

**INFORME SOBRE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
NUEVO MODELO DE
ORGANIZACIÓN DE LAS
FISCALÍAS EN GUATEMALA**

LETICIA LORENZO

III.2.	Algunos inconvenientes identificados	48
III.2.1.	El seguimiento. Formato de trabajo del Comité Gerencial de Implementación	48
III.2.2.	La coordinación entre Unidades.....	49
III.2.3.	La gestión administrativa	51
III.2.4.	Las resistencias de los operadores diarios	51
III.2.5.	La coordinación con el resto de las instituciones del sistema.....	52
III.2.6.	La capacitación para el modelo	53
IV.	Conclusiones y recomendaciones.....	54

INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LAS FISCALÍAS EN GUATEMALA

LETICIA LORENZO*

I. CONTEXTO

I.1. Contenido del informe

El presente informe tiene como objetivo presentar los cambios dados en el Ministerio Público de la República de Guatemala, a partir de la introducción de un nuevo modelo de gestión de las fiscalías, a la vez que hacer un análisis de las fortalezas y debilidades que se observan en el funcionamiento del nuevo modelo.

Para la realización del informe se realizó un análisis documental sobre los antecedentes del modelo (implementación inicial en la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango), la documentación base para la extensión del modelo a nivel nacional, los informes de avance elaborados a partir del cambio organizacional y la información estadística existente. Toda la información revisada fue provista por personal de la Fiscalía General de la República de Guatemala.

También se realizaron una serie de entrevistas con actores clave, para conocer su visión del modelo y sus observaciones sobre la implementación del mismo.

Finalmente, se realizó una visita a todas las fiscalías que han incorporado el nuevo modelo en la ciudad de Guatemala, a los fines de observar el funcionamiento en terreno y contrastar dicha observación con la información recibida en las entrevistas y la documentación revisada.

Este informe se estructurará en cuatro partes:

- En este primer apartado se realizará un contexto del país y de la situación del Ministerio Público de Guatemala a nivel político, normativo e institucional.
- En el segundo apartado se describirá el nuevo modelo de organización y gestión de la fiscalía y los avances detectados hasta el presente.
- En el tercer apartado se presentarán las situaciones problemáticas encontradas en la realización del trabajo y las posibles soluciones a las mismas.
- En el cuarto apartado se darán las conclusiones y recomendaciones a partir de todo el análisis.

* Abogada, Universidad Nacional de Buenos Aires. Coordinadora de Capacitación de INECIP. Consultora Externa de CEJA

crisis que terminó con la anulación del proceso de selección del Fiscal General y, por consiguiente, la desafectación al puesto de la persona nombrada. En cuanto a la CICIG, fue designado como sucesor de Castresana el abogado costarricense Francisco Dallanesse, quien al momento de redacción de este informe continúa desempeñándose como Comisionado.

I.3. Contexto institucional. La organización

En primer término, nos referiremos en términos generales a la estructura del Ministerio Público de Guatemala, para pasar en un segundo momento a puntualizar en el tema de interés para el informe: la organización tradicional de las fiscalías y las innovaciones del nuevo modelo. Para el análisis y contraste entre lo existente, lo propuesto y lo implementado, este informe seguirá los lineamientos definidos por la publicación de CEJA “Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”¹⁰, texto al que se harán referencias específicas en el desarrollo de este documento.

I.3.1. La estructura del Ministerio Público

A continuación, presentamos un organigrama que representa la organización total del Ministerio Público de Guatemala:

¹⁰ http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/3318-desafios-del-ministerio-publico-fiscal-en-america-latina Última visita: 22/06/12

requiera un grado de privacidad y contención mayor. Adicionalmente, se posibilita la toma de decisiones para solicitar medidas urgentes en los casos, de forma tal de brindar una atención más rápida y efectiva a las personas usuarias del servicio.

- **Decisión Temprana**, donde se procura diferenciar los casos que requieren investigación de aquellos que pueden ser resueltos en forma inmediata (o más pronto que a través del mecanismo de trabajo anterior), darles esa salida y descongestionar el trabajo de las restantes unidades.
- **Dirección de la investigación**, donde se concentrarán los casos que sí requieren investigación, en los que se procurará trabajar con un diseño estratégico específico de acuerdo a las características del caso, cumpliendo la obligación legal de dirigir funcionalmente la investigación.
- **Investigación como tal**, donde se coordinará con las diversas agencias auxiliares para la obtención de la información necesaria de acuerdo al plan de investigación trazado; y
- **Litigación en audiencias**, donde se concentrarán los agentes que deban concurrir a los tribunales a litigar audiencias previas al juicio, o juicios como tales.

Adicionalmente, se crea una Unidad de **Análisis Estratégico** cuya finalidad es la de concentrar la información que va generándose en los casos ingresados a la fiscalía con el objetivo de verificar patrones que permitan iniciar investigaciones más macro y/o complejas, identificar autores, reabrir casos en los que no existió suficiente información para avanzar. De esta manera, se pretende que en los casos en que a su ingreso no puede avanzarse, independientemente de la salida inmediata que se les dé (una desestimación, por ejemplo), queden en el sistema en cuanto a su información relevante con el objetivo de retomarlos y resolverlos a partir del trabajo desarrollado por esta Unidad. De acuerdo a la información obtenida, al momento de redacción de este Informe la Unidad de Análisis Estratégico de la fiscalía de Quetzaltenango no se encontraba aún en funcionamiento.

En definitiva, se observa cómo el cambio de modelo de organización y gestión está orientado a ir de un proceso penal concebido en forma lineal donde todas las actuaciones, en todos los casos, tienen el mismo peso y valor independientemente de la complejidad o simpleza del caso concreto y la diversidad de soluciones posibles queda relegada a un segundo plano, a un proceso donde se diferencian las herramientas existentes, se especializa a los funcionarios en su utilización y se busca la optimización del tiempo y la solución de calidad para los usuarios.

Dado que el proceso de Quetzaltenango ha sido informado en forma independiente¹³ y que el objetivo de este informe es más amplio, abarcando el trabajo realizado en ciudad de Guatemala en el camino hacia la implementación nacional, no nos detendremos a analizar en detalle cada una de las unidades y el trabajo que se ha consolidado en este tiempo. Sin embargo, sí consideramos importante señalar la diferencia en resultados

¹³ Evaluación de la implementación y resultados del modelo de reorganización y gestión de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, con el auspicio de la Fundación Soros. Junio 2011

10. Enviarlo a la Unidad de Investigación si considera que no es un caso en el que pueda aplicarse una alternativa al juicio sino que debe investigarse con posibilidades de llegar a juicio.
11. Enviarlo a la Unidad de Litigación si se requiere, para la efectivización de la salida aplicada, la realización de una audiencia.

En el caso de la **Unidad de Investigación**, dado que su trabajo será recuperar evidencia en aquellos casos en los que no pueda tomarse una decisión de inicio por, justamente, falta de información suficiente, sus opciones serán:

12. Desestimar el caso si considera que no constituye delito, que la persona imputada no ha participado o que no existen elementos suficientes para ir adelante con la salida;
13. Enviarlo a la Unidad de Decisión Temprana, si considera que puede trabajarse la aplicación de una salida diferente al juicio para poner fin al caso;
14. Enviarlo a la Unidad de Litigación si determina que es un caso en el que proceda un juicio.

La **Unidad de Litigación**, finalmente, está un poco más acotada en sus opciones ya que la lógica del modelo indica que una vez llegados a esta instancia los casos, será para sostenerlos en las audiencias orales. Sin embargo, si considera que la información con la que el caso fue enviado no es suficiente para presentarlo en una audiencia (sobre todo en el caso del juicio oral), podrá enviar el caso a la Unidad de Investigación para que se complete la información faltante (o en caso de tener que sostener una audiencia vinculada a una salida alternativa, podrá enviar el caso a la Unidad de Decisión Temprana o solicitar de dicha Unidad la información faltante).

El nuevo modelo de gestión de casos está pensado, como se establece en el Gráfico Nro. 8, para ir de lo más a lo menos, es decir, descartando casos en forma idónea y derivando a las unidades que correspondan de acuerdo a las características propias de cada caso, para que la solución adecuada llegue en forma pronta. Sin embargo, se adiciona el Gráfico Nro. 9 para dejar claro que esa lógica no implica que una vez que un caso es derivado a una Unidad determinada no puede decidirse en un sentido diferente al pensado originalmente el destino del caso. Podrán presentarse situaciones en las que un caso originalmente pensado para una salida alternativa deba terminar en un juicio penal o viceversa, y esas situaciones están contempladas por el modelo. Sin embargo, lo interesante de la estructura del modelo de gestión es que cada Unidad implementada tiene una tarea muy específica y diferenciada de las actividades que debe desarrollar el resto de las Unidades. De esta manera, se supera el inconveniente que se identificara con relación al modelo anterior, donde todos los fiscales estaban a cargo de todas las posibles soluciones en el marco de un proceso penal.

II.1.6. El Enlace con la Unidad de Análisis

Narcoactividad			2 auxiliares fiscales 1 jefe de personal administrativo 1 secretaria ejecutiva 1 asistente financiero 1 conserje 4 conductores de vehículo
	Enlace con la Unidad de Análisis	1	1 auxiliar de fiscalía
	Unidad de Decisión Temprana	6	1 agente fiscal 3 auxiliares fiscales 2 oficiales de fiscalía
	Unidad de Investigación	24	4 agentes fiscales 16 auxiliares fiscales 4 oficiales de fiscalía Divididos en cuatro agencias de trabajo
	Unidad de Investigadores	3	3 técnicos en investigación criminalística
	Unidad de Litigio	8	3 agentes fiscales 3 auxiliares fiscales 2 oficiales de fiscalía
	Sección Quetzaltenango	19	1 fiscal de sección adjunto 1 agente fiscal 7 auxiliares fiscales 2 oficiales de fiscalía 1 asistente financiero 1 operador de sistemas 2 oficinistas 1 mensajero 1 conserje 2 conductores de vehículos Divididos en dos agencias de investigación y un área de apoyo administrativo.
	Sección Nororiental	15	1 fiscal de sección adjunto 5 auxiliares fiscales 4 oficiales de fiscalía 1 asistente financiero 1 conductor de vehículos 1 conserje 2 agentes de seguridad
	Sección Región Norte Petén	6	1 fiscal de sección adjunto 4 auxiliares fiscales 1 oficial de fiscalía
	Personal total	93	
	Metropolitana	Jefatura	11

Oficina de Evaluación y Desempeño del Ministerio Público, una colaboradora costarricense, un consultor de la fiscalía de delitos contra la vida y un Consultor de PNUD.

Este equipo de trabajo tiene a su cargo tareas previas a la implementación del modelo entre las que se cuentan:

- a. Elaboración de estados de situación sobre las fiscalías para determinar las posibilidades de implementación del modelo.
- b. Elaboración de proyectos de resoluciones específicas para las fiscalías donde se proponga la implementación del modelo.
- c. Coordinar la asignación de recursos para la implementación del modelo.
- d. Elaboración de flujos de trabajo y planes de acción específicos para la implementación del modelo (determinando la viabilidad de las unidades funcionales del mismo).
- e. Diseño de estrategias de capacitación para la correcta implementación del modelo.

Una vez puesto en marcha el modelo de gestión, el equipo de trabajo tiene también tareas determinadas:

- a. Relevamiento y análisis de información para verificar los cambios a partir de la implementación del modelo.
- b. Coordinación de los movimientos de personal necesarios para la correcta implementación del modelo.
- c. Desarrollo de estrategias de capacitación para la implementación del modelo.
- d. Coordinación con instituciones y organizaciones afines y externas al Ministerio Público que tengan vinculación con la implementación del modelo.
- e. Detección de problemas en la implementación y elaboración de propuestas de mejora.
- f. Rendición de informes sobre la implementación del modelo de gestión.

Para priorizar las fiscalías a ingresar en el nuevo modelo de gestión, este Comité ha establecido una serie de criterios a considerar: cargas de trabajo, efectividad, infraestructura, cantidad de personal, impacto social, presencia de oficinas del Organismo Judicial, Policía Nacional Civil, Instituto de la Defensa Penal Pública, Instituto Nacional de Ciencias Forenses

El Comité Gerencial de Gestión Fiscal tiene reuniones periódicas en las que se analizan los resultados que van obteniéndose en las fiscalías y se discuten soluciones puntuales a los problemas que van identificándose. La ventaja de centralizar el trabajo en una sola instancia de implementación (independientemente que según las problemáticas que toque abordar este Comité recurre a los integrantes del Ministerio Público que específicamente deban involucrarse) está dada porque al ir acumulando experiencia sobre la base de las fiscalías que ingresan al nuevo modelo, se pueden prevenir inconvenientes, aplicar soluciones comunes, indagar sobre experiencias en las distintas fiscalías que puedan extenderse al resto, en definitiva, porque permite homogeneizar las soluciones allí

las respuestas provisorias, como es el caso del archivo, donde puede observarse que de 279 archivos en el período 2010, se da una disminución a 41 casos en el mismo período del 2011, es decir que se dieron aproximadamente seis veces menos archivos en el mismo período. A su vez, las desestimaciones suben a poco más del doble de las dadas en el período 2010 y lo mismo ocurre con la aplicación de criterios de oportunidad.

Pero no sólo aumentan los mecanismos adecuados de decisión temprana en sentido de no prosperar con los casos. También puede observarse un aumento considerable de los casos en los que se presentaron acusaciones, pasando de 155 en el período 2010 a 292 en 2011; las acusaciones entonces, subieron casi en un 50%. Y en el mismo sentido subieron las condenas, que pasaron de 142 en 2010 a 319 en 2011.

Dado que el contexto de trabajo de esta fiscalía son los delitos contra la vida, resulta difícil que se dé una aplicación más alta de salidas alternativas como la suspensión condicional del proceso o algún tipo de acuerdo reparatorio. Sin embargo, los datos observados parecen indicar que el cambio ha sido positivo. El Sistema Informático de Control de Casos – SICOMP – del Ministerio Público proporciona un dato más de relevancia: en tanto el número de casos ingresados en el período Marzo – Noviembre de 2010 fue de 3537, en el mismo período de 2011 ingresaron 2458. En función a ello puede sostenerse que la suba en el número de casos que han tenido una salida no se da en función a una suba en los ingresos sino que la nueva organización parece haber resultado favorable para mejorar los resultados obtenidos.

Lamentablemente no se han podido obtener datos con relación a los tiempos de demora en la aplicación de las diversas salidas, por lo que este Informe deberá dejar ese aspecto ausente.

En el caso de la fiscalía Metropolitana, se han obtenido datos del SICOMP para realizar una comparación entre los primeros meses de 2011 (enero – junio) y el período desde la implementación del modelo hasta la realización de la visita (julio – noviembre). En el gráfico siguiente pueden observarse los resultados:

Finalmente todos los puntos referidos anteriormente en este aspecto redundan en un importante avance: una posibilidad más clara de mostrar socialmente el trabajo que está realizando la fiscalía. El Ministerio Público es una instancia particularmente observada desde la sociedad civil, especialmente en el caso de Guatemala donde de una parte se encuentran índices altos de violencia, pobres capacidades del sistema penal para dar respuestas a tal situación y, como se mencionara inicialmente al describir el contexto institucional, una situación previa a la elección de la actual Fiscal General bastante irregular en la fiscalía, que llevó a la renuncia de un funcionario internacional de alto perfil vinculado con la persecución penal y a un reclamo muy fuerte desde la sociedad civil por mayor transparencia en la selección de funcionarios y el manejo de los recursos del Ministerio Público.

Impresiona favorablemente la situación observada al interior de la fiscalía. Si bien no se tuvo oportunidad de realizar un trabajo más amplio de entrevistas, involucrando a otros sectores para tener un panorama más amplio, durante la visita se pudo observar que desde los medios de comunicación, por ejemplo, hay un reconocimiento al trabajo que viene realizándose desde la fiscalía. A su vez, el Ministerio Público ha logrado esclarecer casos de alta connotación pública¹⁸, ha asumido compromisos de persecución en casos complejos y poco a poco se van observando resultados positivos en esos ámbitos.

Sin dudas la nueva organización coadyuva a esos logros: la distribución de los recursos humanos y materiales está permitiendo establecer un sistema que gestione los casos sencillos con respuestas de calidad y destine mayor cantidad de recursos a la persecución de los casos complejos. La existencia de un seguimiento paso a paso de la implementación posibilita que la información sobre los avances sea visible, de forma tal de observar los cambios concretos.

III.2. Algunos inconvenientes identificados

En definitiva, puede afirmarse que el cambio en el modelo de organización ha implicado enormes avances para el Ministerio Público de Guatemala. Sin embargo, es importante señalar también aquellos aspectos que pudieron observarse como problemáticos, de forma tal de poner una mirada más atenta en los mismos y lograr su superación.

III.2.1.El seguimiento. Formato de trabajo del Comité Gerencial de Implementación

¹⁸ Esto puede constatarse en la propia página web del Ministerio Público, que ha incorporado recientemente una sección llamada “casos relevantes”, donde brinda información sobre los casos resueltos, los hechos perseguidos y las consecuencias de las investigaciones. Es una práctica muy interesante en términos de divulgar el trabajo del MP y transparentar las acciones que se realizan en investigaciones seguidas por los medios y por el público en general. <http://www.mp.gob.gt/category/casos-relevantes/> Última visita: 22/06/12

aprendizaje, los resultados obtenidos en casos importantes y complejos sorprenden con relación a la situación anterior de la fiscalía (donde la característica parecía ser la incapacidad de resolución) y, en función a ello, insistir en ese ámbito de trabajo desde el Ministerio Público y estudiarlo a profundidad desde la generación de reportes, puede significar un aporte no sólo para mostrar lo que sucede en Guatemala sino también para extender la experiencia al resto de la región.

