



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

DIRECCIÓN DE AUDITORÍA INTERNA

AI-0002-2010

DIRECCIÓN DE ACTUACIÓN Y GESTIÓN PROCESAL
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES

INFORME

Examen Especial a las Actuaciones de la Fiscalía General del Estado a base de los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2009.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

AI	=	Auditoría Interna
DNAGP	=	Dirección de Actuación y Gestión Procesal
FGE	=	Fiscalía General del Estado

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen.....	2
Objetivos del examen.....	2
Alcance del examen.....	2
Estructura orgánica.....	3
Objetivos de la entidad.....	3
Monto de recursos examinados.....	4
Servidores relacionados.....	4

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Control de informes remitidos por la Contraloría General del Estado.....	5
Libros de Ingreso de Denuncias.....	7
Actas de Entrega-Recepción por cambio de servidores.....	10
Planes de Investigación.....	13
Respaldo de expedientes que se envían a los Juzgados.....	16
Actuaciones de la Fiscalía General del Estado a base de los Informes de indicios de responsabilidad penal tramitados por la Contraloría General del Estado.....	18

ANEXOS

ANEXO 1.....	25
Cronograma de aplicación de recomendaciones.....	25



OFICIO 00331 DCAI

No.:

Sección: Dirección de Coordinación de Auditorías Internas

Asunto: Aprobación de informe de Auditoría Interna

Quito,

08 ENE 2011



Doctora
Miriam Zabala de Mosquera
Auditora General
Fiscalía General del Estado
12 de Octubre S/N y Av. Patria
Presente

Con el propósito de que se 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, fue aprobado el 5 de enero de 2011, el informe de examen especial a las "Actuaciones de la Fiscalía General del Estado a base de los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado", por el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2009.

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

Gerardo Endara Cervantes
Director de Coordinación de Auditorías Internas, (E)

Ref: Informe aprobado el _____

Quito, 30 de diciembre de 2010

Señor
FISCAL GENERAL DEL ESTADO
Presente.

De mi consideración:

Hemos efectuado el examen especial a las Actuaciones de la Fiscalía General del Estado a base de los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre 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,

Dra. Miriam Zabala de Mosquera
AUDITORA GENERAL

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a las Direcciones de Actuación y Gestión Procesal e Investigaciones, a las Fiscalías Provinciales y Agentes Fiscales de la Fiscalía General del Estado, se efectuó en cumplimiento al Plan Anual de Control de la Auditoría Interna aprobado por el Contralor General del Estado, mediante Acuerdo 03-CG de 13 de enero de 2010, y de conformidad a la orden de trabajo FGE-DAI-2010-001 de 05 de febrero de 2010 y al oficio 09241 DCAI de 31 de mayo de 2010, suscrito por el señor Subcontralor General del Estado, Encargado.

Objetivos del examen

- Verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en el Código Penal, Código de Procedimiento Penal, las directrices emitidas por la Fiscalía General del Estado y otras normativas aplicables a la gestión de los fiscales asignados para la investigación preprocesal y procesal penal de los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado.
- Determinar el grado de confiabilidad de los registros y archivos, relacionados con las causas originadas en los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado.

Alcance del examen

Se analizó las Actuaciones de la Fiscalía General del Estado a base de los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2009.

Estructura orgánica

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos establece la siguiente estructura organizativa:

Proceso Gobernante :	Despacho del Fiscal General del Estado
Procesos Agregadores de Valor:	Dirección de Actuación y Gestión Procesal Dirección de Investigaciones
Procesos Desconcentrados:	Fiscalías Provinciales Fiscalías Cantonales

Objetivos de la entidad

- Lograr eficacia y efectividad en la aplicación del sistema especializado integral de investigación.
- Ejercer la acción penal pública aplicando los principios de economía procesal; accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad y mínima intervención.

La misión de las direcciones de Actuación y Gestión Procesal, Investigaciones y de las Fiscalías Provinciales son:

Dirección de Actuación y Gestión Procesal

Asegurar la eficiente y ágil gestión jurídica y técnica de las causas que conocen, tramitan e impulsan los fiscales provinciales, fiscales adjuntos, fiscales, procuradores de adolescentes infractores; secretarios, asistentes de fiscales y demás servidores que intervienen en la investigación preprocesal y procesal penal, para lo cual elaborará proyectos de normativas que regulen sus actuaciones.

Dirección de Investigaciones

Ejecutar la investigación del delito, para apoyar las decisiones de los fiscales en los procesos preprocesal y procesal penal, utilizando herramientas tecnológicas relacionadas con el análisis forense y procesamiento de la información.

Fiscalías Provinciales

Operativizar la misión institucional en las diferentes provincias del país, para lo cual se cuenta con fiscales cantonales.

Monto de recursos examinados

Auditoría Interna no pudo cuantificar el monto de los recursos examinados debido al alcance del examen especial.

Servidores relacionados

FUNCIONARIOS	CARGOS	PERÍODOS	
		DESDE	HASTA
Dra. Enma Mariana Yépez Andrade	Ministra Fiscal General	1997-02-11	2005-02-11
Dra. Cecilia Noemí Armas	Ministra Fiscal General, Subrogante	2005-02-12	2007-01-17
		2007-02-01	2007-02-21
Dr. Jorge Francisco Cucalón Rendón	Ministro Fiscal General	2007-01-18	2007-01-31
Dr. Jorge Washington German Ramirez	Ministro Fiscal General del Estado	2007-02-22	2007-11-28
Dr. Washington Arturo Pesántez Muñoz	Fiscal General del Estado	2007-11-29	A la fecha*
Dr. Francisco Ramiro Terán Hidalgo	Director Nacional Anticorrupción	2000-09-20	2007-03-06
Arq. José Vinicio Cisneros Ortega	Director de Investigaciones	2007-03-15	A la fecha*
Dra. Yolanda Margarita Paredes Flores	Directora Nacional de Fiscalías	2001-07-01	2007-03-19
Dr. Marco Lastra Montalvo	Inspector de Fiscalías	2007-04-03	2007-05-06
Dr. Enrique Oswaldo Montalvo Cozar	Inspector de Fiscalías	2007-05-07	2007-12-27
Dra. Herminia de Lourdes Pinos Hernández	Inspectora Nacional de Fiscalías (e)	2007-12-28	2008-01-20
Dra. Elsa Irene Moreno Orozco	Inspectora Nacional de Fiscalías (e)	2008-01-21	2008-04-30
Dra. Elsa Irene Moreno Orozco	Directora de Actuación y Gestión Procesal	2008-05-01	A la fecha*

* A la fecha: 31 de diciembre de 2009

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Control de informes remitidos por la Contraloría General del Estado

La Dirección de Investigaciones mantiene el Registro de Seguimiento de Actuaciones Fiscales, de los delitos de corrupción (peculado, concusión, cohecho y enriquecimiento ilícito), financieros tributarios, aduaneros y lavado de dinero, en formato electrónico (Word) en el que se registra la fecha del inicio de la indagación previa, a base de los reportes que remiten los Agentes Fiscales de la Unidad Especializada en Administración Pública (Delitos Financieros) y, se actualiza a base de los informes mensuales que envían los Fiscales Distritales y Cantonales.

El registro contiene datos referentes a: fecha, descripción en síntesis del hecho, nombre de la Entidad perjudicada y nombre del o los procesados, detalle de las acciones judiciales realizadas por el Agente Fiscal y su estado; y, el número de indagación previa y de instrucción fiscal, con el nombre del Agente Fiscal, información que no se ingresa en forma consistente, en unas ocasiones no se incluye el nombre de los procesados o de la entidad presuntamente perjudicada.

El funcionario responsable del registro cuando no le remiten la información los Agentes Fiscales o no se cumple con los plazos establecidos en el Código de Procedimiento Penal, solicita los reportes y explicaciones en la demora de los trámites en forma telefónica, de no tener respuesta se realiza el pedido por escrito por parte del Director de Investigaciones, y de reincidir, con la firma del Fiscal General del Estado.

El Ministro Fiscal General del Estado, con oficio circular MFG 01053, de 12 de febrero de 2008, solicitó a los Ministros Fiscales Distritales:

“...recordar a los respectivos Agentes Fiscales y a la Secretaria de su Despacho, la obligación de remitir mensualmente a la Dirección Nacional Anticorrupción, dentro de los cinco primeros días de cada mes, la información relativa a las actuaciones fiscales en los casos de corrupción (...) en los formatos previstos para el efecto...”

En el registro de la Dirección de Investigaciones se incluyó el número del expediente de la indagación previa, y el de la instrucción fiscal, más no el del informe de indicios de responsabilidad penal, situación que no permitió identificar con oportunidad el trámite dado a los referidos informes; tampoco, se diseñó un sistema integrado de información automatizado ni se instruyó a los Secretarios de las Unidades Fiscales que mantengan la información en un formato electrónico único (excel), que hubiera facilitado contar con información gerencial para conocer las actuaciones judiciales en un determinado momento.

La Fiscalía General del Estado en caso de requerir información relacionada con los informes de indicios de responsabilidad penal, solicita a la Contraloría General del Estado, quien remite un detalle de los informes presentados que incluyen delitos contra la Administración Pública y otros.

Acciones tomadas

Desde el 2010, los secretarios de fiscales y el servidor responsable del registro incluyen el número del informe con indicios de responsabilidad penal que presenta la Contraloría General del Estado.

La Dirección de Tecnologías de la Información a pedido a la Dirección de Actuación y Gestión Procesal, desarrolló e implementó la primera fase del sistema de información automatizada SIGF.

Con memorando FGE-DAI-10-082, de 31 de agosto de 2010, se comunicó los resultados parciales al Director de Investigaciones, sin recibir respuesta.

Conclusión

El Registro de Seguimiento de Actuaciones Fiscales, en los casos de corrupción que mantiene la Dirección de Investigaciones como está diseñado en Word, no permite generar información gerencial sobre el estado de cada fase del proceso, de gestión de los funcionarios y los tiempos invertidos; tampoco, se diseñó un sistema integrado de información automatizado.

Recomendaciones

Al Fiscal General del Estado

1. Dispondrá que los Directores de Investigaciones y de Tecnologías de la Información, incluyan una opción en el sistema de información automatizado, SIGF (para el ingreso de noticias criminales y registro del estado de las mismas), para que la Dirección de Investigaciones, genere reportes mensuales del avance de las actuaciones preprocesales y procesales de los delitos contra la Administración Pública, relacionada con los informes de indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado, para fines de seguimiento, coordinación y control.

Al Director de Investigaciones

2. Coordinará con el Director de Tecnologías de la Información para que habilite un acceso de consulta al público usuario para que conozca el estado de los expedientes que se tramitan en las diferentes Fiscalías a nivel nacional. La información que será proporcionada al público usuario será de su responsabilidad.
3. Una vez que se implemente el sistema de información automatizado SIGF, en todas las Fiscalías, solicitará al Director de Recursos Humanos la reubicación del servidor que actualmente mantiene el registro control de los informes de indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado.

Libros de Ingreso de Denuncias

De la revisión a los Libros de Ingreso de Denuncias en varios despachos de las Fiscalías de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y El Oro, se observó que mantienen libros independientes para el registro de noticias criminales (denuncias), indagaciones previas, desestimaciones, instrucciones fiscales, dictámenes, entre otros; a los que se asignaban números independientes a los expedientes en los diferentes estados, sin anotar en la mayoría de los casos el número del informe de indicios de responsabilidad penal emitido por la Contraloría General del Estado; tampoco, se registró en todos los casos las actuaciones fiscales realizadas, a pesar de que los documentos constan en

los respectivos expedientes, dificultando realizar un seguimiento para determinar el estado y los tiempos utilizados en cada fase del proceso.

En varias unidades fiscales de la Fiscalía Provincial de Pichincha, mantenían hasta el año 2009 el sistema denominado SIMIP, que fue sustituido desde enero de 2010, por un sistema diseñado por la Dirección de Tecnología de la Información, denominado SIGF, como parte del Modelo de Gestión de Fiscalías, que en su primera fase registra los datos básicos que realiza cada Fiscalía Especializada de la provincia de Pichincha como son: fechas, datos de los involucrados, bienes, audiencias, entre otros; el ingreso de la información se encuentra sincronizada con la Policía Judicial de las Noticias de Delito, y es sorteada automáticamente a una Fiscalía Especializada de acuerdo al lugar y delito tipificado, para el inicio del proceso y se asigna un número único de caso.

A partir del 2010, los Secretarios de las Fiscalías Especializadas en Administración Pública, en Fe Pública (Misceláneos) y en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional mantienen el Libro de Denuncias y abrieron en Excel el formato diseñado por Auditoría Interna e incluyeron el número de informe con indicios de responsabilidad penal, y en varias Fiscalías Especializadas a partir del 2008, por iniciativa de los Secretarios de los Agentes Fiscales mantienen los libros en formato Excel, de manera que facilita la ubicación de expedientes y el estado de las causas.

El Fiscal de la Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros, F2, del Guayas, mediante oficio 0284-2010-FPG-UDTA2, de 22 de marzo de 2010, entre otros, señaló:

“...la información faltante se debe a que no se encuentra registrada en los libros (...) y los funcionarios que se encontraban a cargo de esta Fiscalía con anterioridad no tuvieron la debida precaución de hacer constar en los libros la información antes referida, o de dejar copias de los expedientes desestimados o dictaminados dentro del archivo...”

Esta situación se originó por la falta de un Instructivo para el ingreso de la información y la ausencia de supervisión del Agente Fiscal al personal de apoyo; lo que no permitió mantener un registro actualizado de los procesos ingresados, conocer el número asignado a cada expediente; y, el estado de avance de la investigación.

El artículo 10 del Reglamento sobre manejo de expedientes y actuaciones en la etapa de instrucción fiscal, publicado en Acuerdo 046-01-MFG, de 8 de noviembre de 2001, señala:

“Los Ministros/as y Agentes Fiscales, están obligados a llevar el libro de ingresos de denuncias, apertura de indagaciones previas o resoluciones de inicio de instrucción fiscal, dictámenes, audiencias preliminares y de juzgamiento que estarán a cargo y responsabilidad del Secretario... bajo la supervisión del representante del Ministerio Público...”

La falta de un sistema integrado automatizado de información; así como, de supervisión de los Agentes Fiscales a los Secretarios sobre la forma en que deben llevar los libros de ingreso de denuncias por parte de los Secretarios originó que no se cuente con información para fines de verificación, seguimiento y control del estado en que se encuentran las denuncias presentadas; y, de la gestión desarrollada por los Agentes Fiscales; además, de que dificultó la obtención de información para fines del examen especial.

Acciones Tomadas

La Dirección de Tecnología de la Información se encuentra desarrollando la segunda fase de implementación del sistema SIGF, para lo cual la Dirección de Actuación y Gestión Procesal está levantando todos los procesos que intervienen en la Investigación Penal (Indagación Previa, Desestimación, Soluciones Rápidas, Archivo Provisional, Archivo Definitivo, Proceso Abreviado, Instrucción Fiscal, Etapa Intermedia y Etapa de Juicio).

Adicionalmente, la Dirección de Actuación y Gestión Procesal se encuentra ejecutando el proyecto de organización de los archivos centrales, sobre cuya base se procederá al registro de los expedientes de años anteriores, y su integración al SIGF, dependerá de un informe técnico.

Conclusiones

- En algunos despachos de las Fiscalías de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y El Oro no mantienen el registro actualizado de las noticias criminales (denuncias) recibidas; así como, de los procesos o expedientes de cada unidad.
- En los casilleros del Libro de Ingreso de Denuncias destinados para registrar el proceso investigativo de las denuncias presentadas, se consigna parcialmente la

información requerida, lo que le impide tener información actualizada y oportuna de la gestión desarrollada por los Fiscales y realizar acciones de seguimiento y control.

Recomendaciones

A la Directora Nacional de Gestión Procesal

4. Solicitará a la Dirección de Tecnología de la Información que una vez que concluya con el diseño e implementación del sistema de información automatizada SIGF emita el respectivo manual del usuario para proceder a capacitar a los Secretarios de los Fiscales a nivel nacional, quienes tendrán la obligatoriedad de ingresar y mantener la información actualizada, que servirá para la toma de decisiones.
5. Dispondrá que los Fiscales Provinciales ordenen a los Agentes Fiscales que una vez que los Secretarios sean capacitados en la implementación del sistema de información automatizada SIGF ingresen y mantengan la información actualizada. En caso de incumplimiento adoptarán las acciones correctivas.

Actas de Entrega-Recepción por cambio de servidores

En la mayoría de las unidades fiscales, se observó que por cambio de Agentes Fiscales y Secretarios no se procedió a realizar las actas de entrega-recepción en las que se detalle el inventario de los expedientes y más archivos, lo que ocasionó que los servidores entrantes no conozcan e impulsen los procesos, originando la acumulación de expedientes de los años 2004 al 2008, en espacios físicos reducidos, a manera de ejemplo se cita:

La Agente Fiscal V de Delitos Misceláneos del Guayas, la Secretaria de Fiscales y el Asistente de Fiscales, mediante correo electrónico de 30 de julio de 2010, expresó:

“...Este expediente, al igual que otros, se ha aperturado Indagación Previa recién por cuanto no se entregaron con acta de recepción, por lo que poco a poco fueron apareciendo a medida que se empezaba a realizar las diligencias de despacho, encontrándonos con la novedad de que no se había avocado conocimiento del mismo, en algunos casos el secretario correspondiente solo había sentado razón en la cual ponía en conocimiento del fiscal del despacho...”

La Secretaria de Fiscales de la Fiscalía 3, de Delitos Misceláneos del Guayas, por correo electrónico de 10 de agosto de 2010, señaló:

“...PERO LA COMPAÑERA... NO RECIBIÓ ACTA DE ENTREGA DE LOS COMPAÑEROS Y COMPAÑERAS SECRETARIOS SALIENTES, NI LOS LIBROS DE INSTRUCCIONES FISCALES DE MEDIADOS DEL AÑO 2007, E INSTRUCCIONES FISCALES DEL 2006, 2005, 2004 (...) EN EL DESPACHO TAMPOCO EXISTEN REGISTROS DEL LIBROS (SIC) DE DESESTIMACIONES DESDE EL AÑO 2008, Y AÑOS INFERIORES...”

El Fiscal Provincial de Orellana con oficio 234-PP-FPO-2010, de 25 de marzo de 2010, manifestó:

“...hasta el mes de diciembre se encontró a cargo el Dr. ... que al culminar su relación laboral con la institución en diciembre del 2009, no ha regresado por la Fiscalía de Orellana para hacer la entrega de expedientes, al Dr. ... que quedó a cargo de dicha Fiscalía (...) quien a su vez también terminó su relación laboral no habiéndose legalizado la entrega de expedientes a la Dra. ... “

La Fiscal de la Unidad de Delitos del Patrimonio Ciudadano, con oficio 573-UDCPC-DMM de 6 de mayo de 2010, manifestó:

“...Nadie me entregó un inventario de los despachos a mi cargo, como corresponde, sin embargo, en relación a los expedientes iniciados con antecedentes de informes de Contraloría, los mismos que encontré embodegados en varios cartones o cajones, asumí porque tenían las iniciales de la Dra. ... pero sin conocer el listado que a tal señora Fiscal le habría correspondido.- Cuando el Dr.(...) al encontrar la gran cantidad de estos expedientes sin despacho después de la Dra. ... y en forma de pasivos, a fin de colaborar, se hizo cargo de un grupo grande de estos expedientes, por lo que conjuntamente retomamos las investigaciones, tratando de lograr lo que en cuatro años no se había realizado...”

Los artículos 76 y 78 del Reglamento General sustitutivo, vigente para el manejo y administración de bienes del Sector Público, expedido por el Contralor General del Estado, disponen:

“Art. 76.- Procedencia.- Habrá lugar a la entrega – recepción de registros y archivos en todos los casos en que los servidores encargados de la administración o custodia de ellos fueren reemplazados temporalmente o definitivamente.

Art. 78.- Procedimientos.- Los documentos de archivo serán entregados mediante inventario, que será suscrito por los servidores entrante y saliente. De la diligencia se dejará constancia en el acta, en la que se establecerán las novedades que se encontraren y especialmente los documentos que faltaren...”

En el Reglamento de Régimen Disciplinario, en la letra b) del artículo 12 establece:

“A más de las prohibiciones establecidas en el Art. 11 de este reglamento, son prohibiciones especiales para los servidores de los ministerios fiscales distritales las siguientes: b) Incumplir con el levantamiento y/o suscripción de las actas de entrega recepción de libros, carpetas de registro, datos y/o base de datos, expedientes, documentación y demás bienes que se encuentren a su cargo, cuando se hubiere dispuesto el traslado o cambio administrativo”.

Con memorando FGE-DAI-10-083 de 15 de septiembre de 2010, se comunicó los resultados parciales a la Directora de Actuación y Gestión Procesal. La Analista 3, con memorando 407-2010-FGE-DNAGP, de 22 de septiembre de 2010, remitió una copia del oficio circular 5431 de 24 de agosto de 2010, mediante el cual la Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal dispuso a los Fiscales Provinciales:

“... al considerar que es fundamental evaluar las condiciones en que el Fiscal entrega la oficina; es decir, los expedientes pendientes de despacho, libros, carpetas de registro, base de datos, documentos en general y bienes que se encontraban a su cargo al culminar su período, o haberse dispuesto su traslado o cambio administrativo (...) disponer a todos los Fiscales de su provincia,, que en el término de 30 días realicen un inventario detallado de los expedientes a su cargo...”

La rotación de Agentes Fiscales y Secretarios en la mayoría de los casos sin levantar las actas de entrega recepción de expedientes y archivos ha originado que varios expedientes de años anteriores a su ingreso a la Unidad Fiscal no hayan iniciado la fase de Indagación Previa y otros no hayan continuado con las respectivas acciones procesales, que recién se impulsaron en los años 2009 y 2010.

Conclusión

Varios despachos de las Fiscalías de Pichincha, Guayas y Esmeraldas por cambio de servidores de Agente Fiscal y Secretarios no elaboraron las respectivas actas de entrega - recepción de los procesos entre Fiscales saliente y entrante, lo que impidió conocer el estado en que dejaron y recibieron los casos respectivamente, no obstante se observó que varios expedientes de los sucesores no fueron despachados con oportunidad por el Agente Fiscal que asumió las funciones, éstos se comenzaron a impulsar recién en el 2009 y 2010.

Recomendaciones

A la Directora de Actuación y Gestión Procesal

6. Insistirá por escrito a los Agentes Fiscales la obligación de supervisar al personal de apoyo sobre el mantenimiento actualizado del registro de expedientes o procesos que ingresan a sus despachos.
7. Instruirá a los funcionarios que ingresen a prestar sus servicios o se retiren de la Fiscalía General del Estado, la obligación que tienen de realizar la entrega-recepción de bienes, expedientes y más archivos de las unidades a su cargo, de lo cual dejarán constancia en un acta suscrita por los intervinientes.

Planes de Investigación

Varios Agentes Fiscales avocaron conocimiento de la noticia del delito y aperturaron los expedientes sin formular los Planes de Investigación, herramienta de trabajo necesaria para establecer las diligencias a practicar, los peritos con los que se va a contar, si se requiere o no el apoyo de investigadores civiles o policiales, versiones a receptar, entre otros.

La situación comentada se sustenta en lo expresado por varios Agentes Fiscales, a manera de ejemplo se citan algunos casos:

El Fiscal de la Unidad Especializada en Investigaciones Financieras de Pichincha mediante comunicación de 19 de marzo de 2010, manifestó:

*“... NO existe en la Fiscalía, **UN PLAN DE INVESTIGACIÓN DEBIDAMENTE APROBADO** por las instancias legales, que permita a todos los Fiscales del Distrito y de la República, contar con un instrumento **OBLIGATORIO**, que contenga la planificación de una investigación penal. (...) los Fiscales de la Unidad de Delitos Contra la Administración Pública, **NO** contamos con este instrumento de total utilidad que permitiría planificar de mejor manera la investigación penal...”*

El Fiscal Provincial de Esmeraldas mediante oficio 373-2010-FPE de 22 de marzo de 2010, manifestó:

“...en cuanto a la utilización de los planes de investigaciones en los delitos materia del presente examen, a la fecha de inicio de las indagaciones previas, no tenía conocimiento de la existencia de los indicados planes, ya que jamás recibí ninguna disposición o directriz al respecto...”

El Fiscal Primero de la Unidad de Delitos Financieros y Anticorrupción, del Guayas, con oficio 090-2010-FPG-JCP de 19 de marzo de 2010, expresó:

“... no tengo conocimiento que la Institución haya establecido “planes de investigación” para ser aplicados a nivel nacional...”

El Fiscal de lo Penal del Guayas, de la Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros F3, mediante oficio 321-FPG-UDAT-F3-GAD, de 6 de abril de 2010, manifestó:

“...finalmente debo expresar que no se ha incluido en los expedientes los planes de investigación, ya que dentro del desarrollo de la propia investigación que parte con la Resolución de Inicio de la Indagación Previa donde se hacen constar las diligencias que se desarrollarán, se van incorporando nuevas diligencias a cumplirse a medida que avance la indagación, por lo que nuestro trabajo se limitaría a un esquema formal establecido, situación que no se puede aplicar a nuestro modesto criterio...”

El Fiscal de Orellana con oficio 198-2010 EP-FGE-DPO de 24 de marzo de 2010, manifestó que dentro de esa Fiscalía no se realizó ningún plan de investigación en años anteriores.

Los artículos 11 y 12 del Reglamento sobre el Plan de Investigación unificado y homogéneo a seguir en el Ministerio Público, emitido mediante Acuerdo 060-MFG-2004, de 10 de diciembre de 2004, establece que es responsabilidad del Fiscal y de su equipo de trabajo la actualización permanente del Plan de Investigación y que el Ministerio Público capacitará a estos funcionarios.

La Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal emitió los procedimientos penales, para las etapas de noticias de delito e instrucción fiscal, con el Código de Directriz PP-IP-N-001-2009, que fue difundido a nivel nacional por correo electrónico, que establece, entre otros:

“... 1. Dentro de los 10 días posteriores a que el Fiscal avocó conocimiento de la Noticia de Delito, estudiará detenidamente la misma y elaborará de manera obligatoria el Plan de Investigación (diligencias a practicar, peritos con los que se

va a contar, apoyo de investigadores civiles o policiales, versiones a receptar, etc.),... 2. El Fiscal dará inicio a la Indagación Previa dentro de los cinco días posteriores a la elaboración del Plan de Investigación en los delitos de instancia oficial...”.

En esta directriz consta el formato del Plan de Investigación.

La Dirección de Actuación y Gestión Procesal como parte de las evaluaciones jurídicas que realiza, verifica el cumplimiento de la formulación de los planes de investigación, sin embargo, como se observa varios Agentes Fiscales no se encuentran cumpliendo con las disposiciones y directrices emitidas.

La falta de cumplimiento a las directrices y del Reglamento sobre el Plan de Investigación unificado y homogéneo a seguir en el Ministerio Público emitidas por la Dirección de Actuación y Gestión Procesal, ha originado que varios Agentes Fiscales no elaboren el Plan de Investigación, por lo que no se dispone de una herramienta para conceptuar todos los aspectos del caso a investigar, evaluar los resultados, mantener la organización del mismo, ejercer un control de gestión sobre el trabajo desarrollado y estimar el tiempo necesario para el desarrollo de la investigación.

Con memorando FGE-DAI-10-087 de 15 de septiembre de 2010, se comunicó los resultados parciales a la Directora de Actuación y Gestión Procesal. La Analista 3, con memorando 407-2010-FGE-DNAGP de 22 de septiembre de 2010, remitió copia de las directrices emitidas por esa Dirección.

Acción tomada

La Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal con oficio circular 6787 de 16 de agosto de 2010, recordó a los Fiscales Provinciales el cumplimiento de sus obligaciones como es, entre otros, la de informar mensualmente sobre la dirección, coordinación y supervisión realizada, a la gestión cumplida por todos los servidores de la Fiscalía de la provincia; para asegurar que ésta se desarrolle con diligencia, eficiencia y solvencia jurídica; e, informar mensualmente las novedades encontradas en el monitoreo permanente realizado a los Agentes Fiscales de la provincia, conforme a las especificaciones requeridas por la Jefatura de Control Jurídico.

Conclusión

Varios Agentes Fiscales no elaboraron el Plan de Investigación incumpliendo la normativa vigente, que tiene como fin organizar, ejecutar y evaluar las diligencias a realizar en la investigación preprocesal y procesal penal, situación producida por falta de capacitación al personal misional y de supervisión de los Fiscales Provinciales.

Recomendaciones

A la Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal

8. Coordinar con el Director Nacional de la Escuela de Fiscales y Funcionarios la planificación y ejecución de eventos de capacitación; sobre el Plan de Investigación, al cual deberán asistir todos los Agentes Fiscales, Asistentes de Fiscal y Secretarios.
9. Insistirá a los Agentes Fiscales que formulen de manera obligatoria el Plan de Investigación (diligencias a practicar, peritos con los que se va a contar, apoyo de investigadores civiles o policiales, versiones a receptor, etc.), instrumento de trabajo que le permite ejecutar las diligencias y experticias fundamentales, para que en el menor tiempo posible puedan emitir una de las resoluciones contempladas en los artículos 38 y 217 del Código de Procedimiento Penal reformado, para lo cual remitirá nuevamente las directrices emitidas en un CD.

Respaldo de expedientes que se envían a los Juzgados

En varios despachos los Secretarios y Asistentes de Fiscales no obtienen copias certificadas de las principales actuaciones de las partes procesales que constan en los expedientes enviados a la Judicatura con el dictamen fiscal emitido por el representante de la Fiscalía, y en otros mantienen copias simples.

Mediante oficio circular 2171 de 24 de marzo de 2008, la Directora Nacional de Fiscalías y la Secretaria General emitieron directrices básicas para la primera fase de la simplificación, uniformidad y agilidad en el despacho de las causas a los Ministros Fiscales Distritales, en el que se señala, entre otros:

“...ARCHIVO DE DICTÁMENES.- Una vez concluida la instrucción fiscal, se obtiene copia certificada del expediente, se escribirá en la copia de la portada, con letra imprenta fácilmente legible, la clase de dictamen (acusatorio, abstentivo o mixto), a la copia del expediente se le anexará el dictamen con la fe de presentación correspondiente. Se guardarán en una caja de archivo que deberá llevar un membrete predefinido (Anexo 2) y estarán ordenados por número de expediente. A la copia del expediente se le agregarán todas las boletas y actuaciones posteriores, hasta que concluya el proceso ya sea por sobreseimiento, archivo del proceso o sentencia ejecutoriadas...”

La situación comentada obedece a la falta de supervisión de los Agentes Fiscales a los Secretarios y Asistentes de Fiscales en el seguimiento de las directrices y normas emanadas por la Directora de Actuación y Gestión Procesal.

Con memorando FGE-DAI-10-087 de 15 de septiembre de 2010, se comunicó los resultados parciales a la Directora de Actuación y Gestión Procesal. La analista 3, remitió copia del oficio circular 6787 de 16 de agosto de 2010, en la que la Directora recordó a los Fiscales Provinciales el cumplimiento de las obligaciones.

Conclusión

En varios despachos los Secretarios y Asistentes de Fiscales no obtienen copias certificadas de las principales actuaciones de las partes procesales que constan en los expedientes enviados a la Judicatura con el dictamen fiscal emitido por el representante de la Fiscalía, y otros mantienen copias simples.

Recomendaciones

A la Directora de Actuación y Gestión Procesal

10. Insistirá a los Fiscales Provinciales que ordenen a los Agentes Fiscales que verifiquen que los Secretarios y Asistentes Fiscales, previo a remitir los expedientes a la Judicatura, obtengan copias certificadas de las principales actuaciones de las partes procesales, documentación que se mantendrá en los archivos, de conformidad con la directriz emanada mediante oficio circular 2171 de 24 de marzo de 2008.

Actuaciones de la Fiscalía General del Estado a base de los informes de indicios de responsabilidad penal tramitados por la Contraloría General del Estado

El Director de Patrocinio, Recaudación y Coactivas (e) de la Contraloría General del Estado, mediante oficio 06659 DPRCDP de 14 de abril de 2010, remitió el detalle de los informes con indicios de responsabilidad penal, con datos del año de presentación, el número de informe asignado, la entidad perjudicada, y en algunos casos el estado de cada expediente así:

Año de Denuncia	No. de Informes Según oficio
2004	131
2005	114
2006	130
2007	142
2008	113
2009	267
Total	897

La Dirección de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado actualiza su base de datos con las boletas que recibe de las diferentes instituciones de la Función Judicial; sin embargo, al no ser considerada sujeto procesal, no siempre es notificada de las gestiones que se realizan en cada expediente, situación que no le permite contar con información real en determinado momento, obteniendo como resultado las diferencias encontradas al momento de cotejar la información relacionada a este examen especial.

Con oficio circular 07791 de 01 de diciembre de 2009, el Auditor General solicitó a los Fiscales Provinciales que dispongan a los Agentes Fiscales, comuniquen a la Auditoría Interna, sobre los expedientes aperturados a base de informes de indicios de responsabilidad penal emitidos por la Contraloría General del Estado, en documento impreso y por correo electrónico.

La información obtenida de los diferentes Agentes Fiscales a nivel nacional, y de la verificación física realizada en las provincias de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y El Oro, se comparó con los datos del sistema de información que dispone la Dirección de Patrocinio, Recaudación y Coactivas de la Contraloría General del Estado, obteniéndose como resultados que los Agentes Fiscales registraron 1.392 expedientes, desde el 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2009.

La diferencia de 495, con el total de 897 informes con indicios de responsabilidad penal, se debe entre otros, a que los Agentes Fiscales en algunos casos consideran procedente aperturar más expedientes por un informe; en otros casos, una vez analizados los informes presentados, acumulan en uno sólo.

A manera de ejemplo se cita: del informe DA3-0010-2007, el Agente Fiscal de Esmeraldas aperturó 72 expedientes; del informe DR1-2002-076, dos Agentes Fiscales de Guayas abrieron 2 y 3 expedientes, en su orden; por lo que no es posible comparar considerando el factor numérico.

A continuación se presenta el estado de los expedientes tramitados:

Expedientes aperturados en la FGE a base de Informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la CGE										
Año	Expedientes	Denuncias	Indagaciones Previas	Archivos	Desestimaciones	Instrucciones Fiscales	Dictámenes	Sobreseimientos	Llamamientos a Juicio	Sentencias
2004	325	-	29	187	90	2	-	10	3	4
2005	150	3	29	57	33	4	2	10	9	3
2006	145	4	77	3	14	25	1	6	12	3
2007	227	-	117	6	10	39	10	10	20	15
2008	172	-	75	2	12	28	13	13	19	10
2009	373	5	245	9	18	72	5	6	11	2
Totales	1.392	12	572	264	177	170	31	55	74	37
	100%	0,8%	41,1%	19,0%	12,7%	12,2%	2,2%	4,0%	5,3%	2,7%

Como se observa, de los 1.392 expedientes, 809 que representan el 58,1%, se encuentran en estado de archivos, desestimaciones, instrucciones fiscales, dictámenes, sobreseimientos, llamamientos a juicio y sentencias; y, el 0,8% se encuentra en la etapa de denuncia.

El 41,1% se encuentra en etapa de indagación previa de los cuales el 17,6% corresponde al 2009, y el 23,5% de los años 2004 al 2008, en algunos casos permanecen activos porque han sido revocados en etapas procesales, y los casos que no se habían despachado con oportunidad, se impulsaron en los años 2009 y 2010 por el incremento en el número de Agentes Fiscales, lo que permitió que avoquen

conocimiento y realicen varias diligencias que constan detalladas en los anexos del estado de los expedientes por provincias. A manera de ejemplo se cita algunos casos:

El Fiscal Cuarto de lo Penal del Guayas, Unidad Especializada en Delitos Financieros y Anticorrupción, con oficio 305-FPG-MOB de 12 de julio de 2010, respecto a la Indagación Previa 011-2004, señaló:

“... consta incorporado el informe No. DR1-017-1999, sobre un examen especial al análisis de las operaciones administrativas y financieras por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 15 de agosto de 1998, realizado por la Contraloría General del Estado, empero, pese a las irregularidades que se mencionan en el mismo, no se determinan indicios de responsabilidad penal, ni ningún otro tipo de responsabilidad.- Por este motivo, en impulso de fecha 14 de junio del 2010, el suscrito dispuso que la Contraloría General del Estado, aclare a esta Fiscalía, qué tipo de responsabilidades se han determinado en dicho informe...”

En el referido oficio se emitió similar pronunciamiento sobre la Indagación Previa 031-2005, seguida en contra de funcionarios del Hospital “Dr. Francisco de Icaza Bustamente”, en el que consta incorporado el informe DR1-0101-2006.

El Agente Fiscal de Bolívar mediante oficio 278-FGE-FP-B-AA, de 9 de julio de 2010, manifestó en relación a la Indagación Previa 11-2004, que se ha impulsado el proceso, solicitando a la Contraloría General del Estado con oficio 175-FGE-FB-G de 20 de abril de 2010, como una de las últimas actuaciones, que practique un examen técnico especial, para determinar el estado de las obras materia de la investigación y si las mismas han sido concluidas, insistiendo en el pedido con oficio 271-FGE-FP-B-AA, toda vez que revisado el expediente no se encuentra el informe del examen técnico especial requerido.

El Agente Fiscal de Delitos Tributarios y Aduaneros, F2, de Guayas, inició la indagación previa 04-2004, el 12 de enero de 2004, siendo una de las últimas acciones la realizada el 7 de julio de 2010, la solicitud de la fecha para la audiencia de formulación de cargos.

El Secretario de Fiscales de la provincia de Chimborazo, mediante correo electrónico de 9 de julio de 2010, informa que se inició la indagación previa 319-2006, el 8 de junio de 2006, se tomó versiones libres y al cumplir su periodo, octubre de 2008, asumió otro Fiscal de Misceláneos, quien el 21 de diciembre de 2009, se inhibió de conocer la causa y remitió el expediente al Agente Fiscal de Delitos Financieros, para que continúe la investigación por tratarse de un delito de peculado, quien a su vez devuelve el referido expediente el 26 de febrero de 2010, aduciendo que el hecho se inició antes de

la creación de la unidad. El 23 de marzo de 2010, con el ingreso del Agente Fiscal, encargado de Misceláneos, continúa con el proceso de investigación.

La Agente Fiscal Quinto, el Secretario de Fiscales y el Asistente de Fiscales, de Delitos Misceláneos de la Fiscalía Provincial del Guayas, en relación al expediente 07-05-09055, informan que se inició, la Indagación Previa 20-2010, el 25 de marzo de 2010; la última diligencia fue la petición a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Guayaquil, para que avoque conocimiento un Juez de Garantías Penales del Guayas, para que fije fecha y hora para la formulación de cargos, recayendo dicha causa en el Juzgado Séptimo de Garantías Penales, con el número 1272-2010.

El Fiscal Cuarto de lo Penal del Guayas, Unidad Especializada de Delitos Financieros y Anticorrupción, mediante oficio 305-FPG-MOB de 12 de julio de 2010, informó que en relación a la indagación previa 011-2004 avocaron conocimiento 7 fiscales, de la indagación previa 029-2006, 9 fiscales.

La Agente Fiscal de Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional de Pichincha, mediante correo electrónico del 8 de julio de 2010, informó que en esa unidad, que incluye delitos Aduaneros, desde mayo de 2008 a la fecha han sido asignados 7 fiscales.

El Agente Fiscal de Bolívar, mediante oficio 278-FGE-FP-B-AA de 9 de julio del 2010, informó que en relación a la indagación previa 11-2004 avocaron conocimiento 5 fiscales.

Con memorando FGE-DAI-10-076 de 17 de agosto de 2010, se solicitó al Director de Investigaciones que realice acciones encaminadas a determinar el trámite de los informes con indicios de responsabilidad penal que se encuentran reportados en el cuadro en el estado de denuncias, sin recibir respuesta.

El artículo 215 del Código de Procedimiento Penal en los incisos segundo y tercero establece:

“La indagación previa no podrá prolongarse por más de un año en los delitos sancionados con pena de prisión, ni por más de dos años en los delitos sancionados con pena de reclusión. Estos plazos se contarán desde la fecha en la cual el fiscal tuvo conocimiento del hecho.- Sin embargo, si llegaren a poder del fiscal elementos que le permitan imputar la autoría o participación en el delito a

persona determinada, iniciará la instrucción aunque el plazo hubiere fenecido, siempre que la acción penal no hubiere prescrito según las reglas generales”

El artículo 215 reformado del Código de Procedimiento Penal, publicado en Registro Oficial 555, de 24 de marzo de 2009, señala en el tercer y cuarto incisos:

“De no existir fundamentos para deducir la imputación, la indagación no podrá mantenerse abierta por más de un año, y transcurrido este plazo, el fiscal dispondrá el archivo provisional del expediente o solicitará al juez su archivo definitivo, según fuera el caso; este plazo se contará desde la fecha en la cual el fiscal dio inicio a la indagación previa.- Sin embargo, si llegaren a poder del Fiscal elementos que le permitan imputar la autoría o participación en el delito a persona determinada, iniciará la instrucción aunque el plazo hubiere fenecido, siempre que la acción penal no hubiere prescrito según las reglas generales”.

El Código de Directriz PP-ND-N-001-2009, establece en el numeral 2:

“...Todas las noticias de delito que lleguen a conocimiento del Fiscal deben ser atendidas por éste, sea iniciando una investigación o archivándolas provisionalmente, de lo último existirá la razón respectiva elaborada por el Secretario, previa disposición del Fiscal.- La aplicación irrestricta de la presente directriz ayudará a que tanto el Fiscal como su equipo de trabajo alcancen las metas trazadas por la Institución, así como la satisfacción que la ciudadanía requiere, evacuando de forma ágil y técnica las causas que a diario llegan a conocimiento de la Fiscalía General del Estado...”

La falta de impulso de los expedientes que se encuentran en la fase de indagación previa que no se despacharon con oportunidad, se debe a la alta rotación de los Agentes Fiscales, a la falta de personal misional que se viene incrementando desde el 2008, de un sistema automatizado de información, de formulación de actas de entrega recepción y de seguimiento y supervisión por parte de los Fiscales Provinciales.

Con memorando FGE-DAI-10-087 de 15 de septiembre de 2010, se comunicó los resultados parciales a la Directora de Actuación y Gestión Procesal. La Analista 3 con memorando 407-2010-FGE-DNAGP de 22 de septiembre de 2010, remitió una copia del oficio circular 2135 DNAGP-FGE, 20 de marzo de 2009, dirigido por la Directora de Actuación y Gestión Procesal a los Fiscales Provinciales, recordándoles la vigencia de los artículos 3 y 7 del Instructivo de Control y Evaluación Jurídica, emitido mediante Acuerdo Ministerial 062-MFG-2007 de 31 de octubre de 2007, que se refiere a la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las disposiciones por parte del personal y del monitoreo que debe realizar el Ministro Fiscal Distrital, en su orden.

Acciones tomadas

La Directora de Actuación y Gestión Procesal emitió la Directriz 0001 de 11 de mayo de 2010, en la que señala que la unidad de Descongestión de Casos deberá cumplir con:

1. Realizar las solicitudes de archivo provisional o definitivo y desestimaciones, de los casos ingresados hasta el año 2009, que por exceso de carga laboral no puedan despachar las fiscalías especializadas. Para lo cual cada Fiscalía deberá remitir los expedientes debidamente ordenados y depurados.
2. Informar mensualmente sus actuaciones dentro del formulario de datos estadísticos PPR.
3. Despachar las solicitudes de archivo provisional o definitivo y desestimaciones, que se remitieren desde el Archivo Central.

Adicionalmente, con oficio 4638-FGE-DAGP de 11 de junio de 2010, la Directora Nacional de Actuación y Gestión Procesal, remitió al Fiscal Provincial de Pichincha las Directrices para la Implementación del Modelo de Gestión.

Conclusiones

- La Fiscalía General del Estado en relación a los informes con indicios de responsabilidad penal presentados por la Contraloría General del Estado se desprende que de 1.392 expedientes, se encuentran en las fases de: denuncias 12, indagación previa 572, archivados 264, desestimados 177, instrucción fiscal 170, dictámenes 31, sobreseimientos 55, llamamiento a juicio 74; y, con sentencias 37.
- Respecto a los expedientes que se encuentran en la fase de indagación previa desde los años 2004 al 2008 que representan el 23,5%, no se despacharon con oportunidad debido a la alta rotación de los Agentes Fiscales, a la falta de personal que se viene incrementando desde el 2008, de un sistema automatizado de información, de formulación de actas de entrega recepción y de supervisión y seguimiento por parte de los Fiscales Provinciales.

Recomendaciones

Al Fiscal General del Estado

11. Imparta las directrices a fin de normar la estabilidad y rotación del personal misional, en el que considerará entre otros aspectos el impacto de los cambios para mejorar la productividad.

A la Directora de Actuación y Gestión Procesal

12. Insistirá a los Agentes Fiscales que una vez realizadas las actuaciones preprocesales y no reúnan los elementos para continuar el proceso penal, conforme el nuevo modelo de gestión apliquen las soluciones alternativas en los casos que la ley lo permita.
13. Insistirá a los Agentes Fiscales a nivel nacional que continúen impulsando las actuaciones judiciales que se detallan en los anexos por provincias.

A los Directores de Investigaciones y de Actuación y Gestión Procesal

14. Insistirán a los Secretarios de las unidades Fiscales Especializadas de Administración Pública, Fe Pública, Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional, Descongestión de Procesos y otros, que tienen a su cargo informes con indicios de responsabilidad penal remitidos por la Contraloría General del Estado, revisen los trámites que se encuentran en la fase de denuncia para que de ser procedente apliquen soluciones alternativas, en los casos que la ley lo permita e impulsen el trámite de los ingresados en el año 2009, cuya información se hará constar en el sistema.

Dra. Miriam Zabala de Mosquera
AUDITORA GENERAL