

Evaluación del impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala

Germán Garavano Marco Fandiño Leonel González



Publicada por:

Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Domicilio

Rodó 1950 Providencia

Registro Propiedad Intelectual: 241293

ISBN: 978-956-8491-29-1

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN FISCAL DEL
MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA****Versión**

junio de 2014

Impresión

Ediciones e Impresiones Copygraph

Santiago

Diseño Portada

Fanny Romero

Distribución gratuita

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
1. CONTEXTO REGIONAL	15
1.1. El fenómeno de la violencia en Centroamérica	15
1.1.1 El legado de los conflictos armados internos	16
1.1.2. La proliferación de las pandillas y maras.....	18
1.1.3. El tráfico de drogas.....	19
2. CONTEXTO NACIONAL	21
2.1. La situación política en el periodo de posguerra	21
2.2. La Reforma Procesal Penal en Guatemala	23
2.3. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala	25
2.4. La elección de autoridades judiciales y las Comisiones de Postulación	28
2.5 Identificación de actores clave	29
3. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA.....	31
3.1. Historia del Ministerio Público de Guatemala.....	31
3.2. Estructura organizativa vigente antes del Modelo de Gestión Fiscal	33
3.3. La gestación de una nueva forma de organizar el Ministerio Público: avances y retrocesos.....	36
4. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN FISCAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA	41
4.1. La institucionalización del Modelo de Gestión Fiscal	41
4.2. La implementación del modelo de Gestión Fiscal	46
4.3. El nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público	48
4.3.1 Área fiscal	48

4.3.1.1.	La estructura funcional del área fiscal.....	48
4.3.1.2.	La organización de las fiscalías con el nuevo MGF.....	50
4.3.1.3.	Unidad de Atención Integral	52
4.3.1.4.	Unidad de Decisión Temprana	54
4.3.1.5.	Unidad de Dirección de la Investigación	55
4.3.1.6.	Unidad de Litigio	56
4.3.1.7.	Unidad de Enlace	58
4.3.2.	Área administrativa y de apoyo fiscal	59
4.3.2.1.	La Dirección de Análisis Criminal	59
4.3.2.2.	La Unidad de Métodos Especiales de Investigación.....	61
4.3.2.3.	La Unidad de Evaluación de Desempeño.....	62
4.3.2.4.	El Sistema Informático de Control de Casos del Ministerio Público.....	63
4.3.2.5.	El Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima.....	64
4.3.3.	Avances en la coordinación interinstitucional.....	65
4.3.3.1.	Instituto Nacional de Ciencias Forenses.....	66
4.3.3.2.	Ministerio de Gobernación.....	67
4.3.3.3.	Policía Nacional Civil	67
4.3.3.4.	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala	68
4.3.3.5.	Red de Derivación para Atención a la Víctima.....	68
4.3.3.6.	Registro Nacional de las Personas	69

5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS....71

6.	OBSERVACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO	119
6.1.	Criterios para enviar una causa a decisión temprana o investigación	119
6.2.	Tareas administrativas a cargo del jefe de la Fiscalía.....	120
6.3.	La coordinación entre las Unidades de Investigación y Litigio	121
6.4.	La recepción de solicitudes por la Dirección de Análisis Criminal.....	122
6.5.	La herramienta FdX	123
6.6.	Supervisión efectiva de las medidas y reglas de conducta.....	123
6.7.	Profundización de la Persecución Penal Comunitaria	124
6.8.	Reforzar el uso de la conciliación.....	125
6.9.	Mejorar la capacitación fiscal	125

7. CONCLUSIONES	127
ANEXO METODOLÓGICO	131
ANEXO BIBLIOGRÁFICO.....	135



PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, organismo internacional del sistema interamericano, lleva casi quince años dando cumplimiento al mandato de la Organización de Estados Americanos, OEA, al apoyar a los países miembros en el impulso de los procesos de modernización de los sistemas de justicia en el continente, en especial el avance hacia un sistema de justicia penal adversarial.

Hemos alimentando el debate, promoviendo la cooperación y entregando asistencia técnica diversa, como parte de un conjunto amplio de acciones orientadas a consolidar los procesos democráticos, proteger el Estado de Derecho, y asegurar la vigencia efectiva de los derechos que los Estados deben garantizar a sus ciudadanos y comunidades, titulares originarios del poder que administran. En estos años, desde CEJA hemos intervenido en numerosos procesos de reforma, contribuyendo a la evaluación, el seguimiento y la capacitación de los actores, entre otras actividades.

Cuando ya se han cumplido más de dos décadas del inicio de los procesos modernizadores de los sistemas de justicia en gran parte de las Américas, como comunidad impulsora de dichas transformaciones, ya hemos iniciado tiempo atrás la revisión con mirada crítica de los aciertos y errores en el diseño, instalación, implementación y desarrollo de los Ministerios Públicos. Por supuesto, consideramos, entre otros factores, que las realidades locales son variadas, y que los contextos son disímiles y muy influyentes en los mismos, cuestión que reconocemos y valoramos.

Pero de igual modo tenemos claro y hacemos presente con decisión, que el sistema de justicia penal adversarial que impulsamos y los Ministerios Públicos en dicho contexto, tienen requerimientos de estabilidad institucional, organizacionales, de gestión estratégica, de coordinación interinstitucional, y de relacionamiento y servicio a la

ciudadanía y especialmente las víctimas y testigos, que les son comunes y que debemos demandar. A lo anterior se suma el hecho de que los delitos se han complejizado, y frente a aquellos, nuestras sociedades exigen del trabajo de los entes públicos mejores resultados y en el más breve plazo. Y dichas exigencias son especialmente fuertes y decididas respecto de aquellos entes que integran los sistemas de justicia, y en particular los encargados de la persecución penal.

El presente estudio refiere a Guatemala, país donde se forjó una de las reformas procesales penales pioneras en América Latina. La investigación, que ha contado con el financiamiento de Open Society Foundations (OSF), tiene por objetivo evaluar el impacto del nuevo Modelo de Gestión Fiscal (MGF) en el Ministerio Público de Guatemala, a partir de su implementación sistemática, a través del Plan Estratégico Institucional 2011-2014.

En esta nueva etapa de las reformas a la justicia penal, pretendemos impulsar este tipo de correcciones indispensables para contar con una mejor institucionalidad, que responda a las necesidades de eficiencia y efectividad en la persecución que demandan tanto el sistema de justicia penal reformado, como la ciudadanía a la que sirve.

JAIME ARELLANO QUINTANA
Director Ejecutivo
Centro de Estudios de Justicia de las Américas



INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objetivo evaluar cuál es el impacto que ha tenido la implementación del nuevo Modelo de Gestión Fiscal (MGF) que ha emprendido el Ministerio Público de Guatemala, principalmente, a partir de dictarse el Plan Estratégico Institucional 2011-2014.

El documento se compone de siete apartados y de dos anexos uno relativo a la metodología de la investigación y otro donde se recopilan las fuentes bibliográficas.

En el primer apartado se explica cuál es el contexto de la región centroamericana, haciendo referencia al fenómeno de la violencia y a los factores que la han provocado.

En el segundo apartado se realiza una descripción del contexto político, social, jurídico e institucional de Guatemala para poder entregar al lector los conocimientos mínimos de la situación del país y de por qué el Ministerio Público es una institución tan relevante para el país.

El informe continúa con un tercer apartado que detalla la situación previa del Ministerio Público antes de la implementación del modelo de gestión y organización de las fiscalías, mostrando qué reformas se intentaron emprender sin éxito y qué experiencias, como el proyecto piloto de Quetzaltenango, fueron finalmente consolidadas.

En el cuarto apartado se profundiza sobre el Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala. Este modelo de gestión se basa en una nueva forma de concebir la organización de las fiscalías basado en la especialización, el trabajo en equipo del personal, la gestión eficiente de los casos, celeridad en su tratamiento, la creación de unidades de servicios comunes, el reemplazo del análisis caso a caso por una visión integral de estructuras criminales, todo ello estableciendo metas de productividad, entre otros aspectos.

El apartado quinto corresponde a una Evaluación de impacto del Modelo de Gestión Fiscal realizada en base a cuatro variables de observación, utilizando para ello información estadística e información cualitativa relevada en terreno.

En el sexto apartado, se enumeran algunas observaciones necesarias para el perfeccionamiento y la mejora del modelo de gestión y organización del Ministerio Público de Guatemala.

Finalmente, en el apartado séptimo, se sintetizan las principales conclusiones del informe.

En la redacción de este informe participaron:

Germán Garavano

Argentino. Se desempeñó hasta marzo de 2014 como Fiscal General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Actualmente es Director Académico de la ONG “Unidos por la Justicia”. Es autor, coautor, coordinador y Director de más de 17 libros de la especialidad. Es Director y profesor de numerosos posgrados sobre Magistratura y Sistema de Justicia y fue consultor en procesos de reforma judicial y disertante en seminarios y conferencias en prácticamente todos los países de la región. Fue juez por concurso de oposición y antecedentes, miembro en representación de los magistrados en el Consejo de la Magistratura y Vicepresidente del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, entre otros antecedentes.

Marco Fandiño Castro

Español. Abogado. Licenciado en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Programa de Estudios Latinoamericanos por la Universidad Católica Argentina. En la actualidad es Investigador y Coordinador del área de Gestión e Información del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Leonel González Postigo

Argentino. Abogado con orientación en Derecho Penal, por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Fue Coordinador y es investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Es socio adherente de la Asociación Ar-

gentina de Derecho Procesal. Ha trabajado en la Cámara Federal de Casación Penal, Poder Judicial de la Nación Argentina. En la actualidad es Investigador del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

**Esta investigación se realizó con el apoyo financiero de
Open Society Justice Initiative**

1. CONTEXTO REGIONAL

1.1. EL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA

Guatemala es un país que junto a Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá forma la llamada región de América Central o Centroamérica.

En la actualidad, uno de los principales desafíos de los países centroamericanos es la situación generalizada de inseguridad y violencia que tiene efectos profundamente negativos en la economía de los países, las estrategias de reducción de la pobreza, la calidad de vida de los ciudadanos y la consolidación de la gobernabilidad democrática¹.

En los últimos años, la violencia en América Central ha sido objeto de numerosos estudios de comportamiento y ha estado muy presente en el debate en los organismos internacionales y el conjunto de la sociedad internacional. En el gráfico a continuación, reproducimos la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de los países de Centroamérica, tal y como ha sido presentada en el último informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen².

La Organización Mundial de la Salud establece que una tasa de 10 muertos por cada 100.000 habitantes se considera una epidemia³. Mientras el conjunto de América Latina tiene una media de aproximadamente 30 homicidios por cada 100.000 habitantes; en Centroamérica, los niveles superan esa media excepto en Costa Rica, Nicaragua

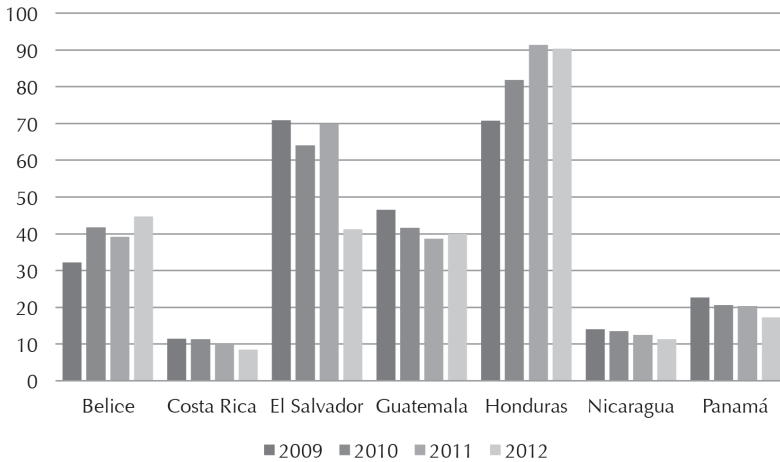
¹ BANCO MUNDIAL-LAC, *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, 2011.

² UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data*.

³ PNUD, *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*.

y Panamá En el caso de Honduras, en los últimos tiempos, los titulares de los medios internacionales aluden al país sin guerra más violento del mundo, tras haberse alcanzado una tasa de 90,2 homicidios cada 100.000 habitantes.

Gráfico N° 1



La tasa de homicidios de Guatemala en los años 2009, 2010, 2011, 2012 ha sido de 46,5%, 41,6%, 38,6% y 39,9%, respectivamente.

Sin duda, la proliferación de la violencia es un fenómeno sumamente complejo y para comprenderlo es necesario atender a los distintos tipos de manifestaciones de la violencia así como a los factores sociales sobre los que se asienta. Debido a esta complejidad, no se puede asegurar que estos niveles de criminalidad puedan ser atribuidos a un único factor, sino a una pluralidad de situaciones que han contribuido a gestar la situación actual. A continuación mencionaremos algunos de los principales factores que han colaborado a alcanzar los niveles de violencia descritos.

1.1.1. El legado de los conflictos armados internos

La historia reciente de Centroamérica se caracteriza por la proliferación de conflictos armados que se sucedieron a partir de la década de los años sesenta.

En 1979 se inicia en El Salvador la llamada guerra de los doce años y la instauración de la Junta Revolucionaria de Gobierno que daría

paso a un periodo de enfrentamiento militar entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno. El conflicto cesaría en el año 1982 con la firma del Acuerdo de Paz de El Salvador en Chapultepec (México).

En Nicaragua, en el mismo año 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional derrota al régimen de la familia Somoza, lo que supuso la instalación de grupos armados financiados por los Estados Unidos bajo la denominación Resistencia Nicaragüense⁴. A partir de 1988, el desmoronamiento de la URSS y la presión de la Organización de Estados Americanos contribuyeron a la apertura del régimen sandinista y la convocatoria de elecciones libres. En febrero de 1990 la Unión Nacional Opositora que aglutinaba a los partidos de oposición gana las elecciones.

En Guatemala, como veremos más adelante, el conflicto armado se extendió durante 36 años siendo el conflicto más profundo tanto desde el punto de vista de los costos humanos como de la gravedad de las violaciones cometidas.

El número de muertes ocasionadas por los principales conflictos armados en América Central todavía es una incógnita. Las distintas comisiones⁵ que se encargaron de esclarecer los hechos ocurridos en los conflictos armados han intentado averiguar la magnitud de las atrocidades cometidas en estos enfrentamientos con la finalidad de contribuir al proceso de reconstrucción democrática y la dignificación de las víctimas de las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

En la siguiente tabla se exponen algunas de las cifras más aceptadas en relación al número de muertos y a la tasa de muertos en los tres conflictos anteriormente mencionados.

⁴ Corte Internacional de Justicia, sentencia del 27 de junio de 1986.

⁵ Comisión para la verdad del Salvador y Comisión para el esclarecimiento histórico de Guatemala.

Tabla N° 1

	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	
	1981-1992	1960-1996	1977-1979	1981-1989
Tiempo	12 años	36 años	2 años	9 años
Total de muertos	75.000	200.000	20.000	30.000
Muertos por cada 100.000 habitantes al año	139	89	208	138

Fuente: FRIEDBRICH EBERT STIFTUNG.

1.1.2. La proliferación de las pandillas y maras

El origen de las maras o pandillas se sitúa en Estados Unidos a partir de los años ochenta. Los inmigrantes salvadoreños habían escapado de la guerra civil y en Estados Unidos comenzaron a organizarse para protegerse de otras comunidades de inmigrantes latinos. Con el paso del tiempo, el fenómeno se sobredimensionó, replicándose en los países de origen de los inmigrantes, principalmente en El Salvador, Guatemala y Honduras. Los grupos más importantes son la mara salvatrucha (MS13) y la pandilla barrio 18 (M-18).

Para dar magnitud del impacto de este fenómeno en la región se considera la información relevada en el año 2003 por la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe.

Tabla N° 2

País	Número de maras	Miembros de Maras
Belice	2	100
Guatemala	434	14.000
El Salvador	4	10.500
Honduras	112	36.000
Nicaragua	62	1.058
Costa Rica	9	2.660
Panamá	64	1.385

Es necesario resaltar que el fenómeno de las maras o pandillas ha podido expandirse debido a la situación de extrema pobreza⁶ en la que

⁶ INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA, Violencia Juvenil en Centroamérica. Respuestas desde la Sociedad Civil. Informe Nacional Guatemala.

se encuentran grandes grupos sociales en la mayoría de los países de América Central. A su vez, estos grupos se encuentran sometidos a grandes niveles de exclusión y la posibilidad de insertarse en la sociedad es a través de trabajos muy poco cualificados y remunerados.

A su vez, las políticas de “mano dura” contras estos fenómenos, lejos de frenar el avance, en muchos casos han recrudecido los conflictos e intensificado la espiral de violencia⁷. En estos casos, se hace necesario repensar las políticas de seguridad desde una triple perspectiva que tenga en cuenta los factores sociales, la respuesta estatal y el nivel de confianza de los ciudadanos. Todo ello, buscando la recomposición del tejido social a través del fortalecimiento de los lazos comunitarios⁸.

Con todo, este fenómeno no se encuentra aislado de otros grupos criminales que configuran el circuito de violencia y delincuencia. Las maras o pandillas, establecen formas de contacto e interrelación con grupos que se dedican al crimen organización y al narcotráfico tal y como veremos en el siguiente subapartado.

1.1.3. El tráfico de drogas

Históricamente, el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos ha sido una fuente importante de conflictividad para Latinoamérica, habiendo impactado fuertemente en la década de los noventa en países como, por ejemplo, Colombia.

En México, a partir del año 2006, el Presidente Calderón inicia la “guerra contra el narcotráfico” con un resultado de aproximadamente 60.000 muertos entre miembros de las fuerzas armadas, población civil y miembros de los cárteles mexicanos. Esta situación, unida al debilitamiento de los cárteles colombianos, favoreció que algunos grupos violentos como Los Zetas decidiesen aumentar su presencia fuera de las fronteras mexicanas con el objetivo de adueñarse del corredor centroamericano de la droga. Producto de la expansión de estos grupos criminales, se producen sucesos con niveles de violencia

⁷ PNUD, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, pág. 4.

⁸ Entrevista de Diego Genoud a Alberto Binder para la política online última visita - 14/05/2014.

extrema como por ejemplo la masacre de 22 campesinos en Petén, Guatemala, sucedida en 2011⁹.

Los cárteles mexicanos también han comenzado a interactuar con los grupos criminales locales de Centroamérica (pandillas y maras). A pesar de ello, hablamos de organizaciones criminales con características muy disímiles: mientras que los cárteles mexicanos tienen una estructura vertical y buscan maximizar sus beneficios como una empresa; las pandillas o maras son mucho más horizontales y desformalizadas, siendo su vínculo común la identidad y su principal beneficio económico la extorsión¹⁰.

Los cárteles mexicanos no solo han entablado relaciones con pandillas o maras. También se advierte que ex militares guatemaltecos de la fuerza de élite (kaibiles) han sido reclutados por Los Zetas para adiestrar a sus efectivos¹¹. Este hecho puntual desvela una situación de fondo más amplia: muchos militares de países que han tenido conflictos armados tan extensos como Guatemala o El Salvador, difícilmente saben qué profesión pueden desempeñar en un periodo de paz, de ahí que para muchos de ellos sea una opción destinar su formación militar para entrenar a miembros de grupos criminales.

En el siguiente apartado se analizará el contexto nacional de Guatemala, a través de una pequeña síntesis del contexto social, político y jurídico del país. De esta manera se comprenderá la magnitud de los tres factores mencionados con anterioridad así como la importancia de la persecución penal en el debate institucional y político.

⁹ http://www.prensalibre.com/noticias/Zetas-asesinan-jornaleros-Peten_0_481751878.html - última visita 14/05/2014

¹⁰ Entrevista a José Luis Pardo, integrante de Dromómanos Latinoamérica (Premio Ortega y Gasset de periodismo impreso 2014).

¹¹ http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Cartel-mexicano-Zetas-kaibiles-US5_0_457754408.html - última visita 14/05/2014

2. CONTEXTO NACIONAL

2.1. LA SITUACIÓN POLÍTICA EN EL PERIODO DE POSGUERRA

El conflicto armado vivido en Guatemala entre los años 1960 y 1996, es un acontecimiento lo suficientemente largo e intenso y permite comprender cuál es la situación actual del país.

La guerra civil se inicia con el golpe de estado de un grupo de militares simpatizantes de la revolución cubana para derrocar al gobierno de Ydígoras Fuentes. Este grupo de militares, tras no lograr consolidarse en el poder, forma el Movimiento Revolucionario 13 de noviembre. La guerra civil tuvo una duración de treinta y seis años y supuso el enfrentamiento de numerosas guerrillas y organizaciones por el lado de la insurgencia teniendo en su contra a los gobiernos contra-insurgentes, el ejército y los grupos paramilitares. Además, los dos bloques de la guerra fría apoyaron a cada uno de los bandos en una guerra que supuso la muerte de aproximadamente 200.000 personas.

Estos niveles de violencia tuvieron consecuencias altamente negativas en la población civil, ocasionando que el recurso a la violencia se considerase un mecanismo normalizado en las relaciones cotidianas de la población¹².

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera que pone fin a la guerra civil se suscribe el 29 de diciembre de 1996 en Ciudad de Guatemala y supone la consolidación de un proceso de paz que se llevó a cabo a través de varios acuerdos específicos por los dos bandos del conflicto.

¹² GARAVITO, M.A., Percepciones de la Violencia en Guatemala, 1999 *op. cit.* en PAZ y PAZ, C. y RAMÍREZ, S., Gestión de la conflictividad local en Guatemala, 2007, ICCPG, pág.10.

Los Acuerdos de Paz son la expresión de un proceso de reconciliación nacional que presupone grandes niveles de consenso político y legitimación ante la sociedad. A pesar de ello, este proceso político tuvo graves cuestionamientos ya que no logra romper con dos estigmas que caracterizan la estructuración del poder en Guatemala: el tráfico de influencias entre la clase política y la oligarquía agrario-empresarial y el excesivo poder legal y extralegal de los grupos militares.

Más allá del alto al fuego, estos acuerdos trataron otros temas necesarios para el proceso de democratización y pacificación de la sociedad como, por ejemplo, la situación de la justicia. El sistema judicial se encontraba cuestionado como una alternativa eficaz frente al autoritarismo, lo que generó la necesidad de un cambio en la justicia para favorecer la consolidación del camino democrático¹³.

El 19 de septiembre de 1996, se ratifica en México el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. Este acuerdo prevé la creación de una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la cual fue constituida mediante el Acuerdo Gubernativo N° 221-97 con el mandato de *producir, mediante un debate amplio en torno al Sistema de Justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica con la mayor brevedad*.

En el año 1998, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia publica el documento *Una nueva justicia para la paz* y se crea la Comisión ad hoc para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.

La importancia del informe *Una nueva justicia para la paz* es que, en primer lugar, tiene la legitimidad de ser un documento producto del consenso político que derivó en el fin de la violencia y, además, constituye la hoja de ruta para redefinir el rol que el sistema de justicia debe desempeñar en el nuevo Estado democrático de Guatemala.

Dicho informe se compone de apartados relativos a la *modernización, excelencia profesional, acceso a la justicia, agilización de los procesos, seguridad y justicia, reformas constitucionales y otros informes y recomendaciones*.

¹³ LORENZO L., Informe sobre la implementación del nuevo modelo de organización de las Fiscalías en Guatemala.2012, CEJA.

En el apartado tercero se volverá a mencionar este informe, ya que dentro de los epígrafes consignados en las líneas anteriores, se encuentran multitud de referencias al funcionamiento y a las necesidades de reforma y mejora al interior del Ministerio Público de Guatemala.

2.2. LA REFORMA PROCESAL PENAL EN GUATEMALA

Históricamente, el sistema de Justicia Penal en Guatemala ha estado marcado por la influencia del modelo inquisitivo heredado de la colonia. Tras la independencia de España en 1821, el Presidente Mariano Gálvez impulsó un nuevo sistema de justicia penal, el que fue sancionado en el año 1837 y reconocido como *Código de Livingston*. Esta normativa introdujo un modelo de corte acusatorio en el que se preveía un sistema de juicio por jurados pero con el tiempo fue derogada y se retornó a la legislación inquisitiva de la colonia.

Las reformas de los códigos procesales penales de 1877, 1898 y 1973 mantuvieron intocables ciertas instituciones como la concentración de las funciones de investigación y juzgamiento por el juez de instrucción o la centralidad de la etapa investigación en detrimento de la etapa de juicio.

Las discusiones que se produjeron en Latinoamérica acerca de la necesidad de emprender una reforma estructural de la Justicia Penal causaron un fuerte impacto en la comunidad jurídica guatemalteca. Fue determinante la influencia de la estructura conceptual y los fundamentos que inspiraron la redacción del Código Procesal Penal Tipo para Iberoamérica, elaborado en el año 1986 por Julio Maier y presentado dos años después en las X Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal.

En 1992 se sancionó un nuevo Código Procesal Penal (CPP) a través del Decreto 51-92, tendiente a establecer un procedimiento acorde con la Constitución Política de 1985 y los tratados internacionales de derechos humanos. Esta reforma constituyó un cambio trascendental en el modo de administrar justicia en Guatemala.

La nueva legislación estableció un proceso penal estructurado en tres fases: preparatoria, para la recopilación de antecedentes e información para fundar la acusación; intermedia, de control de la acusación; y el debate oral, para la realización de la prueba y dirimir la responsabilidad penal del imputado. Específicamente, el CPP in-

corporó un conjunto de nuevas reglas de funcionamiento, entre las cuales podemos mencionar cuatro de significativa importancia:

- El establecimiento de un juicio oral, público, contradictorio y continuo como la etapa central y ordenadora del conjunto del proceso penal.
- La asignación de la dirección de la investigación al Ministerio Público Fiscal, junto con una serie de mecanismos de resolución alternativa de los conflictos.
- La creación de una defensa penal pública para aquellos imputados con escasos recursos
- La regulación de una nueva lógica de coerción personal a partir de la excepcionalidad de las medidas cautelares durante el curso de la investigación.

Esta nueva normativa procesal entró en vigencia en todo el país el día 1 de julio de 1994, convirtiendo a Guatemala en el primer país de América Latina en adoptar un sistema adversarial de enjuiciamiento criminal. Además, la Reforma Procesal Penal contribuyó a la legitimación de las instituciones del sistema de justicia y a favorecer el proceso político de reconciliación nacional, simbolizado en la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la Insurgencia, en diciembre del año 1996.

Sin perjuicio de los cambios implementados a partir de 1994, el proceso penal fue objeto de diversos ajustes que fueron consolidando el sistema acusatorio. Uno de ellos, de gran importancia, tiene relación con el abandono del expediente judicial como fuente principal de información durante el curso de la investigación preparatoria, en tanto generaba una reproducción de los vicios propios de la lógica inquisitiva.

En abril de 2005 comenzó a funcionar una experiencia piloto en la ciudad de Quetzaltenango, consistente en la implantación de la oralidad en las etapas previas al juicio. Este modelo, de carácter progresivo, incluyó a los juzgados de primera instancia, al Tribunal de Sentencia y la Corte de Apelaciones. A su vez, el plan estipuló la estructuración de un nuevo formato de organización judicial de manera que fuese compatible con el sistema por audiencias preliminares que se estaba implementando¹⁴.

¹⁴ Para más información ver: DÍAZ, E. y LORENZO, L., Implementación del modelo de gestión por audiencias en Guatemala, en Reformas de la Justicia en América Latina. Experiencias de Innovación, CEJA, Santiago, Chile, 2010 y DUCE, M., La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Quetzaltenango, Reformas

Esta experiencia provocó que en junio del año 2005 la Corte Suprema de Justicia emitiera un Reglamento General para Tribunales Penales¹⁵, para regular a nivel nacional la realización de audiencias en la etapa preparatoria y la organización de los tribunales orientada a la programación y producción de audiencias.

En mayo de 2010, el Congreso de la República introdujo reformas sustanciales al CPP, incorporando el contenido del Reglamento, considerando *necesario el establecimiento de mecanismos para hacer prevalecer los principios de celeridad, oralidad, inmediación, publicidad, contradictorio y debido proceso, promoviendo que el procedimiento sea transparente, breve, concreto y desprovisto de formalismos innecesarios y reglas poco realistas*¹⁶.

Para hacer efectivas las reformas introducidas por el Decreto 18-2010, la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Instituto de la Defensa Pública Penal suscribieron un Acuerdo Marco Interinstitucional a los efectos de instaurar líneas orientativas a jueces, fiscales y defensores con el fin de asignar coherencia y uniformidad en la aplicación de los nuevos estándares de juzgamiento.

Con todo, esta última reforma significó un notable avance en el perfeccionamiento del proceso penal adversarial, toda vez que la regulación de la oralidad en las etapas previas al juicio excede una mera modificación legal, pues favorece a la ruptura con el procedimiento inquisitivo a través de una nueva metodología de trabajo para la adopción de decisiones de mejor calidad.

2.3. LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA

En este informe, dedicado a evaluar el impacto que ha tenido el nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala se hace necesario hablar de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (en adelante, CICIG) ya que es uno de los organismos con los que el Ministerio Público se coordina para el desarrollo de la inves-

Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV Etapa, CEJA, Santiago, Chile, 2007.

¹⁵ Acuerdo 24-2005 de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala.

¹⁶ Decreto 18/2010.

tigación criminal. Además, durante algún tiempo la CICIG también fue un actor político con bastante influencia sobre las decisiones tomadas alrededor del Fiscal General de la República y otras instituciones.

El origen de la CICIG se sitúa en el momento en que se comienzan a investigar los crímenes cometidos durante la guerra civil. El 23 de junio de 1993, se firma el *Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca*. La mencionada CEH culmina su proceso de trabajo con la publicación en 1999 del informe: *Guatemala: Memoria del Silencio*.

Independientemente de la investigación oficial de los crímenes por la CEH, numerosos activistas y defensores de los derechos humanos comenzaron a recopilar toda la información existente acerca de los crímenes y masacres cometidas en el conflicto armado. En el periodo 1995-2002 se consignaron numerosas violaciones de derechos fundamentales contra estos activistas, tal y como se reporta en la tabla a continuación.

Tabla N° 3

DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN DE NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA (MINUGUA)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹⁷
Vida	326	185	120	72	54	65	118	26
Integridad Personal	223	203	120	72	54	65	533	172
Libertad y Seguridad Personal	4131	1738	382	220	439	313	1108	160
Debido proceso legal	7737	2852	1360	1364	1171	6035	1345	155
Políticos	243	5	1	52	264	402	8	20
Libertad de expresión	733	5	0	3	6	10	86	2
Libertad de asociación y reunión	1608	248	609	981	347	510	2733	8
Libertad de circulación y residencia	489	952	20	16	41	3	47	6

Fuente: Samayoa, 2004)¹⁸.

¹⁷ Solo primer semestre año 2002.

¹⁸ SAMAYOA, C., *El Rostro del Terror. Análisis de los ataques en contra de Defensores de Derechos Humanos del 2000 al 2003, 2004*.

Uno de los informes más exhaustivos en la recopilación de asesinatos y masacres durante el conflicto armado es el *Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, Nunca Más*. Este informe fue publicado en 1998 y en él trabajó un grupo de investigadores de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala dirigidos por el Obispo Juan Gerardi. Dos días después de la publicación de este informe, el Obispo Gerardi fue asesinado en el garaje de la casa parroquial de San Sebastián en la zona 1 de la capital guatemalteca.

Este hecho, junto al asesinato de la antropóloga Myrna Mack en 1990, se convertiría en uno de los casos más simbólicos en un grave periodo de violaciones de derechos humanos contra activistas que se intensificaría hasta el año 2002. Además, la investigación del Caso Girardi, arrojó información muy comprometedor sobre la participación de miembros del Estado Mayor Presidencial en la planificación y comisión del asesinato¹⁹.

En el año 2003, el gobierno de Guatemala solicita a Naciones Unidas, asistencia para establecer una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). Esta iniciativa tuvo un gran rechazo del Congreso y finalmente recibió un dictamen negativo por la Corte de Constitucionalidad, aludiendo a que violaría la exclusividad de las potestades del Ministerio Público que regula la constitución²⁰.

Un conjunto de motivaciones políticas nacionales e internacionales²¹ desembocó en que se volviera a retomar el acuerdo para la Constitución de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, firmado el 12 de diciembre de 2006 y ratificado por el Congreso el 1 de agosto de 2007.

Desde su constitución, la CICIG fue dirigida por varios juristas internacionales: el español Carlos Castresana, el costarricense Francisco Dall'anese, y el colombiano Iván Velásquez, actual comisionado.

El mandato de la CICIG se vertebra en las siguientes actividades:

¹⁹ GOLDMAN, F., El arte del asesinato político ¿Quién mató al obispo?, mayo de 2009, Anagrama, Barcelona.

²⁰ LORENZO L., Informe sobre la implementación... *op. cit.*

²¹ La CICIG fue la tormenta perfecta, El periódico, 5 de agosto de 2007.

- Investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad que cometen delitos que afectan a los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos de Guatemala, e identificar las estructuras de estos grupos ilegales (incluyendo sus vínculos con funcionarios del Estado), actividades, modalidades de operación y fuentes de financiación.
- Colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes.
- Hacer recomendaciones al Estado de Guatemala para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.

Además, la CICIG está facultada para:

- Asesorar técnicamente a los organismos estatales de la persecución penal, principalmente el Ministerio Público.
- Actuar como querellante adhesivo de conformidad al Código Procesal Penal.
- Presentar demandas administrativas contra los funcionarios públicos, pudiendo actuar en estos procedimientos como tercero interesado.

2.4. LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES JUDICIALES Y LAS COMISIONES DE POSTULACIÓN

La Constitución Política de la República de Guatemala regula las Comisiones de Postulación para la elección de autoridades judiciales y de otros cargos públicos de vital importancia. En los artículos 215 y 217 se prevé la utilización de este mecanismo para la elección de miembros de la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones, tribunales colegiados y otros que se creasen con la misma categoría. En los artículos 233, 251 y 273 se regula este procedimiento para la elección del Contralor General de Cuentas, del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público y del Procurador de Derechos Humanos, respectivamente.

Esta previsión constitucional es regulada por la Ley de Comisiones de Postulación (Decreto 19/2009), dictada por el gobierno de Álvaro Colom.

La finalidad de las Comisiones de Postulación es limitar la discrecionalidad en los nombramientos de autoridades públicas cuya actividad se considera de relevancia para la consolidación de la legalidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia participativa²².

La Comisión de Postulación para la elección del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público se encuentra formada por:

- El Decano de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada una de las universidades del país.
- El Presidente de la Corte Suprema y del Organismo Judicial.
- El Presidente del Colegio de Abogados y Notarios.
- El Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios.

A través de un procedimiento regulado en la Ley de Comisiones de Postulación, se busca evaluar a los candidatos desde una perspectiva: Ética, Académica, Profesional y de Proyección Humana.

Una vez realizado el proceso de votación correspondiente entre los miembros de la Comisión, se elabora una lista de seis candidatos, entre las que el Presidente del Gobierno elige discrecionalmente a la persona que asumirá el cargo de Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.

2.5. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES CLAVE

CICIG MP Presidencia	Creación CICIG				Carlos Castresana			Francisco Dell'Anese			Iván Velásquez	
	Juan Florido Solís				José Amílcar Velásquez Zárte		María E. Mejía	Dra. Claudia Paz y Paz Bailey			Pendiente	
	Oscar Berger				Álvaro Colom			Otto Pérez Molina				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	

* María E. Mejía (primer interinato) ** Conrado Reyes Sagastume

²² Considerando primero del Decreto 19/2009.

3. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA

3.1. HISTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA

En 1948 fue aprobada la Ley Orgánica del Ministerio Público²³, que lo regulaba como una institución auxiliar de los tribunales y de la administración pública, integrada a la Procuraduría General de la Nación y cuya estructura organizativa estaba constituida por tres secciones: procuraduría; fiscalía y consultoría. Con posterioridad, en la Constitución de la República del año 1965 se regularon las funciones del Ministerio Público dentro del título concerniente a la actividad del organismo ejecutivo.

En 1982, como consecuencia del golpe de estado en Guatemala, fue derogada la Constitución y toda la actividad de índole jurisdiccional y legislativa se concentró solamente en el organismo ejecutivo. Esto produjo que el Ministerio Público quedara relegado a funciones secundarias. Sobre esto último, el Estatuto Fundamental de Gobierno²⁴ emitido por la Junta Militar estipuló en el artículo 104 que *el Ministerio Público es una Institución Auxiliar de la Administración Pública y de los Tribunales de Justicia, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y ejercer la representación del Estado*. Asimismo, conforme al artículo 106, se estableció que *el Procurador General de la Nación será nombrado por la Junta Militar de Gobierno*. Como se puede observar, el Ministerio Público fue colocado en un rol auxiliar de la Junta Militar, tanto porque esta designaba al titular como por las funciones encomendadas. Esta situación se extendió hasta 1986, cuando entró en vigor la Constitución Política de 1985 que reconoció al Procurador General de la Nación y

²³ Decreto 512.

²⁴ Decreto 24-82.

Jefe del Ministerio Público como titular de una institución autónoma en sus funciones, siendo elegido por el Presidente de la República²⁵.

En la reforma constitucional del año 1993, se estableció la separación de funciones jurisdiccionales de las persecutorias, asignando las primeras a los jueces y las segundas a los fiscales. En el artículo 251 se estipuló que el jefe del Ministerio Público es el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública. Sobre este nuevo rol, se ha dicho que *esta reforma constitucional instituyó que el principal responsable, jurídica y políticamente, de disminuir los niveles de impunidad existentes era el Ministerio Público, bajo la conducción jerarquizada del Fiscal General*²⁶.

En el año 1994 entró en vigencia un nuevo Código Procesal Penal²⁷ de carácter acusatorio que en su artículo 107 establece que el Ministerio Público es un órgano auxiliar de la administración de justicia y tiene a su cargo el procedimiento preparatorio y la dirección de la Policía Nacional Civil en la investigación criminal.

En el mismo año se dictó la Ley Orgánica del Ministerio Público²⁸, la cual sentó las bases de nuevas reglas de funcionamiento de la institución. Sobre su organización, se estableció que estaría integrado por diversos órganos: el Fiscal General, el Consejo del Ministerio Público, los Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección, los Agentes Fiscales y los Auxiliares Fiscales.

En el año 1998, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia publica el informe “Una nueva justicia para la paz” donde se establecen varias recomendaciones para la modernización del sistema de justicia. En dicho informe se advierten graves problemas que afectan al funcionamiento y a la institucionalidad del Ministerio Público:

- Tareas administrativas realizadas por los propios fiscales sin planificación de las mismas.

²⁵ Para más información consultar: ABA ROLI – INICIATIVA PARA EL ESTADO DE DERECHO, Índice de Reforma de la Fiscalía para Guatemala, Unidos, Washington, Estados Unidos, 2011.

²⁶ CONVERGENCIA POR LOS DERECHOS HUMANOS, El Ministerio Público. Estado de situación 2008, Publicado por ICCPG en *El Observador*, N° 72, marzo-abril de 2008.

²⁷ Decreto 51-92.

²⁸ Decreto 40-94.

- Excesiva delegación a subalternos, principalmente oficiales y auxiliares fiscales.
- El ingreso de personal no es transparente y se abusa de la modalidad de contratación por servicios profesionales.
- Inexistencia de un sistema informático que permita agilizar procesos y tareas rutinarias.
- No existe un régimen disciplinario, por lo que se recurre al traslado de fiscales, lo que genera graves problemas.
- Para el régimen de ascensos no existe ni una evaluación del desempeño ni criterios objetivos claros.
- Grandes déficits de funcionamiento y organización en la Unidad de Capacitación.
- Necesidad de fortalecer la Fiscalía Anticorrupción para evitar las presiones políticas que obstaculizan las investigaciones en proceso.

3.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA VIGENTE ANTES DEL MODELO DE GESTIÓN FISCAL

Con antelación a la puesta en funcionamiento del nuevo Modelo de Gestión Fiscal, las fiscalías del Ministerio Público de Guatemala estaban organizadas internamente en agencias fiscales junto con una Oficina de Atención Permanente (en adelante, OAP).

Este modelo de trabajo significaba la existencia de dos instancias: por un lado, la OAP repartía las causas de manera equitativa entre las agencias fiscales, sin discriminar entre cada una de ellas; con posterioridad, cada agencia era responsable de analizar sus casos aisladamente y en efecto establecer y asumir el tipo de salida que les otorgaba.

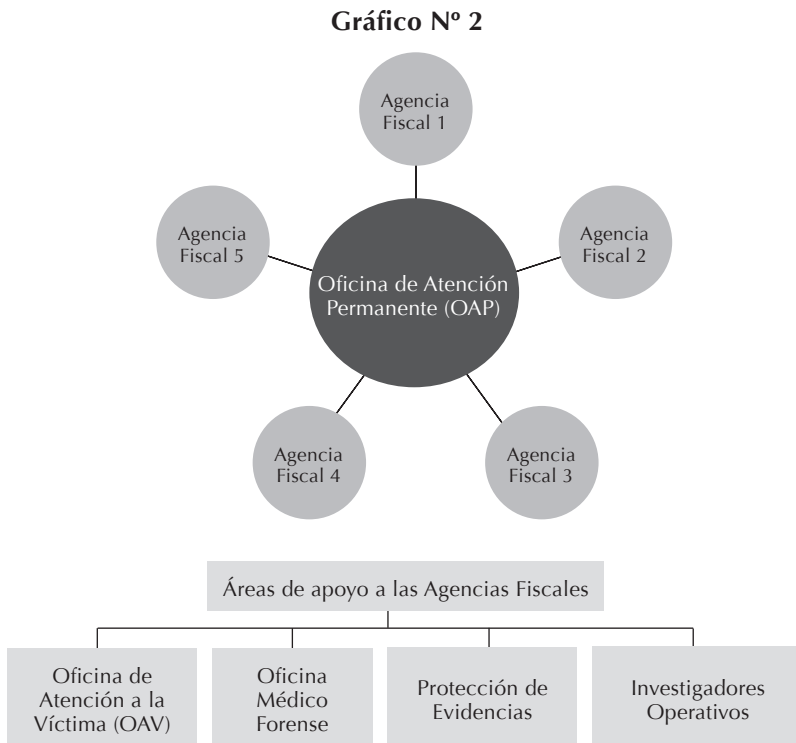
Esto se traduce, por un lado, en un deficitario criterio de atribución de los asuntos en tanto no existían filtros adecuados para abordar la complejidad y particularidad de cada uno de los casos que eran ingresados; por el otro, la conformación de carteras de causas en cada agencia fiscal, lo cual significaba que en ella podían coexistir conflictos de diversa magnitud que incluso podrían haber sido abordados satisfactoriamente a través de una visión conjunta.

Al mismo tiempo, cada agencia fiscal cumplía un turno de trabajo al mes, lo cual implicaba que todos los casos que ingresaban en ese lapso iban a ser tratados por ella. Este modelo impedía que se realice un análisis estratégico del tipo de salida que se le asignaría a cada asunto, en

tanto se les daba preeminencia a aquellos vinculados con la flagrancia. Según nos expuso el Secretario Privado y de Asuntos Estratégicos del Ministerio Público, Lic. Elvin Díaz²⁹, *antes las fiscalías estaban organizadas bajo el modelo de juzgado de instrucción, con un fiscal y cuatro ayudantes y la que estaba de turno recibía todo, creándose un embudo.*

Por otra parte, a su vez, cada agencia contaba con la posibilidad de auxiliarse en una serie de oficinas que eran parte del apoyo administrativo de las fiscalías: la Oficina de Atención a la Víctima, la Oficina Médico Forense, Protección de Evidencias e Investigadores Operativos. Cada agencia, según el criterio que siguiera, solicitaba apoyo de manera independiente a cada dependencia, debiendo gestionarlo por cuenta propia.

Gráficamente, las Fiscalías estaban organizadas del siguiente modo:



Fuente: Informe sobre la implementación del nuevo modelo de organización de las fiscalías en Guatemala (Leticia Lorenzo, CEJA, 2012).

²⁹ Entrevista al Licenciado Elvin Díaz, Secretario Privado y de Asuntos Estratégico del Ministerio Público (1/4/2014).

Sobre este modelo de organización con razón se ha afirmado que *generaba tantos métodos de trabajo como agencias fiscales existieran y, a la vez, al estar dedicadas todas las agencias fiscales a las mismas tareas (es decir: al tener que hacer todas las agencias fiscales todas las tareas, sin ningún tipo de discriminación de trabajo), se generaban retardos en la respuesta a los usuarios, superposiciones de solicitudes, imposibilidad de cubrir todas las solicitudes por parte de los organismos de apoyo, etcétera*³⁰.

Bajo este modelo, no existía un sistema de trabajo fiscal orientado a abordar la diversidad de los conflictos, sino más bien una procesadora de causas sustentada simplemente por un criterio cuantitativo. De ello da cuenta la cantidad de salidas alternativas aplicadas en los años de vigencia de este modelo, en comparación con la totalidad de denuncias recibidas a nivel nacional en la institución, a saber:

Tabla N° 4

Año	Denuncias recibidas	Medidas alternativas ³¹	Porcentaje sobre el total
2008	358.833	5.800	1,62
2009	392.126	8.094	2,06
2010	377.865	10.412	2,76

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de la información contenida en el Informe ICCPG Estado de Situación 2014.*

De este gráfico es posible advertir que en los últimos años en los que la institución funcionó bajo el modelo descrito no se dio preeminencia al uso de salidas alternas como un método de resolución alternativo al proceso judicial, pues los porcentajes oscilaron en números realmente bajos en comparación con la cantidad de denuncias que se recibían anualmente.

En verdad, podemos afirmar que este esquema replicaba el modo de organización judicial, en tanto la OAP funcionaba sin criterios de diferenciación entre las causas y las repartía en cada agencia fiscal al estilo de los juzgados de instrucción. Esto llevaba a que cada agencia se convirtiera en un compartimento estanco, en el que no existía un intercambio de información, vital para un abordaje del fenómeno criminal basado en la persecución penal estratégica.

³⁰ LORENZO L., Informe sobre la implementación... *Op. cit.*

³¹ El número total surge de la suma de criterios de oportunidad, la suspensión condicional y la conversión.

3.3. LA GESTACIÓN DE UNA NUEVA FORMA DE ORGANIZAR EL MINISTERIO PÚBLICO: AVANCES Y RETROCESOS

Uno de los primeros intentos de organizar de una forma eficiente el Ministerio Público se dio en el año 2005, cuando el entonces Fiscal General Juan Luis Florido aprobó un Plan de Política de Persecución Penal, producto del cual se emitieron un conjunto de instrucciones generales orientadas a racionalizar y orientar el trabajo de los fiscales hacia los casos de mayor connotación social, al mismo tiempo que se pretendía aumentar los niveles de rendimiento institucional.

Con este fin se sentaron lineamientos en asuntos tales como: tratamiento de delitos sexuales, delitos contra la vida, peticiones de medidas de coerción, utilización de mecanismos simplificadores, formas de terminación del proceso, manejo de escena del crimen y orientaciones para la dirección de la investigación, entre otras. Simultáneamente, para mejorar la relación entre la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público, se firmaron convenios en materia de coordinación en la investigación criminal³².

Aunque estos cambios impulsaron un nuevo enfoque de trabajo, lo cierto es que no se vieron plasmados en resultados concretos. Esto se evidencia en que la tasa de resolución no se vio alterada en lo sustancial: en el 2005 fue del 8%, en el 2006 del 7%, en el 2007 del 4%, en el 2008 del 9,51%.

Por otro lado, en el periodo del Fiscal General Florido los niveles de criminalidad y violencia en Guatemala siguieron aumentando, llegando a situarse en el último año de gestión de Florido en una tasa de 46,1 homicidios por cada 100.000 habitantes. En ese momento se produjeron además varios casos de gran notoriedad.

Entre los años 2006 y 2009 se intensificó el asesinato de pilotos (conductores), como consecuencia de la sistemática extorsión que venían sufriendo por parte de las pandillas y maras. Este suceso fue muy generalizado, llegando a computar hasta cinco homicidios diarios y ocasionando un profundo impacto en la población.

El 17 de febrero de 2007, tres miembros del Parlamento Centroamericano del partido salvadoreño ARENA, fueron asesinados junto a su conductor en Ciudad de Guatemala. Días después del hallazgo

³² CONVERGENCIA POR LOS DERECHOS HUMANOS, El Ministerio Público... *Op. cit.*

cuatro detectives de la Policía Nacional Civil fueron detenidos por los asesinatos. Tras su ingreso en prisión, los imputados fueron asesinados mediante arma de fuego tras un motín en la cárcel.

Este suceso supuso la renuncia de varios funcionarios relacionados con el caso incluyendo al Director de la Policía Nacional civil y la muerte de personajes relacionados como Víctor Rivera, asesor del Ministerio de Gobernación y principal investigador del caso. Finalmente, la CICIG concluyó que los diputados habían sido asesinados por motivos de drogas.

En este contexto de preocupación ante la ineficacia del Ministerio Público en la persecución penal empieza a generarse una opinión generalizada en favor de la renuncia del Fiscal General Florido. El entonces comisionado de la CICIG Carlos Castresana le solicita al Presidente Álvaro Colom que destituya a Florido, el cual se vio forzado a presentar su renuncia en julio de 2009.

El Presidente Álvaro Colom nombró para el cargo de Fiscal General a José Amílcar Velásquez Zárate, un fiscal de carrera a quien le correspondió completar el periodo restante de mandato de Juan Luis Florido hasta mayo del año 2010.

En la gestión del Fiscal General Velásquez Zárate se dieron los primeros pasos en la reorganización del Ministerio Público de Guatemala enfocándose en la mejora de la efectividad de la investigación criminal. Fue en la gestión de Velásquez cuando se empezaron a recopilar experiencias comparadas susceptibles de aplicar en Guatemala, como la experiencia en gestión de la Fiscalía en Chile³³. Además, en este periodo se realizaron cambios de carácter organizativo, como la división entre las tareas de investigación, litigación y atención a la víctima; o la especialización de las fiscalías como en la Fiscalía de delitos contra la vida en la que se crearon 16 agencias para delitos contra hombres y 4 para delitos contra mujeres, también se crearon dos Unidades de delitos contra pilotos³⁴.

A pesar de ello, los cambios en las estructuras del Ministerio Público no fueron sencillos ya que algunos fiscales se opusieron y resistieron

³³ Entrevista al Licenciado Elvin Díaz, Secretario Privado y de Asuntos Estratégicos del Ministerio Público de Guatemala.

³⁴ Entrevista al Licenciado Luis Ramírez, Consultor del PNUD en el Ministerio Público y el Doctor Alejandro Rodríguez, Secretario de Política Criminal.

a estos cambios lo que ocasionó que varios Fiscales de sección fuesen removidos de sus puestos de trabajo e incluso algunos procesados por obstrucción a la justicia³⁵.

En esos años, en base a algunas experiencias comparadas, en América Latina comenzaron a proliferar las voces de la academia y la sociedad civil que insistían en una necesaria adecuación del rol del Ministerio Público al funcionamiento de los sistemas de justicia penal reformados y las exigencias de la sociedad actual³⁶.

En base a los principales lineamientos teóricos a nivel regional y con el apoyo de instituciones y organizaciones como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala y la Comunidad Jurídica de Occidente; se lleva a cabo la reorganización de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango, vigente desde el 11 de mayo de 2009.

Las motivaciones de implementar un nuevo modelo de gestión y organización en Quetzaltenango fueron la existencia de tasas de criminalidad acordes con el resto del país, así como la situación del sistema de justicia penal, con un funcionamiento oral bastante consolidado. Todo ello, sustentado a su vez en una comunidad jurídica y un Fiscal Distrital proclives a los procesos de cambio³⁷.

Este proceso de cambio estuvo basado en una nueva forma de concebir la organización de las dependencias fiscales: especialización y trabajo en equipo del personal, gestión eficiente de los casos, celeridad en su tratamiento, creación de unidades de servicios comunes, el reemplazo del análisis caso a caso por una visión integral de estructuras criminales, el establecimiento de metas de productividad y actuación, entre otros aspectos característicos.

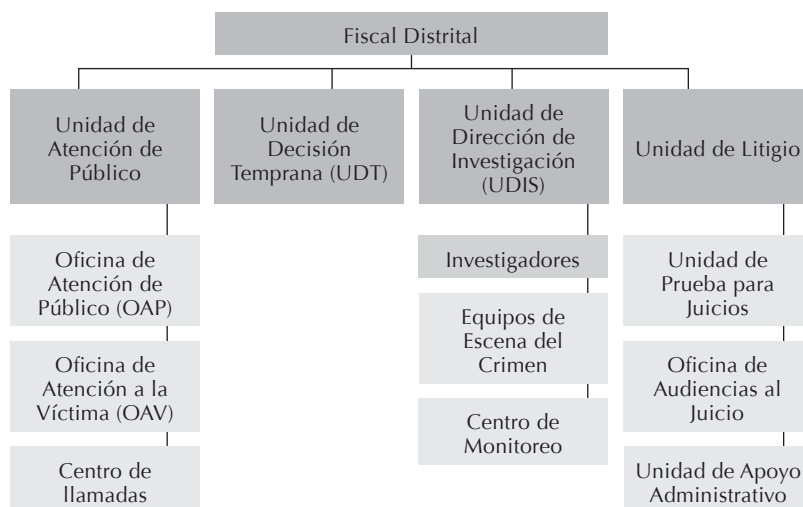
La estructura organizativa adoptada por la Fiscalía de Quetzaltenango puede ser graficada así:

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Desafíos del Ministerio Público en América Latina, 2007, CEJA, Santiago, Chile.

³⁷ DÍAZ, E., Estado de situación del Ministerio Público en Guatemala. Valoraciones críticas y desafíos, en *Sistemas Judiciales*, año N° 8, número 14, págs. 206-207.

Gráfico N° 3



Fuente: Evaluación de la implementación y resultados del modelo de reorganización y gestión de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango (Darío Kosovsky, ICCPG).

Como se puede observar, se implementó un modelo fiscal que incorporaba diversos procesos de trabajo según el caso del cual se trate, lo cual permitió –entre otros tantos aspectos– otorgar una respuesta diferenciada y adecuada a cada conflicto. Este sistema arrojó resultados altamente positivos en los primeros años de funcionamiento, pues “mientras que en 2008 la Fiscalía Distrital lograba dar una respuesta al 3,3% de los casos que ingresaban anualmente, en 2010 casi se cuadruplicó la cantidad de salidas efectivas hasta llegar a dar respuestas efectivas al 12,6% de los casos que se recibieron”³⁸.

En suma, es posible concluir que este plan piloto en Quetzaltenango fue el puntapié inicial que permitió demostrar que un nuevo modelo de gestión fiscal era posible y que al mismo tiempo generaba índices satisfactorios en todos sus segmentos de funcionamiento.

³⁸ KOSOVSKY D., Evaluación de la implementación y resultados del modelo de reorganización y gestión de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango, publicado por ICCPG, 2011, Ciudad de Guatemala, pág. 35.

4. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN FISCAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA

4.1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN FISCAL

Con anterioridad hemos consignado los primeros pasos encaminados a la reorganización del Ministerio Público de Guatemala durante el mandato del Fiscal General Velásquez Zárate, donde destacan la especialización de algunas fiscalías y la experiencia piloto de Quetzaltenango. En este apartado, veremos cómo esos pequeños avances se consolidan institucionalmente al interior del Ministerio Público.

El Presidente Álvaro Colom gobernó Guatemala entre los años 2008 y 2012 tras haber ganado las elecciones en diciembre de 2007 gracias al apoyo electoral obtenido en las zonas rurales e indígenas del país. En esos momentos la CICIG se convirtió en un actor político de primera línea, debido a la intensa presencia del Comisionado Castresana en los medios de comunicación.

El 10 de mayo de 2009, el abogado guatemalteco Rodrigo Rosenberg fue asesinado mientras paseaba en bicicleta por Ciudad de Guatemala. Este hecho se convirtió en un escándalo político de gran magnitud ya que después de su muerte apareció un video en el que Rosenberg acusa directamente al Presidente Colom de su asesinato. La oposición de derechas utilizó este caso para dañar la imagen del Presidente, llegando a poner en duda la imparcialidad del Fiscal General Velásquez Zárate. El caso Rosenberg, después de haber debilitado al gobierno de Colom, tuvo una salida totalmente inesperada. En una rueda de prensa en enero de 2010, la CICIG llegó a la conclusión provisional de que el asesinato había sido planificado por el propio Rosenberg.

En este contexto, en mayo de 2010 finalizaba el mandato del Fiscal General Velásquez Zárate, quien sustituyó a Juan Luis Florido tras su dimisión forzada. Se nombra de forma a interina a María Encarnación Mejía García durante un periodo de diez días y se da inicio a la constitución de una Comisión de Postulación para el nombramiento de un nuevo Fiscal General y Jefe del Ministerio Público. En este proceso la CICIG se une con Convocatoria Ciudadana, una alianza de más de 40 organizaciones de la sociedad civil, para proceder a la realización de tachas a los postulantes al cargo no idóneos.

De la lista de seis candidatas que la Comisión de Postulación seleccionó para que el Presidente del Gobierno nombrase al nuevo Fiscal General, cuatro de ellos habían recibido tachas. El 25 de mayo de 2010, el Presidente Colom nombra Fiscal General de Guatemala a Conrado Reyes, uno de los candidatos tachados por la CICIG y Convocatoria Ciudadana.

Este nombramiento provocó la renuncia inmediata del entonces comisionado de la CICIG, Carlos Castresana el 7 de junio de 2010, quien alegó que el nuevo Fiscal General estaba vinculado a organizaciones ilícitas, siendo su nombramiento un pacto ente despachos de abogados vinculados a adopciones ilegales y grupos de narcotráfico³⁹. Además, Castresana mencionó que Conrado Reyes, en su primera semana al mando de la institución desmanteló equipos de vital importancia en la investigación de delitos entre el Ministerio Público y la CICIG⁴⁰.

El 10 de junio de 2010, la Corte de Constitucionalidad anuló el nombramiento de Conrado Reyes a través de un auto de resolución de amparo provisional, concediendo un plazo hasta el 30 de septiembre para que los candidatos remitieran sus expedientes a la Comisión de Postulación.

En el nuevo proceso de selección, la CICIG, dirigida desde agosto de 2010 por el ex Fiscal General de Costa Rica, Francisco Dall'anese, jugó un papel mucho más discreto que en la época de Castresana, limitándose a emitir un juicio general de los cuarenta candidatos y elaborando un cuadro con aquellos cinco candidatos que tenían un plan de trabajo acorde con las prioridades de la CICIG. Por otro lado,

³⁹ Castresana deja la CICIG por ataques sistemáticos, nota de Prensa Libre del 8 de junio de 2010.

⁴⁰ LORENZO. L, Informe sobre la implementación... *Op. cit.*

la comunidad internacional siguió muy de cerca el trabajo de la Comisión de Postulación, sobre todo algunas embajadas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, quien financió el funcionamiento de la Comisión de Postulación⁴¹.

Tras el escándalo que se produjo con el nombramiento de Conrado Reyes, el Presidente Álvaro Colom optó por designar para el cargo a la postulante con la mejor puntuación dentro de la lista de seis candidatos elaborada por la Comisión de Postulación.

De esta manera, el 9 de diciembre de 2010, la Doctora Claudia Paz y Paz Bailey se convertía en la primera mujer de la historia de Guatemala en ser electa para el cargo de Fiscal General de la República y Jefa del Ministerio Público.

El Plan Estratégico de la Fiscal General para los años 2011-2014 se basó en los siguientes ejes estratégicos:

1. Transparencia en todas las actuaciones del Ministerio Público.
2. Atención prioritaria a grupos vulnerables
3. Coordinación interinstitucional efectiva para la persecución penal y la investigación criminal.
4. Evaluación periódica del desempeño del personal.
5. Cumplimiento de la carrera fiscal y de investigación.

A su vez, a través de este Plan Estratégico, el Ministerio Público asume los siguientes Retos Institucionales:

1. Recuperar la colaboración de las víctimas y testigos como aliados indispensables para combatir la impunidad.
2. Optimizar y reorientar los recursos para prestar un servicio efectivo que permita elevar los niveles de efectividad del Ministerio Público.
3. Consolidar a los fiscales como grupo profesional: con capacidad técnica para solucionar casos, como cuerpo comprometido con la misión y visión institucional y como líderes sociales en la lucha contra la impunidad.

⁴¹ VELÁSQUEZ F., Informe Final de Monitoreo. Aplicación de Ley de Comisiones de Postulación. Elección de Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público (2010-2014), págs. 4 y 15.

4. Incorporar nueva tecnología para el manejo de información y metodologías de trabajo que permitan la persecución penal efectiva de casos complejos y el dismantelamiento de redes criminales.
5. Desarrollar metodologías participativas de relacionamiento local con organizaciones de la sociedad civil para facilitar la transparencia del funcionamiento institucional, el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de persecución penal.

La ejecución del Plan Estratégico Institucional será a través de las cuatro áreas estratégicas tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 4



Para poder afrontar los retos institucionales contenidos en el Plan Estratégico Institucional 2011-2014 (PEI 2011-2014), el Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público se convierte en una herramienta fundamental para poder generar una estructura organizativa y de gestión que permita la consecución de estos objetivos institucionales.

Como se puede observar de la lectura del PEI 2011-2014, la presencia del modelo de gestión está muy presente tanto desde la perspectiva del desarrollo de modelos de gestión asociados a la tramitación de determinados tipos de procesos como en la reestructuración de fiscalías de sección, distritales y municipales.

De hecho, este modelo está presente en las distintas áreas estratégicas, ya que operativamente, es imprescindible que las Fiscalías estén

funcionando bajo el modelo planteado para de esta manera poder hacer operativos otros objetivos estratégicos como la Persecución Penal Estratégica o la correcta Atención a las Víctimas y Testigos.

A continuación mostramos un pequeño desglose de cómo las Áreas Estratégicas del PEI 2011-2014 se componen de objetivos estratégicos y operativos y cómo, dentro de ellos, se puede observar la relevancia de la implementación del MGF:

Área Estratégica	Persecución Penal Estratégica
Objetivo estratégico	Formular e implementar procesos de persecución penal e investigación estratégica.
Objetivo Operativo 1	Desarrollar modelos de gestión para la solución temprana de casos, implementando el MGF en Fiscalías seleccionadas que puedan incrementar sustancialmente su tasa de efectividad.
Objetivo Operativo 2	Implementar metodologías especializadas de persecución penal e investigación en función de la complejidad e impacto de los casos.
Objetivo Operativo 2	Adoptar una política proactiva de investigación orientada a preparar investigaciones grupales priorizando el fortalecimiento del trabajo de las dependencias especializadas del Área a las Fiscalías.

Área Estratégica	Persecución Penal Estratégica
Objetivo estratégico	Reestructuración de Fiscalías, Municipales y de Sección
Objetivo Operativo 1	Ampliación de la cobertura del Ministerio Público, mediante la creación de Nuevas Fiscalías.
Objetivo Operativo 2	Reestructuración propiamente dicha de Fiscalías Distritales, Municipales y de Sección, las cuales se prevé que sean seleccionadas en función de los niveles de criminalidad e impacto regional.

Para concluir este apartado mencionar que la implementación del MGF, más allá del proceso institucional de modificación de las estructuras de trabajo de las fiscalías, supone una oportunidad para *fortalecer procesos de transformación institucional, que permitan cumplir otros objetivos estratégicos, tales como mejorar la atención a la víctima, la investigación criminal, la litigación ante los tribunales, favorecer la coordinación interinstitucional, mejorar la transparencia en las funciones fiscales y ampliar las relaciones con la sociedad civil*⁴².

⁴² Programa Gestión Fiscal 2012 del Ministerio Público de Guatemala.

4.2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN FISCAL⁴³

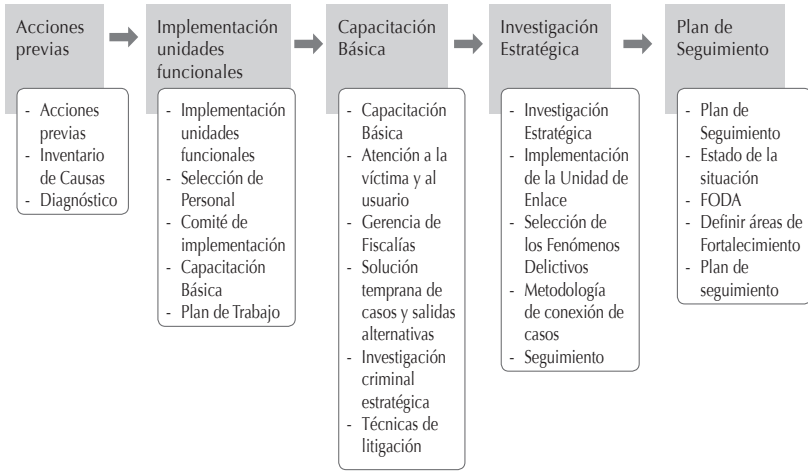
El proceso de implementación del nuevo modelo de organización del Ministerio Público de Guatemala ha sido dirigido por el Comité Gerencial de Gestión Fiscal (CGGF), al cual le corresponde la conducción estratégica y ejecutiva de este proceso global. Esta instancia está presidida por la Fiscal General y en ella participan varios miembros del Ministerio Público como el Secretario de Política Criminal, el Jefe de la Unidad de Evaluación y Desempeño y un grupo de consultores y asesores.

El Comité Gerencial de Gestión Fiscal tiene por objetivo desarrollar propuestas sobre planes, programas de capacitación, metas, organización de fiscalías y sistematizar la experiencia. Para esta tarea el CGGF trabaja de forma coordinada con el del Comité de Implementación del Modelo de Gestión (CIMG) que se forma al interior de las Fiscalías que serán reorganizadas. El CIMG está formado por el Fiscal Distrital y las jefaturas de las Unidades (Atención Permanente, Decisión Temprana, Investigación y Litigación). El Comité de Implementación del Modelo de Gestión se encarga de desarrollar la planificación general de la reorganización, el monitoreo de las actividades y la evaluación. A través de reuniones de coordinación periódicas, tiene contacto con otras instancias del Ministerio Público o con organizaciones externas que tengan capacidad para colaborar con el proceso de cambio de organizativo.

El proceso de reorganización hacia el nuevo Modelo de Gestión Fiscal se constituye de cinco etapas debidamente diferenciadas que tienen por objetivo que el proceso de implementación al interior de las fiscalías sea exitoso. Tal y como indica el gráfico a continuación, el cambio al nuevo modelo organizativo tiene en cuenta todas las particularidades de la fiscalía, de su personal, así como de las características de los fenómenos criminales locales.

A la hora de definir las Fiscalías de Sección, Distritales o Municipales que deberían reorganizarse con el nuevo MFG, se seleccionaron Fiscalías que por el nivel de ingreso tienen un mayor volumen de casos. Por otro lado, también se seleccionaron Fiscalías con características diferenciadas desde el punto de vista de la importancia lingüística o de la complejidad territorial. En algunos casos se contó con el apoyo de organizaciones que colaboraron en el proceso de implementación, como el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y el Programa de Fortalecimiento de Justicia de AID.

⁴³ *Ibidem.*



El proceso de implementación se realizó de forma gradual, iniciándose la reorganización a través de la experiencia piloto en Quetzaltenango, con posterioridad en el año 2011 se reorganizaron Fiscalías de sección, Distritales y Municipales con un elevado número de causas y en el año 2012 se expandió al resto de Fiscalías relativamente grandes así como a las de sección restante.

2010	2011	2012
Fiscalía Distrital de Quetzaltenango	Fiscalía Distrital de Huehuetenango	Fiscalía Distrital de Chimaltenango
	Fiscalía Distrital Metropolitana	Fiscalía Distrital de Chiquimula
	Fiscalía Municipal de Mixco	Fiscalía Distrital de Quiché
	Fiscalía Municipal de Villa Nueva	Fiscalía Municipal de Nebaj
	Fiscalía de Sección de Delitos Contra la Vida y la Integridad de la Persona	Fiscalía Distrital de Escuintla
	Fiscalía de Sección de la Mujer	Fiscalía Distrital de Sacatepéquez
	Fiscalía de Sección de Delitos de Narcoactividad	Fiscalía Distrital de Petén
		Fiscalía Municipal de La Libertad
		Fiscalía Municipal de Poptún
		Fiscalía de Sección Contra la Trata de Personas
	Fiscalía de Sección Contra la Corrupción	
	Fiscalía de Sección Contra el Crimen Organizado	

El proceso de implementación gradual tomando como punto de partida una experiencia piloto es una de las lecciones de aprendizaje colectivo que se han extraído de los procesos de reforma a la justicia que se han llevado a cabo en América Latina en las últimas tres décadas. En el caso del Modelo de Gestión Fiscal, esta práctica ha permitido que el proceso de cambio haya podido ser asimilado de forma correcta por los funcionarios del Ministerio Público. De esta manera se ha podido consolidar el modelo en Fiscalías clave por el volumen de causas que manejan y por la complejidad de los delitos que persiguen.

4.3. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN FISCAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.3.1. Área fiscal

4.3.1.1. La estructura funcional del área fiscal

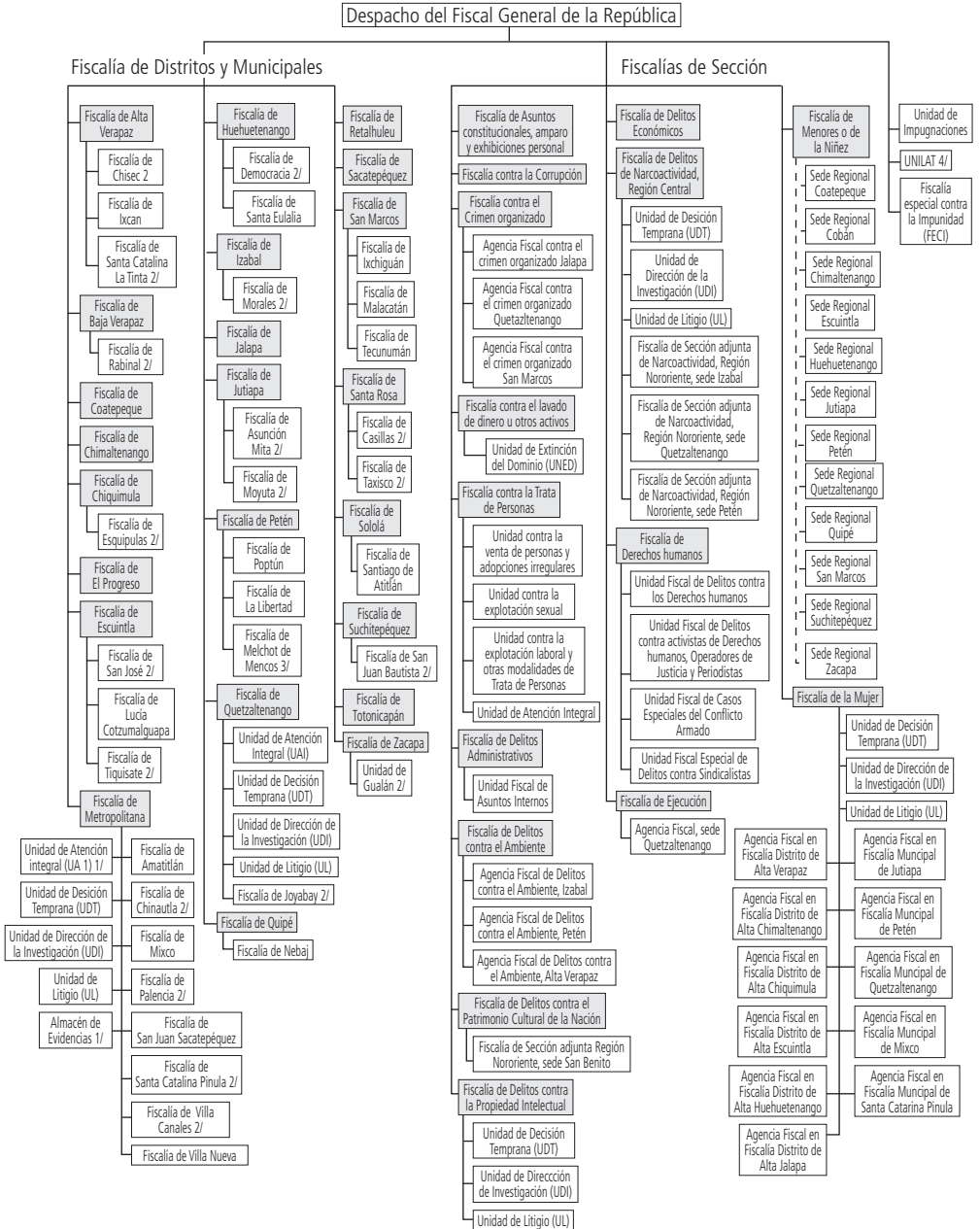
Tal como se anticipó en la parte introductoria, el Ministerio Público de Guatemala se encuentra organizado funcionalmente en cuatro áreas de trabajo: Dirección, Administración, Investigación y Fiscalía. Cabe puntualizar que las dos últimas conforman el grueso del trabajo del Ministerio Público dedicado a la persecución criminal.

Actualmente, la estructura organizativa del área fiscal se conforma de la siguiente manera (ver gráfico N° 5).

Como se puede observar, el área fiscal del Ministerio Público está integrada por 23 Fiscalías Distritales ubicadas en las cabeceras departamentales, 33 Fiscalías Municipales situadas en las cabeceras municipales, todas las cuales tienen presencia en los 22 departamentos de Guatemala.

Según lo estipula el Reglamento de Organización y Funciones del MP, ambas dependencias tienen a su cargo el ejercicio de la persecución y la acción penal pública, así como la privada cuando proceda de conformidad con la ley en el área geográfica que les corresponda. A su vez, tienen competencia directa y deben conocer y perseguir penalmente todos los hechos delictivos cometidos en su jurisdicción, aun cuando por razón de la materia sean competencia de las fiscalías de sección, salvo los casos en que dichas fiscalías reclamen el cono-

Gráfico N° 5



1/ Esta unidad está integrada por la Oficina de Atención Permanente (OAP) y Oficina de Atención a Víctimas (OAV) dichas oficina funcionan en las Fiscalías Distritales y Municipales, con excepción de las Fiscalías señaladas en la nota de pie de página 2. El Almacén de Evidencias está determinado únicamente por las Fiscalías señaladas.

2/ Estas Fiscalías cuentan con una estructura organizacional básica.

3/ En proceso de implementación.

4/ Unidad especializada contra organizaciones criminales dedicadas a la Narcoactividad y/o Lavado de dinero u otros activos y delitos contra el Orden Tributario (UNILAT)

cimiento o cuando cuenten con sedes regionales en el ámbito territorial de las fiscalías distritales y municipales⁴⁴.

Por otro lado, existen 17 fiscalías de sección o especializadas temáticamente. Estas tienen competencia en delitos concretos en función de la materia, el procedimiento o la trascendencia social del asunto, pudiendo estar situadas ciudad de Guatemala o al interior del país⁴⁵.

4.3.1.2. La organización de las fiscalías con el nuevo Modelo de Gestión Fiscal

Como se ha dicho, el PEI 2011-2014 definió cuatro áreas estratégicas con el objetivo de aumentar las capacidades de la institución. A partir de ellas, la administración de Claudia Paz y Paz decidió dar un fuerte impulso al modelo de gestión y organización que había dado inicio solamente en la Fiscalía de Quetzaltenango.

El modelo en cuestión tuvo como fin incorporar un nuevo concepto de gestión de los procesos y trabajo en equipo de las fiscalías, en base a la diversificación de las soluciones en función de la complejidad de cada caso. Al respecto, la Fiscal General ha señalado:

Este modelo parte de la idea de que no todos los casos tienen la misma gravedad. Hay casos muy graves, casos graves y otros que admiten soluciones tempranas de acuerdo con nuestra legislación. A partir de esta premisa se organizan equipos especializados, unos que van a atender esa gran mayoría de casos menos graves, que se pueden atender vía conciliación, criterios de oportunidad o suspensiones de la persecución penal. Y hay otros equipos que tienen que ocuparse de los casos graves y muy graves, que trabajan mano a mano con los investigadores policiales y la prueba científica, con el Instituto Nacional de Ciencias Forenses. Y otro grupo son los litigadores, que están de cara a los jueces. En este nuevo modelo hay un nuevo actor, que son los analistas, quienes son las personas que están permanentemente analizando los casos, para ver si existe conexión entre ellos. Esto per-

⁴⁴ Reglamento de Organización y Funciones del MP disponible en el sitio de Transparencia del MP.

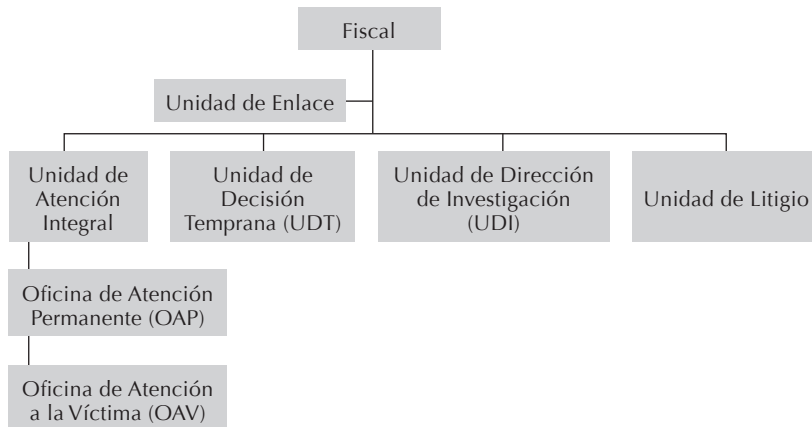
⁴⁵ La propia Ley Orgánica del MP preveía la creación de fiscalías de sección, entre las cuales se encontraban las de delitos administrativos, económicos, de narcoactividad, contra el ambiente, de asuntos constitucionales, amparos y exhibición personal, de menores o de la niñez, de ejecución y de la mujer.

mite agrupar casos y superar la investigación caso por caso e ir a una persecución de estructuras criminales⁴⁶.

Este nuevo paradigma de organización de las fiscalías se tradujo en la creación de estructuras que responden a funciones críticas, como lo son la atención a la víctima, la recepción y análisis de las denuncias, la resolución temprana de los casos y la investigación y litigación de los delitos que ameritan ser debatidos en el marco de una audiencia de juicio oral. Sobre este modelo de organización, se han resaltado una serie de ventajas, entre las que se encuentran: permite abordar integralmente sus procesos bajo una visión de conjunto posible de generar altas dosis de eficiencia institucional; posibilita la producción y aprovechamiento de información global o de conjunto; es altamente compatible con formas de trabajo coordinado con policías y permite aplicar políticas uniformes en todo el territorio sobre el cual ejerce sus competencias⁴⁷.

Gráficamente, en términos generales⁴⁸, las distintas fiscalías adoptaron el siguiente esquema:

Gráfico N° 6



Fuente: *Elaboración propia*

⁴⁶ Entrevista a la Fiscal General, Dra. Claudia Paz y Paz, 4 de abril de 2014, POD-CAST CEJA.

⁴⁷ RÍOS E., Gestión de Fiscalías. Consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de las fiscalías, publicado por CEJA, págs. 43-44.

⁴⁸ Cabe señalar que en las Fiscalías de Sección no se implementó la Unidad de Atención Integral en tanto los casos que ingresan en las de Distrito o Municipal son derivados a la de Sección que corresponda, a los fines de determinar una salida alternativa o iniciar una investigación.

Se puede observar que, a diferencia del modelo imperante con anterioridad, se establecieron diversas estructuras operativas que permitieron sistematizar el flujo de casos que ingresa corrientemente en la institución. No solo significa un cambio en el modo de organizar las dependencias fiscales, sino que en realidad implica una transformación en el modo de orientar y priorizar los recursos con los que cuenta el Ministerio Público.

Al mismo tiempo, en esta reforma subyace una clara noción vinculada con el aumento de la eficacia institucional, a partir de la identificación de la carga regular de trabajo y la consecuente instalación de metodologías de trabajo adecuadas para cada tipo de conjunto de casos.

Este aspecto en particular fue apuntado hace muchos años como una tarea elemental de los Ministerios Públicos de la región en el marco de los procesos de reforma a la justicia penal.

En particular, el CEJA señaló que *la función más básica que un sistema de persecución penal debe estar en condiciones de satisfacer es la capacidad de manejar razonablemente los casos que conoce, o bien, hacerse cargo del flujo de casos que recibe [...] Un control efectivo de la carga de trabajo de una fiscalía supone que los ingresos se manejan de manera sistemática. Es decir, que la fiscalía no solamente evacua los casos que entran repartiéndolos a los fiscales que corresponda, sino que genera un mecanismo que permite desechar en forma temprana una gran cantidad de ellos, aplicando las facultades legales concedidas en los nuevos códigos procesales penales*⁴⁹.

En efecto, es posible afirmar que esta meta institucional ha sido cumplida por el Ministerio Público bajo análisis, en tanto ha logrado romper con la lógica tradicional de organización refleja al Poder Judicial, adoptando estructuras propias y haciéndose cargo de su función protagónica en el proceso penal.

4.3.1.3. Unidad de Atención Integral

Esta dependencia es la primera en entablar contacto con el denunciante o la víctima. Se integra por dos oficinas: por una parte, una Oficina de Atención Permanente (en adelante, OAP) y una Oficina de Atención a la Víctima (en adelante, OAV).

⁴⁹ Desafíos del Ministerio Público en..., CEJA *op.cit.*

La OAP tiene a su cargo la atención primaria del usuario. En ella se recibe, orienta, filtra, desestima, archiva y distribuye las denuncias verbales, prevenciones policiales, denuncias escritas, querellas y documentos recibidos⁵⁰. Por su parte, la OAV es la encargada de orientar a las víctimas en los servicios que presta el Ministerio Público para su atención integral, brindar la asistencia médica, social y psicológica urgente que el caso amerite⁵¹.

En el marco de las visitas realizadas a diversas Fiscalías para la redacción de este informe, hemos tenido la posibilidad de tomar conocimiento sobre el funcionamiento concreto de ambas oficinas. En la Fiscalía Distrital Metropolitana hemos observado que el primer contacto con el usuario lo ejercen dos funcionarios en un mesón de entrada, en donde se debe informar el motivo de la denuncia para proceder a la correcta derivación en función de la gravedad y nivel de urgencia del conflicto ingresado.

En aquellos casos que sean denuncias de violencia intrafamiliar, violencia sexual o violencia contra la mujer, son derivados inmediatamente al Modelo de Atención Integral a la Víctima (en adelante, MAI). Para ello se dispone de un sector separado, en donde se cuenta con la privacidad suficiente para abordar este tipo de casos. El objetivo del MAI consiste en evitar la revictimización, toda vez que la víctima es atendida allí mismo por un agente fiscal de la Fiscalía contra la Mujer, al mismo tiempo en que recibe atención médica y psicológica. Este modelo se comenzó a implementar en el año 2010 y en la actualidad se encuentra instalado en siete departamentos y nueve municipios. En el contexto de la visita, hemos tenido la oportunidad de entrevistar a la directora del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima, quien nos ha contado que en el 2011 habían 35 OAV en todo el país, mientras que actualmente se han llegado a instalar 56 oficinas, con lo cual en todas las fiscalías se cuenta con este servicio. A su vez, nos señaló que un objetivo de su área consiste en extender el MAI, seguir trabajando con los fiscales en temas de atención a la víctima y crear Fiscalías de la Mujer en donde no hay⁵².

Por otra parte, en aquellos casos que no revistan esta condición, los funcionarios del mesón de entrada asignan al usuario un número para

⁵⁰ Cfr. art. 21 del Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito.

⁵¹ Cfr. art. 23 del Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito.

⁵² Entrevista Directora del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima (2/4/2014).

que pueda ser atendido por un funcionario de la OAP. Estos trabajan divididos por mamparas y van llamando a los usuarios según el orden de numeración, quienes aguardan sentados en un amplio salón. Durante los días de la visita, no se advirtieron inconvenientes en la relación entre espacio disponible y usuarios en espera.

4.3.1.4. Unidad de Decisión Temprana

Esta dependencia tiene a su cargo analizar los casos remitidos por la OAP, con la finalidad de determinar la aplicación de una de las medidas alternas o discrecionales, así como alguno de los procedimientos especiales⁵³. El valor central de esta oficina reside en que aporta un análisis de la complejidad y gravedad de los conflictos, en tanto le corresponde evaluar en qué casos es plausible aplicar una medida desjudicializadora que evite avanzar hacia la etapa de juicio oral, con todo lo que ello implica tanto para los usuarios como para la institución.

Durante las visitas hemos tenido oportunidad de observar el funcionamiento de la Fiscalía Distrital de Chiquimula. En esta fiscalía, a partir de la instalación del Modelo de Gestión Fiscal, la UDT ha podido aplicar y resolver con salidas alternativas al proceso penal tanto los casos graves como los más sencillos. A su vez, afirmó que ahora la Fiscalía rinde mejor en tanto la gestión fiscal funciona de modo ordenado⁵⁴.

A la Unidad de Decisiones Tempranas le corresponde *analizar la denuncia para considerar su desestimación o archivo, cuando proceda de conformidad con la ley*⁵⁵. Hemos observado que la persona que toma la decisión sobre qué causa es desestimada diverge en función de las distintas fiscalías visitadas en el levantamiento de información. En concreto, en la Fiscalía de Villa Nueva, ocasionalmente, la OAP, decide sobre las desestimaciones cuando estas son muy evidentes. En la Fiscalía de Mixco, es una auxiliar fiscal la que exclusivamente se encarga de las desestimaciones. En el caso de Chimaltenango, es el coordinador de la Oficina de Atención Permanente el encargado de tomar las desestimaciones.

⁵³ Cfr. art. 25 del Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito.

⁵⁴ Entrevista Fiscal Distrital Chiquimula (3/4/2014).

⁵⁵ Art. 26 b del reglamento del Ministerio Público.

4.3.1.5. Unidad de Dirección de la Investigación

Esta oficina es la encargada de dirigir y realizar las diligencias de investigación estratégica y operativa de los casos asignados, con la finalidad de preparar el caso para la fase de litigio. Para su cumplimiento, esta Unidad se organiza con las áreas de Investigadores, de Casos de Flagrancia, de Procesamiento de la Escena del Crimen y área de Fenómeno Criminal⁵⁶.

Hemos advertido que cada Fiscalía organiza esta Unidad conforme la criminalidad local o bien según aquella que presenta cierta regularidad.

De las Fiscalías de Sección, la de Crimen Organizado ha estructurado su Unidad de Dirección de la Investigación (en adelante, UDI) en cuatro subunidades: secuestros, extorsiones, robo de vehículos y robo de bancos. Esta división surgió a partir de las necesidades propias de la fiscalía ya que el delito de extorsión es el más extendido en Guatemala y es por ello que se determinó crear una subunidad específica para la investigación de estos casos. Además, el nuevo modelo de gestión les permite hacer análisis, medir parámetros, zonas de incidencia, modus operandi, perfiles de víctima y victimario, de modo que si llegan denuncias se puede determinar la estructura criminal, en tanto se tienen identificados a sus miembros, lo cual permite resolver casos en serie⁵⁷.

Por su parte, la Fiscalía de la Mujer también ha adoptado un formato de UDI acorde a la carga de trabajo, en tanto ha dispuesto tres subunidades: de delitos sexuales de personas conocidas, de delitos sexuales de personas desconocidas y de violencia contra la mujer, negación de asistencia económica y maltrato de menores de edad. También se ha creado una unidad especial con un programa de alerta temprana en casos de secuestros de menores (Casos Alba-Kenneth)⁵⁸. El operativo comienza con el ingreso de una denuncia por la desaparición de un niño, tras lo cual se comunica a la Policía Nacional Civil para que se investigue en menos de 24 horas. Tras ello, si la policía ubica al menor y se constata que sufrió de algún daño, se prosigue con la investigación⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. art. 27 del Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito.

⁵⁷ Entrevista Fiscal Adjunto de Crimen Organizado (4/4/2014).

⁵⁸ Ley del sistema de alerta Alba-Keneth (Decreto 28/2010).

⁵⁹ Entrevista Fiscal de la Mujer, 2 de abril de 2014.

En la Fiscalía de Delitos contra la Vida, la UDI se encuentra dividida en diversos equipos de trabajo. Entre ellos, en función a la realidad sociodelictiva de la ciudad de Guatemala, se han diseñado dos equipos que investigan los hechos vinculados a la mara salvatrucha y a la pandilla 18.

De las Fiscalías Distritales, cabe mencionar que tanto en Chiquimula como en Chimaltenango se han creado tres áreas dentro de la UDI, a saber: delitos contra la vida, la mujer y comunes. En la entrevista realizada al Fiscal Distrital de Chimaltenango, se nos indicó que con el modelo antiguo cada agencia tenía que conocer de todos los casos, desjudicializar, ir a las audiencias e investigar. Asimismo, nos refirió que no había especialización y se hacía muy difícil el análisis criminológico y de estructuras criminales. En cambio, con el nuevo modelo de gestión, afirmó que todo ello es posible y que la especialización es una gran herramienta⁶⁰.

4.3.1.6. Unidad de Litigio

Esta unidad tiene a su cargo atender las audiencias judiciales, durante la etapa preparatoria, intermedia y de juicio desarrollando la actividad técnico-jurídica y administrativa para litigar con eficacia los procesos ante los órganos jurisdiccionales. Para su ejercicio, se organiza en las áreas de audiencias previas al juicio, de juicio y de prueba para el juicio⁶¹.

La intervención de la Unidad de Litigio (en adelante, UL) se inicia cuando la UDI termina su trabajo, en tanto esta le traspa la causa para su litigación en audiencia oral. Sobre este punto es necesario detenerse. De todas las Fiscalías visitadas, cada una articula de distinto modo la coordinación entre ambas unidades, lo que nos permite pensar que esta forma de articularse autónomamente es una práctica muy extendida en el total de Fiscalías.

Como aclaración previa, cabe señalar que el propio Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito estipula en el artículo 28.p que el traslado de los casos se debe realizar por lo menos con quince días de anticipación a la Unidad de Litigio para efecto que dicha unidad formule los actos conclusivos de la investigación.

⁶⁰ Entrevista Fiscal Distrital Chimaltenango (3/4/2014).

⁶¹ Cfr. art. 36 del Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito.

En la Fiscalía Distrital Metropolitana nos informan que se ha consensuado un plazo de cinco días para el traspaso de la causa y se ha establecido que las coordinadoras de la UDI y UL se reúnan todas las tardes para ver esos temas. Incluso, en casos de emergencia, ese plazo puede ser reducido a tres días. En aquellos supuestos en los que el fiscal de investigación no cumple con esos días, recae en él la carga de realizar el acto conclusivo, siendo en realidad una carga entre disciplina y medida de sanción. En la Fiscalía Distrital de Chimaltenango también se estipuló un plazo de cinco días y cuando no se cumple con él, le corresponde al auxiliar fiscal de la UDI ir a la audiencia. En la Fiscalía de Chiquimula se ha resuelto realizar reuniones entre las unidades para pasar, por ejemplo, de diez en diez. En ellas se conversa sobre los medios de prueba y se evalúa si hay elementos para sostener la acusación. En esta Fiscalía se encuentran analizando la posibilidad de hacer reuniones periódicas entre todos los integrantes de la UDI y UL, para analizar los problemas y pensar soluciones, como así también estandarizar y clarificar las metodologías. Con ello, la idea es que llegado el plazo de entrega, ya se hayan coordinado las diligencias y los fiscales de litigio conozcan acabadamente el caso.

En la Fiscalía Municipal de Villa Nueva se trasladó que la cuestión de los plazos de entrega de las causas es un aspecto a mejorar. A su vez, se señala que las investigaciones también dependen de otras instituciones, en temas relativos a pericias, informes y escena del crimen. Con lo cual, si bien con quince días de antelación se analiza y se pone a disposición de la UL para consultas, la causa es entregada físicamente con cinco días de margen. En la Fiscalía Municipal de Mixco, la Fiscal jefe ha determinado que el traspaso se debe realizar con ocho días de diferencia respecto de la audiencia y en aquellos casos en que ello no suceda, el fiscal de investigación se debe quedar el caso, hacer la acusación y entonces luego enviarla a la UL.

En la Fiscalía de Sección de la Mujer, se nos señala que si bien los agentes de litigio tienen buena comunicación con los agentes de la investigación, lo cierto es que para aquellos casos que revisten mayor complejidad, se ha resuelto realizar mesas de trabajo en donde los asuntos de la causa son analizados en conjunto por ambas unidades.

Por su lado, la Fiscalía del Crimen Organizado presenta una interesante experiencia y un novedoso método de trabajo con relación a este tema. Se nos puntualiza que, al tratarse en todos los casos de investigaciones complejas, se requiere de fiscales comprometidos que no se limiten a recibir los expedientes o papeles con quince días

de anticipación, sino que se trabaje de manera coordinada desde el inicio de la causa. En efecto, se ha resuelto que al momento de tomar conocimiento del expediente se analiza su complejidad y, si esta es alta, el fiscal de investigación y el de litigio lo investigarán en conjunto y ambos serán quienes lo litiguen en la audiencia de juicio. Al respecto, se sostiene que en estos casos han comprobado que quien más participa es el fiscal de la UDI, en tanto el 70 u 80 % del caso lo ha llevado él y conoce todos sus detalles.

En suma, sin perjuicio de que este asunto será analizado adecuadamente en la última parte del presente informe, cabe adelantar que la relación de coordinación entre la UDI y UL debe ser repensada en términos de aumentar el éxito del Ministerio Público tanto en la investigación como en la litigación en la audiencia de juicio oral. En base al principio de flexibilidad, se deben instrumentar nuevos formatos de trabajo que permitan la interacción continua entre ambas unidades.

4.3.1.7. Unidad de Enlace

Con el nuevo modelo de organización, se han incorporado las Unidades de Enlace en el ámbito de cada Fiscalía. Esta nueva dependencia tiene como objetivo recopilar, analizar y producir información que será compartida con la Dirección de Análisis Criminal de la Fiscalía General.

En el caso de la Unidad que funciona en la Fiscalía de la Mujer, se produjeron avances en materia de violaciones con agresores desconocidos. En la visita a la mencionada fiscalía, pudimos observar de forma presencial mapas confeccionados por la unidad de enlace, a partir de los cuales pueden identificar los *modus operandi*, si es un ataque individual o colectivo, el modo como se realiza la violación y las armas que se utilizan, entre otros aspectos. A su vez, sobre la conformación actual de la Unidad, nos informó que allí trabajan un analista y dos auxiliares.

En la Fiscalía de Crimen Organizado, la Unidad de Enlace se encarga de crear casos hipotéticos y cruzar datos. Principalmente, se ocupa de asuntos tales como robo de vehículos, secuestros y robo de bancos. Con respecto a la vinculación con la Dirección de Análisis Criminal, esta Unidad acude a ella cuando se trata de casos complejos.

En la Fiscalía Distrital de Chiquimula cuentan con dos Unidades de Enlace. Una sobre Análisis Criminal y la otra de Comunicación y

Prensa. La primera se encarga de recopilar y analizar información sobre los fenómenos criminales. En un caso sobre robo de furgones, se lograron analizar escuchas telefónicas gracias a la intervención de la Unidad de Enlace sumado al análisis criminal propio, con lo cual se descubrió la existencia de varios grupos delictivos.

En la Fiscalía Distrital de Chimaltenango disponen de un analista de la Unidad de Enlace de Análisis Criminal, quien ha favorecido el trabajo de la fiscalía a partir de aportes significativos. De hecho, en la reunión con el Fiscal Distrital se nos informó de un caso de violaciones en serie que fue descubierto en atención a la visión panorámica que aporta la mencionada Unidad.

La Fiscalía Distrital Metropolitana también cuenta con un analista propio, mientras que a su vez requieren colaboración de la Dirección de Análisis Criminal sin perjuicio de que en la entrevista nos refieren que prefieren ser autosuficientes.

4.3.2. Área administrativa y de apoyo fiscal

En este epígrafe se describirán algunas unidades o direcciones del Ministerio Público, cuya revitalización fue una prioridad dentro del PEI 2011-2014, ya sea para servir a la Persecución Penal Estratégica o para favorecer el fortalecimiento institucional.

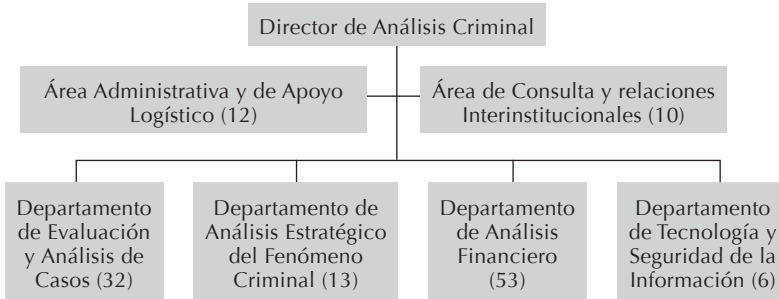
En esta evaluación del Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público es necesario mencionarlas ya que ofrecen apoyo directo a las Fiscalías reorganizadas, tanto desde el punto de vista de la provisión de información sobre fenómenos criminales, datos de desempeño del personal o la elaboración de protocolos para atender a las víctimas. En definitiva estas estructuras de apoyo, son un aporte imprescindible para potenciar el trabajo de las fiscalías que funcionan bajo el Modelo de Gestión Fiscal.

4.3.2.1. La Dirección de Análisis Criminal

La Dirección de Análisis Criminal (en adelante, DAC) es la *dependencia encargada de organizar, procesar, analizar, producir y comunicar oportunamente, información relevante a las diferentes fiscalías y dependencias del Ministerio Público*. En el acuerdo 7/2013 se crea la DAC, en base a la antigua estructura de la Unidad de Análisis que en el año 2012 estaba formada por 15 personas.

En la actualidad la DAC está formada por 127 personas bajo la siguiente estructura:

Gráfico N° 7



El crecimiento exponencial del personal en la Dirección de Análisis Criminal es debido al énfasis de la Fiscal General Claudia Paz y Paz en la Persecución Penal Estratégica y el análisis del fenómeno criminal para la persecución de aquellos delitos más complejos. Muestra de ello es un aumento del presupuesto de 2 a 25 millones de Quetzales⁶².

Este exponencial crecimiento de la DAC, no es debido de forma exclusiva al aumento presupuestario consignado con anterioridad, sino que también responde a una política de racionalización de recursos humanos. Por un lado, se procedió a integrar en la Dirección a analistas dispersos en las fiscalías. Además, en base a que una gran carga de trabajo era destinada al procesamiento y a la digitación de datos, se optó por contratar a asistentes de análisis en vez de a abogados y auditores, para evitar los elevados costos de los profesionales⁶³.

Las funciones que desempeña la DAC son muy variadas. En primer lugar, la conexión de casos que tiene por objetivo identificar estructuras criminales a través del manejo de los sistemas de información. Un ejemplo es la aplicación IBIS, utilizada en conjunto con el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, que es una base de datos con información balística. Este tipo de análisis de información y conexión de casos ha permitido grandes avances en la lucha contra maras y pandillas, extorsiones, sicariato y ejecuciones policiales extrajudiciales, entre otros.

⁶² Entrevista al Director de Análisis Criminal (2/4/2014).

⁶³ *Ibidem*.

Un segundo campo de trabajo de la DAC es la geolocalización territorial, desarrollada a través del sistema “HILL” que fue financiado por la cooperación estadounidense. El objetivo de la Fiscalía General es que esta tecnología pueda estar disponible en el computador de cada Fiscal para poder reportar información de geolocalización de forma directa a la DAC.

Un tercer eje en el trabajo cotidiano de la DAC es el estudio de fenómenos criminológicos para poder entender cómo funcionan y se comportan los grupos criminales.

Esta metodología de trabajo ha traído datos muy exitosos en la persecución de delitos de alto impacto social. En relación a las pandillas, se ha conseguido encarcelar a más de 400 pandilleros, resolviendo más de 1.000 homicidios en dos años. La Fiscalía de la Vida, que es la principal responsable de la investigación de los crímenes de maras y pandillas, ha podido aumentar su efectividad de un 5% a un 47% gracias, entre otros factores, a la información que le proporciona la DAC. En algunos casos, el valor agregado que aporta la Dirección de Análisis Criminal es que cuando encuentran información que puede ser de interés a varias Fiscalías puede hacer de puente para conectarlas y facilitarles el trabajo en conjunto.

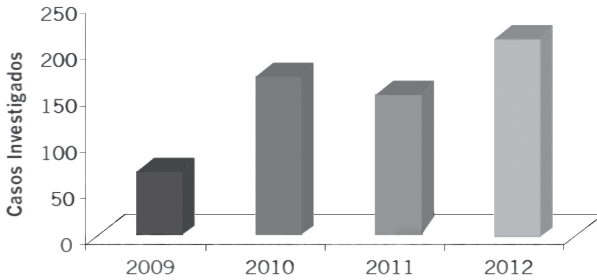
La DAC recibe las consultas de Fiscalías de Sección, Municipales y Distritales de todo el país. A día de hoy se está trabajando en un protocolo para poder determinar qué criterios son utilizados para aceptar o rechazar las solicitudes entrantes.

4.3.2.2. La Unidad de Métodos Especiales de Investigación

El trabajo de esta Unidad se ampara en la Ley Contra la Delincuencia Organizada⁶⁴, que regula la posibilidad de desarrollar métodos especializados de investigación como: operaciones encubiertas, entregas vigiladas e intercepciones telefónicas.

Desde su creación en el año 2009, la Unidad de Métodos Especiales de Investigación comenzó a trabajar solo con escuchas telefónicas en casos de especial complejidad como el caso Rosenberg. Con posterioridad a la entrada en vigor del Plan Estratégico Institucional 2011-2014, la Unidad de Métodos Especiales de Investigación ha aumentado el número de casos investigados considerablemente.

⁶⁴ Decreto 21/2006.

Gráfico N° 8

Fuente: Memoria de Labores del MP, 2012

En su trabajo cotidiano, esta Unidad colabora con agentes de la Policía Nacional Civil y con la CICIG. Esta última ha colaborado con la adquisición de los equipos necesarios, capacitando al personal y asegurando el resguardo de la información.

4.3.2.3. La Unidad de Evaluación de Desempeño

La institucionalización de la evaluación del desempeño en el Ministerio Público fue uno de los objetivos operativos incluidos en el Plan Estratégico Institucional 2011-2014 dentro del componente de Fortalecimiento Institucional.

Una de las características de la Unidad de Evaluación del Desempeño es que depende directamente de la Fiscal General y no está integrada dentro de la Jefatura administrativa, ni vinculada a la Dirección de Recursos Humanos.

Esta unidad está compuesta por un Jefe apoyado de un asistente y está dividida en cuatro áreas: Tecnología de la Información, Jurídica, Atención al Usuario y Conductual administrativa. En la actualidad está conformada por 23 personas.

La consolidación de la Unidad de Evaluación del Desempeño ha ido aparejada al desarrollo de un proceso de evaluación que ha ido focalizándose en distintos aspectos, todo ello acorde a la decisión de la Fiscal General. En los últimos años, el trabajo de esta unidad ha seguido la siguiente progresión.

- En el año 2010 se implementó la unidad.
- En el año 2011 se hizo una evaluación por cálculo de la media en relación a fiscales.

- En el año 2012 se evaluó a través de objetivos y cantidad de solicitudes.
- En el año 2013 la evaluación estuvo dirigida a la eficacia.
- En el año 2014 se buscó evaluar la incidencia criminal que ingresa a la fiscalía.

En el proceso de evaluación a Fiscales principalmente se reportan las variables de: productividad, eficacia, gestión, atención al usuario y confiabilidad de los datos. La periodicidad de la evaluación es anual, haciéndose un seguimiento y retroalimentación a mediados de año.

El instrumento de evaluación al personal del Ministerio Público está completamente adaptado al Modelo de Gestión Fiscal, ya que se evalúan a los coordinadores, oficiales y auxiliares fiscales en función de las tareas que tienen que desempeñar dentro de las unidades típicas del nuevo MGF. Hemos sido conocedores de que, además esta unidad también realiza *informes situacionales*, que serían la fotografía exacta de una fiscalía concreta en un día y una hora concreta para poder establecer algún estudio de la carga de trabajo así como otros comportamientos relacionados.

La Unidad de Evaluación de Desempeño está concebida de una forma que excede la simple evaluación del personal bajo una concepción tradicional de recursos humanos. Un ejemplo de ello es que es capaz de aprovechar sus recursos humanos y tecnológicos para elaborar informes que permitan analizar fenómenos criminales. Ante una situación de una gran recepción de denuncias de robo de teléfono celular, la Unidad de Evaluación de Desempeño pudo concluir, gracias a un proceso de entrevistas telefónicas, que las denuncias eran hechas para que las compañías le devolviesen otro teléfono. Este ejemplo es significativo de que el compromiso y la proactividad del Jefe de Unidad y el resto del equipo los que se ponen al servicio de la Persecución Penal Estratégica en vez de ceñirse a las tareas exclusivamente vinculadas a su trabajo.

4.3.2.4. *El Sistema Informático de Control de Casos del Ministerio Público*

El Ministerio Público de Guatemala afronta el tema de la tecnología en base al concepto de Tecnología Estratégica, entendida esta como aquella que causa un impacto significativo en las instituciones en los años futuros⁶⁵. Esta concepción de la tecnología conlleva las siguientes ventajas:

⁶⁵ Consultora Gartner.

- Agilización de los procesos de investigación.
- Toma de decisiones oportunas en todos los niveles.
- Niveles de rendimiento confiable.
- Información estadística confiable.

El Sistema Informático Administrativo del Ministerio Público (SIAMP) y el Sistema Informático de Control de Casos del Ministerio Público (SICOMP), forman parte de una unidad llamada Coordinación del Sistema Informático Integrado.

A nivel funcional, el SICOMP está interrelacionado con las Fiscalías de Sección, Distritales y Municipales, la Dirección de Investigaciones, la Unidad de Evaluación del Desempeño, Supervisión General y SIAMP.

Este sistema de control de casos se inicia con la recepción de la denuncia en la OAP, continúa en el análisis que se hace del caso en la misma oficina y continúa con la derivación a las Unidades de Detención Temprana, Investigación o Depuración según sea el caso. Por otro lado, va generando un expediente virtual en función de las distintas etapas procesales.

Una de las más recientes innovaciones relacionadas con el SICOMP es la herramienta FdX, que permite a los fiscales acceder a todos los datos que consigna SICOMP para poder configurar distintas variables y de esta manera analizar de forma conjunta los datos de funcionamiento del Ministerio Público así como extraer información acerca de los fenómenos criminales más comunes, pudiendo acceder también a datos históricos.

Esta herramienta es vital para la determinación de la Política de Persecución Estratégica, por la Secretaria de Política Criminal o por las jefaturas de las Fiscalías de Sección, Distritales o Municipales, así como tomar decisiones relacionadas con gestión de casos o evaluación del desempeño.

4.3.2.5. El Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima.

Este departamento se puso en marcha para garantizar el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público que establece que *los fiscales de distrito organizarán las oficinas de atención a la víctima para que se encarguen de darle toda la información y asistencia urgente y necesaria.*

La creación de esta oficina tuvo su origen en el intercambio de experiencias exitosas e innovadoras en materia de justicia, ya que toma como referencia el Centro de Atención a Víctimas de Delitos que funcionaba por el año 1995 en la provincia argentina de Córdoba⁶⁶.

Inicialmente, esta oficina dependía directamente de la Fiscalía General, con posterioridad, a través de un acuerdo del año 2005, este departamento pasó a depender orgánicamente de la Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público. Le corresponden funciones normativas, técnicas, de asesoría, monitoreo y en general de apoyo y control de atención a la víctima, en todo el país. Las oficinas dependen del fiscal municipal o distrital y normativamente de este departamento. Tienen una doble dependencia ya que administrativamente dependen del fiscal y del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima (DCAV) en los contenidos y políticas.

El Departamento tiene tres áreas. La primera es atención desde el área fiscal, que supervisa cómo los fiscales están atendiendo a las víctimas. En este área les toca hacer estudios victimológicos y capacitaciones a fiscales, monitoreos *in situ*, asesorías, seguimiento de los problemas del servicio, etc. La segunda área es la de Coordinación de Servicios Integrales, que es la que se encarga de la atención psicológica y el trabajo de los trabajadores sociales y médicos. Una tercera área se encarga de la Red Nacional de Derivación a Víctimas y Testigos.

Los principales desafíos del DCAV son la expansión del Modelo de Atención Integral, el cual se implementa en el año 2008 debido a la Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (Decreto 22/2008) y que ya está funcionando en nueve fiscalías del país. Otro desafío fundamental es la capacitación al personal, que durante el año 2013 permitió capacitar a 120 funcionarios entre abogados y psicólogos.

4.3.3. Avances en la coordinación interinstitucional

Un aspecto central del desarrollo del nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público ha consistido en la apertura institucional a partir de la construcción de redes y equipos de trabajo con los diversos organismos que tienen participación en el proceso penal.

⁶⁶ GONZÁLEZ, R.A., Modelo de atención a la víctima del delito, Implementado en el Ministerio Público de Guatemala, Centroamérica.

Al respecto, en este apartado daremos cuenta de los principales vínculos entablados, como así también del modo específico en que han colaborado con la tarea de las fiscalías.

4.3.3.1. Instituto Nacional de Ciencias Forenses

El Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) es una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional y competencia a nivel nacional⁶⁷. Su labor reside en brindar servicios de investigación científica forense, emitir dictámenes periciales, realizar estudios médico legales y análisis técnicos científicos, todo ellos a disposición del sistema de justicia.

La institución cuenta con diversos servicios concentrados en dos unidades de trabajo: por un lado, la Unidad de Medicina Forense, la cual tiene a cargo realizar el análisis sobre cuerpos de víctimas y agresores para determinar en ellos lesiones, transferencias, y trazas allí depositadas; por el otro, la Unidad de Laboratorios de Criminalística, la cual a su vez se integra con diversas secciones como documentoscopia, balística, toxicología y biología, entre otras⁶⁸.

El valioso aporte del INACIF, en base a sus avances tecnológicos, científicos y metodológicos, ha logrado aumentar las capacidades del Ministerio Público en la litigación de los casos a partir de medios de prueba de alta calidad técnica. Es por ello que los fiscales disponen del apoyo de esta institución en todo lo concerniente al peritaje forense de los casos que gestionan.

El Fiscal Adjunto del Crimen Organizado nos detalló que recientemente gestionaron una causa de secuestro que se trabajó en conjunto con el INACIF. Puntualmente, consistió en un caso en el que una persona pedía rescates en cinco situaciones distintas y fue posible imputarle todos esos casos a raíz de un cotejo de voz con un sistema novedoso de fonometrías que había sido implementado por el INACIF. En la entrevista con el Fiscal Distrital de Chiquimula, nos refirió que el INACIF solo tiene sede clínica allí, la cual no cuenta con turnos de emergencia. Con lo cual, nos señaló que para una autopsia o necropsia que llega por la tarde se debe aguardar hasta el día siguiente. A su vez, puntualizó que ante la falta de laboratorios clínicos, se vuelve

⁶⁷ Cfr. Art. 1 Decreto 32-2006, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

⁶⁸ Más información sobre INACIF en <http://www.inacif.gob.gt/>. Última visita: 27/4/2014.

necesario viajar a Ciudad de Guatemala, al igual que en los casos de las pericias psiquiátricas.

4.3.3.2. Ministerio de Gobernación

La Dirección de Análisis Criminal del Ministerio Público, a través de su Oficina de Consultas y Enlaces, ha entablado un vínculo de cooperación con el Ministerio de Gobernación a través del cual se estableció un Sistema Único de Información. Este concentra una gran cantidad de datos de los individuos, entre ellos los provenientes del Registro Nacional de las Personas, el flujo migratorio, la licencia, el pasaporte, las capturas, los antecedentes policíacos y los arraigos, entre otros factores.

Esta herramienta le permite al Ministerio Público operar con información actualizada, de modo tal que los análisis en materia criminal puedan ser abordados de una manera integral y bajo la premisa del cruce de datos como la metodología más adecuada.

4.3.3.3. Policía Nacional Civil

La Dirección General de la Policía Nacional Civil (PNC) depende funcionalmente del Ministerio de Gobernación del Poder Ejecutivo. En efecto, es una institución que responde a una política general de seguridad que es ajena a la política criminal emanada desde el Ministerio Público. Sin perjuicio de ello, al ser el único cuerpo policial con competencia nacional, es el brazo ejecutor de las directrices y determinaciones que los fiscales adoptan en su rol de directores de la investigación, tales como órdenes de arresto o controles de medidas alternativas, entre otras tareas.

En la entrevista con el Fiscal Distrital Metropolitano, nos informó que organiza reuniones con la PCN para hacer coordinaciones sobre dónde están las situaciones conflictivas y cómo avanzar con los fenómenos criminales. Especialmente, se apoyan en la Dirección de Inteligencia. El Fiscal Distrital de Chiquimula también nos refirió que tiene una buena comunicación con el comisario, los jefes de las subestaciones municipales y el área de Inteligencia. La Fiscal Municipal de Villa Nueva nos relató que no cuentan con PCN allí, sino que tienen una comisaría modelo, la cual se dedica a las investigaciones. Esta se encarga, entre otras cosas, de realizar las aprehensiones en los casos que sean de su competencia. En la entrevista con el Fiscal Adjunto de Crimen Organizado, nos comentó que la PCN es su brazo

ejecutor en tanto trabajan directamente con algunas fuerzas de tareas especiales. A su vez, en aquellos casos en los que se han dictado medidas sustitutivas a la prisión preventiva o salidas alternativas, la Fiscalía coordina con la PCN y les transmite las instrucciones por escrito de cuáles son las medidas. En estos supuestos, el control lo ejercen los miembros de la PCN. Recientemente, la Unidad contra Secuestros del Ministerio Público en coordinación con la fuerza de tarea contra el Secuestro de la PNC capturó a ocho miembros de la estructura criminal “La Patrona”⁶⁹.

4.3.3.4. *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*

El acuerdo para establecer la CICIG en el país se firmó en el mes de diciembre del 2006 entre la Organización de Naciones Unidas y el Estado de Guatemala, mientras que su entrada en vigencia se produjo en septiembre del año 2007.

Con posterioridad, para posibilitar el trabajo de la Comisión, como para dar cumplimiento a dicho acuerdo, se creó la Fiscalía Especial para la CICIG en el ámbito del Ministerio Público, con el propósito de apoyar la actividad investigativa en casos de alto impacto. Esta Fiscalía tiene a su cargo ejercer la persecución y la acción penal de los delitos que conoce la CICIG relativos a la presunta actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexas que opere en el país.

En la actualidad, la Fiscalía se compone de una Coordinación, integrada por un Coordinador General, un Coordinador Adjunto y una Asesora Legal, quienes son personal de CICIG y tres agencias fiscales, las cuales se conforman con funcionarios del Ministerio Público, dos agentes de la Policía Nacional Civil y dos investigadores de la DICRI⁷⁰.

4.3.3.5. *Red de Derivación para Atención a la Víctima*

En el marco del Modelo de Atención Integral a la Víctima impulsado por el Ministerio Público, se ha conformado una red de organizaciones multidisciplinarias que aportan su colaboración para la atención

⁶⁹ <http://www.mp.gob.gt/2014/04/presuntos-secuestradores-capturados/>. Última visita: 27/4/2014.

⁷⁰ Más información sobre la Fiscalía Especial de CICIG en: <http://www.cicig.org/>. Última visita: 27/4/2014.

especializada a las personas que hayan sido víctimas de hechos delictivos.

El Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima, tal y como se mencionó en el apartado anterior, está formado por tres áreas. Una de ellas es la de coordinación de redes y derivación, desde la cual se han creado redes de trabajo con organizaciones comunitarias, municipios, defensorías de la mujer indígena, organismos de la sociedad civil y toda aquella institución local que preste este tipo de colaboración. Esta red se reúne mensualmente y presta ayuda a las víctimas en todo aquello que necesite, desde atención psicológica, localización en albergues, atención de niños, etcétera. También se firman convenios con cada organización de la red, como por ejemplo con universidades. Un ejemplo de esto último se encuentra en Sololá, donde las facultades de derecho y psicología aportan estudiantes para que puedan prestar colaboración con las redes. Actualmente hay 33 redes consolidadas y otras que se encuentran en período de conformación⁷¹.

4.3.3.6. Registro Nacional de las Personas

El Registro Nacional de las Personas (RENAP) es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación en la República de Guatemala⁷².

El Departamento de Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público ha entablado un vínculo institucional con el RENAP mediante el cual es posible ejercer un control de los datos que son ingresados en el sistema de la fiscalía. Por ejemplo, con los datos mínimos de identificación de la persona, se puede corroborar toda la información que el RENAP tenga cargada en su base de datos, como la fotografía personal, el lugar en el que habita, fecha de nacimiento, la escolaridad, profesión, dirección del lugar del trabajo, cargo, idioma y teléfonos, entre otros datos personales.

⁷¹ Entrevista a la Coordinadora del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima (1/4/2014).

⁷² Más información sobre el RENAP en <http://www.renap.gob.gt/>. Última visita: 27/4/2014.

Esta vinculación le ha permitido al Ministerio Público contar con información de alta calidad para que sea proveída al interior de la institución, tanto a los fines de la investigación de cada caso, como así también para realizar un entrecruzamiento entre todos los asuntos gestionados.

5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS (MGF)⁷³

El Ministerio Público de Guatemala, a partir de la reforma procesal penal realizada en los años 90, adquirió un rol clave en el proceso penal. Esta organización fue creciendo tanto en cantidad de fiscales y de personal, como en la asignación de recursos públicos.

De 47 fiscales en 1994 pasó a tener 1464 en 2012 y su presupuesto creció un 187%⁷⁴ entre el año 2003 (Q 447.966.027) y el año 2013 (Q 1.287.670.843)⁷⁵. Sin embargo la experiencia ha demostrado en nuestra región que no basta con fortalecer una institución en términos de integrantes o recursos asignados para que esta pueda cumplir su tarea, sino que es necesario que la misma tenga una misión y una visión clara de cómo llevar adelante el desafío.

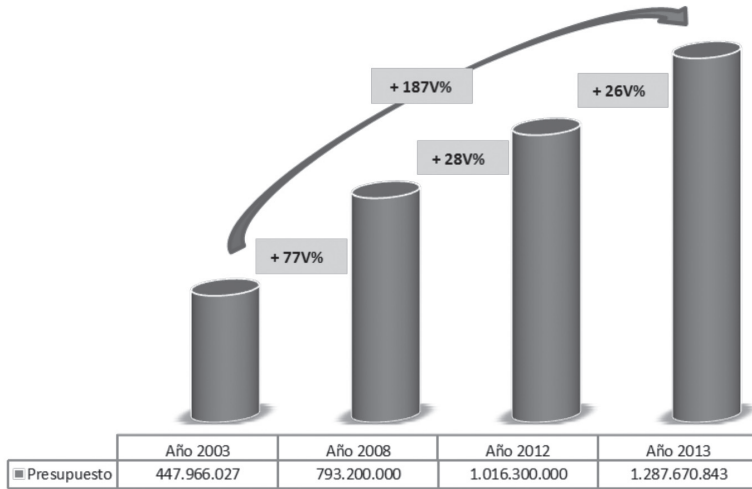
El MP de Guatemala, a lo largo de estos 20 años, ha debido enfrentar múltiples conflictos, algunos de ellos de creciente complejidad, pero por sobre todo el dilema es cómo vincularse con la población y hacer frente a sus crecientes demandas. Para ello como dijimos no es suficiente asignar más recursos sino generar un camino de trabajo que acerque día a día el MP al habitante, que le dé respuestas mediante su actuación, ayudando a construir confianza en la población.

⁷³ Este capítulo fue redactado por Germán Garavano.

⁷⁴ En el documento original existe un error material y se indica el 287%, cuando el aumento fue del 187%.

⁷⁵ “Ministerio Público, Estado de Situación 2014”, Juan Pablo Muñoz Elías, *El Observador Judicial* del ICCPG.

Gráfico N° 9



Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental.
 Entidad - Entidad - Entidad Institucional = 11140022.
 Asignado Expresado en Quetzales.

Esto implica que la gente sepa que cuando es víctima de un hecho ilícito o que frente a delitos que ponen en crisis la convivencia social, el MP tiene la capacidad técnica para abordar la situación con éxito. En una sociedad que ha enfrentado dramáticos conflictos y donde aún los niveles de violencia son elevados, es necesario demostrar que las instituciones pueden resolver los conflictos, aun los más graves. Los altos niveles de impunidad que existían y que incluso motivaron la suscripción de un acuerdo con las Naciones Unidas para poner en marcha la CICIG, no dejan lugar a dudas sobre la imperiosa urgencia del sistema de justicia penal de identificar y sancionar a los autores de las violaciones a la ley más graves que han afectado al país.

En este contexto, una actuación adecuada del MP ayuda a transmitir un claro mensaje sobre avanzar hacia un generalizado respeto por la ley y a reducir los niveles de impunidad.

Así, para poder realizar una evaluación del nuevo Modelo de Gestión de Fiscalía (en adelante MGF) del MP resulta indispensable llevar adelante un análisis integral, no basta con algunos indicadores puntuales sino que es necesario examinar los diferentes aspectos que tienen relevancia en su actuación de cara a la comunidad.

Se pueden realizar diferentes abordajes sobre esta cuestión, sin que uno implique necesariamente ser más acertado que otro. Ni que priorizar determinados aspectos por sobre otros sea más exacto. Por ello hemos procurado, en este caso, partir de un marco lógico que aborde la realidad del Ministerio Público de Guatemala desde 4 ejes claves, para realizar una evaluación completa de la transformación iniciada. Esta se llevó adelante desde una mirada de servicio público integral que sirviera para evaluar el impacto del nuevo MGF en la población. Los ejes de análisis son:

- **Imagen Pública y Transparencia:** La imagen que genere una organización pública en la sociedad será el resultado de la suma de varios factores como la historia, los valores culturales, las normas y el medio en el cual funcionan. La contracara de esto son las políticas institucionales que procuran que la comunidad en su conjunto pueda ver, conocer y participar de las decisiones de una organización que en definitiva tiene como misión central prestar un servicio público a la población. Este eje incluye a su vez:
 - Rendición de cuentas y transparencia.
 - Impacto de los datos del MP por su actuación dentro de sistema penal en la sociedad.
- **Acceso a justicia y asistencia a la Comunidad:** La accesibilidad del sistema de justicia es clave en tanto permite ejercer otros derechos. Es un derecho llave para que la población valore y utilice el servicio de justicia. También es una herramienta para poder llevar adelante las investigaciones y obtener prueba sobre los casos. Esta población que se acerca especialmente aquellas víctimas de los delitos debe ser acompañada. Para ello se examinará:
 - Acceso a la Justicia de grupos vulnerables.
 - Coordinación interinstitucional y relaciones con la comunidad.
 - Valoración de los usuarios.
 - Mejoras en la Atención Integral a la Víctima.
 - La utilización de salidas alternativas a los Conflictos.
- **Nuevo Modelo de Gestión de Fiscalías y Resultados entregados a la sociedad:** Es la forma de estructurar y establecer mecanismos que guían las acciones de las personas de la organización a fin de asegurar que el trabajo efectivamente se cumpla y de un modo adecuado. El desenvolvimiento institucional como resultado de su organización son los servicios que se le prestan a la co-

munidad. En este caso además ya no basta el caso individual sino que cobra relevancia la mirada de conjunto y el esclarecimiento de los casos más complejos. Una forma de avanzar en la evaluación del MGF pasa por analizar algunos de los aspectos que se sintetizan a continuación:

- Funcionamiento de Fiscalías reformadas v/s. Modelo anterior.
 - Estado de avance de la implementación del MPF.
 - Relaciones macro entre las distintas unidades, protocolos de derivación.
 - Funcionamiento de la Fiscalía Nacional.
 - Casos de especial complejidad y relevancia social.
 - La Persecución Penal Estratégica y el análisis del fenómeno criminal.
- **Planificación y control de gestión:** La planificación es el proceso por el cual se determina adónde uno quiere llegar y qué camino se debe recorrer para ello. Está íntimamente relacionado al control de gestión entendido como el monitoreo organizacional que colabora en el logro de los objetivos planteados y su verificación. Incluye recoger datos, fijar metas, identificar responsables, relacionar insumos y actividades. Este eje, por su parte incluye entre otros los siguientes elementos:
 - Datos estadísticos.
 - El Sistema Informático de Gestión de Casos.
 - Régimen disciplinario, Carrera de Fiscales e Incentivos.
 - Personal, instalaciones, recursos disponibles.
 - Asignación presupuestaria.

El marco lógico descripto y el relevamiento realizado (ver Anexo Metodológico) permiten presentar en este trabajo, además de la completa descripción del MP y específicamente del MGF realizada en los apartados anteriores, una evaluación integral y neutral del impacto que han tenido esos cambios hacia el interior de la institución y en la sociedad.

Como se ha visto, el trabajo aun con las limitaciones que posee y en especial las temporales, ha procurado detallar y documentar todos los procesos de cambio realizados. A partir de ellos se ha relevado información empírica tanto cualitativa como cuantitativa con el objeto de poder realizar la siguiente evaluación.

Para ello presentaremos un análisis de cada uno de los ejes planteados, para luego integrar ello en lo que consideramos la evaluación final del MGF. Al finalizar este capítulo se puntualizarán algunas cuestiones y sugerencias que del extenso relevamiento realizado, parece importante que sean tenidas en cuenta a la hora de profundizar y sostener el proceso de cambio iniciado.

Como punto central y si bien este trabajo incluye más tiempo de funcionamiento de las fiscalías⁷⁶ y un altísimo porcentaje del trabajo de implantación del nuevo modelo finalizado (más del 75% del total del MP), debe tenerse en cuenta que estamos frente a procesos que se prolongan, que requieren necesariamente de un profundo cambio cultural y de un tiempo de maduración. Esto es relevante señalarlo pues un arranque exitoso no garantiza la sustentabilidad del modelo ni datos iniciales desalentadores o pobres auguran un fracaso. Estamos frente a procesos de una complejidad enorme que incluyen diversas dimensiones. Este trabajo partiendo de estas dificultades y usando como referencias diversos intentos de evaluar y documentar el proceso, intentó en este momento obtener una foto del MP y del funcionamiento del MGF. A partir de esa imagen y con las restricciones apuntadas, se intenta presentar un balance parcial y un pronóstico a futuro.

Al momento de escribir estas líneas, uno obviamente ya ha realizado ese análisis y evaluación, y lo que procura aquí es presentarlo en el informe del modo más claro y objetivo posible, tratando de presentar al lector todas las variables que fueron tenidas en cuenta para realizarlo incluso asignándole el valor relativo que uno le ha dado para extraer conclusiones y formular valoraciones.

Con eso en mente y como licencia antes de presentar la evaluación en sí misma, se puede afirmar que con alto grado de certeza el MP de Guatemala ha realizado un profundo proceso de cambio en la dirección correcta. La cantidad de procesos transformados, la utilización de nuevas y modernas herramientas de gestión, la mirada estratégica sobre el rol institucional y por sobre todo los valores incorporados como producto de esa visión: la vocación de servicio público, de asistir a quienes más lo necesitan, de enfrentar aquellos casos más relevantes para la sociedad y que más repugnan al sistema democrático; permiten afirmar que la evaluación final es altamente positiva.

⁷⁶ Ya se han señalado en el trabajo, otros análisis anteriores como el de CEJA (2012) y el del ICCPG (2014), entre muchos documentos de trabajo generados sobre el particular.

Con esa reflexión inicial es que procuraremos ahora documentar y presentar de un modo esquemático el profundo análisis realizado y como se generó esa convicción:

IMAGEN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

El MP se encuentra abocado a mejorar los mecanismos de comunicación con la población. Ha pretendido lograr una interacción efectiva con los diferentes sectores de la población guatemalteca, a efecto de dar a conocer el trabajo desarrollado en los diferentes casos, y contar con elementos de opinión que permitan mejorar su labor.

Esto ha sido incluido como una parte significativa del Plan Estratégico 2011-2014, lo cual demuestra la vocación de avanzar planificadamente en la línea en que lo hizo. Como aspectos centrales relativos a las consignas de este de trabajo, el MP ha procurado:

- a) divulgar el trabajo de los fiscales para que logren ser reconocidos en forma positiva por la comunidad, sobre todo por su compromiso con las víctimas;
- b) Crear de mecanismos de comunicación con sectores sociales, poder local y autoridades indígenas, y
- c) desarrollar campañas para dar a conocer los logros efectivos del trabajo que desarrolla el Ministerio Público.

Así, el MP ha realizado en enorme esfuerzo en presentar a la sociedad y los actores institucionales más relevantes su actuación a modo de rendición de cuentas.

Podemos, como muestra, reseñar la información y accesibilidad de la página de Internet del MP, en la que se incluye información sobre los casos más resonantes como también información institucional en la que se rinde cuenta de las acciones que se llevan adelante. Se presentan los informes de gestión (del 2011 al 2013) y el plan estratégico. Los informes anuales presentan un completo desarrollo de la información institucional, sus prioridades y los resultados obtenidos. Dicha página al presente ha tenido 2.481.589 visitas⁷⁷.

La página de Internet está claramente orientada al público en general presentando noticias sobre los casos más relevantes en los que se han

⁷⁷ Última visita: 21/4/2014.

conseguido resultados que el MP considera positivos, como también se brinda orientación y guía al habitante. Se incluye un apartado de preguntas frecuentes y una sección de atención a víctimas del delito. A esto se suma el directorio y una sección de Transparencia.

Aparece también claramente el foco puesto en combatir la impunidad con una sección sobre aquellas personas más buscadas por la justicia local y las capturas recientemente logradas al igual que los desbaratamientos de importantes acciones delictivas. Finalmente tiene información para comunicarse telefónicamente con la Fiscalía, además de convocatorias para concursos de ingreso, el plan estratégico e información institucional completa.

El uso de todas estas herramientas confirma la vocación del MP por relacionarse con la sociedad, con los jóvenes y rendir cuentas de sus acciones. Se trata de una muestra cabal del esfuerzo por comunicar y transparentar la actuación del organismo.

De igual modo se ha generado toda una folletería institucional para divulgación de los servicios que brinda el MP, como acceder a ellos, las diversas oficinas, teléfonos, direcciones, entre otra información para que la gente pueda recurrir.

Por otra parte, a través del Departamento de Pueblos Indígenas se ha desarrollado toda una política específica para poder hacer frente a las cuestiones propias de esa gran parte de la población del país, incluyendo información en las diferentes lenguas.

Recientemente creada la Unidad de Género⁷⁸ también apunta a una vinculación específica con las mujeres y el diseño de políticas institucionales género sensitivas.

Las iniciativas en aras a mejorar la imagen pública de la institución son visibles y se han mostrado como efectivas. Si bien se trata de un proceso largo y en términos de población, se ve intermediado por los medios de comunicación, los resultados iniciales aparecen como sumamente alentadores.

En este sentido la información que presentan los medios de información masiva sobre el desenvolvimiento del MP en términos institucionales como en casos de impacto social resultan positivos.

⁷⁸ Acuerdo 20-2014, del 12/2/14.

De igual modo este fenómeno se ve más claramente en las fiscalías distritales y Municipales reformadas en la que los fiscales de un modo contundente afirman que los cambios operados son visibilizados por la comunidad en la actuación del MP y valorados positivamente. Así se ha verificado esta situación en Sacatepequez y en Chimaltenango, valorando la existencia de una mayor integración social.

Si bien no existen encuestas de imagen institucional es relevante mencionar aquí los resultados de las encuestas que realiza la Unidad de Evaluación del Desempeño sobre los llamados telefónicos que realiza a la población usuaria de los servicios del MP.

La cantidad de llamados telefónicos realizados fueron de 124 en 2011, 7.063 en 2012, 18.777 en 2013 y a marzo de 2014 se han realizado 6.022⁷⁹.



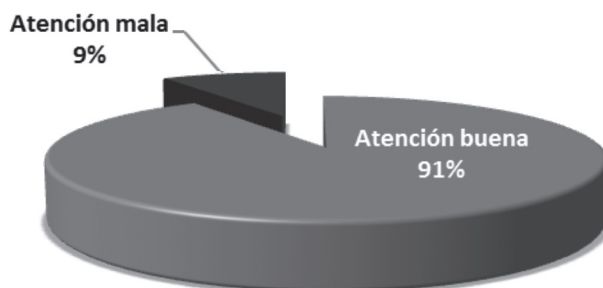
Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, MP.

Sobre esta cantidad de llamados aproximadamente el 50% respondió la encuesta, es decir más de 15.800 personas. Los que respondieron que la atención recibida fue mala fueron 1.416 personas es decir el

⁷⁹ Información incluida en el documento (presentación) sobre Evaluación por medio de llamadas telefónicas de atención al usuario de la Unidad de Evaluación del Desempeño, 2014.

9% mientras que 14.439, el 91% restante señaló que tuvieron una buena atención⁸⁰.

Gráfico N° 11
EVALUACIÓN ATENCIÓN BRINDADA SOBRE 15.800 PERSONAS ENCUESTADAS
TELEFÓNICAMENTE PERIODO 2011 A MARZO 2014



Fuente: Unidad de Evaluación del Desempeño, MP.

La evolución durante este periodo fue estable con una leve tendencia creciente que pasó del 89% de respuestas positivas en 2011 al 93% de estas respuestas en 2014⁸¹.

En esa línea vemos cómo estamos frente a altos niveles de respuestas positivas respecto de la actuación y atención del MP. Este tipo de encuestas y sus resultados son un elemento valioso de análisis tanto para este apartado vinculado a la imagen institucional como en relación al último de los ejes por tratarse también de una valiosa herramienta de control de gestión.

Otra prueba de esta labor han sido los numerosos reconocimientos que ha recibido la fiscal general en su actuación. En definitiva todos estos premios o menciones reflejan los logros obtenidos en esta transformación del MP en diversas áreas.

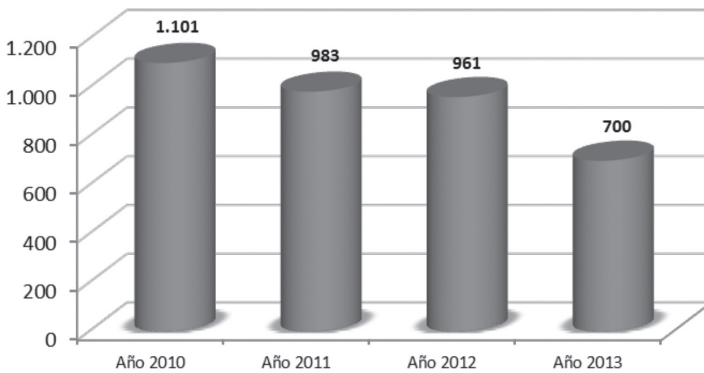
Finalmente y si bien guarda también relación con el eje 3, corresponde aquí mencionar los impactos concretos que el accionar de la fiscalía habría tenido en cuestiones que son de especial preocupación por parte de la población. Así la reducción en el índice de delitos contra las personas en la ciudad de Guatemala, puede ser asociada a la actuación de la Fiscalía de Delitos contra la Vida. Efectivamente más

⁸⁰ *Idem* nota 76.

⁸¹ *Idem* nota 76

allá de la información suministrada por la Secretaría de política criminal, la información que muestra una sostenida disminución en la cantidad de casos ingresados, como veremos en el apartado siguiente, en esta Fiscalía sería un claro indicio que confirmaría la información señalada. Igualmente la reducción sustancial en la cantidad de secuestros registradas. En este punto vale mencionar que mientras en el año 2010 se registraron 1.101 secuestros para el año 2013 ese número se había reducido a 700, en términos de tasa cada 100.000 habitantes estos implica una significativa disminución de 7.67 a 4.53 puntos⁸².

Gráfico N° 12
EVOLUCIÓN CANTIDAD DE SECUESTROS



Fuente: Secretaría de Política Criminal (SPC), MP (2014).

Se trata de dos indicadores sensibles en materia de seguridad pública y que la evidencia asocia a la actuación coordinada de fuerzas de seguridad y la fiscalía especializada, en este caso estamos frente a dos impactos concretos que sin duda redundan en la imagen creciente del MP.

ACCESO A JUSTICIA Y ASISTENCIA A LA COMUNIDAD

El segundo eje que junto con el siguiente son los centrales para esta evaluación. En nuestros países existen fuertes dificultades para acceder al sistema de justicia y a partir de ahí se hace imposible la realización de los derechos. En materia, criminal esta situación se agrava

⁸² Esta información fue entregada por el titular de la Secretaría de Política Criminal del MP durante la primera reunión de trabajo realizada.

por la conocida revictimización en el caso de las personas que sufren un ilícito como así también por los altos niveles de desconfianza que los sistemas de justicia penal registran. Existen dos grandes esquemas simultáneos de trabajo sobre esta cuestión, por un lado romper las barreras físicas y culturales; por el otro generar mecanismos concretos, sencillos y amigables de acceso al servicio.

El MP de Guatemala trabajó ambos aspectos, profundizando la primera iniciativa generada al respecto con la puesta en marcha de las OAP muchos años atrás. Así definió un profundo plan de trabajo que incluyó el:

- a) Diseño e implementación de estrategias de información de los derechos de las víctimas.
- b) Implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de la atención a las víctimas.
- c) Diseño de políticas y estrategias que atiendan el carácter multilingüe y pluricultural de las comunidades, como ser la contratación de personal bilingüe o multilingüe para atender a las víctimas en su idioma.
- d) Fortalecimiento de las Oficinas de Atención a la Víctima a través de la ampliación de su cobertura y el fortalecimiento en su estructura organizacional con la incorporación de un trabajador social.
- e) Fortalecimiento de las Oficinas de Atención Permanente (OAP).
- f) Implementación de procesos de acceso a los servicios y agilización para mejorar la atención de víctimas en todas sus sedes, facilitando la presentación de su testimonio.
- g) Generación de mecanismos expeditos de información y consulta sobre el avance de los procesos de investigación.
- h) Desarrollo e implementación de modelos de gestión de atención al usuario.
- i) Generar mecanismos internos que favorezcan la retroalimentación y denuncia de las víctimas cuando no sean atendidas adecuadamente.
- j) Diseño e implementación de procesos de sensibilización, formación, capacitación y especialización a fiscales, investigadores, encargados de Oficinas de Atención a la Víctima (OAP), personal de Oficina de Protección entre otros.
- k) Implementación de cambios en los procesos de trabajo de los fiscales, para lograr una cultura de atención a la víctima a través de la actuación de los fiscales centrada en el interés superior de la víctima.

- l) Ampliación de la cobertura del Modelo de Atención Integral (MAI) como un mecanismo para recibir las declaraciones a víctimas vulnerables, atención en crisis, comunicación expedita para recibir información, atención especializada para delitos sexuales y acompañamiento en el proceso judicial son implementados y reducen los niveles de victimización secundaria.
- m) Fortalecimiento del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima.
- n) Mejorar los mecanismos de coordinación entre Fiscales, Oficinas de Atención a la Víctima y redes de derivación para proteger los derechos de las víctimas.

Esta planificación se ha traducido en resultados concretos tales como el fortalecimiento del Modelo de Atención Integral (MAI), dirigido a mujeres, niñas y niños víctimas de violencia. Esto incluye asistencia psicológica, médica primaria y legal a las víctimas mediante servicios ofrecidos las 24 horas del día, los 365 días del año. Se afirma haber atendido más de 23 mil 800 víctimas. Este servicio se ofrece actualmente en las fiscalías de: Huehuetenango, Escuintla, Chimaltenango, Chiquimula, Quetzaltenango, Mixco, Cobán, Villa Nueva y Guatemala. A su vez se han instalado cámaras Gesell para evitar la revictimización, en Guatemala, Mixco, Villa Nueva, Chimaltenango, Quetzaltenango y Chiquimula⁸³.

El fortalecimiento también incluyó la apertura de sedes de fiscalías de la mujer en Huehuetenango, Escuintla, Chimaltenango, Chiquimula, Quetzaltenango, Mixco, Cobán, Villa Nueva, Jalapa, Jutiapa, Santa Catarina Pinula y Petén.

A partir de 2013 se cuenta con Oficinas de Atención a la Víctima (OAV) en todas las fiscalías distritales y municipales del Ministerio Público.

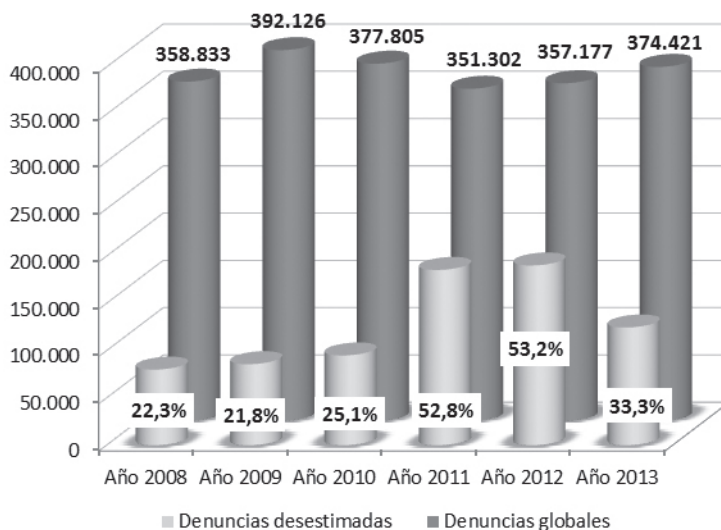
Se ha puesto en funcionamiento también el departamento de Pueblos Indígenas con el objetivo de garantizar la atención con pertinencia cultural de fiscales, psicólogos e intérpretes y lograr un mejor acceso a justicia. El número de intérpretes pasó de 20 en 2011 a 54 en 2013, es decir más del 150%

Por otra parte la cantidad de denuncias globalmente recibidas se mantuvo de un modo estable, al igual que los casos que fueron des-

⁸³ Informe Final (versión preliminar) de la Fiscal General (documento de trabajo, 2014) .

estimados, aunque con fuertes picos de desestimaciones en los años 2011 y 2012, probablemente asociados al proceso de implantación del MGF. En el gráfico que sigue vemos el comportamiento de toda la serie temporal.

Gráfico N° 13
DENUNCIAS RECIBIDAS Y DESESTIMADAS (SERIE 2008 AL 2013)



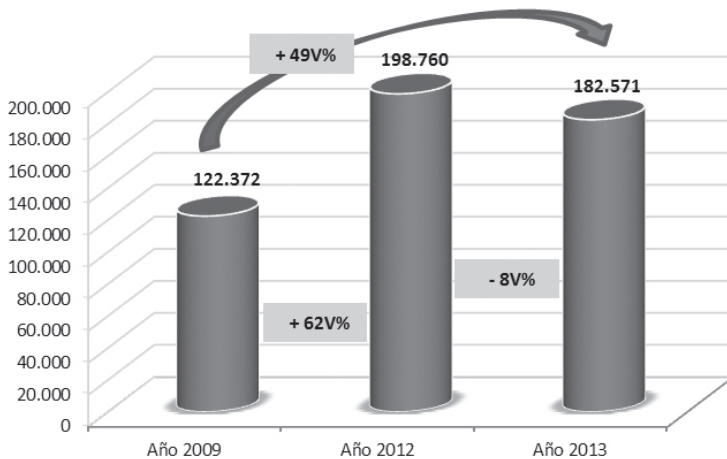
Fuentes: ICCPC, "Ministerio Público. Estado de situación 2014" en el Observador Judicial, marzo 2014.

Aunque para poder tener una mirada más precisa de este comportamiento es necesario desglosar la información, pues de ese modo veremos que mientras hubo en fiscalías de competencias amplias donde la cantidad de casos aumentó en otras más específicas y con relevancia pública la cantidad de casos disminuyó. Vale, para realizar este detallado estudio, mencionar que en las fiscalías que fueron objetos de este relevamiento⁸⁴ específico las denuncias recibidas crecieron de 122.372 en el año 2009 a un pico de 198.760 en el año 2012 para

⁸⁴ Como se detalla en el Anexo metodológico para este relevamiento se analizó la información de las siguientes fiscalías: Municipal de Mixco, Municipal de Villa Nueva, Distrital de Chiquimula, Distrital de Chimaltenango, Distrital Metropolitana, Sección contra el Crimen Organizado de Guatemala, Jalapa, Quetzaltenango y San Marcos, Sección de delitos contra la vida y Sección de la mujer. Muchas de ellas además fueron visitadas por el equipo de investigadores junto con la Fiscalía Distrital de Sacatepequez.

estabilizarse en torno de las 182.571 durante el año 2013. El crecimiento de punta a punta entre 2009 y 2013 fue de casi un 50%.

Gráfico N° 14
EVOLUCIÓN DENUNCIAS RECIBIDAS EN LAS FISCALÍAS RELEVADAS EN ESTA INVESTIGACIÓN⁸⁵



Fuente: Reporte estadístico de denuncias por delito de los años 2009-2013 del SI-COMP, MP.

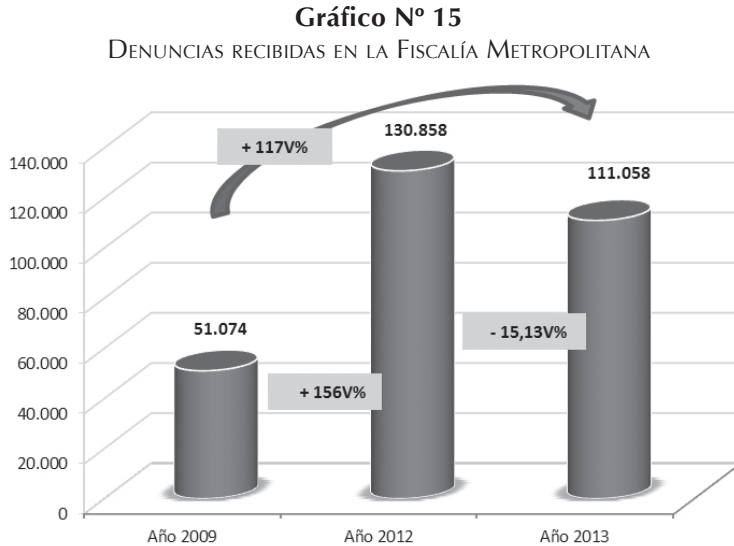
No obstante advertir que este comportamiento es diferente al general del sistema, podemos a su vez dentro de este universo más pequeño verificar dos comportamientos sustancialmente distintos, como hacíamos alusión anteriormente.

Por un lado, es interesante el comportamiento de las denuncias recibidas en la Fiscalía Metropolitana que pasan de 51.074 en 2009 a 130.858 en 2012 para reducirse hasta 111.058 en 2013. Vemos que el crecimiento de 2009 al 2012 fue del más del 150% y que el consolidado a 2013 es del orden del 110%.

Este crecimiento claramente se encuentra asociado a una mayor facilidad de acceso y crecimiento en la confianza en el sistema de justicia, más allá del aumento puntual sobre determinados hechos

⁸⁵ Incluye las siguientes fiscalías: Municipal de Mixco, Municipal de Villa Nueva, Distrital de Chiquimula, Distrital de Chimaltenango, Distrital Metropolitana, Sección contra el Crimen Organizado de Guatemala, Jalapa, Quetzaltenango y San Marcos, Sección de delitos contra la vida y Sección de la mujer.

ilícitos. Es un ejemplo de políticas de acceso a justicia y aumento de confianza efectiva.



Fuente: Reporte estadístico de denuncias por delito de los años 2009-2013 del SICOMP, MP.

Por el otro lado, la contracara de esto es el ingreso de casos en la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida que sigue casualmente el comportamiento contrario al reseñado ya que pasó de 3.882 casos en el año 2009 a 2.410 en el año 2013 es decir un reducción superior al 35% menos. Aquí a partir de 2010 la disminución es constante y sostenida año tras año, 3.310 (2011), 2.756 (2012) y finalmente 2.410 (2013)⁸⁶.

Este comportamiento sobre los casos recibidos marca una importante tendencia de reducción de este tipo de ilícitos en la Ciudad de Guatemala durante el periodo, atento la especial intervención de esta Fiscalía.

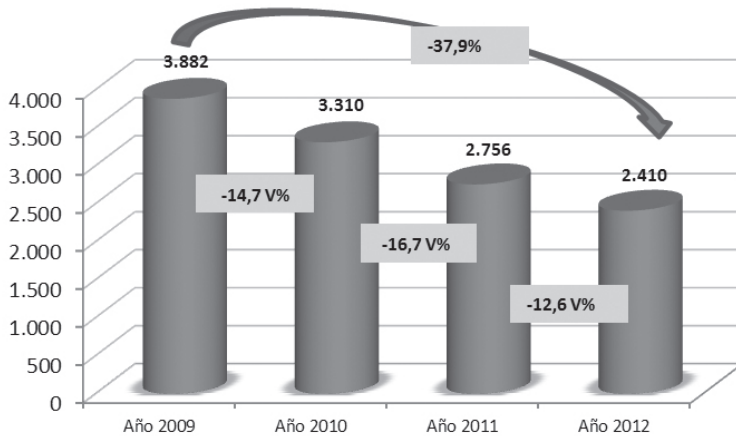
Entonces tenemos que aquellos delitos más graves que ineludiblemente se denuncian o las fuerzas de seguridad toman intervención como los que se investigan en la Fiscalía de Sección de Delitos contra la vida han decrecido fuertemente, mientras que aquellos de menor

⁸⁶ Información extraída del Reporte estadístico de denuncias por delito de los años 2009-2013 del SICOMP, MP.

entidad donde habitualmente existen altas tasas de subdenuncia o criminalidad negra, la tendencia ha sido fuertemente creciente.

Gráfico N° 16

INGRESO DE DENUNCIAS EN LA FISCALÍA DE SECCIÓN DE DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS



Año	2010	2011	2012	2013
Solicitud de acusaciones	15.212	15.836	16.947	16.554
Sentencias	4.279	4.901	6.804	7.704
Personas condenadas	3.894	5.362	6.188	7.436

Fuente: Reporte estadístico de denuncias por delito de los años 2009-2013 del SICOMP, MP.

Esto marca un rumbo claramente positivo en materia de acceso a justicia, la última comprobación de este fenómeno debería venir dada por una encuesta de victimización pero lamentablemente su alcance excede este estudio.

El panorama respecto del acceso a justicia se completa con el crecimiento sostenido de las salidas alternas, que si bien guardan relación con lo que se avanzara en el siguiente eje, lo cierto es que la rápida intervención y respuesta del MP afianza el camino para que la población se acerque a formular sus denuncias y trasladar sus conflictos, y esto sucede aun cuando la respuesta que dé el sistema de justicia o en este caso el MP, no sea la esperada.

Así tenemos que, sin perjuicio de volver sobre este punto en el siguiente eje de análisis, que las salidas alternas crecieron de 7.130

en el año 2009, a 9.686 en el 2010, pero dando un salto enorme a 21.694 en el año 2011 y seguir con un sostenido aumento en el 2012 con 31.115, es decir el incremento de estas salidas entre 2009 y 2012 fue de más del 400%⁸⁷.

Este tipo de resoluciones lo que permite sostener es que el MP da respuesta a los casos que se le presentan lo cual abre las puertas como lo demuestran los números ya analizados de aumento en las denuncias que la gente recurre a la fiscalía frente a los conflictos que enfrenta.

En resumen el MP ha desarrollado, no obstante las recomendaciones o sugerencias que se formularon, una consistente política de acceso a justicia y asistencia a las víctimas. Esto se ha traducido en una mayor cobertura de servicio a la comunidad y en un mejor abordaje de los casos recibidos.

Tanto en los aspectos culturales y comunicacionales como en el aspecto concreto de facilitar operativamente las vías de acceso se han dado pasos significativos. Resulta especialmente relevante además el esfuerzo llevado adelante en recursos y diseño de la asistencia de las víctimas de los delitos, tradicionalmente un sujeto olvidado en el proceso penal y las organizaciones judiciales, y en particular de aquellas poblaciones más vulnerables.

NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE FISCALÍAS Y RESULTADOS ENTREGADOS A LA SOCIEDAD

El MP de Guatemala, tal como fuera descrito en apartados anteriores con detalle, ha implementado un modelo de gestión penal que fortaleció las fiscalías y distribuyó el trabajo según funciones en cadena, lo que ha permitido la especialización en la conducción de la investigación y litigación ante los tribunales. A través del modelo se ha superado la investigación del caso por caso y se ha enfocado a investigar estructuras criminales. Por eso en este apartado empezaremos al revés, ya no describiendo nuevamente o siguiendo el orden lógico de

⁸⁷ Se trata de la información proporcionada por el MP. En ese punto debe señalarse cómo se insistirá más adelante que diversas fuentes de información y en base a universos totales o relativos presentan datos similares aunque no iguales. Así la información del Informe del Dr. Alejandro Rodríguez varias veces mencionados, el informe del ICCGP y documentos de trabajo de la Fiscalía General guardan diferencias que no resultan sustanciales a los fines de este abordaje general que toma tendencias y que en todos los trabajos son coincidentes.

cómo se resuelven los casos más simples sino marcando el diferencial de cómo el MGF apunta a resolver en definitiva los casos más graves, sin descuidar claro los restantes.

Este nuevo modelo de gestión se inició en la Fiscalía de delitos contra la vida y en la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango en el año 2009. Durante los últimos tres años, se ha extendido, como se describió previamente, en al menos 31 fiscalías de sección, distritales y municipales. Durante el 2012 el 54% y en el 2013 el 78% de las denuncias recibidas fueron gestionadas bajo el nuevo modelo de gestión fiscal⁸⁸.

UN VALOR DIFERENCIAL: LA INVESTIGACIÓN DE CASOS SOCIALMENTE RELEVANTES

El modelo de gestión penal ha mejorado los procesos de investigación en la fiscalía de delitos contra la vida en el área metropolitana, donde se ha incrementado la resolución de casos del 5% al 30%, según informes del MP. Actualmente se resuelven 10 veces más casos que años atrás⁸⁹.

En esta línea la creación de la Dirección de Análisis Criminal, que anteriormente era una unidad que contaba con unos 10 analistas, y que fue equipada con tecnología de avanzada y personal altamente calificado que llevó a disponer de unos 100 analistas para la investigación de aquellos casos más complejos. Este crecimiento de personal se detalla y profundiza en los últimos años con los cual el crecimiento de sus efectividad es altamente esperable y marca una potencialidad relevante. Pensemos que en 2012 solo había 15 agentes y en 2013 se finalizó con 127. En este punto además nos detenemos pues se trata de un diferencial del MGF, que supera muchas de las reformas habituales realizadas en otros países de la región, en tanto claramente demuestra una vocación por hacer frente no ya a los casos más sencillos y menores sino impactar de lleno en la actuación de las organizaciones criminales y poder lograr su condena judicial.

De igual modo la Dirección de Investigación Criminal (DICRI) también fue fortalecida, ahora cuenta innovaciones tecnológicas para la

⁸⁸ Información relevada del MP. Ver además informe de Gestión 2013 disponible en la página de Internet www.mp.gob.gt

⁸⁹ Datos que surgen del Informe Final (versión preliminar) de la Fiscal General (documento de trabajo, 2014).

recolección y documentación de la escena del crimen. Actualmente la DICRI en la ciudad capital, cuenta con equipo de GPS, lámparas forenses para detectar indicios, cámaras fotográficas digitales y recursos para el embalaje electrónico.

El fortalecimiento de ambas Direcciones permite generar una respuesta integral frente a los hechos delictivos más graves que incluyen por un lado todo el tratamiento inicial de la escena del crimen, la recolección de evidencia con un debido resguardo, a través del nuevo sistema de aseguramiento de la cadena de custodia, como también el desarrollo de una profunda investigación que supere el caso concreto para determinar que hay detrás del mismo y como se relaciona con otros, y en definitiva procurar combatir la raíz del comportamiento criminal detectado

En términos cualitativos parece relevante mencionar que se creó la unidad encargada de delitos cometidos por pandillas, para investigar casos relacionados a los grupos delictivos 18 y Salvatrucha. En el 2013 se logró la condena de 15 integrantes de la *clica* “Solo Raperos”, de la Mara 18 con sentencias de entre 24 y 165 años de cárcel contra los responsables de la muerte de ocho personas, de desmembrar a una menor de edad y de herir con arma de fuego a otras seis víctimas. Los hechos ocurrieron entre los años de 2010 al 2012.

Por otra parte, la información disponible del MP⁹⁰ muestra que se condenó a 19 hombres por un total de 882 años en procura de hacer justicia con 14 mujeres víctimas de violación sexual y robo, luego de haber sido interceptadas por una estructura criminal que operaba, principalmente, en la calzada Roosevelt. Los delitos por los que fueron condenados son asociación ilícita, plagio o secuestro, violación con agravación de la pena, agresión sexual, falsedad ideológica y robo agravado.

Otro caso relevante fue la captura de 27 personas relacionadas con los delitos de corrupción y lavado de dinero en las municipalidades de Chinautla, San José del Golfo, Fraijanes y Villa Canales. Como prueba de las políticas institucionales contra la impunidad resulta necesario mencionar que en el año 2013 el MP logró la condena de 166 personas, entre las que se encontraban 17 ex alcaldes por casos de corrupción y malversación de fondos públicos.

⁹⁰ Se obtuvieron los datos e informes usados en este apartado de la página de Internet ya citada y los informes de gestión de Fiscalía General de los años 2011, 2012 y 2013 como así también del Informe Final (versión preliminar) de la Fiscalía General (documento de trabajo, 2014). Se validó con información periodística disponible en línea.

El MP desarrolló la investigación y persecución penal contra la agrupación criminal identificada como Los Zetas, logrando en el período 2011-2012 la captura de 76 de sus integrantes incluidos ocho comandantes y/o jefes de plaza, 17 mexicanos y 59 guatemaltecos. Así obtuvo la condena de 60 miembros en ese período.

Fueron también capturados los responsables de la masacre de Los Cocos donde fueron asesinadas 27 personas; y a quienes también se les sentenció por la muerte del fiscal del Ministerio Público, Allan Stollinsky. Los responsables de la masacre de Los Cocos donde fallecieron 27 personas y secuestradas otras 13, fueron sentenciados a 106 y 114 años de prisión. En esta línea cobra relevancia la captura de 14 personas vinculadas con narcotráfico, con fines de extradición hacia Estados Unidos de Norteamérica, entre los que se encontraban líderes históricos del narcotráfico como Juan Ortiz, Valdemar y Elio Lorenzana, Byron Linares, Alma Lucrecia Hernández Preciado y Walter Horst Overdick.

Estas acciones concretas traducidas en el desarrollo de procesos judiciales significativos contra aquellas organizaciones delictivas y personas altamente significativas por su halo de impunidad, se vio acompañado por otras decisiones institucionales tales como la creación de la Agencia Especializada para la persecución penal de hechos ilícitos cometidos por personas pertenecientes a un grupo armado no estatal durante el conflicto armado, el 25 de noviembre de 2011, generando el enjuiciamiento de uno de los presuntos responsables de la masacre de la aldea El Aguacate, Chimaltenango. También se ha realizado la investigación de casos como las masacres de Las Dos Erres y Plan de Sánchez, las desapariciones de Edgar Enrique Sáenz Calito y Fernando García. Finalmente vale mencionar que se logró la apertura a juicio por el delito de genocidio contra la población Ixil y por la masacre de campesinos Quichés en la embajada de España en Guatemala.

Esta evidencia nos muestra que el nuevo modelo de gestión de fiscalías no solo se ha limitado a introducir mecanismos de mejor gestión funcional, sino que estos han permitido el desarrollo de investigaciones de alta complejidad con resultados positivos.

Ya no se trata de un modelo de gestión que solo facilita la disposición de casos menores y sus rápidas salidas del sistema sino fundamentalmente de una mecánica de trabajo que procura dar respuestas adecuadas para cada tipo de conflicto. Respecto de los casos menos significativos y de baja intensidad se adoptan decisiones tempranas tanto de finalización de los casos por principio de oportunidad o por

uso de salidas alternas. Los casos más relevantes son investigados desde una concepción amplia que lo hace desde su complejidad y alcance por encima del hecho concreto, y llevados a juicio para procurar la condena de los responsables últimos.

Estas acciones, por un lado, establecen una tendencia a resolver rápidamente aquellos casos que pueden serlo, y en este punto más allá de los ingentes esfuerzos es necesario recalcar la acumulación de rezago o casos pendientes, producto del funcionamiento anterior al modelo de gestión de fiscalías. Por otro sienta las bases para un desarrollo de investigaciones serias profundas y sostenidas en el tiempo sobre aquellas organizaciones criminales que generan mayor zozobra social.

El MP ha dotado al modelo de gestión de fiscalías de una poderosa estructura tendiente a la investigación de los casos razonables. Así el armónico juego en equipo de la DICRI en la escena del crimen con la Fiscalía de Delitos contra la Vida con su unidad de enlace con la Policía Nacional como también con su propia unidad de análisis criminal. Permiten desarrollar completas investigaciones y relacionar hechos aparentemente aislados pero que esconden el accionar de estos grupos. A esto se suma una interesante experiencia y esfuerzo en lograr la coordinación de las unidades de Investigación (UDI) y de litigación (UL) con reuniones iniciales y periódicas que procura asegurar ya no la existencia de la investigación sino también el buen resultado en el juicio.

Este reducido esquema de trabajo es trasladable al resto de las unidades que cuentan además de con la estructura tradicional con la Dirección de análisis Criminal y un potente sistema de gestión digital (SICOMP) que permite que las distintas fiscalías puedan encarar investigaciones a mediano plazo que procuren resolver los problemas de raíz.

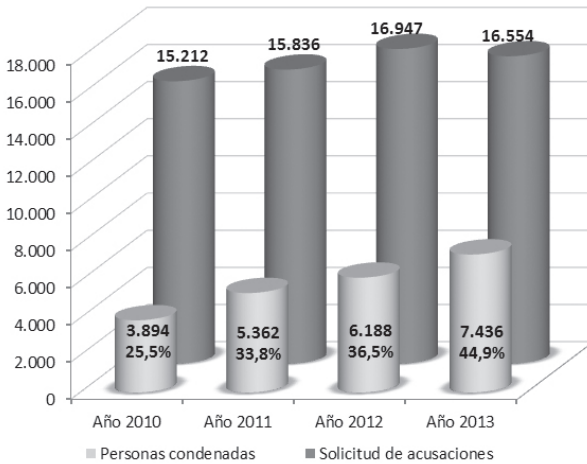
RESULTADOS GLOBALES Y FISCALÍAS ANALIZADAS EN ESTE RELEVAMIENTO⁹¹

Los resultados globales y los que veremos a continuación de Fiscalías de Sección, Distritales y Municipales muestran un desempeño del sistema en franco progreso. Las estadísticas nos permiten sostener que

⁹¹ Incluye las siguientes fiscalías: Municipal de Mixco, Municipal de Villa Nueva, Distrital de Chiquimula, Distrital de Chimaltenango, Distrital Metropolitana, Sección contra el Crimen Organizado de Guatemala, Jalapa, Quetzaltenango y San Marcos, Sección de delitos contra la vida y Sección de la mujer.

ha habido un sostenido crecimiento de las respuestas de calidad que brinda el MP de Guatemala, especialmente en aquellos temas y cuestiones más relevantes.

Gráfico N° 17
EVOLUCIÓN DE SOLICITUDES DE ACUSACIÓN Y PERSONAS CONDENADAS



Año	2010	2011	2012	2013
Solicitud de acusaciones	15.212	15.836	16.947	16.554
Sentencias	4.279	4.901	6.804	7.704
Personas condenadas	3.894	5.362	6.188	7.436

Fuente MP Guatemala⁹².

Esta información, sobre la que volveremos al finalizar este apartado⁹³, que surge del Informe Preliminar de Gestión de la Fiscal General⁹⁴ marca claramente los avances reseñados. Pero aún saliendo de la información presentada, cuando analizamos el desempeño de una serie de fiscalías elegidas por un mecanismo de muestra, como son las relevadas para esta investigación también vemos que se verifica un significativo aumento de las acusaciones, especialmente en el año 2013. Esta tendencia que se constata en varios indicadores de los que

⁹² Informe Final (versión preliminar) de Gestión de la Fiscal General (documento de trabajo, marzo 2014).

⁹³ Hacia el final del apartado presentaremos en otro gráfico la misma serie pero desde el año 2008, e incluyendo las sentencias, conforme información obtenida del valioso trabajo del Dr. Alejandro Rodríguez.

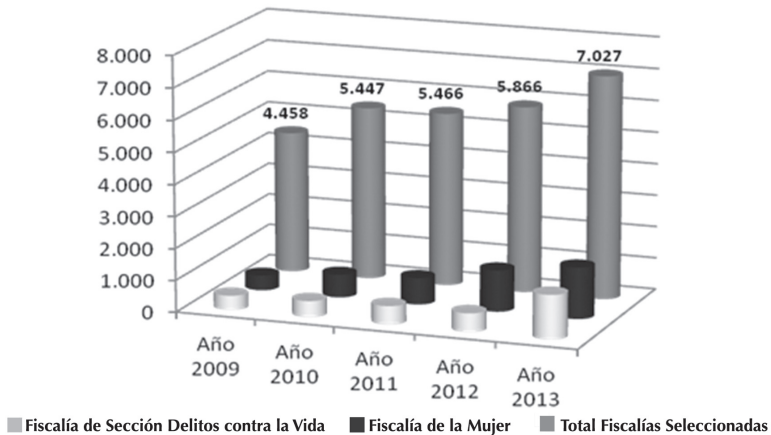
⁹⁴ *Idem* nota 76.

analizaremos a lo largo de este capítulo sobre el desempeño de las fiscalías evaluadas, es interesante remarcarlo, pues se están verificando comportamientos de progreso significativo entre los años 2012 y 2013. Si bien se trata de un dato que no puede ser señalado como una tendencia, reafirma lo señalado en cuanto a que estamos en pleno proceso de implantación del MGF y que este de ser sostenido, ajustado y potenciado, muestra una fuerte potencialidad para seguir mostrando un fuerte crecimiento en las respuestas positivas que y de calidad que está mostrando el MP.

Así podemos (según informe anexo) ver que las Acusaciones del año 2009, en las fiscalías relevadas fueron 4.458, para crecer a 5.447 en el 2010, mantenerse estables en el 2011 y 2012 con 5.466 y 5.866, respectivamente, para finalmente pasar a 7.027 durante el pasado 2013, sumando un total de 28264 para esos cinco años relevados.

Gráfico N° 18

EVOLUCIÓN ACUSACIONES EN LAS FISCALÍAS SELECCIONADAS 2009-2013
INCLUYE DETALLE DE FISCALÍAS DE DELITOS CONTRA LA VIDA Y CONTRA LA MUJER

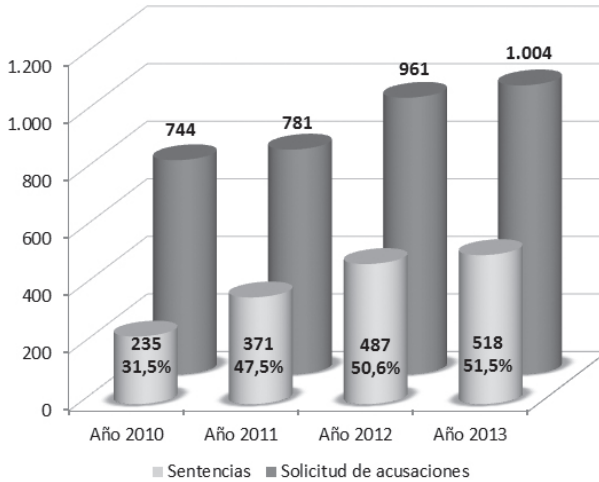


Fuente: Reporte Estadístico del SICOMP de las Fiscalías seleccionadas.

Esta información reafirma y valida la presentada institucionalmente y que a continuación se reproduce en la que se marca la evolución de las acusaciones y sentencias logradas en delitos contra la vida, muchas de los cuales fueron realizadas por las correspondientes fiscalías especializadas.

Gráfico N° 19

EVOLUCIÓN SOLICITUD DE ACUSACIONES Y SENTENCIAS EN DELITOS CONTRA LA VIDA (ASESINATO, EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL, HOMICIDIO, INFANTICIDIO, PARRICIDIO)



Fuente: MP de Guatemala⁹⁵.

Como vimos la Fiscalía de delitos contra la vida tiene una relevancia y un impacto enorme dentro de los logros del MP. Su actuación parece haber llevado a reducir tasas delictivas en hechos graves contra las personas en la Ciudad de Guatemala como los secuestros que ya mostráramos, pero también es esta fiscalía la que cuenta con una priorización de casos para la investigación y recursos para desarrollarla mediante la Unidad propia de análisis criminal, el área de Enlace con la Policía Nacional donde se cuenta con un equipo espejo para desarrollar las investigaciones como la asistencia de las áreas centrales, inicialmente de la DICRI y luego de la Dirección de Análisis Criminal. A esto se suma el trabajo del INACIF, que fuera también descripto. De este modo los resultados son cada vez más satisfactorios, y están asociados no solo a los recursos señalados sino también a una dinámica propia, bien construida de trabajo que incluye reuniones luego de producidos los hechos, coordinación efectiva y pautada entre las UDI y la UL, entre otros formatos de trabajo que evidentemente está mostrando resultados.

Por su parte en los casos de Femicidio, la información resulta fuertemente positiva con un crecimiento sostenido de las acusaciones (aproximadamente un crecimiento del 150%) y las personas conde-

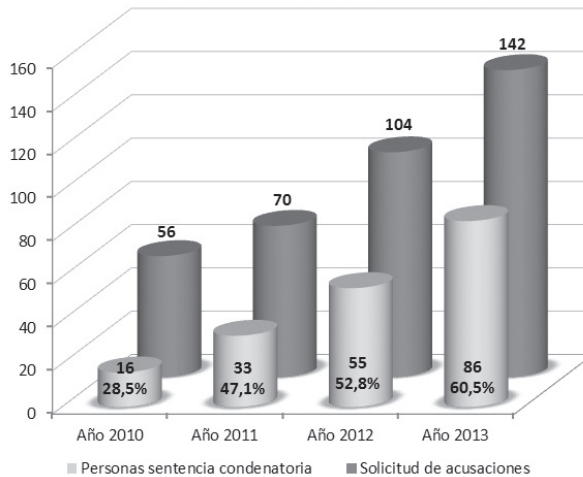
⁹⁵ *Idem* nota anterior.

nadas (aproximadamente del 350%). Si bien los números son menos significativos dado el tipo específico de delito, en términos relativos y porcentuales el crecimiento en el desempeño es muy alentador.

Reparemos además que se trata de un delito que genera profunda conmoción social y que durante mucho tiempo fue invisibilizado, producto de una cultura que no quería ver determinados niveles de violencia que subyacían dentro de nuestros núcleos sociales más cercanos (la familia, el barrio, la escuela). Romper con este tipo de cuestiones resulta profundamente relevante más allá del número de casos puntuales por su profundo impacto en las raíces de nuestra sociedad.

Gráfico N° 20

EVOLUCIÓN EN CASOS DE FEMICIDIO DE SOLICITUDES DE ACUSACIÓN Y PERSONAS CONDENADAS



Fuente: MP de Guatemala⁹⁶.

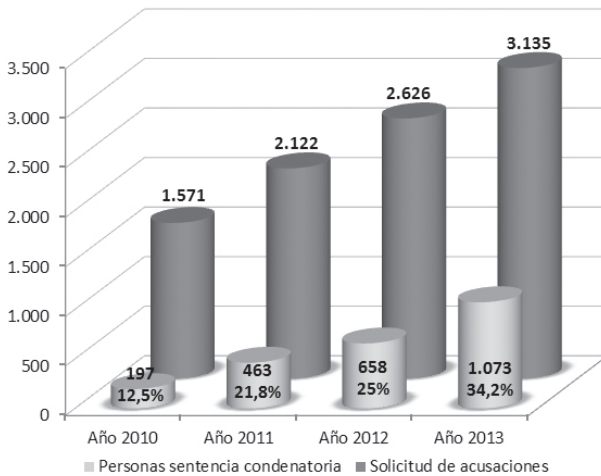
En el caso de los violencia contra la mujer y la actuación de la respectiva fiscalía especializada, se ven datos llamativamente positivo, que podemos asignar al nuevo sistema de trabajo y abordaje integral de esta problemática que viene enraizada con el funcionamiento de las MAI, la fiscalía especializada donde exista y las nuevas formas de abordaje en general de estos casos. Reparemos en que las solicitudes de acusaciones se multiplicaron prácticamente por dos. Pero la cantidad de personas condenadas se multiplicó por 5, esto muestra

⁹⁶ *Idem* nota 76.

cabalmente una mayor eficacia del sistema para llegar con elementos de convicción la etapa de juicio. Este tipo de delito generalmente suelen señalarse como de difícil prueba lo que podría explicar que en 2010 solo se hayan condenado a 1 de 7 personas acusadas. Pero esa falta de elementos de convicción muchas veces estaba asociada al incorrecto abordaje inicial del caso, por eso vale recalcar la importante labor de las MAI y la capacitación de los fiscales en torno de estas conductas. Esto muestra una fortaleza del sistema, que se ve ya en los números de 2013 cuando prácticamente se logró proporcionalmente la condena de 1 de cada 3 personas acusadas⁹⁷.

Gráfico N° 21

EVOLUCIÓN SOLICITUDES DE SENTENCIA Y PERSONAS CONDENADAS DE CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER



Fuente: MP de Guatemala⁹⁸.

El esquema de organización y trabajo que se ha implementado responde a una lógica simple que consiste en dar respuestas adecuadas a los diferentes tipos de casos que se le presentan al MP. Como vimos

⁹⁷ Se trata de una construcción aparente elaborada como ejemplo para representar la favorable evolución que muestra la estadística. No necesariamente la cantidad de solicitudes de acusaciones puede ser asociada directamente con la cantidad de personas condenadas, entre otras cosas pues entre unas y otras existe desfase temporal. Dato que por otra parte al haberse acortado esta brecha imaginaria, nos puede representar que también se han acortado los tiempos entre las solicitudes de acusación y la efectiva realización del juicio o el acuerdo de un juicio abreviado.

⁹⁸ *Idem* nota 76.

al comenzar este capítulo, el valor diferencial en este caso está dado por la importancia dada a la estructuración del sistema para poder hacer frente exitosamente a los casos más relevantes en términos sociales. Esto no quiere decir que los restantes no lo sean, pero sí que aquellos casos que generan más daño y conmoción social puedan ser abordados eficazmente. Ha sido una realidad en nuestra región y en Guatemala, la debilidad de los órganos encargados de la persecución penal de enfrentar este tipo de casos, ausencia de motivación, de recursos o una estructura inidónea son las causas habituales que llevan a la incapacidad de procesar estas actuaciones. Esto además genera un patrón de conducta que se resume en la remanida frase “no tenemos forma o capacidad de resolver este tipo de casos”. El MGF está logrando poder demostrar que eso es posible y que ello se realiza sin necesidad de sacrificar los casos de menos envergadura.

De esta manera el nuevo sistema, tal como fue extensamente descrito en el apartado 4.3. se estructura sobre pilares sustancialmente diferentes que señalan un rumbo para poder ir resolviendo casos adecuadamente en cada unidad. De este modo, luego de la denuncia la Oficina de Atención Permanente (OAP) cuenta con la posibilidad de archivar el caso y los restantes pasan a la Unidad de Decisión Temprana (UDT) para abordar aquellos que puedan ser resueltos de un modo más sencillo, ya sea por criterio de oportunidad, remisión a la RAC, acuerdos y salidas alternas en general. Aquellos casos que requieren de una investigación son asumidos por la Unidad de Investigación (UDI) que como vimos presenta numerosas conformaciones diferenciadas según la Fiscalía y finalmente interviene la Unidad de Litigación (UL) en las diversas audiencias y el propio juicio ante el órgano jurisdiccional.

Más allá de los señalamientos puntuales que haremos a la hora de formular recomendaciones y sugerencias, el modelo se ha mostrado altamente eficaz en generar procesos de trabajo acorde a los diferentes tipos de casos, demostrando una capacidad de adaptarse a las demandas que se le formulen y con una flexibilidad que procura dar respuesta en tiempo oportuno.

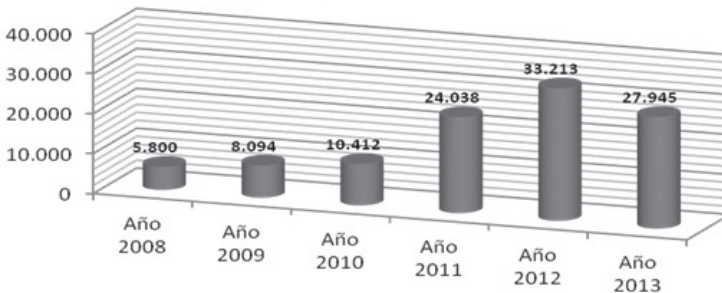
De este modo y como señalamos en el eje anterior, el MGF ha dado respuesta a los casos menores incrementado de una forma exponencial las salidas alternas, con un crecimiento superior al 400%⁹⁹. Con esto empieza a dar respuesta a la primer parte del desafío.

⁹⁹ En relación a los números y porcentajes de crecimiento debe consignarse que existen diferencias pues en diversos gráficos se presentan universos distintos, ya que se

En este punto es importante detenerse pues si bien fue mencionado en la parte de acceso a justicia por tratarse de uno de los elementos que genera incentivos claros para que la gente se acerque al MP, no menos relevante es su directa vinculación con el funcionamiento de las Unidades de Decisión Temprana (UDT) que son una pieza clave en el diseño del modelo de gestión de las Fiscalías, así como lo ha hecho Chile, Colombia, y en Argentina el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires¹⁰⁰ y luego el de la provincia de Salta, entre otros, pues permiten resolver rápida y adecuadamente una gran cantidad de casos dando respuesta a la comunidad.

En el siguiente gráfico se presenta el trabajo del Dr. Alejandro Rodríguez sobre este punto en su informe sobre Fiscalías Distritales y Municipales que vuelve a mostrar como en este universo representativo del total el comportamiento de las Fiscalías, y en especial de las UDT ha sido positivo.

Gráfico N° 22
SALIDAS ALTERNAS



Fuente: “Metas y Objetivos Institucionales para Fiscalías Distritales y Municipales” Dr. Alejandro Rodríguez (2014).

También vimos que la respuesta frente a los casos más complejos ha crecido sustancialmente tanto en cantidad como en calidad de los procesos acometidos contra las organizaciones delictivas de las mismas diversas (corrupción, narcotráfico, pandillas, etc.).

presenta información global de todo el sistema, información solo de las Fiscalías Distritales y Municipales o bien específico para este relevamiento de las fiscalías que oportunamente fueron detalladas. En cualquier caso la información integral muestra una potente y saludable tendencia creciente en este tipo de salidas.

¹⁰⁰ En el MPF de la CABA se denomina Unidad de Intervención Temprana (UIT), y en el caso de Salta al igual que en otros países Unidad de Atención Temprana (UAT), en Colombia Unidad de Respuesta Inmediata (URI).

Las condenas en delitos contra la vida pasaron de 2012 a 2013 de 264 a 286, las acusaciones por su parte de 274 a 456. En delitos contra la mujer las condenas crecieron de 215 a 322 y las acusaciones de 1.126 a 1.406, y las condenas por corrupción de 23 a 116. De igual modo el plan de pandillas por su parte con 290 procesadas, 87 condenados y 417 casos resueltos¹⁰¹. Si bien estamos frente a datos que no logran conformar series definitivas y evaluables, recordemos que el nuevo modelo, ha tenido una implantación progresiva que aún no ha finalizado, nos muestra una tendencia favorable y que aún hoy se registran mejoras en el funcionamiento del sistema que deberán seguir siendo evaluadas. Como dijimos en otro pasaje se vislumbra una fuerte potencialidad del sistema, que aún no llega lo que podría sostener como funcionamiento sustentable.

Ahora bien, confirmados los progresos tanto el abordaje de casos más relevantes como en aquellos que aparecen como menos complejos, esto demuestra que la lógica a la que hacíamos alusión del sistema está funcionando y que en términos globales el sistema está dando respuestas y en la dirección correcta.

Ahora, a este análisis, le queda un interrogante relevante vinculado a los plazos de duración de los procesos, si bien las salidas alternas parecen estar adoptándose rápidamente tanto en la OAP como en la UDT no hay mediciones de plazos procesales consistentes y disponibles que permitan realizar una completa evaluación de esta importante cuestión. Adicionalmente se registra la situación de pendencia por cuanto no hay información completa y disponible sobre los casos pendientes en las diferentes fiscalías, los números visualizados al realizar el relevamiento en el SICOMP, muestran una importante pendencia, que la evidencia permitiría asociar a aquellos casos no resueltos del modelo anterior de gestión. Pero aún así, parecen como una pesada carga para el sistema que deberá oportunamente tomar una decisión al respecto. En ambos casos son datos perfectamente obtenibles por el SICOMP y que deberían estar siendo monitoreados y formar parte de la información disponible y accesible.

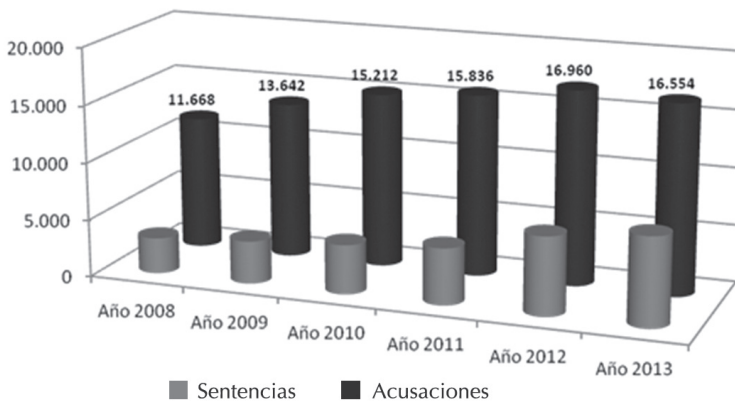
No obstante ello el final del análisis de este eje, vuelve sobre los resultados globales en torno de las acusaciones y las sentencias (y dentro de ellas las condenas) que sería la devolución última a la comunidad y lo que además genera el valor social de la justicia, más allá de los casos concretos. Es decir el mensaje que envía a la sociedad en su

¹⁰¹ Datos obtenidos del informe de Gestión del MP 2013.

conjunto sobre el cumplimiento de la ley y la sanción para aquellos que deciden violarla.

Así tenemos un valorable crecimiento en las acusaciones que pasaron de 11.668 en el año 2008 a 16.554 para el año 2013¹⁰². En este punto y contrastando esta información con las metas que se fijan y sobre las que volveremos en el punto siguiente, un dato a tener en cuenta es la admisión o rechazo judicial de muchas de estas acusaciones, en algunas fiscalías como la Metropolitana el registro de admisiones de las acusaciones aparece como bajo.

Gráfico N° 23
EVOLUCIÓN SENTENCIAS Y ACUSACIONES 2008-2013



Fuente: “Metas y Objetivos Institucionales para Fiscalías Distritales y Municipales” Dr. Alejandro Rodríguez¹⁰³ (2014).

De igual modo resulta altamente positivo, la cantidad de sentencias dictadas a partir de los requerimientos fiscales que pasaron de 3.102 en 2008 a 4.901 en 2011 y a 7.704 en 2013. Este es un dato significativo que permite concluir del avance realizado. Si bien en términos relativos el peso de las sentencias es bajo sobre el total de caso ingresados y aun de casos resueltos, marca un sostenido y vigoroso crecimiento superior al 100% en el periodo analizado.

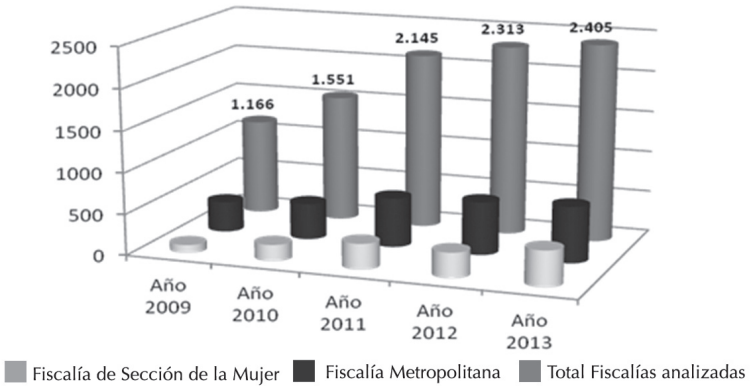
¹⁰² Información obtenida del documento del Dr. Alejandro Rodríguez “Metas y Objetivos Institucionales para Fiscalías Distritales y Municipales”.

¹⁰³ Documento elaborado por el Secretario de Política Criminal para las Fiscalías Distritales y Municipales.

Para el caso de las Fiscalías que fueron seleccionadas y objeto de este relevamiento, también se verifica un incremento sustancial, superior al 100% en la cantidad de sentencias dictadas. Dicho crecimiento tiene como importante componente que lo integra, las sentencias logradas en la Fiscalía de Sección de la Mujer y en la Fiscalía Metropolitana. Esto puede observarse claramente en el gráfico que sigue, en el que corresponde aclarar que no se incluyeron los datos de la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida, pero sí el de las restantes analizadas.

Gráfico N° 24

EVOLUCIÓN SENTENCIAS EN BASE A REQUERIMIENTOS DE FISCALÍAS SELECCIONADAS 2009-2013 (INCLUYE DETALLE FISCALÍA DE SECCIÓN DE LA MUJER Y FISCALÍA METROPOLITANA)



Esta conjunción de elementos es la que permite afirmar que el Modelo de Gestión de Fiscalías (MGF) más allá de muchos ajustes que deberán ser evaluados, presenta sin duda un importante paso en la dirección correcta. Es un esfuerzo significativo y que como dijimos al comenzar esta sección excede la cuestión de recursos, pues implica un cambio en la mirada de los conflictos, de sus víctimas y de la forma de abordarlos. Es un salto al futuro, que requiere de un fuerte trabajo de consolidación y perfeccionamiento pero que, a poco de andar, muestra resultados tanto desde lo cuantitativo como desde lo cualitativo alentadores en orden a la dirección del cambio y al camino que está recorriéndose.

Las respuestas son elocuentes y superan claramente a los inconvenientes y puntos para ser debatidos. En términos globales el MP aparece como una institución fuerte y capaz de dar cada vez más

respuestas a las demandas de la comunidad y a la lucha contra la impunidad.

Es un camino largo y trabajoso, existen innumerables ajustes por realizar y detalles por concretar pero los avances se han dado en todos los frentes, permitiendo abordar los distintos tipos de conflictos con herramientas a medida buscando acompañar a las víctimas y enviar una señal clara a la sociedad que los casos que se presentan al MP tendrán en su mayoría una respuesta estatal acorde y oportuna.

PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

La gran reforma llevada adelante ha requerido de una estricta planificación y control de gestión, pero esto ha sido solo el comienzo. Sostenener y ajustar los cambios realizados requieren aún más esfuerzo en orden a la planificación y la consiguiente asignación de recursos y el control de gestión como forma de evaluar y corregir el rumbo cuando fuere necesario.

Un proceso de estas características no puede ser desarrollado sin ser planificado ni puede ser sustentado sin un riguroso control de gestión. La asignación de recursos escasos con presupuestos públicos acotados impone un esfuerzo de alta precisión, como una correcta elección de las prioridades.

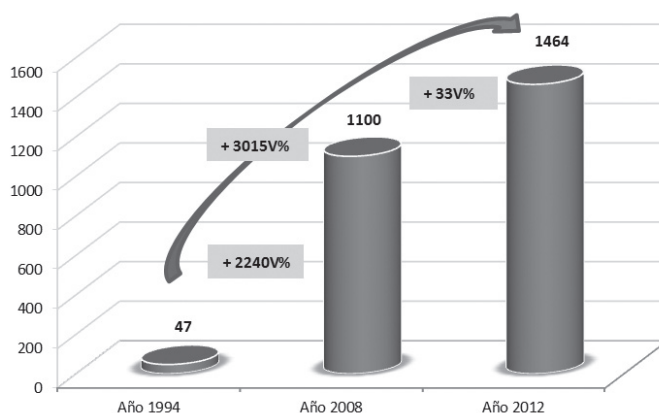
Estas son algunas de las razones que explican por qué detenerse en este eje al momento de la evaluación del sistema, pues sin este no se podría haber realizado y si así fuera, el cambio no podría sostenerse, al menos con resultados consistentes con el esfuerzo realizado.

A las novedosas herramientas de gestión y reorganización del trabajo y las estructuras que componen las fiscalías en general, se les debe necesariamente sumar una correcta planificación edilicia, un novedoso plan de carrera en el MP que incluya la capacitación y adecuados incentivos para la reubicación de los diversos agentes, una abarcativa política de incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) que aproveche y maximice el esfuerzo de la puesta enmarca del MGF.

En esta línea un punto central a remarcar es el fortalecimiento del MP mediante el mayor ingreso de Fiscales, tal como se señalo al comenzar, se registró en la última década un fuerte aumento en la cantidad de agentes fiscales y fiscales, los cuales son obviamente claves para

la organización. Pero esta incorporación debe venir de la mano de la planificación que a continuación se analizará. No es posible ni conveniente sumar fiscales sin planificar y sin asignar los recursos necesarios para que estos puedan realizar adecuadamente su labor. Poder hacer esta incorporación con los elementos adecuados y una inserción planificada en el MGF es clave para aprovechar al máximo sus capacidades y permitir un correcto desarrollo institucional.

Gráfico N° 25
EVOLUCIÓN CANTIDAD DE FISCALES



Fuente: ICCGP¹⁰⁴.

La necesaria coordinación de esfuerzos en diversas cuestiones, todos ellos indispensables para que funcione adecuadamente el MGF, es uno de los aspectos generalmente olvidado en este tipo de análisis, pareciera que los edificios, computadoras, sistemas, designación y capacitación del personal, reubicación, entre otras son todas cuestiones dadas y que no tienen que producir ningún inconveniente en estos procesos de cambio. Sin embargo la experiencia demuestra que casi tan importante como el rediseño de las oficinas en base a diagnósticos y las nuevas formas de trabajo, es lograr contar con los recursos e instalaciones físicas adecuadas para llevarlas adelante. Muchas veces el desacople entre la implantación del nuevo modelo y los recursos mínimos adecuado para ello lleva a largas postergaciones o incluso al fracaso liso y llano del proceso emprendido.

¹⁰⁴ Informe ya citado, tabla 1.

El último aspecto clave en este apartado es el control de gestión, establecer mecanismos que aseguren que la reforma es implementada en la forma adecuada, que se cumple con las metas que se fijan y que nos brinde las señales que ayuden a formular los ajustes y cambios necesarios para no perder de vista los objetivos que se plantearon al comenzar el proceso. Se trata de un proceso en donde a partir de una situación dada (podría ser un diagnóstico) se fija un meta como punto de llegada, el que en forma continua es evaluado y replanteado, generando lo que se denomina un círculo virtuoso (generalmente asociado a los procesos de calidad).

Este tipo de herramientas pueden ser utilizadas tanto a nivel macro como es el caso del MP de Guatemala como a nivel micro, es decir, de cada Fiscalía o unidad en particular. En el caso puntual, es necesario señalar que si bien el MP organizó todo este proceso a partir de un ambicioso plan estratégico al que a continuación nos referiremos, no se fijó de arranque una línea de base que permita realizar evaluaciones precisas y comparativas iniciales. Esta situación fue rápidamente corregida con el sistema de metas que se fijan a las diversas fiscalías y con el de evaluación del Desempeño individual pero lamentablemente no ha sido posible realizar el análisis comparativo preciso con las fiscalías y su funcionamiento antes del MGF.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA TRANSFORMAR LA GESTIÓN

El Plan Estratégico del Ministerio Público para el período 2011-2014, contiene las políticas institucionales de observancia general, que regirán para el desarrollo de todas las actividades. Asimismo, los retos trazados con el fin de dar cumplimiento a la Misión y Visión de la institución. Básicamente, el Plan Estratégico se divide en cuatro Áreas Estratégicas, siendo las siguientes: Persecución Penal Estratégica, Atención y Protección a las Víctimas y Testigos, Coordinación Interinstitucional y Fortalecimiento Institucional. Asimismo, se plantean los Objetivos Estratégicos y Operativos para poder alcanzar las metas institucionales y las Líneas de Acción que serán la base para el planteamiento de programas y proyectos, que se concretarán anualmente y serán incluidos en el correspondiente Plan Operativo.

Incluye además, en su segunda parte, un análisis situacional del Ministerio Público, realizado a través de la metodología FODA, que demuestra sus capacidades internas lo que es capaz de hacer (Fortalezas), los elementos de su estructura organizativa interna que pueden

ser inadecuados (Debilidades), así también, sobre la apertura que se podría tener en su entorno (Oportunidades) y tipo de dificultades y obstáculos externos que pueden entorpecer su capacidad de respuesta (Amenazas).

Las Políticas institucionales derivadas este plan, tal como se señaló en el punto 4.1, fueron las siguientes:

- a) Transparencia en la actuación de MP,
- b) Atención prioritaria Grupos Vulnerables,
- c) Coordinación interinstitucional para la efectiva persecución penal y la investigación criminal, y
- d) Evaluación periódica del desempeño del personal y cumplimiento de la carrera fiscal.

Así se definieron los retos señalados al describir el estado de situación del MP¹⁰⁵, y que como vemos, estas directrices de trabajo guardan estrecha relación con los ejes definidos para desarrollar esta investigación y marcan por otro lado la estructuración del plan de reforma, fortalecimiento e implementación del modelo de gestión de Fiscalías que llevó adelante, la actual gestión de la Fiscal General. El plan señalado permitió fijar la visión y Misión institucional cuyos afiches y leyendas obran en la mayor parte de las unidades del MP.

En este esquema de trabajo se avanzó en la definición de la MISIÓN y la VISIÓN institucional. Esta última se estableció como: ***“Ser una institución eficiente, eficaz y transparente, que con apego al principio de legalidad, contribuya a la consolidación del Estado de Derecho”.***

Por otra parte, en términos de control de gestión se inició un proceso de depuración del personal que forma parte del Ministerio Público. Durante los últimos tres años se han impuesto 293 sanciones contra fiscales y auxiliares fiscales que han incurrido en faltas a sus funciones. Parte del proceso es la regionalización de la Supervisión General del Ministerio Público que, actualmente, cuenta con presencia en la mayoría del territorio nacional.

Asimismo se avanzó en la implementación del Código de Ética para afianzar los valores institucionales y el sentido de pertenencia para lograr la mística de trabajo. Se dieron pasos hacia delante con la

¹⁰⁵ Ver punto 4.1. Estado de situación del MP de este trabajo.

implementación de políticas de rotación de personal en el Área de Fiscalía, como así también de un sistema de selección y reclutamiento. Como elemento central del control de gestión se institucionalizó un sistema de Evaluación de Desempeño que tenga consecuencias en el sistema de carrera fiscal, diseñado para la medición a través de indicadores. Estableciendo metas por fiscalía, que se centran en la cuantificación de acusaciones, considerando los diferentes tipos y niveles de la conflictividad local y la utilización de medidas desjudicializadoras. La evaluación de desempeño se realiza acorde a las metas institucionales fijadas por la Política de Persecución Penal, que permite elevar la efectividad en los delitos más graves, que responda a las características regionales de la criminalidad y que pueda ser ponderado dentro del sistema de evaluación, promoción y sanción de los funcionarios fiscales.

También se comenzó un camino de trabajo en torno de evaluar la gestión administrativa y financiera de la institución, para el mejor aprovechamiento de los recursos. Se planificó de este modo:

- Desconcentración de servicios administrativos y financieros.
- Dotación de mobiliario, vehículos y actualización de equipo.
- Construcción y remodelación de edificios.
- Fortalecimiento de la Unidad de Auditoría Interna.
- Fortalecimiento de la normativa y procesos del Ministerio Público (instrucciones, acuerdos, circulares y otros).
- Elaboración de estudios para fortalecimiento del Archivo General de Expedientes.
- Elaboración de estudio para fortalecimiento del Almacén de Evidencias.
- Alineación de los procesos de planificación con los de presupuesto.
- Diseño de centro de costos y techos presupuestarios para mejorar la planificación y ejecución.
- Consolidación de herramientas de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión institucional basado en indicadores y resultados.
- Diseño, priorización y seguimiento de proyectos que se deriven del Plan Estratégico.
- Fortalecimiento de estadísticas institucionales.
- Diseño de un plan de seguimiento y mejora continua.
- Implementación de un software de planificación, proyectos y estadísticas.
- Evaluación y rediseño de procesos claves de la institución.

Como vemos, se han realizado ingentes esfuerzos en llevar adelante un planificación estratégica, como elemento central en este proceso de cambio y monitoreado desde un área específica que cuenta con las herramientas para ello. De este modo la evaluación asignada a esta parte, resulta positiva. Esto además viene asociado a fuertes procesos de control de gestión que veremos a continuación.

CONTROL DE GESTIÓN EFECTIVO

EL MP ha puesto en marcha un efectivo sistema de Evaluación del Desempeño a través de la Unidad que lleva ese nombre. Se trata de una poderosa herramienta construida a partir del uso de diversos indicadores que permiten evaluar el desempeño individual de cada agente, el de la unidad y el de la fiscalía en términos.

La unidad de referencia utiliza dos vías que terminan integrándose con el sistema final de evaluación de desempeño que presenta los resultados anuales de cada agente. Para el último año se evaluaron un total de 857 agentes¹⁰⁶. En primer término se reparten boletas numeradas a las diversas fiscalías para que entreguen a los usuarios que concurren, los que pueden voluntariamente completar dicha boleta y dejarla en buzones destinados al efecto. Esas boletas una vez recolectadas deben ser enviadas a la unidad de Evaluación del Desempeño, para el informe ya referido se procesaron 30.566 boletas completadas por los usuarios del MP. Los resultados¹⁰⁷ de dicho análisis arrojan que el 99% de las personas que completo dichas papeletas consideró que la atención fue buena.

La segunda parte de este estudio se compone de las llamadas telefónicas que como señalamos en el primer capítulo arrojó más de 15.800 personas que respondieron en los últimos 4 años a los llamados realizados por dicha unidad, siendo que el 91%¹⁰⁸ de los encuestados respondió que la atención de la fiscalía había sido buena.

¹⁰⁶ Datos obtenidos del informe sobre Evaluación por medio de Llamadas telefónicas de atención al usuario, 2014 Unidad de Evaluación del Desempeño. MP

¹⁰⁷ Si bien en modo algún alteran los resultados obtenidos, se debe señalar que la manipulación de dichas boletas puede generar alguna distorsión menor en los resultados.

¹⁰⁸ Ver informe de la Unidad de Evaluación del Desempeño sobre Llamados telefónicos ya citada, 2014.

Esto, más allá de las dudas o cuestionamientos que puedan realizarse, marca claramente una tendencia positiva en orden a los resultados pero más importante es que el MP utiliza valiosas herramientas de un modo habitual para evaluarse a sí mismo. Ver cuál es la opinión de los usuarios es un elemento esencial del relacionamiento con la comunidad y procurar dar una respuesta adecuada. Muchas veces no importa el resultado final del proceso, que por diversas razones puede no haber prosperado, pero sí es muy relevante el tipo de servicio que se brinda, la contención que se ofrece, el trato amigable, serio y correcto; termina marcando la confianza que la población va depositar en el MP.

Finalmente esta Unidad elabora como ya se señaló, una evaluación anual integral sobre cada agente, la misma se desarrolla mediante un formulario automatizado que presenta un cuadro que resumen el desempeño indica la puntuación del agente y el máximo punteo posible.

Esta evaluación incluye cuatro grandes aspectos: a) la productividad, b) la eficacia, c) la gestión y d) la atención.

A cada uno se le asigna un puntaje máximo, 10 para la productividad, 50 para la eficacia, 25 para la gestión y 15 para la atención, siendo el valor más alto posible los cien (100) puntos. Dentro de cada aspecto, a su vez existentes diferentes factores que en forma cuantitativa trata de abordar aspectos también cualitativos. Este sistema de evaluación, toma los datos SICOMP y de la base de datos de RRHH, aunque ambas no ese encuentran aún interconectadas, pero permite la construcción inicial de una detallada valoración de la actuación de cada agente que incluye la cantidad de solicitudes de acusación, de salidas alternas, de clausuras provisionales, de sobreseimiento, de archivo, entre otros factores. También incluye mediciones temporales sobre la cantidad de trabajo realizado el trabajo realizado en el último mes en relación a los procesos en trámite en dicha unidad. Según se nos informa los agentes no conocen su evaluación siendo que esta se da a conocer en caso de existir algún tipo de incidente o irregularidad.

Por otra parte la Secretaría de Política Criminal encargada final de la implantación del nuevo modelo, y la que lleva adelante el liderazgo junto con los consultores en este proceso, más allá de no haber fijado una línea de base puntual en cada fiscalía, sí realizó a posteriori y a partir del valioso trabajo del Dr. Alejandro Rodríguez ya citado (2014), una compleja construcción de Metas para cada una de las Fiscalías del país.

Este trabajo es sin dudas, y más allá de los ajustes o cuestionamientos que pueda suscitar, una pieza clave en el proceso de control de gestión. Estas Metas fueron ya internalizadas por los actores en las diversas fiscalías. El relevamiento permitió constatar su uso cotidiano por parte de los Fiscales y los esfuerzos ingentes que se realizan por procurar cumplir con los estándares fijados.

Esta valiosa herramienta fija objetivos anuales con una pauta mensual de cumplimiento, y más allá de tratarse claramente de un elemento puramente cuantitativo su construcción incorpora elementos que hacen a la calidad de respuestas de las Fiscalías.

Estas planillas, disponibles por sistema interno incluyen un objetivo anual y mensual de tres grandes partes: salidas alternas (1), de acusaciones (2) y sentencias (3). Se agrega una última parte de Delitos Graves (4). En todos los casos fijan la meta anual el esperado mensual, lo efectivamente realizado el porcentaje que representa, el déficit mensual, el acumulado anual a ese momento y el déficit anual. Con esta simple construcción que se va relevando mes a mes se tiene claramente un indicación de cómo está funcionando el sistema en forma global y cómo va cada una de las distintas fiscalías que lo componen.

Hacíamos alusión a que incorpora valiosos elementos que hacen a la calidad por cuanto, más allá de incluir las acusaciones solicitadas también lo hace de las admitidas marcando un punto de cómo ha sido la evaluación jurisdiccional de dicha formulación. Este punto es importante pues como señaláramos es lo que permitió poner una señal de alerta a la hora de verificar que muchas acusaciones formuladas no son automáticamente admitidas sino que en muchos casos (no se sabe cuántos son rechazadas) y en otros su admisión por parte de los tribunales puede demorar más allá del periodo específico de control.

Adicionalmente en el caso de la acusación se incluye una serie de datos adicionales que tiene que ver con la conflictividad de la zona, es decir el tipo de delito que más relevancia tiene para esa fiscalía (2). Por ejemplo en el caso de la Fiscalía Metropolitana se incluyen: Robo agravado, portación ilegal de armas, robo, hurto agravado y lesiones culposas. Por su parte en la Fiscalía Distrital de Sacatepéquez en este apartado aparece violencia contra la mujer, robo agravado, femicidio, atentado, resistencia, violación, hurto agravado y posesión para el consumo. Como vemos aparecen en este reporte estadístico automatizado producido por el SICOMP la información detallada de aquellas acusaciones formuladas.

Otro elemento que hace adicionalmente al análisis de calidad tiene que ver con las sentencias, donde se detalla cuáles lo fueron por procedimiento común y cuál por abreviado, los condenados, los absueltos y nuevamente el detalle de los delitos más relevantes con un apartado especial (4) dedicado a los delitos graves: Delitos contra la vida, delitos sexuales, robo y extorsión.

Se podrá cuestionar el establecimiento de las metas asociadas a la cantidad de agentes de las fiscalías entre otros factores, y lo difícil en algunos casos de lograrlo. Por ejemplo la Fiscalía Metropolitana al momento de este relevamiento registraba una desviación del cumplimiento realmente significativo, pero la Distrital de Sacatepéquez, de mucha menor envergadura que la primera, venía resolviendo en claro cumplimiento de las metas que le fueran fijadas.

Es decir, que más allá de los ajustes y las modalidades elegidas estamos ante una poderosa herramienta que asegura un control de gestión efectivo y sobre la actuación relevante de las Fiscalías que componen el MP. Este proceso ha sido además parte de la incorporación del MGF que ha permitido la introducción de todas estas herramientas que van en línea con los objetivos institucionales planteados. A su vez funciona la Unidad de Supervisión, un área encargada de llevar adelante el análisis de las irregularidades que se registren, y que cuenta incluso con una moderna oficina en la planta baja del edificio central para la llegada directa del público o el usuario que quiera formular una queja. Adicionalmente esta oficina se encargó de los relevamientos realizados y detección del faltante de expedientes durante el proceso de implantación del nuevo sistema en las diversas fiscalías del país.

Así tenemos que la fijación de metas, unidas al funcionamiento de la Unidad de Evaluación del Desempeño y la recientemente descripta Unidad de Supervisión forma un sistema de control de gestión de alto nivel que abarca tanto aspectos cualitativos como cuantitativos. Que incluye además la posibilidad de rápidamente detectar e investigar irregularidades, pero que aún más importante, asegure un monitoreo, o mejor dicho un control de gestión prácticamente mensual del funcionamiento de todo el MP.

En conclusión el MP en forma previa y simultánea a la puesta en marcha del MGF ha integrado todo un esquema de planificación estratégica que fija los objetivos institucionales y va marcando el cumplimiento de los mismos. Mientras generó todo un completo mecanismo

de control de gestión que permite seguir la atención al público en general (usuarios, víctimas, etc.), evaluar el funcionamiento de las unidades y el desempeño de cada agente, y el cumplimiento de las metas funcionales definidas para cada fiscalía. Es decir que se cuenta con una serie de oficinas que interactúan, y administran diversos controles cruzados que no deja resquicio para que se generen grandes anomalías en el desempeño de los empleados, fiscales, unidades y fiscalías sin que sean en tiempos razonables detectadas.

Así podemos sostener que el MP cumple los estándares regionales más elevados en materia de planeamiento, seguimiento y control de gestión de organismos del sistema de justicia.

SUGERENCIAS Y APORTES PRELIMINARES DE ESTE CAPÍTULO

Finalmente se realizó un esfuerzo por establecer una serie de recomendaciones de mejora de cara a que la presente investigación pueda ser tenida en cuenta en el futuro, como una hoja de ruta de las cuestiones que pueden ser reexaminadas para seguir avanzando en un proceso de mejora continua. Se trata de una primera aproximación que presenta algunas cuestiones que surgen del análisis específico de este capítulo, las consideradas más relevantes y de alcance general serán retomadas en la parte final de conclusiones de este esforzado estudio.

Partiendo de la base que sin dudas y como se señaló nos encontramos frente a un proceso en marcha, que ha dado sus primeros pasos, y sin dudas los más importantes. Esos que nos permiten empezar a caminar y en este caso hacerlo en la dirección correcta pese a los tropiezos y temores. Pero en esta línea cobra especial relevancia tener en cuenta que estamos frente a un proceso largo, que requerirá una atención permanente y delicada donde cada vez se deberán hacer ajustes pequeños pero precisos que permitan seguir recorriendo este camino y consolidar el incipiente cambio cultural que se ha comenzado a gestar en el MP.

Es central entender que más allá de los cambios físicos y estructurales en la organización, nos encontramos frente a una cultura jurídica que lleva años de desarrollo y que esta nueva forma de organizar los procesos y trabajar sobre ellos, requiere una nueva forma de mirar la realidad y los objetivos del trabajo que uno realiza. Por consiguiente cada persona, cada actor del sistema de justicia penal tiene que ope-

rar un cambio en su forma de pensar y trabajar. Esto requiere de un tiempo de adaptación e internalización, es decir un cambio en nuestra forma de ver y hacer las cosas. Se trata de un proceso largo, en el cual las distintas personas tenemos diferentes tiempos y siempre con la amenaza de volver a lo que ya conocíamos. Así nos ha tocado sostener que la cultura de la organización en estos procesos de cambio actúa como un hongo que lentamente se va alimentando de la nueva estructura corrompiéndola, dañándola para procurar seguir haciendo lo que hacía anteriormente. La forma de hacer frente a este proceso de fagocitación es sostener y profundizar el cambio en el tiempo, ajustándolo, perfeccionándolo y marcando el camino hasta que los integrantes de la organización asumen que no hay vuelta atrás y que lo mejor es seguir avanzando por el nuevo camino.

Un punto a tener en cuenta es que en el nuevo modelo de fiscalías y en la mirada general del MP se ha priorizado fuertemente el uso de indicadores y herramientas cuantitativas. Si bien son aquellas más adecuadas para evaluar y medir el desempeño institucional y llevar adelante su planificación y diseño no menos cierto es que parece existir cierto abuso en el uso de estos indicadores que en un punto pueden deslegitimarlos. Así el apartamiento muy pronunciado de las metas que en definitiva son producto de una estandarización de la respuesta que puede dar cada agente, es una situación que sería conveniente corregir. El ver una meta como irrealizable o la evaluación como procesos mecánicos y puramente cuantitativos, genera reacciones adversas en el sistema que en este momento debe ser acompañado en el proceso de cambio. La ausencia en definitiva de la que adolecen la mayoría de los sistemas de justicia de rendición de cuentas, evaluación y mediaciones, no nos debe llevar a centrar nuestro cambio solo en dichas herramientas. El riesgo es generar procesos pendulares que puedan en un futuro rechazar directamente su utilización.

Del mismo modo y solo como mirada general del sistema, la tradicional ausencia de una mirada en términos de política criminal no debe hacernos perder de vista otros casos que con menor impacto en la sociedad tienen una importancia enorme para la víctima. Así, junto con la mirada en términos globales de política criminal es necesario sostener una política de gestión de casos y solución de conflictos que atienda también a los pequeños casos que afectan cotidianamente a miles de personas. De nuevo la organización ha claramente reorientado sus mayores esfuerzos en aquellos casos de impacto social, es importante no perder cierto equilibrio y atender obviamente de un modo proporcional también los pequeños casos que hacen a la

convivencia en una sociedad y al respeto a la ley. Pensemos en los casos que se derivan a la RAC sin mayor seguimiento, en esquemas de archivos automáticos realizados por la misma persona que toma la denuncia o en el mismo volumen de casos que procura atender la Fiscalía Metropolitana.

Otro tema central de necesario análisis es la pendencia de casos, es decir la cantidad de casos acumulados y que van conformando un rezago que se acrecienta año tras año. La evidencia recogida nos marca que se trata de un problema de arrastre a la implementación del nuevo modelo, por cuanto salvo en la capital no existieron fiscalías de transición con las cuales los casos anteriores al nuevo modelo de gestión fueron inventariados por el área de seguimiento pero una vez hecho eso volvieron a las unidades fiscales generando un enorme stock de casos viejos y pendientes. A la primer semana de abril de 2014 existían en el MP de Guatemala más de 2.5 millones de casos activos lo que representa un peligro latente para la salud del nuevo modelo de gestión de fiscalías. Si bien se trata de casos mayormente antiguos y claramente anteriores a este sistema, todavía complican la gestión de las unidades especialmente de las UDI y las UL y representan un fuerte *stock* de casos para ser resueltos por el sistema. Pensemos que sobre un ingreso de alrededor de 400 mil casos anuales y sobre una resolución global en términos más o menos equilibrados, estos casos representan casi el equivalente a 6 años de ingresos o de resolución de casos por parte de todo el MP. Repárese que en el Informe CEJA 2012 en su Pág. 39 se señalaba para el caso de la fiscalía Metropolitana la cantidad de casos pendiente y la creación de las “unidades de Transitorios”. Este dato es relevante pues no solo convoca a dar una solución a este problema, que pueda pasar por seguir destinando fiscalías de transición a una profunda depuración de casos por equipos especializados, sino que marca a las claras la profunda transformación pues este enorme *stock* de casos sin resolver se generó mientras funcionó el esquema anterior de gestión de las fiscalías. En ese punto vale la pena detenerse adicionalmente en la antigüedad de los casos que reciben salidas alternas y acusaciones.

Al respecto y como fuera señalado en el informe, pese a la existencia del SICOMP y la utilización de modernos sistemas de gestión e información, no hay utilización corriente de la información sobre casos pendientes, pero tampoco sobre tiempo de tramitación ni antigüedad de los procesos. Se trata de información fácilmente disponible a partir del sistema y que debiera tener un uso corriente. Un dato al respecto es que a diferencia de la experiencia de Quetzaltenango no hay

tiempos de demora de las salidas alternas, ni de la antigüedad de los procesos que llegan a sentencia. Sin dudas el tiempo es un elemento central a la hora de evaluar la gestión. Asimismo, la fácil disponibilidad de la información genera una amplia utilización de cifras y valores sobre el desenvolvimiento del sistema que como política institucional debiera ser compendiada sobre estándares prefijados e informados de un modo oficial con periodos de tiempo definidos. Vale aquí mencionar la dispersión de datos sobre la cantidad de salidas alternas.

A partir de la experiencia de persecución comunitaria y las OAP, se sugiere trabajar fuertemente en el relacionamiento con la comunidad, programas de visitas escolares, reuniones permanentes con ONGS y actores sociales relevantes de la comunidad. Es relevante también, a partir de la valiosa experiencia de las MAI, profundizar la coordinación en la OAP y la OAV. El trabajo coordinado entre estas oficinas en el marco de la UAI, genera una fuerte señal de cara a las personas que se acercan al MP y por ende a la comunidad en general.

Dedicar un esfuerzo institucional a efectos de evitar la revictimización de aquellas personas que son víctimas de un hecho delictivo, fortaleciendo la capacidad de la fiscalía de recibir directamente las denuncias, especialmente en el interior del país. Esto evita a veces el innecesario contacto con las fuerzas de seguridad y permite que estas se focalicen en sus tareas de prevención y eventualmente investigación.

Reexaminar la fiscalía Metropolitana como fiscalía única con competencia en toda la ciudad. Se trata de una unidad muy grande con muchos agentes y fuertes dificultades de gestión por el volumen de casos que recibe. Se sugiere evaluar la posibilidad de dividirla en 2 a 4 unidades, incluso con sede físicas en cada una de las zonas que permita una mayor cercanía con los habitantes de la ciudad, acercar al habitante una OAP para la toma de denuncias y generar un mejor equilibrio para el desenvolvimiento de esta fiscalía. Deténgase en la magnitud de las metas planteadas a dicha fiscalía y que pese al enorme esfuerzo, el desvío existente de las mismas. Por su tamaño y cantidad de casos, se le pareciera ser pasible de la aplicación de la ley económica de rendimientos marginales decrecientes, en tanto ya la economía de escala uno de los fundamentos de las oficinas comunes y nuevos modelos comienza a perder su eficacia. Ya en este punto el informe CEJA 2012 (Pág. 39) planteaba algunas cuestiones que parecen seguir siendo de importancia analizar.

Estudiar la cantidad de agencias y fiscalías especializadas pues parece asociarse más a reclamos puntuales que a la posibilidad real de brindar una respuesta diferente y de calidad frente a problemáticas puntuales. En este caso a la inversa del anterior, la excesiva atomización a partir de divisiones antojadizas o arbitrarias de la realidad parece no necesariamente contribuir a una mejor respuesta frente a determinados fenómenos por cuanto se arman estructuras rígidas que no corresponden con la realidad. Pensemos que las organizaciones delictivas no necesariamente se ocupan de un único tipo de ilícitos y que casi todo el accionar criminal organizado se encuentra entrelazado, transformándose estas unidades y agencias excesivamente específicas y especializadas en una forma inadecuada de abordar el fenómeno en su integralidad. De hecho parece que dicho modelo se contrapone al de la misma fiscalía de mirar los hechos estratégicamente y realizar un abordaje integral y transversal de los mismos, para ir más a sus causas y responsables últimos que frente al circunstancial ejecutor de algún delito puntual.

Un punto clave e ineludible es rediscutir la coordinación entre unidades, especialmente entre las UDI y las UL. Si bien en muchas fiscalías se ha logrado superar los conflictos iniciales y se han establecido buenas prácticas de coordinación y trabajo, lo cierto es que todavía se genera una tensión, amén de una serie de problemas operativos y logísticos que han sido referencia permanente e ineludible en cada visita o entrevista. También fue un punto crítico, señalado en el informe CEJA 2012 (Pág. 52). En esta línea y a partir del trabajo que se está realizando para ver cómo se aplica el nuevo diseño a las pequeñas fiscalías municipales.

Así podemos plantear que no necesariamente el modelo debe ser único sino que pequeños ajustes y matices pueden inspirar la solución en diversos lugares con cargas de trabajo y estructuras de personal diferentes. Con esto queremos dejar planteada la alternativa de reajustar el modelo de acuerdo a las mejores posibilidades en cada fiscalía. Podrá, entonces, haber fiscalías, por ejemplo en las pequeñas unidades municipales donde no haga falta generar una UDI y UL sino que bastará con una única unidad fiscal donde se dirijan las investigaciones y se pueda asistir a las audiencias preliminares y eventualmente al juicio.

En esta línea otra mención recurrente ha sido la falta de una unidad de apoyo administrativo, en general se cuenta con un oficial que ayuda con las cuestiones administrativas y financieras pero las tareas de

este tipo generalmente exceden dicho abordaje y se generan inconvenientes. Esto ya había sido también reseñado por el informe CEJA 2012 (Págs. 39 y 53) y subsiste como un tema para ser abordado. Al respecto en numerosas jurisdicciones se han realizado valiosas experiencias en la materia y son oficinas especialmente útiles en Fiscalías de gran tamaño como lo podría ser la Metropolitana, entre otras. Puntualmente en el MPF de la CABA se pusieron en marcha las Unidades de Tramitación Común (UTC) encargadas de la absorción y gestión de todos los trámites administrativos, tales como el manejo de los RRHH, la atención al público, administración de efectos y legajos, formulación de estadísticas, requerimientos de información a registros, citación de testigos y administración de audiencias, entre muchos otros¹⁰⁹.

Pensemos que estamos frente a modelos de organización que convergen sobre la utilización de servicios comunes, determinados niveles de especialización, identificación y tratamiento especial de procesos críticos, lo cual no necesariamente viene ligado a una configuración rígida sino que la misma debe ser adaptada las posibilidades reales en determinado lugar y frente a la conflictividad existente.

Resulta necesario avanzar rápidamente en la elaboración, discusión y aprobación de los diversos manuales (de actuación y operativos) y protocolos. Es un elemento central que apuntala el cambio cultural pues ya la forma de trabajar se encuentra plasmada por escrito y estandarizada. Ello contribuye a erradicar viejas prácticas asociadas a la forma de trabajo anterior. Se postula que se analice la posibilidad de avanzar en esquemas de certificación de calidad (normas ISO 9004) especialmente para oficinas que atienden al público en general y aquellas que realizan actividades de control interno (como la OAP, OAV, MAI, Unidad de Evaluación del Desempeño, entre otras). Se podrían certificar procesos tales como la recepción de denuncias, la atención a las víctimas, las encuestas sobre atención a los usuarios, etc. En esa línea se seguiría el esfuerzo del UNICAP en cuanto a capacitar en sistemas de calidad y requeriría la necesaria confección y aprobación de protocolos manuales, utilización de encuestas de satisfacción de usuarios, y mediación de resultados y tiempos en base a sistemas de mejora continua.

¹⁰⁹ En esta línea es interesante la experiencia en Fiscalías de los EE.UU. y el trabajo que realiza la IACA (Asociación Internacional de Administradores de Cortes).

De este modo fortalecer e integrar aún más a la UNICAP en un esquema de capacitación permanente asociado al MGF es un tema para profundizar. Capacitaciones en gestión y la introducción de nuevas herramientas como los sistemas de calidad son una línea que debe consolidarse con contenidos obligatorios y permanentes para todos los integrantes del MP, especialmente para los fiscales y agentes Fiscales. Sigue vigente la sugerencia del Informe CEJA 2012 (Pág. 56) de generar mayores capacitaciones efectivas y operativas sobre el funcionamiento del MGF.

Profundizar el valioso sistema de Evaluación del Desempeño, reenfocado hacia la generación de reconocimientos e incentivos a los actores del sistema que trabajan por encima de la media con esfuerzo. Se sugiere la posibilidad de otorgar reconocimientos al esfuerzo, la innovación y la relación con la comunidad. Estos reconocimientos podrían incluir a quienes son destacadas, ayudas para la realización de cursos, estudios y visitas a otras unidades similares en países de la región.

En esta línea parece útil y oportuno trabajar sobre esquemas de encuestas internas (se proporcionó un modelo simple en el marco del relevamiento) para conocer y valorar las opiniones y sugerencias de los empleados, funcionarios y fiscales.

La valiosa experiencia recogida en la visita al comité de gestión de Sacatepéquez, demuestra la importancia de estos y la necesidad de fortalecerlos, guiarlos y en algunos casos apoyarlos con grupos de trabajo (integrados por agentes fiscales y oficiales) que ayuden en el proceso de transformación y mejora continua. Adicionalmente el equipo de consultores que colabora con la SPC podrá seguir y profundizar este acompañamiento y capacitación.

Es necesario utilizar todas las alternativas posibles para seguir promocionando esquemas de trabajo en equipo con altos niveles de coordinación entre unidades y fiscales. El trabajo en equipo y la coordinación son dos de los grandes pilares y a la vez potencialidades del MGF.

Finalmente y frente al potente desarrollo en sistemas con una adecuada y ambiciosa incorporación de las tecnológicas de la información y las comunicaciones, parece importante priorizar la unificación o compatibilidad de las bases de datos del Sistema de gestión SICOMP, del área de relaciones laborales y del área de evaluación del Desempeño. También surge como una oportunidad una mayor utilización de sistemas de comunicación para la gestión propia de la gestión (alertas

al teléfono, adelanto de información, accesos remotos, etc.) y la relación con la comunidad mediante estas tecnologías. Pensemos que en la población joven de la Ciudad de Guatemala existe un alto nivel (superior al 50%) de personas que acceden a Internet. En esta línea existen numerosas experiencias regionales, vale citar la de la Ciudad de Buenos Aires, donde se pueden realizar denuncias por Internet o correo electrónico¹¹⁰, como así también comunicar los avances y decisiones tomadas en los procesos mediante correos electrónicos o mensajes de texto, ya automatizados y con aviso de recepción. En este esquema también aparecen los buscadores como una poderosa herramienta que permita al MP vincularse directamente con la comunidad¹¹¹, de cara a problemáticas particulares.

¹¹⁰ Ver en línea www.fiscalias.gob.ar

¹¹¹ Ver experiencia con Google Adwords en MPF CABA: Informe consultor Pablo Alctlas (2013) y presentación de Germán C. Garavano en el Congreso Nacional de Profesores de Derecho Procesal Penal, San Luis, Argentina 2013.

6. OBSERVACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO

A lo largo del presente informe hemos destacado los avances que ha experimentado el Ministerio Público de Guatemala a partir de la instauración del Modelo de Gestión Fiscal, tanto desde la percepción de los fiscales como por los datos estadísticos que lo respaldan. Los progresos han sido notorios en todos sus segmentos de funcionamiento, significando aumentos en el uso de salidas alternas como así también incrementos en la cantidad de sentencias condenatorias, entre otros factores que han sido puestos de resalto en este trabajo.

Sin perjuicio de todo ello, estimamos necesaria la consolidación definitiva del modelo de trabajo actual. En efecto, en este apartado aportaremos una serie de ideas que pretenden reforzar ciertos aspectos que forman parte del trabajo cotidiano de las fiscalías y que hemos evidenciado durante el transcurso de la investigación. En el CEJA, consideramos que los modelos de gestión y organización de las instituciones deben estar sometidos a un proceso de revisión y ajuste constante de cara a garantizar su perfeccionamiento.

6.1. CRITERIOS PARA ENVIAR UNA CAUSA A DECISIÓN TEMPRANA O INVESTIGACIÓN

En el apartado cuarto, hemos abordado las ventajas de la nueva organización de las fiscalías, a partir de la diferenciación entre unidades operativas que concentran las funciones críticas del proceso.

No obstante, es necesario advertir que su simple instalación no es suficiente para gestionar de un modo adecuado el flujo de casos que ingresa a la institución. Sumado a ello, es imprescindible que se realice un análisis específico de las particularidades que presenta cada caso, a los fines de otorgar a cada uno la respuesta que sea pertinente y relacionada al conflicto latente.

De las entrevistas realizadas a los Fiscales, se ha presentado poco claro el panorama con respecto a los criterios utilizados en las OAP para enviar los casos a las UDT o UDI. En ciertas fiscalías nos han referido que la escala penal del delito es el baremo para hacer la división, en tanto los graves son derivados para su investigación, mientras que aquellos con baja escala son enviados a decisión temprana para acordar una medida alternativa. Por otra parte, también hemos advertido que en otras fiscalías no prima este razonamiento, toda vez que la decisión radica en las posibilidades concretas de cada caso de llegar o no a un acuerdo entre las partes y en el nivel de contradicción que se pudiese llegar a presentar.

En suma, entendemos que se debe prestar especial atención a este tema y clarificar los parámetros que cada fiscalía utiliza para organizar los casos que gestiona. Un adecuado control de la carga de trabajo y una correcta distribución debe basarse principalmente en el análisis pertinente de las posibilidades que cada conflicto en particular presente, más que en criterios fijos provenientes del derecho penal material.

6.2. TAREAS ADMINISTRATIVAS A CARGO DEL JEFE DE LA FISCALÍA

Desde la instalación del nuevo Modelo de Gestión Fiscal, las Fiscalías han asumido que uno de los retos propios de ese desafío consistía en la reorganización de las labores administrativas y su asignación a especialistas en la materia de modo que no interfirieran en la tarea fiscal. De las diversas entrevistas realizadas, los jefes de las Fiscalías han confirmado que se adscriben a este nuevo método de trabajo, en tanto consideran que permite aumentar las capacidades de persecución.

Sin embargo, en las visitas realizadas a varias Fiscalías del país se ha podido constatar que en algunas de ellas las Jefaturas siguen teniendo competencia sobre muchas tareas administrativas relacionadas con la gerencia y administración de la Fiscalía. Por ejemplo, les corresponde a la Jefatura de la Fiscalía administrar todo lo vinculado a los recursos humanos y materiales, como solicitudes de licencias, vacaciones, suspensiones por enfermedad, uso de los vehículos, pago de los servicios, etc.

Siendo así, se hace necesario repensar la posibilidad de crear algún puesto de trabajo específico para estas tareas dentro del Modelo de

Gestión Fiscal. La experiencia comparada muestra que la figura de los administradores públicos ha traído resultados positivos desde el punto de vista de la administración de recursos humanos, financieros y materiales. Un adecuado esquema de trabajo asigna preeminencia a las decisiones de persecución penal, de manera tal que la organización y los procesos de trabajo estén al servicio de aquellas.

6.3. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS UNIDADES DE INVESTIGACIÓN Y LITIGIO

El nuevo enfoque de trabajo a partir de la lógica de gestión de los procesos ha permitido especializar las tareas de los fiscales. En este sentido, consideramos que un aspecto notable de la nueva estructura organizativa del Ministerio Público ha consistido en la división entre fiscales especialistas en investigar y otros con experiencia en litigación en audiencias. Esto permite afianzar las habilidades individuales, lo cual repercute en los niveles de éxito de cada caso. Sobre este último punto, hemos indicado previamente que uno de los mayores éxitos del modelo ha sido el aumento significativo de las sentencias condenatorias en el transcurso de los últimos años.

Ahora bien, al mismo tiempo es necesario recalcar que la complejidad de ciertas causas exige un conocimiento detallado sobre el curso que ha tenido su investigación en tanto su clara comprensión será dirimente al momento de hacer valer la teoría del caso en la audiencia de juicio. Con lo cual, el desafío central reside en cómo generar canales de comunicación entre los fiscales de investigación y litigación a los efectos de que estos últimos puedan hacerse de la información necesaria para litigar los casos del mejor modo posible. Este aspecto se ha intentado paliar a partir de la organización de reuniones informativas conjuntas entre las UDI y UL, las cuales se suelen llevar a cabo regularmente para poner en conocimiento la investigación que se ha realizado de cada caso.

Sin embargo, es importante señalar que algunos fiscales entrevistados nos han manifestado que recibieron críticas por parte de los jueces por el desconocimiento que tienen los fiscales de juicio de aquellos casos que revisten cierta complejidad. Al igual que en la evaluación realizada por CEJA hace dos años, persiste una cuestión de fondo vinculada con la inconveniencia de separar de un modo tajante las áreas de investigación y litigación. Consideramos que es necesario revisar las relaciones de coordinación entre ambas unidades, al menos en

aquellos casos que requieren un conocimiento acabado sobre detalles de la investigación que pueden ser controvertidos en el juicio.

Con lo cual, tal como lo ha afirmado el CEJA, el nuevo sistema requiere que el Ministerio Público sea capaz de dinamizar el proceso de investigación criminal dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajos en equipos multidisciplinarios¹¹². Esta premisa no se traduce necesariamente en la reorganización de las unidades fiscales, sino que pueden encontrarse soluciones intermedias. Una buena práctica podría consistir en que los fiscales de la UDI y UL tengan interacción desde el mismo ingreso de la causa a la fiscalía, de modo que cada uno aporte sus conocimientos para la mejor construcción de la teoría del caso que será luego sostenida en las audiencias. Uno podrá aportar su visión sobre las técnicas adecuadas de recolección de información, mientras que el otro podrá participar desde las destrezas de litigio y los mecanismos que podrían ser utilizados para la realización de esa prueba en el juicio o bien adelantar posibles declaraciones de nulidades en base a su experiencia. Este intercambio redundará necesariamente en una construcción más sólida de los casos, los cuales podrán ser luego presentados de manera consistente.

6.4. LA RECEPCIÓN DE SOLICITUDES POR LA DIRECCIÓN DE ANÁLISIS CRIMINAL

La consolidación de la Dirección de Análisis Criminal ha significado un progreso sustancial en términos del tratamiento de las causas de alta complejidad que tiene la institución, toda vez que ha permitido incluir un abordaje estratégico e inteligente en la gestión de la información.

A pesar de que el crecimiento de esta Dirección le ha permitido recibir una gran cantidad de solicitudes de varias Fiscalías, se ha mencionado que en casos de gran complejidad, la capacidad de la DAC podría saturarse. Esto por un lado significa que ha existido un crecimiento de la demanda que recibe la DAC, lo que da muestra de su éxito. Sin embargo, este crecimiento del número de solicitudes recibidas debe ir acompañado de procesos y métodos de sistematización que orienten el trabajo interno de esta oficina.

Si bien en la DAC se hace una planificación y distribución de las solicitudes a lo largo del año, posponiéndolas unos meses cuando

¹¹² Desafíos del Ministerio Público en, CEJA, 2007... *op. cit.*

resultase necesario, sería conveniente que se dictase un protocolo acerca de qué solicitudes deben tener mayor prioridad que otras. Esto permitiría ordenar el flujo de casos con los cuales trabajan, e incluso otorgar esa claridad a todas las Fiscalías.

6.5. LA HERRAMIENTA FDX

Si bien consideramos que los avances en el sistema informático de gestión de casos del Ministerio Público han sido uno de los aspectos más notables del nuevo modelo, lo cierto es que diversos fiscales entrevistados han presentado algunos reparos vinculados al acceso del sistema FdX.

Al respecto, nos han manifestado que solo tienen la posibilidad de tomar conocimiento sobre la información y realidad de su jurisdicción y que en reiteradas oportunidades les fue necesario acceder a los datos sobre departamentos cercanos, sin que ello fuera posible. Con lo cual, siendo esto así, sería recomendable que se pueda rever el nivel de accesibilidad de esta herramienta de modo que, sin que el sistema sea utilizado para generar competencia entre los fiscales, se pueda compartir información de alta importancia para la gestión y resolución de los casos.

Además, es necesario capacitar a los fiscales sobre esta completa herramienta para que puedan hacer uso de las grandes posibilidades que les ofrece para analizar el fenómeno criminal.

6.6. SUPERVISIÓN EFECTIVA DE LAS MEDIDAS Y REGLAS DE CONDUCTA

La reforma del Código Procesal Penal ha supuesto la incorporación de una serie de salidas desjudicializadoras y de un conjunto de medidas alternativas a la prisión preventiva. Con ellas se pretendió generar respuestas de alta calidad que pudiesen abandonar la privación de la libertad como la única forma de transitar o culminar el procedimiento penal. En la práctica, el Ministerio Público ha alcanzado elevados índices de salidas alternas, lo cual se traduce en que se han podido resolver una gran cantidad de conflictos sin acudir a la tradicional respuesta judicial.

A su vez, consideramos necesario que el conjunto de las instituciones del sistema de justicia penal asuma las ventajas que implican las medidas desjudicializadoras, tanto desde su perspectiva de desconges-

tión, como por la satisfacción e imagen positiva que transmite a los usuarios del sistema.

En este marco, un desafío consiste en lograr un efectivo control de todas las salidas y medidas alternativas que se dictan. Para el cumplimiento de este objetivo, es necesario que todas las instituciones aborden esta problemática desde el rol que les corresponda.

De las entrevistas sostenidas con varios fiscales, nos expresaron que al dictarse alguna de dichas medidas, el control posterior es coordinado con la Policía Nacional Civil a los fines de darles las instrucciones por escrito de cuáles han sido las resoluciones que se deben supervisar. En consecuencia, queda a cargo de la policía todo lo vinculado al seguimiento de las medidas o pautas de conducta y el reporte a las fiscalías en aquellos casos de incumplimiento.

Siendo así, consideramos que se debe prestar especial atención al asunto de la supervisión en tanto su deficitaria realización transmite una imagen negativa al sistema. Adicionalmente, de ello también depende que estas respuestas sean vistas de modo confiable, en tanto la falta de control termina afectando el objetivo propuesto inicialmente vinculado con diversificar la respuesta penal.

6.7. PROFUNDIZACIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL COMUNITARIA

Un componente novedoso ha consistido en la implantación de un paradigma de persecución penal comunitaria, basado en el reconocimiento de las autoridades comunitarias indígenas y de aquellas con respaldo social. Esta nueva lógica se traduce en que los fiscales puedan relacionarse de manera activa con las autoridades locales propias de su jurisdicción, de modo tal que conozcan el contexto en el que desarrollan su trabajo como así también los actores que allí se desenvuelven.

De las entrevistas realizadas a varios fiscales sobre este asunto, todos han expresado el apoyo de la iniciativa como un aspecto positivo del fortalecimiento institucional del Ministerio Público. Sin perjuicio de ello, consultados específicamente sobre las actividades llevadas a cabo para su consolidación, los fiscales manifiestan que sus compromisos laborales no les permiten disponer de tiempo para reunirse con la comunidad, con lo cual simplemente se comunican por teléfono

con algunos líderes comunitarios. Asimismo, en otros casos se nos ha expresado que la relación se efectúa solamente con las redes de atención y derivación de víctimas, la policía, jueces locales, abogados defensores y la Comisión de Seguridad Departamental.

Pues bien, sobre este aspecto consideramos necesario que se emprendan acciones concretas a partir de las cuales los fiscales puedan instrumentar canales activos y sencillos de comunicación con las autoridades o instituciones que forman parte de su entorno.

6.8. REFORZAR EL USO DE LA CONCILIACIÓN

El tratamiento de la conciliación por las Unidades de Decisión Temprana también merece ser reconsiderado a futuro. Por un lado, se ha hecho notorio el déficit de capacitación en destrezas de conciliación por muchos de los funcionarios del Ministerio Público. A esto debe sumarse que las audiencias de conciliación en las Fiscalías visitadas se realizan en la propia mesa de trabajo del oficial o auxiliar fiscal, no siendo este un lugar adecuado según las observaciones generales de los especialistas en esa materia.

Además, se ha detectado que sería necesario realizar algún tipo de protocolo especializado con la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos del Organismo Judicial ya que, en algunos casos, en la jurisdicción de la Fiscalía no existen los correspondientes centros de mediación de esta institución.

6.9. MEJORAR LA CAPACITACIÓN FISCAL

Si bien se desarrollaron una serie de cursos de capacitación al inicio de la puesta en marcha del nuevo modelo de gestión y se lograron instalar las bases necesarias para su efectiva comprensión, lo cierto es que se debe rever el rol que cumple la capacitación fiscal en la actualidad.

Sobre este último punto, consideramos que las exigencias de las nuevas estructuras de las fiscalías y en particular del Ministerio Público de Guatemala, requieren reconvertir a la capacitación en una herramienta de gestión institucional que coadyuve al logro de los objetivos de persecución. De tal modo, el cumplimiento de las antedichas recomendaciones será posible en gran medida si se acompañan de pro-

gramas de capacitación que permitan desarrollar las destrezas a los integrantes de la institución. Un correcto funcionamiento del Modelo de Gestión Fiscal, requiere que los fiscales y auxiliares reciban una capacitación específica sobre las tareas concretas que deben desarrollar dentro de su unidad. En las visitas a las Fiscalías se mencionó la necesidad de reforzar la capacitación en litigación oral para mejorar los resultados en los procesos judiciales. En ese sentido, consideramos necesario que la Unidad de Capacitación del Ministerio Público pueda asumir en sus programaciones los temas que se han mencionado previamente, siendo conocedores de la dificultad debido a la dependencia de esta del Consejo del Ministerio Público.

7. CONCLUSIONES

La implementación gradual del Nuevo Modelo de Gestión Fiscal durante los años 2011, 2012 y 2013 tomando como base la experiencia piloto del año 2009 en Quetzaltenango ha permitido que el cambio de paradigma al que se aspira pueda ser asimilado por los operadores del sistema de justicia y por los propios fiscales y funcionarios del Ministerio Público. A pesar de ello, nos gustaría advertir que el Ministerio Público de Guatemala se encuentra en un proceso de desarrollo institucional complejo. En caso de que no se continúe avanzando con las transformaciones institucionales realizadas en el periodo 2011-2014, existe la posibilidad de que retornen las viejas prácticas inquisitivas y el funcionamiento poco transparente.

Tomando en consideración el riesgo descrito, consideramos que el camino a seguir más recomendable para el Ministerio Público de Guatemala es la consolidación del Nuevo Modelo de Gestión Fiscal en aquellas Fiscalías donde ya funciona y, además, debe analizarse si es recomendable reorganizar aquellas Fiscalías con un volumen de causas más pequeño donde el rendimiento de escala no sería tan beneficioso.

A día de hoy, se puede constatar que el Nuevo Modelo de Gestión está completamente expandido dentro del conjunto de causas que maneja el Ministerio Público. Una muestra de ello es que el número de denuncias recibidas a través del nuevo modelo, era de un 54% en 2012 y en el 2013 alcanzó un 78%.

La mejor muestra del éxito de este nuevo modelo son los datos de funcionamiento generados: Aumento del número de casos ingresados (de 216.111 en 2008 a más de 300.000 en 2013); el número de salidas alternas ha tenido un crecimiento exponencial (de 5.800 en 2008 a 27.950 en 2013); y, sobre todo, es necesario mencionar el aumento del número de condenas obtenidas (de 3.280 en 2009 a 7.122 en

2013). Estos tres datos apuntan directamente a que las Unidades de Atención Permanente, Decisión Temprana, Investigación y Litigio están funcionando de forma correcta y, además, están generando datos altamente positivos.

En términos cualitativos parece relevante mencionar los éxitos en la lucha contra estructuras criminales como la pandilla 18 y mara salvatrucha; el procesamiento de 19 personas por los robos y violaciones en la calzada Roosevelt; la detención de 27 personas por delitos de corrupción y lavado de dinero en Chinautla, San José del Golfo, Fraijanes y Villa Canales; la captura de 76 Zetas en el periodo 2011-2012; La captura de los responsables de la masacre de 27 personas en Los Cocos; la captura de 14 personas vinculadas al narcotráfico y la extradición a Estados Unidos de peligrosos criminales como Juan Ortiz, Elio Lorenzana, Byron Linares, etc. También se pudo lograr la apertura a juicio por el delito de genocidio contra la población Ixil y por la masacre de campesinos Quichés en la embajada de España en Guatemala.

Los avances en la protección a víctimas ha supuesto un cambio de paradigma en el funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia de Guatemala. A día de hoy, se puede decir que el Ministerio Público de Guatemala, ha facilitado el acceso a la justicia de aquellas personas vulnerables que históricamente han estado sometidas a grandes niveles de violencia y marginación.

El éxito del Ministerio Público de Guatemala es debido al aprendizaje colectivo sobre los procesos de reforma judicial que se han realizado en América Latina. Consideramos que el trabajo realizado por el Ministerio Público de Guatemala debe ser tomado como una referencia para el resto de países de la región en la lucha contra la impunidad. No podemos olvidar que Centroamérica se encuentra en una situación de violencia extrema, donde muchos países son incapaces de enfrentar la lucha contra los grupos de delincuentes organizados.

El Ministerio Público de Guatemala ha adecuado su estructura funcional y de procesos de trabajo de forma acorde a las recomendaciones del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y siguiendo a las experiencias latinoamericanas pioneras en procesos de reorganización de Ministerios Públicos¹¹³. El camino que ha recorrido el Minis-

¹¹³ Ministerio Público de Chile; Fiscalía de Colombia Y en Argentina, Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras provincias argentinas.

terio Público de Guatemala en los casi cuatro años de implementación del Modelo de Gestión Fiscal, está siendo objeto de análisis y estudio por organismos internacionales y las Fiscalías de la región debido a que constituye una experiencia positiva en la lucha eficaz contra el crimen a través de la innovación en los procesos de trabajo y en las estructuras organizativas.

En definitiva, el nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público, implementado a través del Plan Estratégico Institucional 2011-2014, ha mejorado notablemente la persecución criminal; se ha reducido la impunidad de los crímenes más graves; ha aumentado el nivel de transparencia y rendición de cuentas. Todos estos pasos han contribuido al fortalecimiento del Ministerio Público como institución y al aumento de la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia.

ANEXO METODOLÓGICO

La investigación procuró relevar y analizar de un modo transversal todo el proceso de cambio que se realizó en el Ministerio Público de Guatemala a partir de la instauración del nuevo Modelo de Gestión Fiscal. Para ello, el presente informe ha utilizado tanto técnicas cualitativas como cuantitativas de levantamiento de la información.

Principalmente, se han realizado entrevistas para tomar conocimiento directo del modo en que ha impactado el Modelo de Gestión Fiscal y su funcionamiento en la actualidad. A su vez, se han analizado datos de actividad obtenidos a través de fuentes primarias y secundarias. Por último, durante el curso de la investigación se llevó a cabo una amplia revisión documental.

A continuación se puntualizan cada una de las técnicas utilizadas:

1. VISITAS A FISCALÍAS

Para el cumplimiento de los objetivos iniciales de la investigación, se llevaron a cabo visitas a diversas Fiscalías del Ministerio Público. Se seleccionaron las que presentaban un desempeño por encima de la media y otras que lo tenían por debajo de ella. Asimismo, se tomaron en consideración unidades con alto nivel de ingreso como otras de bajo nivel de casos ingresados. Finalmente, se valoró el plazo temporal que llevaba vigente el Modelo de Gestión Fiscal.

En concreto, se efectuaron visitas a las Fiscalías que se indican en la siguiente tabla:

FISCALÍA	FECHA
Distrital Metropolitana	2 de Abril de 2014
Distrital de Chimaltenango	3 de Abril de 2014
Distrital de Chiquimula	3 de Abril de 2014
Municipal de Villa Nueva	4 de Abril de 2014
Municipal de Mixco	3 de Abril de 2014
Sección de Crimen Organizado	4 de Abril de 2014
Sección de la Mujer	2 de Abril de 2014
Sección de delitos contra la Vida	2 de Abril de 2014

2. ENTREVISTAS

Durante la investigación se entrevistó a un total de diecinueve personas, cuya información de modo desagregado se señala en la siguiente tabla:

Dr. Alejandro Rodríguez (Secretario de Política Criminal) Lic. Elvyn Díaz Sánchez (Secretario Privado y de Asuntos Estratégicos) Lic. Luis Ramírez (Consultor)	Miembros del Comité Gerencial de Gestión Fiscal
Ing. Otto Santizo	Jefe del Departamento del Sistema Informático de Control de la Investigación (SICOMP)
Lic. Bryan García	Jefe de la Unidad de Evaluación del Desempeño
Tres consultores	Consultores que trabajan en la implementación del Nuevo Modelo.
Lic. Evelyn Chacón	Jefa del Departamento de Planificación
Lic. Juan Francisco Solórzano Foppa	Director de la Dirección de Análisis Criminal
Lic. Arturo Archila	Jefe de Fiscalía Distrital Metropolitana

Licda. Aura Marina Colindres	Jefa de Fiscalía de Sección Delitos contra la Vida
Licda. Eugenia Judith Erazo Caravantes	Jefa del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima
Licda. Vilma Lisette González Chacón	Jefa de Fiscalía de Sección de la Mujer
Lic. Armando Palacios	Jefe de Fiscalía Distrital Chimaltenango
Lic. César Romeo Santos y Santos	Jefe de Fiscalía Distrital Chiquimula
Lic. Claudia Lorena Quiquivix Orozco	Jefe de Fiscalía Municipal Mixco
Lic. Celeste Díaz	Jefe de Fiscalía Municipal Villa Nueva
Lic. Cleiver Sical	Fiscal Adjunto de Crimen Organizado

3. DATOS DE FUNCIONAMIENTO

Con el objetivo de realizar un análisis sobre el comportamiento y la producción del Ministerio Público, se tomó en consideración numerosa información específica relevada en campo. No obstante, principalmente se hizo uso de los datos que a continuación se detallan, estableciendo un corte temporal que comprende el período 2009-2013, los cuales permitieron conformar una mirada representativa en el desarrollo de la evaluación:

- a) Presupuesto institucional.
- b) Cantidad de fiscales. Evolución porcentual.
- c) Cantidad de casos ingresados.
- d) Cantidad de desestimaciones.
- e) Cantidad de archivos y sobreseimientos.
- f) Cantidad de acusaciones.
- g) Cantidad de salidas alternativas.
- h) Cantidad de sentencias condenatorias y absolutorias.
- i) Denuncias según hechos delictivos.
- j) Cantidad de personas condenadas y absueltas.

Esta información fue requerida y analizada tanto a nivel global del conjunto de la institución, como así también por cada Fiscalía en particular de aquellas que fueron visitadas, tal como se consigna en el primer gráfico del Anexo.

4. REVISIÓN DOCUMENTAL

Se realizó una profunda y extensa revisión de toda la documentación, normas, reglamentos y publicaciones relacionadas con la transformación del Ministerio Público. La información de las principales fuentes consultadas puede ser apreciada en las citas bibliográficas del informe.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ABA ROLI – INICIATIVA PARA EL ESTADO DE DERECHO, Índice de Reforma de la Fiscalía para Guatemala, Washington, Estados Unidos, 2011.
- BANCO MUNDIAL-LAC, *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, 2011.
- CEJA, *Desafíos del Ministerio Público en América Latina*, 2007, Santiago, Chile.
- CONVERGENCIA POR LOS DERECHOS HUMANOS, *El Ministerio Público. Estado de situación 2008*, Publicado por ICCPG en El Observador, Nº 72, marzo-abril de 2008.
- CONVERGENCIA POR LOS DERECHOS HUMANOS, *El Ministerio Público. Estado de situación 2008*, Publicado por ICCPG en El Observador, Nº 72, marzo-abril de 2008
- DÍAZ, E., *Estado de situación del Ministerio Público en Guatemala. Valoraciones críticas y desafíos*, en *Sistemas Judiciales*, año Nº 8, número 14, págs. 206-207.
- DÍAZ, E. y LORENZO, L., *Implementación del modelo de gestión por audiencias en Guatemala*, en *Reformas de la Justicia en América Latina. Experiencias de Innovación*, CEJA, Santiago, Chile, 2010
- DUCE, M., *La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Quetzaltenango*, *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento*, IV Etapa, CEJA,
- GARAVITO, M.A., *Percepciones de la Violencia en Guatemala*, 1999 citado en PAZ y PAZ, C. y RAMÍREZ, S., *Gestión de la conflictividad local en Guatemala*, 2007, ICCPG pág.10
- GOLDMAN, F., *El arte del asesinato político ¿Quién mató al obispo?*, mayo de 2009, Anagrama, Barcelona.

- GONZÁLEZ, R.A., *Modelo de atención a la víctima del delito, Implementado en el Ministerio Público de Guatemala, Centroamérica.*
- HUME MO, *Young Men With Big Guns: Reflexive Encounters with Violence and youth in El Salvador.*
- IINSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES DE GUATEMALA, *Violencia Juvenil en Centroamérica. Respuestas desde la Sociedad Civil. Informe Nacional Guatemala.*
- KOSOVSKY D., Evaluación de la implementación y resultados del modelo de reorganización y gestión de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenando, publicado por ICCPG, 2011, Ciudad de Guatemala, pág. 35.
- LORENZO L., *Informe sobre la implementación del nuevo modelo de organización de las Fiscalías en Guatemala.* 2012, CEJA.
- PNUD, *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.*
- SAMAYOA, C., *El Rostro del Terror. Análisis de los ataques en contra de Defensores de Derechos Humanos del 2000 al 2003, 2004.*
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data. Youth in El Salvador”, en Bulletin of Latin American Research, vol. 26, núm. 4, pp. 480–496.*
- VELÁSQUEZ F., *Informe Final de Monitoreo. Aplicación de Ley de Comisiones de Postulación. Elección de Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público (2010-2014),* págs. 4 y 15.

En el marco de las reformas procesales penales llevadas a cabo en los países de la región en el transcurso de los últimos veinte años, el Ministerio Público ha adquirido un rol central en tanto se ha convertido en el órgano responsable de la persecución penal.

Este cambio ha requerido que la institución se adecue a las nuevas exigencias de los sistemas reformados, adoptando una posición estratégica orientada a la resolución de los conflictos y a la satisfacción de las nuevas demandas de los ciudadanos. Sobre estos desafíos, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha sostenido que la función más básica que *un sistema de persecución penal debe estar en condiciones de satisfacer es la capacidad de manejar razonablemente los casos que conoce, o bien, hacerse cargo del flujo de casos que recibe [...]* Un control efectivo de la carga de trabajo de una fiscalía supone que los

ingresos se manejan de manera sistemática. Es decir, que la fiscalía no solamente evacua los casos que entran repartiéndolos a los fiscales que corresponda, sino que genera un mecanismo que permite desechar en forma temprana una gran cantidad de ellos.

El nuevo Modelo de Gestión Fiscal del Ministerio Público de Guatemala es una herramienta fundamental para dar cumplimiento a los objetivos del Plan Estratégico Institucional 2011-2014. Este modelo está basado en una nueva forma de concebir la organización de las fiscalías: especialización y trabajo en equipo del personal, gestión eficiente de los casos, celeridad en su tratamiento, creación de unidades de servicios comunes, el reemplazo del análisis caso a caso por una visión integral de estructuras criminales, el establecimiento de metas de productividad y actuación, entre otros aspectos.

