

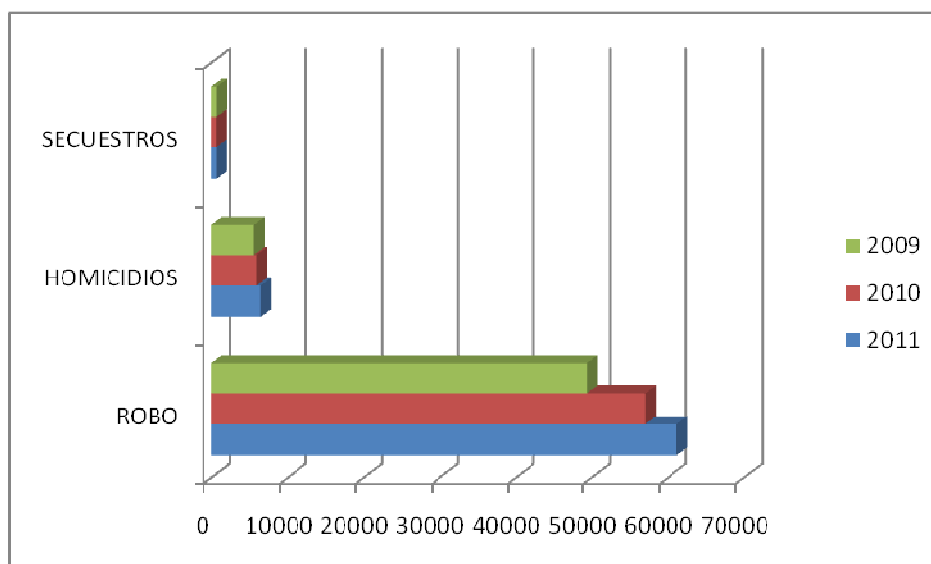
## LA INVESTIGACIÓN PENAL DE DELITOS DE CIERTA COMPLEJIDAD EN EL SISTEMA PENAL GUATEMALTECO

Elvyn Díaz

### I. INTRODUCCIÓN

En Guatemala, los índices delincuenciales se han duplicado en los últimos quince años, lo que ha incidido en que el país atraviese por una grave crisis de seguridad. Se estima que en el período posterior a los Acuerdos de Paz (1996-2011), se ha pasado de 19 muertes por cada 100,000 habitantes en 1996 a una tasa de 49 muertes por cada 100,000 habitantes en el año 2010. Según revelan algunas encuestas, la preocupación central de las personas se concentra en la inseguridad ciudadana (60%), frente a otros fenómenos importantes que aquejan a la población guatemalteca: salud (6%); desempleo (20%); Costo de la vida (10%); y falta de oportunidades para la educación (5%).

Respecto a otros fenómenos criminales que alcanzan cierto nivel de relevancia social, dado que afectan bienes jurídicos fundamentales tales como la libertad, seguridad e integridad de la persona, se encuentran los secuestros. Según datos del Ministerio Público, durante los tres pasados años (2009 – 2011), se reportan un total de 2026 secuestros a nivel nacional. En cuanto a delitos que afectan el patrimonio de las personas, que también son parte de la demanda social, durante el período citado se reportaron 167,745 robos.



Fuente: Datos obtenidos de Estadísticas del MP y PNC

El fenómeno de la impunidad, es decir la ausencia de una sanción penal a un crimen cometido, constituye una de las preocupaciones y reclamos centrales de la sociedad Guatemalteca. El incremento constante de la violencia, expresada en el aumento del fenómeno delictivo, incide directamente en la inseguridad ciudadana, que adquiere mayor importancia en la medida también en que el sistema de justicia (policía, fiscales y jueces), responde en forma deficiente a los niveles de violencia existente.

Resulta importante resaltar que el incremento de la impunidad provoca crisis del régimen de legalidad, lo que implica un incentivo para la comisión de hechos violentos y en forma paralela, el incremento de mecanismos, normalmente de contenido violento, para responder a los conflictos sociales. De esta forma, el nivel de impunidad adquiere un factor de alto riesgo para provocar un crecimiento en espiral de la violencia y un descreimiento profundo de la ley y en las instituciones llamadas a hacerla cumplir (Policía Nacional Civil, Ministerio Público y Judicatura).

Para comprender en mejor medida las dimensiones de la impunidad, resulta importante aclarar un factor recurrente en todo sistema penal: la impunidad es un fenómeno estructural y “natural” de cualquier sistema de justicia. Esto es, no todo hecho delictivo es susceptible de ser tratado por la justicia, y por lo tanto, que su autor reciba una sanción punitiva como respuesta. La pregunta clave a responder estriba entonces en ¿qué tipo y niveles de impunidad estamos dispuestos a soportar?, lo cual nos permita, al menos, mantener la credibilidad en la ley y al mismo tiempo, evitar que las personas recurran a mecanismos violentos para la solución de los conflictos sociales.

De acuerdo con las Memorias de Labores del Ministerio Público (2000 – 2010), de cada cien casos que ingresan al Ministerio Público, la respuesta promedio oscila entre el 7 y el 12%. La impunidad es aún mayor en los delitos graves: en el caso de los homicidios, investigaciones recientes estiman que la tasa de efectividad es de aproximadamente 8% de los casos que ingresados; en el de las violaciones, las condenas penales representan solamente el 2.7% de los casos ingresados al sistema; y en los delitos de evasión fiscal, aproximadamente un 96% de los casos ingresados quedan en la impunidad. En suma, la impunidad en Guatemala alcanza niveles alarmantes en todos los delitos, principalmente en los de mayor connotación social.

## **II. LA RESPUESTA ESTATAL A LA PROBLEMÁTICA**

### **1. Marco Normativo de la investigación Criminal y la Persecución penal**

La Constitución Política de la República plantea un modelo procesal penal caracterizado por la existencia de derechos y garantías fundamentales durante la investigación criminal: por ejemplo, el artículo 8 establece el derecho a contar con una defensa técnica; el artículo 12 la garantía del debido proceso y a ser juzgado por un juez natural; y en el artículo 16 del derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo. Así mismo los artículos 203 y 251 de la Constitución

contemplan un modelo acusatorio, donde las funciones de investigación y juzgamiento están perfectamente separadas.

En cuanto a la legislación ordinaria, durante los últimos cinco años el Congreso de la República ha aprobado una serie de leyes, que buscan hacer más eficiente la persecución y sanción de los delitos, principalmente aquellos en los que participan grupos de criminalidad organizada. Entre las leyes más importantes se encuentran:

- *Decreto 71-95, Ley de la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación.* Si bien dicha institución no constituye un cuerpo de investigación criminal, es una dependencia responsable de realizar inteligencia civil para apoyar en la prevención y combate de los grupos de crimen organizado.
- *Decreto 21-2006, Ley Contra la Delincuencia Organizada,* que tipifica delitos de asociaciones ilícitas y conspiración para delinquir, y permite utilizar métodos especiales de investigación, tales como la escuchas telefónicas, los agentes encubiertos, entregas vigiladas y asimismo el empleo de testigos colaboradores, con el fin de perseguir y juzgar a los grupos de crimen organizado.
- *Decreto 32-2006, Ley de Creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF),* mediante la cual se crea una institución autónoma para realizar los exámenes y análisis forenses sobre las evidencias recopiladas en escenas del crimen y allanamientos efectuados por fuerzas policiales y fiscales.
- *Decreto 22-2008, Ley Contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.* Mediante el decreto aprobado se crea los tipos penales de femicidio y violencia contra la mujer, así como disposiciones especiales para la investigación, persecución y el juzgamiento de tales delitos.
- *Decreto 9-2009, Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.* Que reforma el Código Penal para tipificar de mejor forma los delitos relacionados con la violencia sexual y trata de personas.
- *Decreto 15-2009, Ley de Armas y Municiones,* la que contiene diversos delitos en relación al tráfico, fabricación y portación ilegal de armas de fuego.
- *Decreto 55-2010, Ley de Extinción Dominio,* la que tiene por objeto regular la identificación, localización, recuperación, repatriación de los bienes y la extinción de los derechos relativos al dominio de los mismos, así como de las ganancias, frutos, productos, rendimientos o permutas de origen o procedencia ilícita o delictiva, a favor del Estado

## 2. Aumento de presupuesto para las instituciones encargadas de la investigación y persecución penal

A pesar de que Guatemala cuenta con una de las cargas tributarias más baja de América Latina, lo que se traduce en presupuestos estatales cortos, en los últimos años el Ministerio Público ha tenido aumentos presupuestarios progresivos, sin que ello se haya traducido en mejora en la gestión y la efectividad de las investigaciones y casos resueltos. Del año 2003 al 2011, el MP recibió un aumento de 46.29 %, lo que en términos absolutos significa ingresos de 52 a 76 millones de dólares. Sin embargo, de acuerdo a la siguiente tabla, el presupuesto del 2011 es menor al del 2007, siendo paradójicamente el año en que la institución contó con más recursos presupuestarios pero con la menor tasa de resolución.

INSTITUCION	2003	2007	2011	Aumento 2003 – 2011	% de aumento
Organismo Judicial	91,795,267	122,597,068	135,265,771	43,470,504	47.36%
Ministerio Público	51,925,674	82,875,096	75,962,733	24,037,059	46.29%
Defensa Pública	7,447,224	12,905,696	15,328,992	7,881,768	105.83%
Policía Nacional Civil	172,413,218	221,429,850	287,114,742	114,701,524	66.53%
INACIF		5,208,333	11,975,155	6,766,822	130%

*Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República*

## 3. Creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Con fecha 12 de diciembre de 2006, el Estado de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas suscribieron un convenio para instalar en Guatemala una Comisión Internacional Contra la Impunidad. Dicho convenio fue ratificado por el Congreso de la República el 1 de agosto de 2007, con lo cual se instaló en el país en septiembre de ese mismo año la CICIG.

La CICIG es un ente conformado por expertos en materia de investigación criminal y persecución penal. Su mandato es colaborar con el Estado de Guatemala para enfrentar Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), grupos de criminalidad organizada con la capacidad de generar impunidad en sus acciones, a través de la amenaza de operadores de justicia, la corrupción, la pérdida de evidencia y otras formas de obstrucción de justicia. El mandato de la CICIG incluye la colaboración con el Estado de Guatemala:

- Determinar la existencia de los CIACS, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores
- Colaborar en la desarticulación de los CIACS y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes.
- Recomendar la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.

### **III. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PENAL**

#### **1. El sistema de investigación criminal**

La investigación penal o criminal es el proceso sistemático por medio del cual se lleva a cabo la recopilación, análisis y sistematización de información sobre un hecho delictivo, que permita identificar a los presuntos responsables de los delitos. En tanto que el sistema de investigación criminal es el conjunto de instituciones, leyes y procesos. Las tres instituciones que conforman dicho sistema son:

- *La Policía Nacional Civil (PNC)*, cuyas funciones de investigación criminal son las de recopilar los elementos probatorios, indicios y evidencias que permitan identificar a los responsables de los delitos, elaborar las hipótesis de investigación para cada caso y auxiliar al Ministerio Público en las actividades relacionadas con la investigación.
- *El Ministerio Público*, que dirige jurídicamente la investigación y autoriza la aplicación de algunas diligencias especiales de investigación.
- *El INACIF*, que realiza los peritajes y análisis forenses sobre las evidencias recopiladas por la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público, así como las necropsias.

#### **2. El modelo policial de investigación criminal y problemática**

En el caso de Guatemala, se cuenta con un modelo policial tradicional, en el que se reúnen las funciones de prevención del delito e investigación criminal en el mismo cuerpo policial. No obstante, en materia de investigación criminal la PNC adolece de deficiencias presupuestarias, de formación y especialización, así como de infiltración del crimen organizado en su estructura de investigación. Los principales problemas son:

- *Escasos recursos financieros, materiales y humanos.* La PNC destina muy pocos recursos a la investigación criminal. Del presupuesto asignado para el 2009, que asciende a US\$ 533, 763,078 solamente se asignaron US\$ 1,112,048 a tareas específicas de investigación criminal, representando el 0.21% del presupuesto (respecto a gastos de inversión). Cabe decir que dicha situación no ha variado en los siguientes años (2010 y 2011) y ha incidido en que se carezca de los equipos básicos para realizar investigaciones, así como los recursos humanos, que del total de miembros de la PNC solamente el 5% está asignado a tareas de investigación criminal.
- *Débil formación profesional.* La formación de investigadores de la PNC dura entre uno y tres meses, lo cual evidentemente es insuficiente para una adecuada preparación en tareas tan complejas como la investigación de delitos. Asimismo, la inexistencia de una carrera profesional de investigación.
- *Infiltración de crimen organizado.* El involucramiento de miembros de la PNC en actividades criminales ha sido ampliamente demostrado por los medios de comunicación, así como por los informes de organizaciones de la sociedad civil organizada. Miembros de los cuerpos de investigación han estado involucrados como responsables en algunos de los homicidios que han conmocionado al país.
- *Ausencia de coordinación Interinstitucional.* Uno de los problemas más señalados en diversos informes lo represente la falta de coordinación entre el Ministerio Público y la PNC, algo que ha sido evidenciado desde los primeros análisis de la investigación criminal y que hasta la fecha, pese a varios esfuerzos, convenios, manuales y diversas iniciativas, no la logrado mejorar en forma efectiva.

Ante dicha problemática, uno de los desafíos del Estado de Guatemala es avanzar en la creación de una Policía de Investigación Criminal Especializada, con un sistema de formación y carrera profesional específico, una estructura flexible, recursos materiales, financieros y humanos suficientes, así como con sistemas de selección y depuración efectivos, dado que es la única manera de construir un sistema eficiente de investigación criminal que reduzca los índices de impunidad.

### **3. Desarrollo institucional del Ministerio Público**

#### **3.1 Desarrollo profesional**

La función fiscal, es decir el ejercicio de la persecución penal, es realizada por los fiscales (Fiscal General, fiscales de distrito, sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales), quienes son el capital humano más importante de la institución. Su estabilidad y profesionalidad es clave para el buen

desempeño institucional contra la impunidad. Para garantizar estos elementos es básico contar con la carrera fiscal, evaluación del desempeño y el régimen disciplinario.

La Carrera Fiscal constituye una de las deficiencias básicas de la institución. La normativa del MP contempla mecanismos básicos para el ingreso de los fiscales: convocatorias públicas, análisis de currícula, jurado para evaluación y posibilidad de objetar a candidatos en las listas. Estos mecanismos resultan positivos para garantizar la transparencia del proceso, sin embargo, existen “severas críticas por parte de los aspirantes que se han sometido a todas las pruebas previo a ingresar al Ministerio Público”, ya que entre la finalización de las mismas y el nombramiento existe un largo período de tiempo en el cual carecen de cualquier tipo de información respecto de su situación y desconocen finalmente los criterios para el otorgamiento de las plazas.

El régimen disciplinario constituye un mecanismo importante dentro de la carrera fiscal y control profesional de los fiscales. Está regulado en la ley orgánica y por el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo. La ausencia de sistema de clasificación de las faltas para aplicar determinadas sanciones, la ausencia dentro del catálogo de faltas de acciones graves que afectan el desempeño efectivo de los fiscales y el burocratismo para la toma de decisiones, constituyen los principales problemas del régimen disciplinario.

Otro de los elementos de importancia, lo constituye la evaluación de desempeño de las fiscalías. A partir del año 2009 se iniciaron los esfuerzos, mediante apoyo de la cooperación internacional, de construir un mecanismo permitiera medir el desempeño cada fiscal, con el fin de identificar principales debilidades en la función fiscal y brindar información para la toma de decisiones respecto a la carrera profesional. Si bien hay avances en la materia, el desafío consiste en institucionalizarlo, dado que aún funciona con apoyo de la cooperación internacional.

### **3.2 Organización funcional deficiente**

Luego de varios años de reforma judicial (1994-2011), ha quedado instalado en los distintos sectores sociales la importancia que tiene el Ministerio Público para enfrentar el fenómeno de la impunidad y por lo tanto, el deber que tiene hacia las víctimas para garantizar al menos su acceso a la justicia.

En estos años, se han desarrollado diferentes acciones de organización y gestión de casos dentro del Ministerio Público: unidades de atención permanente, instancias especializadas para solucionar casos de bajo impacto social, fiscalías especializadas por tipo de delito, víctima y acusados. Los resultados han sido los mismos: bajas tasas de resolución de casos. El problema central radica en que no se ha desmontado en forma contundente la organización inicial de las fiscalías, trasladada durante la primera etapa de la reforma judicial de los juzgados de instrucción propios del sistema inquisitivo. En términos generales, los fiscales continúan haciendo su trabajo recibiendo casos en su unidad equitativamente, conforman un expediente y lo tramitan ante los tribunales de justicia.

La problemática de la gestión de fiscalías no es un problema menor. Se trata en principio de dotar de racionalidad a la utilización de recursos humanos y materiales para la obtención de los objetivos institucionales. En el caso del Ministerio Público, el incremento de la tasa de efectividad de casos resueltos con los mismos recursos humanos y materiales.

### **3.3 Otros factores que obstaculizan la investigación y persecución**

Los problemas estructurales en la investigación de delitos complejos, se atribuye entre otros factores a: No en todos los casos existe un adecuado manejo de la escena del crimen; Mala utilización o subutilización de la prueba científica; Excesiva formalización de la investigación criminal; Ausencia de criterios y de sistemas de información para la conexión de casos referidos a autor o modo de realización; Selección arbitraria de casos; y solicitudes inadecuadas de protección a testigos y víctimas.

Asimismo, otro problema estructural lo constituye la debilidad en el posicionamiento del Ministerio Público ante la sociedad guatemalteca y la propia institucionalidad del Estado. Respecto al levantamiento de información útil para la investigación y persecución penal hay una debilidad evidente. Si bien la normativa procesal penal preceptúa el poder coercitivo que posee el fiscal para la obtención de información, siempre con el debido control jurisdiccional y respeto a las garantías, el acceso a tal información pública o privada, se ha desarrollado mediante procedimientos burocráticos que entorpecen y atrasan la investigación penal.

## **IV. BUENAS PRÁCTICAS**

### **1. Reorganización y gestión de fiscalías**

El plan estratégico del Ministerio Público (2011-2014) contempla la transformación del modelo de gestión fiscal que cumpla con:

- Generar capacidades para seleccionar desde el inicio de su trámite aquellos casos que no son competencia del Ministerio Público y también en los que, por la información presentada por el denunciante, se estima que será prácticamente imposible su resolución.
- Proveer las condiciones organizativas para la solución de aquellos casos que pueden resolverse por vías alternativas contempladas en la legislación, sin necesidad de invertir recursos humanos y materiales en investigación, a través de acuerdos entre las partes.
- Distribución del trabajo según funciones en cadena, lo que implica crear unidades dentro de cada fiscalía que permitan la especialización en conducción de la investigación y litigación ante los tribunales.



Para el cumplimiento de estos objetivos se ha diseñado un modelo de gestión fiscal por unidades de trabajo siguientes:

- *Unidad de Atención Integral.* Responsable de recepción de denuncias, selección de aquellas que deberán ser desestimadas por no ser competencia del Ministerio Público o bien resulta imposible iniciar investigaciones. Además de esta responsabilidad, asume la atención a las víctimas en crisis por efectos delito y traslada los casos que serán atendidos a las fiscalías y unidades específicas para continuar la investigación y solución.
- *Unidad de Decisión Temprana.* Asume la solución de casos de poco impacto social e interviene entre las partes en conflicto para resolver los conflictos a través de la conciliación.
- *Unidad de Flagrancias.* Interviene en aquellos casos en que existen detenidos por la policía por haber sido capturados durante la comisión de un hecho delictivo. Asumen la responsabilidad de intentar solucionar el caso en forma inmediata ante los juzgados de turno y conduce la investigación para obtener sentencias condenatorias.
- *Unidad de Investigación.* Realiza la investigación para aquellas denuncias sin detenido y remitidos por la unidad de Atención Integral. Coordina sus actividades de investigación con la policía y la dirección de investigaciones criminalísticas del Ministerio Público. Además formula los requerimientos de servicios forenses para la investigación penal.
- *Unidad de Litigación.* Realiza las acciones de litigación ante los tribunales, tanto de audiencias preparatorias del debate, solicitadas por las unidades de investigación, decisión temprana y flagrancias.
- *Unidad de Enlace.* Realiza evaluaciones de fenómenos delictivos determinados en base a las denuncias presentadas, para desarrollar persecuciones penales estratégicas, esto es detecciones de bandas delictivas que operan en determinados territorios, modos de realización del fenómeno criminal y detección de casos paradigmáticos.

La implementación de este modelo de organización fiscal significa un cambio profundo en las prácticas tradicionales de los fiscales, lo cual requiere procesos de capacitación, evaluación y coordinación entre los equipos de trabajo.

Hasta septiembre del año 2011, el modelo se tiene implementado en diferentes fiscalías del país, según análisis de prioridades establecidas por la voluntad de implementación por parte de los fiscales, volumen de casos, capacidades de respuesta para el acompañamiento y factibilidad de implementación: Quetzaltenango, Fiscalía Metropolitana de Ciudad Guatemala, Villa Nueva, Mixco, Huehuetenango, Fiscalía de la Vida y Fiscalía de la Mujer. Los resultados preliminares

revelan que la implementación del modelo de gestión fiscal, contribuye en forma considerable al cambio de métodos de trabajo y al incremento en la tasa de efectividad de las fiscalías.

El nuevo modelo de trabajo ha permitido que la mayor fuente de recursos humanos se pueda concentrar para la investigación y persecución de delitos más graves o de connotación social. También, ha logrado transitar de una metodología de investigación burocrática a una flexible, que mediante un modelo de gerencia de la investigación se han contemplado la conformación de equipos especializados y multidisciplinarios, a efecto de romper con el paradigma tradicional de investigar casos individuales y brindar respuesta inmediata al crimen cometido.

## **2. Análisis criminal**

A través del acuerdo número 48-2009, se crea la Unidad de Análisis como la responsable de recopilar, organizar, analizar y producir información criminal, y apoyar a las diferentes fiscalías y otras Unidades de la institución, con el fin de orientar estratégicamente, y en casos concretos, el ejercicio de la persecución penal.

La Unidad de Análisis depende funcional y administrativamente de la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, no obstante, puede designar la coordinación de dicho ente a alguna de las Secretarías de la institución. Entre sus principales funciones están la de garantizar y administrar las fuentes de información, auxiliar a fiscales en casos concretos sobre análisis criminal e interpretar los fenómenos criminales nacionales e internacionales.

De esa cuenta, la unidad se integra por tres secciones. La sección de producción de información, que es la responsable de levantar y sistematizar información de las instituciones públicas para el análisis de los fenómenos criminales; La sección de evaluación y análisis de casos, que es la responsable de sistematizar y analizar la información producida en los expedientes de investigación enviadas por las fiscalías, a efecto de recomendar la conexión de casos, la concentración de causas penales que se encuentren en diferentes fiscalías y la realización de diligencias de investigación necesarias para tal efecto; La sección de análisis del fenómeno criminal, que es la responsable de elaborar mapeos delincuenciales que permita la identificación de estructuras y mercados criminales, con el fin de formular propuestas de persecución penal estratégica.

El plan estratégico 2011 – 2014 de la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, contempla como un eje la persecución penal estratégica y en ese apartado uno de los objetivos trascendentales es el fortalecimiento de la Unidad de Análisis con sistemas de información interconectados con otras instancias de seguridad y justicia.

Para ello, el Ministerio Público en el primer año de la actual administración ha celebrados convenios de cooperación interinstitucional con instituciones públicas que puedan proporcionar de forma más ágil y expedita la información que sistematizan en sus bases de datos.

### **3. Persecución Penal Estratégica**

La persecución penal estratégica se ha concebido como la orientación que busca integrar el trabajo de las fiscalías en el marco de una estrategia global de comprensión de los fenómenos criminales. Esto implica la incorporación del eje de planeación para el desarrollo del trabajo, cuya base esencial es el análisis criminal. Esta visión de persecución delictual opera sobre la base de una transformación del paradigma tradicional (basada en casos individuales) a un enfoque que se orienta en el conocimiento de los fenómenos criminales que más continuidad y suscitación tienen en una localidad determinada.

La lógica de actuación tradicional de las fiscalías, se encuentra regida por la respuesta de un caso individual (generalmente aislado), lo que significa que cada caso sea trabajado retraídamente y sin contextualización. La transformación del paradigma tradicional de persecución penal, supone la transformación de una persecución reactiva por una proactiva, con objetivos políticos criminales claros y estratégicos sobre la respuesta a la criminalidad.

Uno de los objetivos es adecuar la respuesta del Ministerio Público a los problemas delictuales y necesidades reales, es decir, que se busca estudiar y alcanzar una comprensión más compleja de la realidad del conjunto de los delitos que se cometen en una determinada localidad, para identificar los problemas que generan la ocurrencia de hechos criminales y con ello diseñar estrategias para proveer una respuesta, y también para orientar las facultades, insumos y recursos de la fiscalía hacia la estrategia definida.