuntos, Agentes Fiscales, Procuradores de Adolescentes Infactores, Secretarios, Amanuenses y demás funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas;
- b) Aplicar el sistema de registro y seguimiento de Quejas, establecido por el Director/a Nacional de Fiscalías;
- c) Elaborar proyectos de resolución de las Quejas;
- d) Informar mensualmente sobre el estado de los expedientes de Quejas o cuando el/la Directora/a Nacional de Fiscalías o el Jefe del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico lo requiera; y,
- e) Las demás que le sean asignadas por el/la Directora/a Nacional de Fiscalías o el Jefe del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico".

Funcionarios relacionados

Consta en Anexo 1

*otro l
punto*

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de recomendaciones

En un informe emitido por la Contraloría General del Estado (CGE) y en otro por esta Dirección de Auditoría Interna (DAI) se formularon 17 recomendaciones, de las que se cumplieron 13 que representan el 76%; y están en proceso de implementación cuatro, que representan el 24%.

Las recomendaciones en proceso de implementación son las siguientes y corresponden a las formuladas en el informe del "Examen Especial al Cumplimiento del Plan Operativo de la Dirección Nacional de Fiscalías, por el periodo del 04-01-01 al 05-12-31", aprobado por la CGE el 2007-08-03 y comunicado mediante oficio 043993-DCAI de 2007-09-04:

"Al Director Nacional de Fiscalías"

Recomendación 8.- "Coordinar con la Dirección Nacional de la Escuela de Capacitación de Fiscales la planificación y ejecución de la capacitación sobre el Plan de Investigación a Ministros Fiscales, Agentes Fiscales y otros funcionarios de acuerdo a las necesidades";

Recomendación 9.- "Recordar y exigir a los Fiscales, su responsabilidad y de su equipo de trabajo la actualización permanente del Plan de Investigación";

"Al Jefe del Departamento de Evaluación y Control Jurídico:"

Recomendación 10.- "Realizar el seguimiento y análisis del formato del Plan de Investigación, con el fin de evaluar la gestión realizada por los Ministros Distritales y Agentes Fiscales";

"A la jefa de la unidad de Estadísticas Judiciales:"

Recomendación 22.- "Comprobar y validar la información (número de actuaciones y resultados judiciales) que obtiene de los diferentes Distritos, con la obtenida por el Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico

antes Unidad de Evaluación y Control Jurídico, en el caso de existir diferencias realizar el respectivo análisis y seguimiento."

El artículo 92 de la Ley Orgánica de la CGE dispone:

"...Las recomendaciones de auditoría una vez comunicadas a las instituciones del Estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio; serán objeto de seguimiento..."

Conclusión

De las 17 recomendaciones formuladas por la CGE y por esta Dirección de Auditoría Interna, se cumplió el 76%, y se encuentran en proceso de implementación el 24%, por lo que aún subsisten las situaciones comentadas en el respectivo informe.

Recomendación

A la Directora de Actuación y Gestión Procesal:

1. Elaborará un cronograma y supervisará su cumplimiento, para que las recomendaciones 8, 9, 10 y 22 antes transcritas, se ejecuten hasta el 2009-06-30; los resultados de esta acción serán comunicados al Fiscal General del Estado y a esta DAI.

Políticas, procesos, procedimientos e indicadores permiten supervisar la gestión y facilitan el logro de los objetivos

El Plan Operativo del año 2008 elaborado por la DINAGEP estableció 12 actividades de las que se cumplieron nueve que representan el 75%. Las tres que no se ejecutaron y que representan el 25%, se debió a la falta de asignación de recursos financieros. Complementariamente al Plan Operativo, la DINAGEP elaboró 26 fichas de indicadores relacionados con las actuaciones preprocesales y procesales penales y quejas, de cuyo cumplimiento no ha sido informado al Fiscal General del Estado para que cuente con herramientas administrativas que le permitan medir el grado de eficiencia y eficacia de la gestión. Por su parte, durante el año 2008, las Fiscalías

Distritales (actualmente denominadas Fiscalías Provinciales) no contaron con Planes Operativos ni con indicadores de gestión.

La DINAGEP no ha emitido formalmente políticas ni ha diseñado procesos y procedimientos para sus principales actividades; tampoco ha contado con información gerencial que identifique a tiempo situaciones extraordinarias fuera de los estándares y comportamientos de normas pre establecidas como los de productividad y de tiempos, que ameriten mayor atención de las autoridades.

La DINAGEP emitió 45 "Directrices para la Actuación de Ministros, Agentes Fiscales, Fiscales Adjuntos, Procuradores, Secretarios y Asistentes de Fiscal", aprobadas por el Ministro Fiscal General del Estado (hoy Fiscal General del Estado) el 2008-07-02; y remitió dichas directrices a los destinatarios. Respecto de estas directrices identificamos las siguientes situaciones que pueden ser mejoradas:

- a. No se organizan por tipo de delitos, por etapas preprocesales y procesales penales, o temas específicos;
- b. No están codificadas para facilitar la aplicación por parte de fiscales, procuradores de menores, secretarios, asistentes y demás actores de la fase preprocesal y procesal penal, y la posterior evaluación de su cumplimiento; y,
- c. No existen evidencias de un programa de difusión y capacitación para los usuarios de las directrices, a fin de unificar los criterios de aplicación.

El Acuerdo 022-MFG-2008 de 2008-03-17, dispone las siguientes funciones de la DINAGEP, las que son similares a las emitidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos que se encuentra vigente desde el 2009-02-16:

- a) "Diseñar y supervisar el sistema de seguimiento, control, evaluación y auditoría del desempeño y actuaciones técnico jurídicas inherentes a las atribuciones de los Ministros Fiscales Distritales, Fiscales Adjuntos, Agentes Fiscales y Procuradores de Adolescentes Infractores, Secretarios, Amanuenses y demás funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas; así como el sistema de registro y seguimiento de quejas";
- b) "Coordinar la implementación de las políticas dictadas por el Ministro Fiscal General con respecto a la gestión preprocesal y procesal penal"; y,

- d) "Diseñar políticas de administración de información y documentación; sistemas estadísticos de evaluación de gestión y control jurídico; y emitir informes técnicos ante el Ministro/a Fiscal General, que servirán como herramienta básica en la toma de decisiones".

Las Normas de Control Interno (NCI) emitidas por la CGE mediante Acuerdo 020 CG de 2002-09-05 y publicado en el registro Oficial Edición Especial 6 de 2002-10-10 cuyo contenido son de aplicación obligatoria en todas las entidades del sector público sometidas a su control, se constituyen en una parte de los criterios de evaluación utilizados:

La NCI 140 - 01 "Determinación de Responsabilidades y Organización", dispone:

"... La máxima autoridad de cada entidad u organismo establecerá por escrito las políticas que promuevan la responsabilidad en los funcionarios o empleados y la obligación de rendir cuenta de sus actos ante una autoridad superior (...); y, aplicará sistemas de seguimiento e información para verificar si se cumplen estas disposiciones, a base de lo cual tomará las medidas correctivas que exijan las circunstancias. Además, la máxima autoridad, conjuntamente con los empleados que desempeñan funciones de jerarquía, son los encargados de vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores, con la finalidad de aplicar las acciones correctivas que fueren necesarias..."

La NCI 120-05 "Actividades de Monitoreo y/o Supervisión", dispone:

"Es el proceso que evalúa la calidad del funcionamiento del control interno en el tiempo y permite al sistema reaccionar en forma dinámica, cambiando cuando las circunstancias así lo requieran. Debe orientarse a la identificación de controles débiles o insuficientes, para promover su reforzamiento. 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 110 – 04 "Indicadores de gestión", dispone:

"...sirven para valorar el rendimiento (producción física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener objetivos con tiempos y costos registrados y analizados. Dentro del sistema de seguimiento y evaluación, los indicadores de gestión, permiten la valoración de al menos los siguientes elementos:

1. La utilización de los recursos humanos, físicos, financieros, ecológicos y de tiempo;
2. El cumplimiento de actividades, tareas o metas intermedias;
3. El rendimiento físico promedio (productividad) medido éste como la relación que existe entre los logros y los recursos utilizados;
4. El costo promedio/efectividad o mejor, esfuerzo/resultado o costo/beneficio;
5. El grado de eficiencia;
6. El tiempo".

Lo comentado se origina principalmente porque: las Políticas Institucionales, el Plan Estratégico 2008-12-20, el Instructivo para la Rendición de Cuentas de la FGE y la nueva metodología para elaborar planes operativos e indicadores, se emitieron el mes de marzo de 2008, cuyo modelo de gestión requiere de un proceso de adaptación y desarrollo de herramientas administrativas y técnicas así como habilidades gerenciales en todos los niveles de la organización, lo que ha ocasionado que el control de la gestión se concentre en las unidades administrativas de la DINAGEP sin desconcentrar este proceso a las Fiscalías Provinciales.

Conclusión

La DINAGEP ha cumplido con su plan operativo 2008; sin embargo, no ha contado con políticas, procesos, procedimientos, instructivos e información gerencial estratificada por grado de importancia, que faciliten la supervisión, el monitoreo y la evaluación sistemática.

Acciones tomadas

Durante enero y febrero de 2009, los Fiscales Provinciales del país presentaron al Fiscal General del Estado la rendición de cuentas por el año 2008 y los planes operativos y los indicadores de gestión que se aplicarán en el año 2009.

La Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal, mediante Oficio 0788 DNAGP-FG de 2009-02-04, remite a la Agente Fiscal de Chimborazo, las Directrices para la Actuación de Ministros, Agentes Fiscales, Fiscales Adjuntos, Procuradores, Secretarios y Amanuenses de la Fiscalía General del Estado.

Recomendaciones

A la Directora de Actuación y Gestión Procesal:

2. Diseñará un modelo de gestión de fiscalías que contenga, entre otros aspectos: Políticas de la DINAGEP con base en las Políticas Institucionales emitidas por el Fiscal General del Estado mediante Acuerdo 016-MFG-2008 de 2008-03-03, para impulsar la participación directa y permanente de los Fiscales Provinciales en la evaluación de la gestión del personal a su cargo, a fin de complementar la que efectúa la DINAGEP; promover la satisfacción de los usuarios de los servicios de la Fiscalía, la ética y transparencia en la gestión, el posicionamiento provincial de la Fiscalía General del Estado; diseñará e implementará procesos y procedimientos que permitan obtener los resultados (productos) en condiciones de eficiencia y eficacia, faciliten la supervisión y evaluación interna y externa a través de indicadores de gestión, produzca información gerencial periódica: mensual, trimestral, semestral y anual, para que todos los niveles jerárquicos superiores de la Institución, conozcan en forma oportuna situaciones extraordinarias que ameriten su atención. Para cumplir esta responsabilidad, será necesario el apoyo de todas las unidades operativas así como la participación de especialistas en desarrollo institucional.
3. Con la participación de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica, de los Fiscales Provinciales y de otros funcionarios que considere necesario, actualizará, codificará y organizará las directrices por tipos de delitos y por etapas de las actuaciones preprocesal y procesal penal, las que luego de la aprobación respectiva serán difundidas con base a un programa de cobertura nacional; y, establecerá procedimientos de asesoría y actualización permanente.
4. Evaluará trimestralmente o en menor tiempo cuando las circunstancias ameriten directamente y a través de las unidades respectivas, el cumplimiento de los planes operativos de la DINAGEP y de las Fiscalías Provinciales y sus respectivos indicadores de gestión, a través de la información comparativa entre lo planificado y ejecutado, metodología que consta en el Instructivo para la Rendición de Cuentas en el Ministerio Público del Ecuador emitido mediante Acuerdo 019-MFG-

2008 de 2008-03-05, cuyos resultados serán informados al Fiscal General del Estado.

Un adecuado Sistema de Información Gerencial permite evaluar oportunamente la gestión de la Institución

Las denuncias y las actuaciones preprocesales y procesales penales fueron registradas en el Sistema Informático denominado "SIMINPEC", que según información de la Dirección de Informática, al 31 de diciembre de 2008, estarían aplicándose efectivamente en cinco provincias. Por su diseño, el SIMINPEC podría identificar, entre otros aspectos, el número (código) y fechas de las denuncias recibidas, el nombre del fiscal asignado en el sorteo, las indagaciones abiertas, las instrucciones fiscales y demás actuaciones con el señalamiento de fechas de inicio y finalización, lo que permitiría en cualquier momento conocer el estado actualizado de cada denuncia así como las actuaciones que realizan los Fiscales y Procuradores de Adolescentes Infractores.

En forma paralela al funcionamiento del SIMINPEC, entre enero y abril de 2008, la unidad de Estadística recibía mensualmente de las Fiscalías Distritales el "*formulario 2-IFN-DEJ*" para "*las actuaciones conforme el Código de Procedimiento Penal del 13 de julio del 2001*", llenado en forma manual y firmado por el Fiscal respectivo, con los siguiente datos: Delito, Denuncias Ingresadas, Pendientes, Indagación Previa, Desestimación, Instrucción Fiscal, Conversiones, Dictamen Absolutorio, Dictamen Acusatorio, Procedimiento Abreviado, Llamamiento a Juicio, Sobreseimiento, Sentencia Condenatoria y Sentencia Absolutoria. Estos datos eran recopilados en una hoja Excel, sin que hayamos podido verificar si generó durante los meses antes señalados alguna información mensual para uso de las autoridades de la Institución.

A partir de mayo de 2008, para cubrir las necesidades institucionales de información sobre las denuncias y las fases preprocesales y procesales penales, el Departamento de Estadística y Documentación Procesal conjuntamente con la Dirección Nacional de Informática inició el desarrollo del Sistema Nacional Automatizado de Estadística Procesal (SINAEP), utilizando el mismo formulario 2-IFN-DEJ y, el mismo procedimiento manual para su recopilación de datos, el que al 2008-12-31 presenta las siguientes características destacables:

- a. Realiza diferentes cálculos que permiten obtener cuadros de frecuencias de actuaciones de fiscales, con respecto a tipos de delitos, a nivel nacional, provincial y cantonal. Esta información realiza comparaciones de actuaciones de fiscales, por provincias y cantones, lo que facilitaría realizar el análisis de tendencias; y también se obtienen gráficos y mapas que han sido ampliamente utilizados en las presentaciones del Fiscal General del Estado;
- b. Incorpora mecanismos para generar rastros de auditoría, tales como tiempo y fechas de cambios efectuados, autores de las modificaciones registradas, computadores donde se realizaron los cambios;
- c. Emiten indicadores a nivel provincial y cantonal respecto a: fiscales por 100.000 habitantes, denuncias, asesinatos y delitos contra la propiedad por 100.000 habitantes; y, policías judiciales por cada fiscal; y,
- d. Los funcionarios encargados del mantenimiento y actualización del SINAEP realizan las siguientes actividades con el fin de mejorar la información procesada en este sistema informático: corrección permanente de los errores detectados en el procesamiento de la información, modificando el proceso interno del cálculo errado; realiza mejoras continuas en el sistema.

Reconociendo las características señaladas, el SINAEP tiene las siguientes situaciones que requieren ser mejoradas:

- a. Para el diseño y funcionamiento del SINAEP, no se consideró la base de datos del SIMINPEC a fin de utilizar su información, al menos en las fiscalías provinciales que mantenían instalado y en funcionamiento este sistema, por lo que entre mayo y diciembre de 2008, se recopiló la información en forma manual con los riesgos de imprecisión y uso adicional de recursos que ese proceso implica;
- b. No se dispone del esquema conceptual y de la base de datos del SINAEP, los procesos inherentes con sus respectivos diagramas de flujo, para que determinen con anticipación el tipo de datos requerido para atender las necesidades de información gerencial de los usuarios internos y externos y faciliten el control de calidad;

- c. No existen manuales de usuarios del SINAEP, ni un diccionario de las bases de datos;
- d. Los informes no están relacionados con tiempos iniciales y finales de las etapas preprocesales y procesales penales, debido a que el SINAEP únicamente ha contemplado cantidades, sin tomar la variable tiempo que permitirá un mejor seguimiento de las actuaciones de los fiscales;
- e. Los principales reportes de los delitos están en función de los fiscales, y no de las fiscalías;
- f. A pesar del limitado acceso que tuvimos para conocer los cálculos estadísticos que el software del SINAEP ejecuta, podemos informar que el sistema únicamente realiza un análisis descriptivo de los datos a través de histogramas (estadística descriptiva que contiene gráficas, pasteles apoyados en frecuencias y porcentajes), sin llegar a realizar estimaciones, intervalos de confianza, ni análisis de series de tiempo, tampoco se ha incorporado el cálculo de medias, medianas y desviaciones estándar de las principales variables, que permitan ir construyendo estándares, como por ejemplo el de productividad;
- g. El resultado del indicador relativo a la "Resolución Judicial", al 2008-12-31 presenta un 138%, resultante de comparar las Sentencias con las Audiencias de Juicios realizadas, porcentaje que en nuestra opinión no podría ser superior al 100%;
- h. Los datos expresados en los reportes ilustrativos que emite el SINAEP sobre las noticias de delito recibidas por los Fiscales y Procuradores de Adolescentes Infractores, difieren de las que se originan en determinadas Fiscalías. A continuación se detallan las siguientes diferencias identificadas de un muestreo no estadístico en las ciudades cuyos datos analizamos:

FISCALÍA PROVINCIAL	AGENTE FISCAL	NOTICIAS DE DELITO				NÚMERO DE FISCALES		
		LIBROS DE LA FISCALÍA	REPORTE	CONSOLIDADO DISTRITO	DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS	EN LA FISCALÍA PROVINCIAL	DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA	DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS
CAÑAR	FISCAL 1			58	43	15	16	16
	FISCAL 2	131	127	131	113			
	FISCAL 3	136	122	136	136			
	FISCAL 4	41	44	44	42			
	SUMAN	308	293	369	334	15	16	16
AZUAY						23	31	23
	FISCAL 1	249	247		250			
	FISCAL 2	310	329		851			
	FISCAL 3	271	263		271			
SUMAN		830	839	-	1,372	23	31	23
TOTAL DEL DISTRITO AZUAY			10,312	13,044	9,065			

En la Fiscalía Provincial de Manabí se presentaron las siguientes diferencias al comparar los datos registrados en los libros de ingresos de denuncias con el formulario enviado al Departamento de Estadística y Documentación Procesal:

AGENTE FISCAL	MES	DENUNCIAS INGRERSADAS		INDAGACIÓN PREVIA	
		LIBROS DE LA FISCALÍA	FORMULARIO	LIBROS DE LA FISCALÍA	FORMULARIO
FISCAL 1	NOVIEMBRE	36	25	33	25
FISCAL 2	JULIO	32	19	29	12
FISCAL 3	AGOSTO	36	28	29	25

- No existen evidencias de que los informes estadísticos hayan sido analizados con los Fiscales Provinciales y con otros funcionarios relacionados, antes de someter a conocimiento del Fiscal General del Estado; tampoco señalan el tiempo transcurrido y el avance de los casos, por cuanto no se ingresa al sistema esta información.

depósito
HGP

El Acuerdo 022-MFG-2008 de 2008-03-17 y el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos vigente desde el 2009-02-16 disponen que el Departamento de Estadística y Documentación Procesal, realice la siguiente función:

- a) "Supervisar el sistema de ingreso de datos y seguimiento de procesos, para el levantamiento manual y automático de las estadísticas procesales que demuestren la duración de la tramitación en los casos; y, demás actuaciones de quienes intervienen en los mismos o las que el/la Director/a Nacional de Fiscalías solicite;...".

La NCI 120-04 "Sistema de Información y Comunicación", dispone:

"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...".

"...Para la incorporación de nuevos sistemas y para la actualización o crecimiento de los existentes, se utilizará tecnología probada y actual tanto en los equipos como en los programas de computación de soporte (software de base). El proceso de desarrollo de sistemas seguirá una metodología que comprenda al menos:

1. Un análisis de factibilidad;
2. Una propuesta de desarrollo;
3. Un diseño conceptual y físico;
4. Una prueba de aceptación luego de una etapa de trabajo en paralelo;
5. Un plan de implantación que considere:
 - Capacitación
 - Adecuación de los nuevos sistemas
 - Mantenimiento"

La NCI 400-05 "Entrada y Salida de Datos", dispone:

"..., los jefes de unidades administrativas, serán responsables de asegurar que los sistemas tengan controles, sean éstos manuales o automáticos de validación de los datos que van a ser ingresados al computador, puntuizando en los procedimientos para verificar que la información registrada en los documentos fuente sea correcta, es decir, permitan identificar los errores y efectuar los ajustes que sean necesarios en el proceso.

Se aplicarán procedimientos que garanticen el ingreso al computador de datos válidos, es decir, que sean consistentes con los archivos.

Corresponde a la Dirección de la entidad, en coordinación con el Área de Informática, establecer los controles de datos fuente, los controles de operación y los controles de seguridad, con el objeto de asegurar la integridad y adecuado uso de la información que produce la entidad".

La NCI 400-07 "Procesamiento y Entrega de Datos", dispone:

"La máxima autoridad de cada entidad pública o por su delegación los jefes de las unidades administrativas, establecerán los controles en los sistemas de información para asegurar que los datos procesados y la información obtenida sean completos y correspondan al período correcto, estos controles podrán ser manuales o automáticos, según la información procesada...".

Las principales causas de estas observaciones son las siguientes:

- a. La falta de los manuales o esquemas conceptuales, de los procesos contenidos en el sistema y sus diagramas de flujo no permiten una fácil definición de estándares para el control de desempeño general del SINAEP, para cuyo diseño no se consideró la base de datos y la información del SIMINPEC;
- b. La recolección de datos durante 2008 fue manual y además está afectada por la falta de cultura estadística de los funcionarios que emiten la información que alimenta al SINAEP. Falta de compromiso de los funcionarios encargados de la recopilación de los datos de las fuentes primarias que se encuentran en los archivos de las fiscalías así como la ausencia de supervisión en las Fiscalías Provinciales;
- c. El Departamento de Estadística y Documentación Procesal no contaba con el apoyo especializado para realizar el análisis estadístico de los datos, que permita generar estándares; y,
- d. El SINAEP es un sistema que está en construcción.

Los aspectos señalados ocasionan los siguientes efectos:

- a. Existen discrepancias entre los datos registrados en los libros de ingreso de denuncias de determinadas Fiscalías Provinciales con los que genera el Departamento Estadística y Documentación Procesal;

- b. La Fiscalía General del Estado ha generado módulos aislados sin considerar su integración; y,
- c. El SINAEP generan limitada información gerencial para la toma de decisiones por parte de los niveles de dirección institucional.

Opinión del funcionario responsable de la Unidad

Con memorando 0015-DIE-DINAGP-2.009 de 2009-03-04 el responsable de la Unidad de Gestión de la Información y Estudios, manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

"... el SINAEP tiene la capacidad de formular indicadores estandarizados internacionalmente, como lo son el de Asesinatos por 100.000 habitantes y Robos por 100.000 habitantes, y así con cualquier tipo de delito o delito tipo....

(...) En lo referente al tiempo invertido en cada proceso no es posible determinarlo, no por "culpa" del SINAEP, o de sus desarrolladores, esto corresponde a una falla en la estructuración del sistema de recolección de datos estadísticos establecido por las anteriores administraciones...

(...) Con el fin de superar este error en la recolección de datos, el área a mi cargo diseñó nuevas plantillas de recolección de datos para el año 2.009, que separan temporalmente el ingreso, procesamiento y resolución de casos, con lo cual se corregirá esta deficiencia causada por anteriores administraciones.

(...) debo aclarar que toda la información que genera el SINAEP es comparable, permite realizar porcentajes y posibilita su análisis y estudio para establecimientos de estándares y parámetros, lo cual corresponderá a un modelo de gestión que en este año será propuesto por la Dirección de Actuación y Gestión Procesal.

(...) Como todo proceso lógico requiere de pasos obligatorios, por lo que la estandarización de indicadores y parámetros por tipo de Fiscalía, Tipo de Delito, se realizará una vez analizada la información, actividad que no puede ser desarrollada óptimamente por cuanto los colaboradores del área concentran sus esfuerzos en el procesamiento y validación de la información. Falencia que podrá superarse una vez que desarrollemos la automatización total de la información.

(...) EL SINAEP permite la georeferenciación de delito y su procesamiento a nivel local y nacional, en forma general, ya que la agregación de variables específicas sobre participantes en el proceso penal y otra información relevante será recogida a través de un nuevo sistema de información que está siendo desarrollado por la Dirección Nacional de Informática y la Dirección Nacional de

*verificación
Ago*

Actuación y Gestión Procesal, con la participación de diversos involucrados internos y externos.

(...) El SINAEP es desarrollado por funcionarios de la institución y está en evolución constante, por lo que el manual se realizará una vez que su funcionamiento se estabilice...".

Además con Oficio 031-DIE-DINAGP-2009 de 2009-04-01, también manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

"... se encontró un error derivado por que la variable Audiencias de Juicio realizadas se empezó a recoger a partir del mes de junio del 2.008 (...) y la variable sentencias desde enero, por lo cual es necesario calcular ese indicador solo desde junio del 2008...".

"... el SINAEP ha permitido un adelanto importante en la generación de información estadística para la Fiscalía General del Estado, que permite dar un paso importante en la gestión de la información que es el análisis y estudio de los datos, que por motivos provocados por la falta de personal suficiente y capacitado para realizar informes analíticos con la información extensa que genera el SINAEP, es un área que todavía no se ha desarrollado adecuadamente, que de seguro con la decisión del señor Fiscal General del Estado podrá tomar el giro que necesita...".

Opinión que no modifica el comentario de auditoría.

Conclusión

El SINAEP no cuenta con el respaldo de un modelo conceptual, ni de los procesos interrelacionados respaldados con los diagramas de flujo respectivos, se desarrolló sin considerar la información que puede producir el SIMINPEC, por lo que durante el año 2008 ha utilizado medios manuales para la recopilación y el registro de los datos con el consiguiente riesgo de errores en su transcripción. No genera estándares de productividad, y la información que produce no facilita la toma de decisiones.

Acciones tomadas

Mediante Oficio 010-09-DINAGP de 2009-02-13 dirigido a los Fiscales Provinciales, la Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal establece una guía para el correcto registro y envío de las plantillas de recolección de datos, del que se destaca, entre otros asuntos, lo siguiente:

Wptidos

- Se diseñaron 10 plantillas de recolección de las actuaciones en delitos penales, de adolescentes infractores y de tránsito que cubren en detalle todas las etapas de la actuación de los fiscales;
- Se explica el significado de las columnas de las plantillas y la forma de ingresar los datos;
- Se especifica la responsabilidad de llenar y enviar los informes;
- Se dispone que la recepción de la información se realizará a través de correo electrónico, para dejar de hacerlo en forma manual;
- Se establece con precisión las fechas de envío de reportes de enero a diciembre de 2009; y,
- Se señala los responsables de ofrecer apoyo técnico.

Del 13 al 24 de marzo de 2009 funcionarios de la unidad de Gestión de la Información y Estudios, dictaron el CURSO – TALLER "CALIDAD DE LA INFORMACIÓN" dirigido a secretarios distritales, secretarios de fiscales y asistentes de fiscal de varias Fiscalías Provinciales, a fin de instruirlos sobre el levantamiento de datos que se ingresan al SINAEP.

Recomendaciones

Al Fiscal General del Estado:

5. Dispondrá que la Dirección de Tecnología de la Información al momento de apoyar el desarrollo de nuevas aplicaciones que deben formar parte de un Plan Integral de Tecnología de Información, considere de manera obligatoria las bases de datos de los sistemas existentes, para realizar un uso más eficiente de los recursos y aprovechar la información disponible.

Al responsable de la Unidad de Gestión de la Información y Estudios:

6. Con base en las experiencias acumuladas y la información del SIMINPEC que pueda ser utilizable, elaborará el manual del SINAEP que entre otros aspectos contendrá: el esquema conceptual, los procesos, diagramas de flujo, el modelo de informes cuantitativos y de tiempos, análisis e interpretación de resultados orientados a los diferentes usuarios internos y externos, a fin de que se logre su desarrollo más ordenado y el uso eficiente y efectivo de los recursos. Mientras

este proceso se realiza, el responsable de la Unidad de Gestión de la Información y Estudios, utilizando las nuevas plantillas generará informes analíticos mensuales que destaque la comparación de resultados con estándares cantonales, provinciales, regionales y nacionales, que serán remitidos a los Fiscales Provinciales y otros usuarios, dejando evidencia escrita y/o electrónica de su envío, para que se constituyan en herramientas útiles de su gestión.

7. Simultáneamente a lo señalado en la recomendación anterior, el responsable de la Unidad de Gestión de la Información y Estudios, contando con apoyo especializado, elaborará un plan de desarrollo de estándares relacionados con productividad, celeridad, eficiencia y eficacia.

Sistematización de las actividades de evaluación y control promoverán mayor eficiencia y eficacia

Del análisis efectuado a las actividades de evaluación y control jurídico, se verificaron las siguientes situaciones que requieren ser mejoradas:

- a. Metodología.- El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico no contó con procesos y procedimientos para las fases de planificación anual y específica, ejecución, elaboración de informes y seguimiento, y con estándares de productividad que permitan medir objetivamente la calidad y cantidad de las actuaciones de los Fiscales y demás funcionarios de apoyo jurídico. La principal disposición emitida formalmente para el desarrollo de estas funciones es el Instructivo de Control y Evaluación Jurídica contenido en el Acuerdo 062-MFG-2007 de 2007-10-31.

Opinión de la funcionaria responsable de la Unidad

Con memorando 14-09-EAPF-DNAGP de 2009-03-10, la responsable de la Unidad de Evaluación de Fiscalías y Procedimientos manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

“... que la DNAGP cuenta ya con un sistema técnico y objetivo para medir la calidad de servicio que presta su funcionario, mismo que fue aplicado para realizar la evaluación de los Asistentes de Fiscales que se encontraban con nombramiento provisional, a nivel nacional; sistema que se ha desarrollado también para Fiscales y Secretarios”.

“... El Departamento de Evaluación de Actuación y Procedimientos de Fiscalías diseñó un nuevo sistema técnico de evaluación del desempeño, que permite mediar y valorar la actuación del funcionario en la fase preprocesal y etapa procesal penal, estableciéndose un puntaje en cada una de ellas, lo que nos permite también requerir del funcionario evaluado mayor responsabilidad y compromiso para cumplir con el rol que constitucionalmente nos corresponde y servir a la sociedad con eficacia, celeridad y objetividad... ”.

En memorando 24-09-EAPF-DNAGP de 2009-03-24, esta funcionaria también manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

“...Metodología.- El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico sí contó con procesos y procedimientos para la planificación anual y específica, ejecución, elaboración de informes y seguimiento, que permite medir objetivamente la calidad y cantidad de las actuaciones de los Fiscales y demás funcionarios de apoyo jurídico; así tenemos, el Instructivo de Control y Evaluación Jurídica, el Plan Operativo anual de 2008, y los Formularios de Evaluación de desempeño cuantitativa y cualitativa...”.

La opinión transcrita no modifica el comentario de auditoría

- b. Plan anual.- El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico, no contó con un plan de evaluación para el año 2008 aprobado oportunamente. El 2008-10-16, con memorando 287-08-DNAGP-MP, se aprobó el cronograma de visitas a los Distritos para el último cuatrimestre del año 2008, que contemplaba 15 evaluaciones jurídicas y auditorías, de las que se ejecutaron cuatro que representan el 27%. Debemos destacar que se realizaron otras evaluaciones y actividades de control que no fueron contempladas en el cronograma;

Opinión de la funcionaria responsable de la Unidad

En memorando 24-09-EAPF-DNAGP de 2009-03-24, manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

“...Plan anual.- El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico si contó con un plan de evaluación para el año 2008; más, la máxima autoridad lo aprobó el mes de octubre de 2008, fecha desde la cual se inició a realizar las evaluaciones”.

verif. auto

La opinión transcrita no modifica el comentario de auditoría

c. Informes de evaluación y auditoría.-

- c.1. De los 29 informes de evaluación y de auditoría emitidos en el 2008 por el Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico, 11 contienen la recomendación de imponer sanciones a funcionarios de la Fiscalía; de estos 11 informes solamente tres han sido tramitados por la Dirección Nacional de Recursos Humanos para la aplicación de las sanciones correspondientes, que representan el 27%. De los ocho restantes que representan el 73%, la DINAGEP no dispone de información actualizada sobre el trámite seguido, debido a que se encuentran en proceso de análisis en las diferentes unidades administrativas;
- c.2. En los informes emitidos por el Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico no se comenta sobre la evaluación que corresponde realizar a los Fiscales Provinciales de la gestión jurídica del Distrito a su cargo.

Opinión de la funcionaria responsable de la Unidad

En memorando 24-09-EAPF-DNAGP de 2009-03-24, manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente::

"...Informes de evaluación y auditoría.- El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico si realizó el seguimiento de recomendaciones y monitoreo en las provincias evaluadas, acorde lo dispone el artículo 7 del Instructivo de Control y Evaluación Jurídica, conforme consta en los informes de Evaluación de la provincias evaluadas".

La opinión transcrita no modifica el comentario de auditoría

- c.3. No existen evidencias de notificaciones efectuadas al inicio de las auditorías ni de la comunicación de los resultados a los Fiscales cuyas actuaciones fueron investigadas;

- c.4. La documentación de respaldo de las observaciones comentadas en los informes no se encontró ordenada y codificada, de tal forma que permita su fácil localización y determinar la calidad de las evidencias que respaldan los informes;
- c.5. En los informes de evaluación no se hace referencia a la técnica utilizada; a los procedimientos de sorteo de las causas y los tiempos invertidos para cada proceso de investigación, para determinar con objetividad la carga de trabajo de cada fiscal; así como también respecto a la planificación de la Fiscalía, habilidades directivas y comunicación.

Los informes tampoco comentan sobre la aplicación de los indicadores relacionados con: presupuesto, atención a los usuarios, carga de trabajo y quejas.

Opinión de la funcionaria responsable de la Unidad

En memorando 14-09-EAPF-DNAGP de 2009-03-10, manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

"...Respecto a las variables establecidas en el Art. 16 del Instructivo de Evaluación, informo que en el año 2008 únicamente se realizó evaluaciones en seis Distritos, en los que sí se consideró algunas variables e indicadores, como por ejemplo: manejo de información documental, seguimiento, logística, carga de trabajo por fiscal, verificación de informes mensuales para confirmar su autenticidad".

En memorando 24-09-EAPF-DNAGP de 2009-03-24, también manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

"...El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico si tiene conocimiento de la carga laboral de cada fiscal, mediante la información recopilada en el cuadro de evaluación cuantitativo, mismo que es cotejado con los informes mensuales que los funcionarios envían al departamento de Estadística y Gestión Procesal, a fin de verificar la veracidad de la información proporcionada por los fiscales a nivel nacional".

Opinión que no modifica el comentario de auditoría.

El Acuerdo 022-MFG-2008 de 2008-03-17, dispone la siguiente función del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico, la que es similar a la emitida en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos que se encuentra vigente desde el 2009-02-16:

- a) "Aplicar el sistema de evaluación y auditoría, del desempeño y actuaciones técnico jurídicas inherentes a las funciones de los Ministros Fiscales Distritales, Fiscales adjuntos, Agentes Fiscales, Procuradores de Adolescentes Infractores, Secretarios, Amanuenses, y demás funcionarios relacionados con la investigación y gestión de las causas";

El Instructivo de Control y Evaluación Jurídica emitido mediante Acuerdo 062-MFG-2007 de 2007-10-31, establece los siguientes artículos:

Artículo 7. "... la evaluación mensual de la gestión jurídica del distrito, la misma que la realizará el Ministro Fiscal Distrital, respecto al cumplimiento de los servidores,...";

Artículo 16. Las variables a ser consideradas en el Informe de Evaluación y Control Jurídico están relacionadas con la planificación de la Fiscalía, habilidades directivas y comunicación.

Artículo 17. "Las estadísticas a ser consideradas en el Informe de Evaluación y Control Jurídico son las siguientes:

- Porcentaje del presupuesto asignado al Distrito...;
- Porcentaje de atención a usuarios...;
- Carga de trabajo del Distrito: Agente Fiscal, Secretario, Asistente de Fiscal...;
- Índice de quejas por fiscal...;
- Control de quejas...;
- Monitoreo de informes mensuales...;
- Seguimiento de informes trimestrales...".

La NCI 130-03 "Herramientas para evaluar las Actividades de Control", dispone:

"... Evaluación: Las actividades de control deberán evaluarse en el contexto de las directrices establecidas por la máxima autoridad para afrontar los riesgos relacionados con los objetivos de cada actividad importante.

(...) Las personas encargadas de efectuar la evaluación tendrán en cuenta no solamente si las actividades de control empleadas son relevantes a base del proceso de evaluación de riesgos realizado, sino también si se aplican de manera correcta."

La NCI 110 – 07 "Evaluación del Control Interno", dispone:

"La máxima autoridad de cada entidad dispondrá por escrito que cualquier funcionario que tenga a su cargo un programa, proceso o actividad, periódicamente evalúe la eficiencia del control interno y comunicará los resultados ante quien es responsable."

La NCI 110 – 10 "Control Interno Concurrente", dispone:

"Los niveles de jefatura y otros cargos que tengan bajo su mando a un grupo de servidores, establecerán y aplicarán mecanismos y procedimientos de supervisión permanente durante la ejecución de las operaciones, con el objeto de asegurar:

1. El logro de los resultados previstos;
2. La ejecución eficiente y económica de las funciones encomendadas a cada servidor;
3. El cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y normativas;
4. El aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros;
5. La protección al medio ambiente;
6. La adopción oportuna de las medidas correctivas necesarias."

Las situaciones comentadas se originan principalmente a la falta de manuales, guías y procedimientos así como por no disponer de información periódica con estándares de productividad en cantidad y tiempo.

Conclusión

El Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico, durante el año 2008 no contó con herramientas administrativas eficaces para el cabal cumplimiento de sus actividades.

Acciones tomadas

La Unidad de Evaluación de Fiscalías y Procedimientos, a partir de marzo de 2009 ha desarrollado los siguientes documentos que están en proceso de implementación:

- a. Para evaluar el desempeño por competencias de los fiscales, secretarios y asistentes de fiscales, ha comenzado a utilizar el formulario denominado "Formulario EvaFiscal";

- b. El uso del cronograma de actividades de evaluación y procedimientos se ha incorporado en el Plan Operativo de la DINAGEP para el año 2009;
- c. Previo a realizar las investigaciones de algún funcionario de la FGE, éstos son notificados, a efecto de observar sus garantías constitucionales establecidas en el numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador;
- d. Mediante Oficio Circular 2135 DNAGP-FGE de 2009-03-20, la Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal, requiere el informe mensual de monitoreo a los Fiscales Provinciales, de conformidad con lo que establece el Art. 7 del Instructivo de Control y Evaluación Jurídica; y,
- e. Con Oficio 1417 de 2009-02-26, la Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal, remite al Fiscal Provincial de Chimborazo una copia del Informe sobre la evaluación de Desempeño realizado a los funcionarios de esa provincia.

Recomendación

A la responsable de la Unidad de Evaluación de Fiscalías y Procedimientos:

- 8. En coordinación con la Dirección de Recursos Humanos y la unidad de Gestión de Planificación, diseñará e implementará procesos y procedimientos para las fases de planificación, ejecución, comunicación de resultados, y seguimiento para las evaluaciones del desempeño y las investigaciones especiales que realice, tomando como referencia los documentos técnicos que están en proceso de implementación, cuyo contenido, luego de la aplicación que corresponde, debe ser difundido a los funcionarios involucrados en todo el país y en los diferentes niveles jerárquicos. Los procedimientos incluirán obligatoriamente las evaluaciones periódicas de laboratorio (en oficina) que debe realizar con base en los informes mensuales que emitan las unidades de Gestión de la Información y Estudios, y de Control y Quejas, cuyos datos estratificados considerará para determinar la oportunidad de las evaluaciones de campo o para requerir explicaciones a los Fiscales Provinciales u otros funcionarios relacionados.

Documentación de los sistemas y supervisión de su aplicación, mejora la calidad y oportunidad de la información

El Sistema Nacional Automatizado de Registro y Seguimiento de Quejas (SINARSEQ) registra las quejas presentadas en contra de los Fiscales y otros funcionarios que intervienen en la etapa preprocesal y procesal penal, no contó con un esquema conceptual sobre su diseño y aplicación, y la información no se encontraba actualizada al 2008-12-31, como se explica a continuación:

- a. La queja No. 06-08 de 2008-08-13, de la Fiscalía Provincial del Azuay se encontró registrada en el sistema dentro del grupo de las quejas en trámite, a pesar de que para esta queja se ordenó su archivo el 2008-10-21;
- b. Algunos reportes de consulta que procesa el sistema no genera información que facilite la toma de decisiones, puesto que para conocer el estado de las quejas y el número que cada funcionario ha acumulado, es necesario buscar dichos datos por nombre de funcionario;

La NCI 110 – 03 "Contenido, Flujo y Calidad de la Información", dispone:

"...La información que emita la entidad será clara y con un grado de detalle ajustado al nivel de decisión que utilice, que se refiera tanto a situaciones financieras como operacionales, cumpliendo varios atributos, tales como:.

- Contenido apropiado;
- Calidad;
- Oportunidad;
- Actualización;
- Exactitud; y,
- Accesibilidad..."

Las situaciones comentadas se presentaron principalmente debido al retraso en las instalaciones de los puntos de red de la Unidad de Quejas y la falta de procedimientos establecidos para la recepción, registro, y la generación de informes para uso gerencial.

Opinión del funcionario responsable de la Unidad

Mediante memorando 62-2008-DNF-LPM de 2009-02-23 el responsable de la Unidad de Control de Quejas menciona:

"... Cabe mencionar de igual manera, que el sistema no ha podido ser actualizado a partir del mes de septiembre del 2008 por los diferentes problemas que hemos tenido con la computadora que es exclusivamente utilizada para el ingreso de dicha información. En el mes de diciembre fue dispuesto por la máxima autoridad el cambio a las nuevas instalaciones de la Fiscalía (...), existiendo graves problemas al no tener puntos de red, lo cual ha sido solicitado a la Dirección Nacional de Informática, sin éxito, por lo que en forma conjunta con los señores secretarios hemos tratado de ingresar toda la información utilizando las máquinas que cuentan con dichos puntos, causando las molestias respectivas."

Con memorando 093-2009-DNF-LPM 2009-03-20, también manifiesta, entre otros asuntos, lo siguiente:

"...debo decir: Que Sistema Nacional Automatizado de Registro y Seguimiento de Quejas (SINARSEQ), cuenta con el diseño de conformidad con el procedimiento establecido en el Art. 21 y siguientes del Reglamento de Régimen Disciplinario que permite informar mensual, trimestral, semestral y anualmente sobre el estado de los expedientes de Quejas o cuando el/la Directora/a Nacional de Fiscalías o el Jefe del Departamento de Evaluación de Gestión y Control Jurídico lo requiera; y, en cuanto a la aplicación, es dirigida a los funcionarios establecidos en el Capítulo III Ibídem, mediante acuerdo No. 032-2007-MFG, de 13 agosto del 2007; (...) De igual forma la información de la presentación de quejas es actualizada todos los días..."

"...;debo recalcar que la información de provincia es ingresada luego de ser remitida por parte del Fiscal Provincial de los diferentes Distritos, existiendo en este caso, la falta de envío de la información, afectando directamente a nuestro sistema".

"...El Sistema Nacional Automatizado de Registro y Seguimiento de Quejas (SINARSEQ), fue creado de conformidad a las funciones del departamento de quejas (...). Para lo cual el sistema cuenta con varios ítems de consulta de uso entre ellos se encuentra registrado el ítem de reportes, que luego de hacer un clip nos permite varias opciones que son: 1.- Revisar o hacer consultas por Fiscal. 2.- Quejas en Trámite. 3.- Quejas en Archivo. 4.- Fiscales que han recibido algún tipo de queja. 5.- Quejas que han sido resueltas con sanción y, 6.- Quejas que han sido archivadas por no reunir los requisitos del Art. 21 del Reglamento de Régimen Disciplinario; de igual forma consta el ítems denominado indicadores que permite ver los indicadores tanto a nivel nacional como a nivel Pichincha (Departamento de Quejas)..."

Opinión que no modifica el comentario de auditoría

Conclusión

El SINARSEQ no contó con un diseño formal de su proceso de recepción, registro y generación de informes; al 2008-12-31 el registro de las quejas no se encontró actualizado y no generaba información estratificada útil para la toma de decisiones

Recomendaciones

Al responsable de la Unidad de Control y Quejas

9. Elaborará el manual del SINARSEQ, que entre otros aspectos contendrá: el esquema conceptual y de la base de datos, los procesos, procedimientos y los diagramas de flujo, acompañados de las respectivas guías de usuarios.
10. Supervisará la aplicación de los procedimientos establecidos, para que las quejas que se presenten en contra de los servidores responsables de las fases preprocesal y procesal penal, sean registradas en el SINARSEQ en forma oportuna y exacta, para generar informes estratificados útiles para la adopción de decisiones en los diferentes niveles administrativos de la Institución.

Muy atentamente,


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

MAT/Irq

Funcionarios relacionados**ANEXO 1**

Nombre y Cargo	Periodo	
	Desde	Hasta
Dr. Washington Arturo Pesáñez Muñoz FISCAL GENERAL DEL ESTADO	2007-11-29	2008-12-31
Dra. Elsa Irene Moreno Orozco DIRECTORA NACIONAL DE ACTUACIÓN Y GESTIÓN PROCESAL	2008-05-01	2008-12-31
INSPECTORA NACIONAL DE FISCALÍAS (E)	2008-01-21	2008-05-01
JEFA DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN Y CONTROL JURÍDICO (E)	2008-01-07	2008-01-21
Dra. Herminia de Lourdes Pinos Hernández JEFA DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y CONTROL JURÍDICO (E)	2008-01-21	2008-12-31
INSPECTORA NACIONAL DE FISCALÍAS (E)	2007-01-28	2008-01-21
Dr. Telmo Fabián Molina Cáceres JEFE DE ESTADÍSTICA Y DOCUMENTACIÓN PROCESAL	2008-11-21	2008-12-31
JEFE DE ESTADÍSTICA Y DOCUMENTACIÓN PROCESAL (E)	2008-05-16	2008-11-21
Sra. Silvia Margoth Saltos Galarza JEFE DEPARTAMENTAL 1 (Encargada de la Unidad de Estadística)	2001-08-01	2008-05-13
Dr. Luis Alberto Puertas Morales ANÁLISTA 4 (RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE QUEJAS)	2008-10-20	2008-12-31
JEFE DE LA UNIDAD DE QUEJAS	2008-01-23	2008-10-19