

Auditorías de Gestión en los Ministerios Públicos

DRA. MARÍA EUGENIA IRIBARREN | Fiscal de Cámara de Apelación de la 2ª Circunscripción Judicial de la Provincia de Santa Fe

myf

116



La afirmación del sistema acusatorio en los procedimientos penales de toda América Latina, con una nítida separación de los roles procesales, trajo aparejada la transformación fundamental de los Ministerios Públicos de la región, los que debieron adecuar tanto sus estructuras organizativas como las metodologías de trabajo a su rol fundamental.

En el proceso de modernización del que ninguna jurisdicción ha estado exento, se ha instalado cada vez con mayor convicción la necesidad de diseñar sistemas de control de la actuación de los órganos que los integran, para aportar mayor eficacia a la organización tanto como para dotar de ma-

yor transparencia al funcionamiento de sus estructuras.

Ya sea por decisión de sus autoridades en el marco de planes de transformación y modernización de algunos Ministerios Públicos,¹ reglamentariamente por sujeción a alguna norma legal de transparencia² o por mandato expreso de las propias leyes de organización como es el caso de Santa Fe, es que se han ido creando estructuras y sistemas para asegurar ese control, con mayor timidez en algunos casos o como parte fundamental de su propia estructura en otros.

Si bien hay provincias que llevan muchos años con procedimientos pena-

les acusatorios, paradójicamente los distritos que han emprendido en último término sus procesos de transformación, fueron los que pusieron mayor énfasis en establecer controles más profesionalizados sobre el rendimiento de los Fiscales y la estructura que los abarca; diferenciándolos claramente de las auditorías financieras o contables que entenderán respecto de la ejecución presupuestaria y la aplicación de sus recursos.

En nuestro país, Chubut es una de las provincias pioneras en esta materia. Con significativo esfuerzo, propuso objetivos claros para optimizar los resultados de la gestión y alcanzar determinados estándares de actuación³. En tanto que como veremos más adelante, nuestra provincia fue pionera al asumir en el año 2009 el desafío de establecer legislativamente la creación de un órgano interno de auditoría de gestión en la estructura del Ministerio Público de la Acusación.

Auditorías de Gestión

La auditoría de gestión, como cualquier tipo de auditoría, requiere de la recopilación y evaluación de información de la entidad de acuerdo a indi-

adores de medición. Éstos deben ser establecidos conforme los fines y objetivos trazados y consistir en un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva la información relacionada con las actividades a medir y que se desarrollan en la órbita del Ministerio Público.

Además, mediante este tipo de auditorías, puede examinarse y evaluarse la planificación, organización, dirección y control interno administrativo, a fin de determinar si se han alcanzado las metas propuestas. A su vez, la auditoría constituye una herramienta de control que contribuye a establecer una cultura de la disciplina en la organización y permite descubrir fallas o vulnerabilidades en las estructuras.

Es decir que, si bien cuenta con rasgos propios, diferentes de una auditoría contable, debe recurrirse igualmente a un conjunto de procedimientos lógicos y organizados⁴. El auditor debe cumplirlos para la recopilación de la información que necesita para emitir su opinión final, variando los procedimientos e indicadores de acuerdo a las características de cada organización y de las metas propuestas, observando los estándares generales propios del tipo de organización de que se trata.

La información siempre debe obtenerse y evaluarse de manera objetiva. El auditor debe realizar su trabajo con una actitud de independencia aún cuando se trate de una auditoría interna, para poder determinar el grado de precisión entre los hechos que ocurren en la realidad y los informes que se han elaborado después de haber sucedido tales hechos.

Luego de recopilar la información, debe realizar una evaluación y un informe de los acontecimientos revisados. Para ello debe ajustarse a pautas previamente establecidas de manera general, que deben fijarse respetando los principios que surjan de la normativa aplicable (la Constitución, los Tratados Internacionales, las leyes de procedimiento y organización, reglamentos internos, protocolos, manuales de procedimientos, y otras disposiciones establecidas por los órganos de gobierno, etc.)

Indicadores de medición

Sin lugar a dudas, definir los indicadores en relación a las metas institucionales, y luego identificar las variables que van a considerarse, es el principal desafío del Auditor de Gestión en los

Ministerios Públicos.

La protección a las víctimas del delito y la garantía de los derechos de los imputados, son ejes que no pueden faltar en el análisis a realizar, en tanto que la tramitación de casos, la atención de víctimas y otros usuarios como el nivel de resolución de casos, son parámetros que en la mayoría de las organizaciones de este tipo consideran necesario medir y auditar.

Pueden recurrirse también a indicadores específicos de calidad, de transparencia, de nivel de satisfacción, etc. o trabajarse parcialmente sobre metas y objetivos cuantificables, calificables o estandarizables.

En Chile, por ejemplo, donde la Fiscalía Nacional ha creado la «División de Estudios Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión», que tiene por objeto asesorar al Fiscal Nacional en lo relacionado al desarrollo de la gestión, mediante la evaluación y control del quehacer institucional, cuenta con un equipo interdisciplinario de funcionarios con perfiles profesionales y técnicos asociados a la ingeniería, estadística y al derecho. Le corresponde elaborar informes periódicos de gestión, procesando la información provenien-

te del sistema informático de apoyo a los fiscales. A su vez Propone e implementa indicadores que permitan medir la gestión administrativa y procesal de las fiscalías. Entre los que se ha establecido recientemente el análisis de los informes que elaboran y remiten las policías a las Fiscalías para conocer la calidad de fuente principal de información, como también la de elaborar y difundir una tasa de esclarecimiento.

También debe establecerse claramente la metodología a emplear para efectuar las mediciones, que puede ser variable y dependerá del tipo de información que se quiere obtener, ya que podrá surgir de los registros informáticos internos, de encuestas específicas, de inspecciones territoriales o temáticas, de información de otras oficinas ajenas al Ministerio Público como las oficinas de Gestión Judicial, etc.

Auditoría de Gestión en Santa Fe

En la provincia de Santa Fe, se fijaron en la ley 13.013 algunos objetivos y pautas estructurales de organización del Ministerio Público de la Acusación. Se dejaron para el órgano de gobierno los demás aspectos que permitan a la organización adaptarse a los cambios

que reclamen los procesos sociales y la propia impronta del Fiscal General que deba enfrentarlas. Claramente se pretendió sentar las bases de una organización moderna, eficaz y eficiente.

La misma ley de creación del Ministerio de la Acusación, previó a la Auditoría General de Gestión como uno de los órganos de apoyo a la gestión que lo integran, encargado de «velar por el correcto funcionamiento de todos los órganos fiscales, a fin de asegurar la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de la actividad fiscal».

Esta previsión normativa, replicada actualmente en la provincia de Jujuy⁵, además de resultar novedosa al haberse reconocido la necesidad de contar con una estructura interna de control en su base legislativa fundacional -en la propia génesis de las nuevas Fiscalías-, pone esta labor en manos de un órgano específico, jerarquizado y con autonomía inclusive del propio Fiscal General.

Su función se encuentra claramente diferenciada de la auditoría financiera, ya que le es ajeno el control de los recursos y de la ejecución presupuestaria que efectúa la Administración General del Ministerio Público, habiénd-

dose delegado sus controles y fiscalización al Tribunal de Cuentas como auditor externo (art. 66 ley 13.013).

Si bien en el mensaje de elevación del proyecto legislativo no se hace ninguna referencia específica al carácter y rol del Auditor de Gestión, ni se brindan mayores especificaciones sobre sus funciones o el fundamento de su creación, claramente se previó a la Auditoría General de Gestión como un órgano político.⁶

El Auditor, quien es designado por el Poder Ejecutivo previo concurso de oposición y antecedentes, con acuerdo de la Asamblea Legislativa, tiene un plazo limitado de 6 años de duración en su cargo, al igual que los órganos políticos de gobierno, el Fiscal General y los Fiscales Regionales, a quienes se impuso una limitación de la temporalidad de sus cargos como equilibrio republicano al significativo poder que ostentan su jerarquías, y también se le asignó para su remuneración, la misma categoría presupuestaria que a los Fiscales Regionales.

Como señalamos anteriormente, en toda auditoría resulta un requisito fundamental para emitir opinión sobre los aspectos auditados, la objetivi-

dad de quien se encuentra a cargo, en tanto que si bien en el diseño presentado se encuentra dentro de la órbita de la Fiscalía General, por lo que se trata de una auditoría interna, se lo ha dotado de suficiente autonomía para ejercerlo independientemente.

Se establece que tiene total autonomía para su organización y para fijar criterios de controles y verificaciones, contando con atribuciones para requerir informes a cualquier funcionario del Ministerio Público, hacer inspecciones o verificaciones, tomar declaraciones testimoniales y ordenar informes técnicos. No obstante ello es al Fiscal General a quien la norma encarga reglamentar «todos los aspectos que permitan el mejor funcionamiento de la Auditoría», lo que podría dar lugar a una interferencia que lo desnaturalice, lo cual no ha ocurrido en la práctica ya que hasta el momento el Fiscal General ha dictado normas generales ante la falta de cobertura del cargo.⁷

Ente las funciones que la ley le ha impuesto al Auditor de Gestión, pueden reconocerse 3 tipos:

1) Control de la observancia de la ley de los Fiscales. Debe comprobar el funcionamiento de todos los despa-

chos fiscales, en todo lo que hace a la observancia de la ley. En tal sentido debe poner especial énfasis en la observancia de los principios que rigen la institución y el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y las Leyes; sin perder de vista la vigencia de los derechos humanos, el acceso a la justicia, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el especial tratamiento a las mujeres víctimas de violencia, etc., como el cumplimiento de los plazos y de las instrucciones generales de la Fiscalía General.

2) Disciplinarias. Debe intervenir en todas las denuncias y quejas por faltas disciplinarias efectuadas contra los fiscales. En ese rol le corresponde practicar la investigación de los hechos, formular los cargos administrativos o disponer en su caso el archivo. Y particularmente, en los caso de faltas graves (las que conllevan las sanciones de suspensión y de destitución) le corresponde cumplir la función de acusador ante el Tribunal de Disciplina.

3) Evaluación del desempeño de los órganos Fiscales. Debe definir los indicadores y estándares de desempeño de los órganos fiscales, y evaluar su desempeño. También debe en este sentido identificar las buenas y malas prácti-

cas de actuación. Corresponde aclarar que esta función es respecto de los órganos Fiscales, no así a los Fiscales individualmente, los que son evaluados en términos de idoneidad y eficiencia anualmente por el Fiscal General, a quien corresponde reglamentar los métodos de evaluación de desempeño fijando criterios y estándares objetivos.

También se prevé como función, la de informar periódicamente al Fiscal General los aspectos más importantes de sus comprobaciones. Pero ésta debe entenderse más que como una función, como una obligación emergente de su propio rol.

Lamentablemente, este órgano, que resulta fundamental en la propia estructura tal como fue diseñada, no pudo ser implementado hasta el momento, y difícilmente lo sea mientras subsista el período de vigencia de la primera Fiscalía General de la Provincia. Es así como se vio frustrada la oportunidad histórica de poner en marcha desde su inicio al Ministerio Público de la Acusación –tal como se concibió al nuevo Sistema de Enjuiciamiento Penal–, acompañado de un adecuado control del cumplimiento de sus metas y de los estándares propuestos. Ello hubiese brindado las herramientas para des-

cartar las malas prácticas que pudieran viciar su desempeño, a medida que las mismas hubiesen surgido y mucho antes de que pudieran imponerse como prácticas habituales. Todo ello, a fin de que sus bases pudieran asentarse plenamente en los principios y objetivos bajo los cuales fue diseñado. ■

CITA

¹ En la justicia Nacional como en la provincia de Córdoba, que cuentan con un diseño organizacional adaptado a un sistema procesal más antiguo, se han propuesto planes de Modernización y reorganización de sus Ministerios, aspirando a contar con herramientas concretas de transparencia, como el uso de indicadores de gestión y control de calidad (Resol. FG N°1/15 del Ministerio Público Fiscal de Córdoba – Res. PGN 1042/13 Ministerio Público Fiscal de la Nación) o la creación en Formosa de la Unidad Fiscal de Seguimiento de Causas, por acuerdo 2781 punto 4° STJ 27/11/13.

² Como el artículo 32 de La ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal de Neuquén.

³ En el Manual de Organización del Ministerio Público Fiscal, se encuentra prevista la Dirección de Planificación, Control de Gestión y Sistemas de Información que se rige por el

Anexo I de la Resolución N° 90/13 PG. Las Fiscalías cuentan con un sistema de Gestión de Casos (Coiron) que provee de datos estadísticos desde su origen.

⁴ Las auditorías Públicas deben regirse por las «Normas mínimas de auditoría interna gubernamental» de la Sindicatura General de la Provincia. Res. SIGEP 13/09 y las «Normas de Auditoría Interna Gubernamental» de la Sindicatura General de la Nación Res 152/2002-SGN.

⁵ Art. 26 Ley pcial. 5895 de creación y organización del Ministerio Público de la Acusación puesto en funcionamiento en Mayo de 2016.

⁶ Mensaje del Poder ejecutivo N° 3564 del 2 de Febrero de 2009.

⁷ Res. Fisc. Gral. N° 10/2012 que establece la estructura orgánica del MPA y 92/2014 que reglamenta el sistema de Auditorías ad-hoc.