

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

LA REFUNDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA

JORGE LUIS MEKLER FLORES

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2012

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

LA REFUNDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JORGE LUIS MEKLER FLORES

**Previo a conferírsele el grado académico de
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Y los títulos profesionales de
ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, noviembre de 2012.

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Raúl Antonio Castillo Hernández
Vocal: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Aystas
Secretario: Lic. Maximiliano Cermeño Castillo

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Guillermo Rolando Díaz Rivera
Vocal: Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Secretario: Lic. Héctor René Granados Figueroa

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



LIC. SERGIO NATAN MORALES URIZAR
COLEGIADO 5666

Boulevard Bosques de San Nicolas 24-53, Centro Comercial Plaza Naranja z.4 de
Mixco
Tel. 53063112

Guatemala 21 de marzo del 2012

LICENCIADO
EFRAIN GUZMAN
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SU DESPACHO.



Respetable Licenciado:

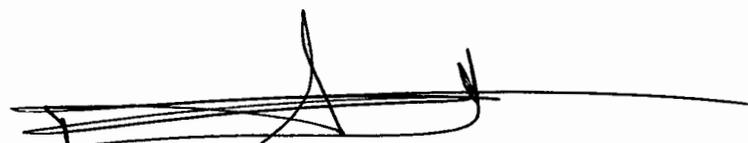
Por este medio tengo el agrado de dirigirme a usted, con el objeto de hacer de su conocimiento, que en virtud de la resolución de fecha veintiuno de septiembre del año dos mil once, emitida por la UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, en la cual se me nombró como Asesor del trabajo de Tesis del Bachiller **JORGE LUIS MEKLER FLORES**, intitulado "**LA REFUNDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA**", para lo cual me permito hacer las consideraciones siguientes, en estricta observancia y bajo la directriz del *Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público*:

- I. El contenido científico de esta tesis estriba en el tema del funcionamiento del Ministerio Público, así como la necesidad de su refundación administrativa, funcional, y legal; siendo este un tema importante dentro de la rama del derecho público, al generar sus propios aportes que hacen posible una investigación, enfocándolo en todo momento de forma técnica para obtener un resultado concreto.
- II. Al darle lectura a este trabajo de tesis, se percibe que la metodología de investigación que se utilizó fue primeramente la de recopilación de datos y de abstracción, toda vez que permitió la producción de conocimiento y la obtención de criterios válidos así como la forma histórica para evidenciar el desarrollo, debilidades, aportes y funcionalidad que ha tenido el Ministerio Público ante la realidad social del fenómeno criminal y en los aspectos procesales ante los órganos jurisdiccionales.

- III. En cuanto a la redacción que se utilizó, en el desarrollo de esta tesis, considero ha sido la correcta en virtud de que siempre se observo la misma línea, guardando correlación en todo momento entre cada capítulo y en el cual se ha empleado lenguaje eminentemente técnico y jurídico.
- IV. A mi consideración existe un verdadero y tangible aporte para el Ministerio Público en el ámbito administrativo funcional como dentro del ámbito procesal penal, toda vez que la refundación del Ministerio Público, es un tópico que sirve de base para combatir el los índices de criminalidad y reducir la impunidad.
- V. Al leer y analizar cada una de las conclusiones se estableció cuáles son los problemas concretos que genera el incumplimiento funcional y procesal del Ministerio Público en Guatemala y por lo tanto sus consecuencias, en cuanto a las recomendaciones, así mismo se proponen soluciones factibles para una refundación administrativa, legal y de análisis estratégico funcional para un efectivo resultado en la persecución penal, así como en la gestión de recursos administrativos y políticas criminales.
- VI. El aporte de datos estadísticos concretos utilizados en los anexos aporta datos tangibles de funcionalidad y efectividad del Ministerio Público en sus diversas actividades pudiendo establecer de esta manera las debilidades y fortalezas de la institución para el desarrollo de la presente tesis.
- VII. El apartado de la bibliografía me parece muy completo, en virtud de que se utilizó diferentes fuentes, tanto nacionales como extranjeras así también fueron unas físicas y otras de carácter electrónicas, por lo que hace que la presente tesis muestre fundamento en cada una de sus aseveraciones.

En atención a los numerales antes expuestos, a mi consideración el trabajo de investigación del bachiller JORGE LUIS MEKLER FLORES, llena los requisitos establecidos en el Artículo 32 del *Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público*, por lo que habiendo observado cada uno de las revisiones y correcciones emitidas por mi persona, confiero **DICTAMEN FAVORABLE DEL PRESENTE TRABAJO DE TESIS**.

Sin otro particular me es grato suscribirme de usted, deferentemente:



Lic. SERGIO NATAN MORALES URIZAR
Colegiado 5666



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

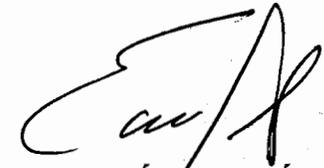
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, C. A.



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, doce de abril de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **FREDY ARMANDO LEONARDO ARGUETA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **JORGE LUIS MEKLER FLORES**, CARNÉ NO. **200411982**, intitulado: "LA REFUNDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA"

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".


M. A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
LEGM/emrl.



LIC. FREDY ARMANDO LEONARDO ARGUETA
COLEGIADO: 6914

Boulevard Bosques de San Nicolas 24-53, Centro Comercial Plaza Naranja z.4 de Mixco



Guatemala, nueve de mayo del 2012

Licenciado:

Luis Efraín Guzmán Morales

Jefe de la Unidad de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Su Despacho:



Licenciado Efraín Guzmán:

Como revisor del trabajo de Tesis del Bachiller **JORGE LUIS MEKLER FLORES**, en la elaboración del trabajo intitulado: **“LA REFUNDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA”**, dejo constancia y hago de su conocimiento lo siguiente:

- a) El sustentante respecto al contenido científico y técnico de la tesis, realizó un análisis exhaustivo de la doctrina y legislación pertinente relacionada al Ministerio Público de Guatemala, aportando criterios de importancia tanto para la práctica, como la doctrina dentro del derecho penal y administrativo, puntualizando en cuanto a breves antecedentes, características, elementos principales y su clasificación, lo que permite llevar acabo la investigación.

- b) En el desarrollo y preparación del trabajo de tesis, el sustentante utilizó métodos de investigación diversos, como lo son el método científico, que permitió plantear el problema, y el método histórico, que permitió tomar como referencia los antecedentes del Ministerio Público, asimismo utilizó variedad de técnicas de investigación como lo son: la observación directa, recopilación de datos, interpretación de la legislación, que hizo posible concretar el tema de investigación.

- c) Respecto a la redacción, corroboré la utilización correcta y docta del lenguaje y el léxico técnico jurídico propia de un profesional de las ciencias jurídicas, se guardo la congruencia debida sobre lo expuesto entre cada capítulo y el tema de investigación.

d) La contribución científica del tema en el estudio de la Refundación del Ministerio Público de Guatemala aporta nuevas perspectivas de estudio tanto administrativa, judicial y así como funcionalmente, al determinar nuevos factores que son de importancia para lograr un correcto funcionamiento institucional y judicial del Ministerio Público de Guatemala.

e) Se arribó a justificaciones y argumentos válidos, llegando a conclusiones, así como a recomendaciones concretas, que convierten el trabajo de tesis, en material dable a la discusión para reformas normativas institucionales específicas.

f) La recopilación y compilación de datos así como la utilización de estadísticas en los anexos y su aplicación en el contenido de la tesis denotan un aporte con información realista y objetiva.

g) También se apoyó en extensa bibliografía nacional e internacional, así como en fuentes de doctrina contemporánea; lo que hace de su trabajo, una investigación factible, debido al esfuerzo recopilatorio realizado.

Como Revisor del trabajo de tesis del sustentante, JORGE LUIS MEKLER FLORES, puedo concluir que se cumplieron con los requisitos plasmados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; lo que me permite extender **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo bajo análisis, a efectos de dar continuidad con el procedimiento de mérito y al final, la correspondiente evaluación por el Tribunal Examinador en el acto de Examen Público de Tesis, que le permita optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y los títulos profesionales de Abogado y Notario.

Deferentemente,



Lic. Fredy Armando Argueta

Colegiado 6914



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 08 de octubre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JORGE LUIS MEKLER FLORES, titulado LA REFUNDACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "BAMO/iyf".




Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

Rosario M





DEDICATORIA

A DIOS:

Por su amor, misericordia y por permitirme realizar mis metas, bendecirme en mi vida y en el camino del aprendizaje.

A MIS PADRES:

Por su incondicional apoyo, su amor, sus ejemplos y su sacrificio realizado para brindarme lo mejor.

A MI FAMILIA:

Por depositar en mi su fe, buenos ejemplos y sus aportes desmedidos para mi superación personal y académica.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Que a lo largo de la carrera me han acompañado y aportaron significativamente recuerdos inolvidables en mi vida

A ESTUARDO GARCIA, ELVIA DONIS, DELIA DONIS, BENJAMIN LÓPEZ, GIOVANNI HURTARTE, STEPHANIE FRANCO, OMAR BARRIOS, ARTURO GONZÁLEZ, MARLON ROSALES, SERGIO MORALES Y FREDY ARGUETA :

Por su especial apoyo incondicional y desinteresado, que me han ayudado a alcanzar este logro; así como la lealtad, solidaridad y sus aportes sentimentales, morales y educativos que marcaron mi vida.



**A LA UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA**

Templo de sabiduría y oasis de conocimiento
que dignifican la educación pública superior,
cimentando valores y principios para la
formación de profesionales justos.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina.....	1
1.1 El nuevo escenario creado por la reforma.....	3

CAPÍTULO II

2. Estatus del Ministerio Público ante la reforma procesal penal.....	15
2.1 Problemas de rol institucional.....	16
2.2 Problemas de rol procesal.....	27
2.3 Reflexión final.....	39

CAPÍTULO III

3. Situación del Ministerio Público de Guatemala.....	41
3.1 Violencia e impunidad.....	43
3.2 Desarrollo y gestión institucional.....	46
3.3 Política de persecución penal.....	50
3.4 Oficina de Protección.....	55
3.5 Formación y capacitación profesional.....	57

CAPÍTULO IV

4. Hacia un Ministerio Público eficaz, eficiente y objetivo.....	61
4.1 Posicionamiento institucional.....	62
4.2 Reorganización y gestión de Fiscalías.....	64



Pág.

4.3 Atención a la víctima.....	67
4.4 Persecución penal estratégica.....	68
4.4.1 Premisas de la persecución penal estratégica.....	75
4.4.2 Principios de la persecución penal estratégica.....	77
4.4.3 Fines.....	83
4.4.4 Elementos.....	84
4.5 Comentario final.....	89
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES.....	93
ANEXO 1.....	97
ANEXO 2.....	99
ANEXO 3.....	101
ANEXO 4.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105



INTRODUCCIÓN

Los índices de delincuencia en Guatemala en los últimos años resultan innombrables para una sociedad que cuenta con un Estado Democrático de Derecho. Analistas comparan las cifras rojas de los países en guerra actual con los índices rojos de nuestro país, durante un período histórico de supuesta paz tras el conflicto armado vivido en la época de los dictadores.

Dentro del engranaje del sector justicia que tiene su asidero en la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra inmerso el Ministerio Público, como entidad encargada fundamentalmente de efectuar la persecución y la acción penal pública. Asimismo, como la encargada de elaborar las políticas de persecución penal y criminal. Resulta que, a partir de la creación del nuevo Ministerio Público, como parte de la gran reforma procesal penal de Latinoamérica, transmutando del sistema inquisitivo al acusatorio, hoy por hoy, los resultados del órgano prosecutor son estériles y ampliamente criticables. Se aceptan esfuerzos y avances significativos pero aún insuficientes.

El objetivo principal de la presente tesis fue: desarrollar un plan de refundación institucional del Ministerio Público de Guatemala, fundamentalmente en cuanto a su modelo de persecución penal, como producto de un diagnóstico crítico y objetivo situacional del órgano prosecutor en la República de Guatemala del periodo comprendido del año 2008 al 2011.



La refundación aquí planteada, se basa esencialmente en dos pasos: primero, la implementación del modelo de persecución penal estratégica como política criminal institucional; y, segundo, modificar la cultura de persecución penal a un nivel individual y colectivo, es decir, refundar el fuero íntimo de la institución y de cada uno de los servidores públicos de la misma. Por esta razón, la tesis se divide en cuatro capítulos: En el primer capítulo, se desarrolla el tema de la reforma procesal penal en América Latina y el nuevo escenario creado por ésta; en el segundo capítulo, se estudia el estatus del Ministerio Público ante la reforma procesal penal, sus problemas de rol institucional y procesal; en el tercer capítulo, se aborda la situación del Ministerio Público de Guatemala; en el cuarto capítulo, contiene la propuesta final de la tesis, en la cual se plantean las buenas prácticas que deben llevarse a cabo al consolidar una política de persecución penal estratégica para lograr un Ministerio Público eficaz, eficiente, objetivo y democrático. Los capítulos mencionados se complementan con las conclusiones y recomendaciones de la investigación que otorgan pautas, directrices y lineamientos básicos que los fiscales y personal de apoyo deberán implementar para ejercer una persecución penal estratégica.

Se utilizaron los métodos histórico, deductivo, inductivo, analítico, sintético y científico; además de las técnicas de investigación bibliográfica, documental, estadística y la entrevista, logrando de esta forma una investigación objetiva, científica, jurídica y hondamente social. La expectativa es que, aquellos que tienen la facultad legal de tomar decisiones de fondo en materia de política criminal, reestructuración institucional y persecución penal dentro del Ministerio Público, consideren las conclusiones y recomendaciones expuestas en el presente documento.



CAPÍTULO I

1. El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina

“Las reformas al sistema de enjuiciamiento criminal emprendidas en Latinoamérica desde mediados de la década de los ochenta, junto con producir modificaciones muy relevantes en la estructura del proceso tradicional en la región, también han tenido un impacto profundo en la reconfiguración institucional del Ministerio Público”.¹

En una medida significativa, los cambios realizados al Ministerio Público son indispensables para adecuar a dicha institución de conformidad al rol y las funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal de carácter acusatorio, que se han intentado establecer en la mayoría de los procesos de reforma en la región.

Por otra parte, es posible observar como otros países de América Latina que no han experimentado reformas a su sistema procesal penal también han avanzado en el fortalecimiento de sus Ministerios Públicos en las últimas décadas.

Los cambios producidos en el Ministerio Público han creado un escenario nuevo que no ha sido objeto de análisis ni de estudios muy profundos; no obstante, constituye una parte muy relevante de las modificaciones que han sufrido los sistemas de justicia criminal en la región. En este contexto, el presente capítulo se detiene brevemente en la

¹ Maier, Julio y Woischnik, Jan, **Las reformas procesales en América Latina**, pág. 8.



experiencia de los países que han enfrentado cambios a sus Ministerios Públicos como parte de las reformas a sus sistemas procesales penales.

En estos casos, las transformaciones realizadas a dicha institución constituyen una apuesta muy fuerte de los reformistas a la capacidad del Ministerio Público para generar cambios relevantes en las prácticas y rutinas de trabajo del sistema de justicia criminal.

Si bien los objetivos de los cambios son complejos y variables con el tiempo, un propósito fundamental de estas reformas, muy fuertemente presente desde sus inicios, es el de asegurar la adecuada configuración y asentamiento de los nuevos modelos procesales de corte acusatorio que se ha pretendido instaurar en los diversos países del continente.

Para ello, el Ministerio Público ha sido objeto de modificaciones legales con el objetivo de adecuar su arquitectura institucional a estos nuevos requerimientos, además de los esfuerzos sistemáticos realizados para el fortalecimiento presupuestario, material y de recursos humanos.

A pesar de que se trata de un proceso de cambio aún inconcluso, los pocos estudios preliminares disponibles indican que los resultados obtenidos hasta el momento no son los esperados. Sin perjuicio de que es posible encontrar múltiples experiencias positivas en aspectos concretos a lo largo de la región, me parece que como tendencia general, el Ministerio Público enfrenta en la actualidad una serie de problemas muy significativos



para satisfacer las expectativas que existen respecto de su rol en la consolidación del proceso de reforma.

En esta coyuntura es necesario abrir un debate intenso acerca de los lineamientos que debe tener el futuro trabajo de la institución en la región. Con el objetivo de contribuir al debate sobre la materia, en las páginas que continúan intento presentar de una manera breve y panorámica el estado actual de los esfuerzos de reforma al Ministerio Público en la región

1.1 El nuevo escenario creado por la reforma

El avance en la región, desde modelos procesales fuertemente inquisitivos a sistemas de corte acusatorio o adversarial, tiene un impacto profundo en las funciones que el Ministerio Público cumple en el proceso y, en consecuencia, en la configuración institucional de este organismo.

Para los efectos que interesa en este trabajo, el nuevo modelo procesal ha significado un cambio trascendental en el rol del Ministerio Público en el proceso penal. Hammergren afirma: “este cambio ha implicado un potenciamiento de la institución en la medida en que se le han agregado nuevas facultades a la ya tradicional de ser el titular del ejercicio de la acción penal pública que lo convierte en el encargado de la persecución penal. Ello significa que se le ha adjudicado la responsabilidad de llevar adelante la investigación preparatoria de los delitos, lo que acarreó la indefectible



abolición del modelo de juez instructor y, además, algunas facultades discrecionales para decidir acerca del ejercicio de la acción penal pública”.²

Estas nuevas facultades han ubicado al Ministerio Público como uno de los protagonistas centrales del nuevo modelo procesal. En buena medida los sistemas de corte acusatorio que se han intentado instalar en la región han operado sobre el supuesto de contar con una institución fuerte y protagonista, responsable de llevar adelante la investigación de los delitos, acusar a los presuntos responsables y ejercer facultades discrecionales relevantes para mantener la carga de trabajo del sistema en volúmenes razonables.

Este nuevo rol suponía intervenir en la institución realizando diversos cambios a su configuración institucional, sus recursos y también en cuanto a sus objetivos estratégicos. Sin intervención en estas áreas era absolutamente ilusorio pensar que el cambio procesal podía traducirse en la práctica en una transformación real en el funcionamiento. Estas tres dimensiones de cambios serán revisadas a continuación:

a. Nuevos objetivos estratégicos del Ministerio Público: El Ministerio Público en el nuevo modelo no sólo está llamado a cumplir ciertos roles procesales de suma importancia para que el sistema pueda funcionar, tales como ser el responsable de la investigación preliminar y del ejercicio de la acción penal pública, sino que también debe cumplir con un conjunto de funciones orientadas a la consolidación del modelo procesal propuesto, que exceden los aspectos estrictamente procesales de su función.

² Hammergren, Linn, **Las políticas de justicia y la reforma de justicia en América Latina**, pág. 84.



Desde este punto de vista más general, en los esfuerzos de reforma del Ministerio Público en la región se esperaba que dicha institución fuera capaz de contribuir en la consolidación de los nuevos sistemas procesales en al menos tres áreas específicas. En primer lugar, debía colaborar en forma decisiva para la abolición del sistema inquisitivo vigente antes de la reforma. Segundo, constituirse en el motor que impulsara el trabajo medular del nuevo sistema. Finalmente, debía asumir liderazgo en la promoción y protección de los intereses de las víctimas. A continuación nos referiremos brevemente a estos tres aspectos.

Roxin admite que “uno de los objetivos centrales de la reforma en América Latina ha sido el reemplazo total de nuestros arcaicos sistemas inquisitivos por otros de corte acusatorio. Sin embargo, esta no es una cuestión fácil. La experiencia de la reforma europea del siglo XIX es una buena muestra de ello. En esa oportunidad, tal como en los esfuerzos actuales, uno de los objetivos centrales del Ministerio Público fue lograr la abolición del modelo inquisitivo”.¹

No obstante ello, la creación del Ministerio Público moderno no fue suficiente para el logro de este objetivo, ya que el sistema inquisitivo sobrevivió al cambio con una cara remozada, el sistema inquisitivo reformado. En una importante medida la supervivencia del sistema inquisitivo se explica por la falta de transformación de la etapa de instrucción criminal la que constituye el corazón del sistema. Así, como puntualiza Binder: “una contribución fundamental del Ministerio Público en la región para lograr la

¹ Roxin, Claus, **Posición jurídica y tareas futuras del Ministerio Público**, pág. 40.



abolición de la manera inquisitiva de ejercer el poder penal es a través del desmantelamiento de la estructura del actual sumario criminal o etapa de investigación”.¹ En su opinión, esto debería llevar a recuperar la centralidad del juicio oral y consiguientemente a la reestructuración completa del sistema.

Frente a esto, la pregunta que surge es ¿cómo se logra este objetivo? la respuesta de Binder es “que ello se logra mediante la desformalización de la etapa de instrucción y la liberación de la responsabilidad persecutoria del juez que interviene durante la investigación. Ambas cuestiones importan un cambio central en la estructura de la investigación y también en cuanto a los roles de los distintos actores que juegan en ella”².

En segundo lugar, la lógica del nuevo sistema opera en base a la idea de que una institución fuerte estará a cargo de conducir la investigación, formular cargos en contra de los acusados y representar a la sociedad en los juicios orales. Sin un Ministerio Público poderoso que esté capacitado para cumplir con estos cometidos es imposible concebir al nuevo sistema funcionando adecuadamente en tanto el rol acusador no estará apropiadamente personificado. Además, el nuevo modelo requiere que el Ministerio Público asuma el ritmo de trabajo del sistema para que éste funcione óptimamente. Por todo esto, el Ministerio Público se convierte en una especie de motor del nuevo sistema.

¹ Binder, Alberto, **Funciones y disfunciones del Ministerio Público penal**, pág. 68.

² *Ibíd.* Pág. 80



Para graficar la importancia de estas funciones, hay dos áreas que a modo ejemplar dan cuenta de cuán crucial resulta el Ministerio Público para el nuevo sistema:

En primer término, esta es una institución clave para desformalizar la etapa de investigación criminal, lo que ha demostrado ser uno de los aspectos más deficitarios del modelo inquisitivo vigente antes de la reforma en la mayoría de los países de la región. Este modelo se caracterizaba por tener una etapa de investigación burocrática, ritualista y excesivamente formalizada. El nuevo sistema requiere, en cambio, que el Ministerio Público sea capaz de dinamizar el proceso de investigación criminal dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajo en equipos multidisciplinarios, coordinando más eficientemente el trabajo policial, en fin, constituyéndose en un puente de comunicación entre el mundo de la actividad policial y el trabajo judicial dinámico.

En segundo término, la actuación del Ministerio Público es fundamental para el diseño de una política de control de la carga del trabajo que no sólo posibilite a la institución funcionar dentro de parámetros de eficiencia y calidad óptimos, sino también al sistema de justicia criminal en su conjunto.

El Ministerio Público es la institución que dispone de las herramientas idóneas para establecer una política de este tipo y superar así uno de los males endémicos de la justicia criminal en Latinoamérica: la sobrecarga de trabajo de sus distintos operadores. Es por ello que, en la mayoría de los procesos de reforma, se entregaron importantes facultades a los fiscales para que no ejercieran la acción penal y recurrieran, en cambio,

a diversas manifestaciones del principio de oportunidad, a salidas alternativas del sistema y la aplicación de mecanismos de simplificación procesal.

En tercer lugar, el Ministerio Público también deberá jugar un rol decisivo en la promoción y protección de los derechos de las víctimas en los nuevos sistemas procesales. La víctima, actor tradicionalmente olvidado en la configuración de los sistemas inquisitivos, adquiere un nuevo protagonismo con los procesos de reforma traducidos en la consagración normativa de un conjunto de derechos en su favor, buena parte de los cuales deben ser articulados por el Ministerio Público, quien asume la obligación de promoverlos y tutelarlos. Entre ellos se incluyen derechos tales como: el derecho a la información, reparación, protección y asistencia. Es así, como un número importante de países latinoamericanos han establecido en sus constituciones, las leyes orgánicas del Ministerio Público o códigos procesales, un mandato intenso de proteger y promover los derechos de las víctimas en el proceso.

Una pregunta interesante a esta altura tiene que ver con el hecho de por qué los promotores de la reforma depositaron en el Ministerio Público las expectativas de que fuera capaz de satisfacer estos nuevos objetivos estratégicos. La respuesta es relativamente simple y nos la otorga Binder de la siguiente manera: "En el contexto de los procesos de reforma en la región, éste era el único actor de quien se podían esperar cambios significativos de la naturaleza de los descritos. Los Poderes Judiciales en la mayoría de los procesos no fueron promotores entusiastas del cambio, sino más bien actores que representaban el mantenimiento del status quo. Las defensorías públicas, por su parte, no tenían, por su rol en el sistema, suficiente fuerza que pudiera

convertirlas en las instituciones líderes del movimiento de reforma. Así, el Ministerio Público como institución era el candidato natural para invertir esfuerzos. En este sentido, la debilidad institucional del mismo en varios países de la región se convertía en un activo ya que daba espacio a realizar transformaciones importantes en su estructura e incentivos de trabajo a propósito del proceso de fortalecimiento institucional que era necesario realizar para adaptarse al nuevo proceso”³.

b. Las reformas a la regulación normativa del Ministerio Público: Lo primero que resultaba indispensable de modificar para permitir al Ministerio Público cumplir sus nuevas funciones eran las disposiciones constitucionales o leyes orgánicas, que contenían las definiciones básicas de la institución en diversos países de la región. Por lo mismo, en forma paralela a la reforma de los códigos procesales penales, buena parte de la región ha avanzado en modificaciones a los estatutos legales en donde se contenía la regulación básica del Ministerio Público.

En la parte de anexos del presente trabajo⁴ se presenta un resumen básico de once países de la región que han realizado reformas a sus procesos penales, contrastando la fuente y fecha de reforma al Ministerio Público con la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal. Se agrega, además, información acerca de la ubicación institucional del Ministerio Público en cada país.

³ **Ibíd.** Pág. 89.

⁴ **Infra véase** anexo 1 Países latinoamericanos que han realizado reformas a sus procesos penales. Pág. 101



Dos breves observaciones respecto de este cuadro. La primera es que se puede apreciar claramente un paralelismo entre las reformas al proceso penal experimentadas en cada uno de estos países con las reformas emprendidas al Ministerio Público. La segunda, tiene que ver con el tema de la ubicación institucional del Ministerio Público ya que este ha sido tradicionalmente uno de los debates más intensos que ha existido en la literatura especializada en la región sobre esta institución.

Según se puede apreciar en los países contenidos en el cuadro, la opción de configurar el Ministerio Público como un órgano autónomo (ya sea autónomo o dependiendo del poder judicial, pero con autonomía funcional) es el que ha primado, en oposición a otras alternativas como su dependencia del ejecutivo o del Poder Judicial sin autonomía funcional (como por ejemplo en Costa Rica). En consecuencia, se trata de un tema cuya discusión ha sido clausurada, al menos desde el punto de vista legal. Ello no quiere decir, como se verá más adelante, que respecto de las opciones adoptadas existen aún muchas indefiniciones, incluso a nivel normativo (verbigracia: relación entre autonomía y rendición de cuentas).

c. Fortalecimiento institucional: Las reformas legales han constituido un primer paso indispensable pero insuficiente por sí sólo para asegurar que los fiscales puedan cumplir con las funciones asignadas en el nuevo modelo procesal penal. Es por eso que junto a dichas reformas es posible observar en varios países de la región un proceso paralelo de fortalecimiento institucional de los Ministerios Públicos para que los fiscales pudieran contar no solo con herramientas legales que les permitieran actuar



idóneamente en los nuevos procesos, sino también de recursos mínimamente suficientes para ello.

Sin que todavía sea posible afirmar que este proceso de fortalecimiento está concluido o que haya sido suficiente para permitir que efectivamente los fiscales puedan cumplir con sus nuevas funciones, es posible notar avances muy significativos en diversas áreas en numerosos países de la región.

Una primer área donde es posible observar avances es en materia de regulación presupuestaria viene dada por los informes otorgados por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional, USAID (United States Agency for International Development)⁵ Así, por ejemplo, en Ecuador el presupuesto destinado al Ministerio Público para el año 2001 era equivalente a U\$ 7,65 millones. En cambio en 2002, año en que comenzó a funcionar la reforma en dicho país, la cifra se incrementó en un 158% para alcanzar un presupuesto de US\$ 12,14 millones.

En El Salvador, el año 1997 se destinaban cerca de US\$ 8 millones anuales al presupuesto del Ministerio Público, en tanto que al año 2000 dicha cifra se había más que duplicado ascendiendo a US\$ 19 millones de presupuesto anual. Algo similar ha ocurrido en Guatemala, donde en el año 1995 el presupuesto anual de la institución llegaba a US\$ 11 millones para llegar al año 2001 a ser de US\$ 45 millones. En Bolivia, entre el año 2001 que fue en el que comenzó a funcionar la reforma y 2003 el

⁵ United States Agency for International Development, **La evaluación de la reforma procesal penal**, págs. 51 y 52.



presupuesto asignado al Ministerio Público se incrementó en un 55,42% y si se compara dicho presupuesto con el existente el año 1999, en el que la reforma procesal penal aún no entraba en vigencia, se pueden apreciar diferencias cercanas al 100%.

Finalmente, en el caso de Chile, la situación es aún más radical debido a la inexistencia del Ministerio Público con anterioridad al proceso de reforma. Así, en el año 1999 no existía presupuesto para dicha institución y para 2003 (momento en el cual la reforma estaba implementada en 12 de las 13 regiones del país) se contaba con un presupuesto superior a los \$44 mil millones de pesos (equivalentes a cerca de US\$ 74 millones).

Obviamente en esta sección tratamos presupuestos institucionales según asignaciones pre y post a la reforma procesal penal de cada país (en el período histórico de cada uno). Hoy por hoy los montos presupuestarios superan por mucho los anteriormente referidos.

El aumento de presupuesto ha estado destinado en gran parte a mejorar las pobres condiciones de infraestructura y sistemas de soporte que poseían los fiscales del Ministerio Público en la región. A la vez, ha existido un esfuerzo muy relevante por aumentar en número de fiscales que cumplen funciones en tal institución, lo que constituye una segunda área de fortalecimiento institucional indispensable para que el Ministerio Público pudiera asumir sus nuevos roles procesales⁶.

⁶ Infra véase anexo 2, número de fiscales por cada cien mil habitantes en nueve fiscalías de Latinoamérica. Pág. 102



El número de fiscales por cada cien mil habitantes en fiscalías de Latinoamérica; resulta difícil comparar estas cifras con las existentes en países desarrollados que cuentan con sistemas de orientación similar a los de la región debido a la gran variedad existente en la materia. Así, en los extremos es posible encontrar países como Estados Unidos en donde a nivel estatal para el año 2001 se contaba con 12,3 fiscales por cada 100.000 habitantes en ciudades con poblaciones superiores al millón de habitantes y 10,5 fiscales en ciudades con población entre 500.000 y 999.999 habitantes, en contrapartida con países como Japón que contarían con menos de un fiscal por cada 100.000 habitantes.⁷

Con todo, ninguno de los dos ejemplos parecieran constituir la regla general en el contexto de otros países desarrollados con sistemas procesales similares a los que se han intentado establecer en América Latina, los cuales tienen tasas que se ubican en franjas intermedias a las ya vistas.

Un primer ejemplo está constituido por Canadá, con un proceso penal de características muy similares a la de los Estados Unidos, pero en donde la tasa de fiscales era de 6,2 por cada 100.000 habitantes para el año 2.000/2.001. Una situación similar ocurre en Alemania, cuya ordenanza procesal penal ha sido fuente de inspiración para varios de los códigos reformados de la región. Es así como al 31 de diciembre de 2002, la tasa en dicho país era de 6 fiscales por cada 100.000 habitantes. Otro país cuya legislación procesal penal de 1989 ha sido fuente de inspiración a los códigos reformados en

⁷ www.prosecutionsofthefirstworld.com (20 de diciembre de 2011)

América Latina es Italia. De acuerdo a las cifras disponibles en dicho país para el año 1997, la tasa era de 3,73 fiscales por 100.000 habitantes.⁸

Si las tasas se comparan con las existentes en América Latina, se puede concluir que varios de nuestros países cuentan con cifras parecidas o incluso superiores a las existentes en sistemas comparados pertenecientes a países de mayor desarrollo económico (por ejemplo El Salvador y Colombia). Constituyen una excepción los casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay, los que, de todas formas, no parecieran tener tasas de fiscales tan lejanas a un país de mucho mayor desarrollo económico como Italia.

Con las prevenciones señaladas acerca de la comparabilidad de estas cifras, ellas parecen ser bastante elocuentes para relativizar la afirmación que tradicionalmente se escucha en América Latina, según la cual los principales problemas de funcionamiento de los fiscales se deben principalmente a la falta de recursos disponibles. Ello porque, al menos tratándose del recurso humano central de dicha institución, los fiscales, las tasas revisadas indicarían que varios países de la región cuentan con cantidades equivalentes o superiores a la de países con mayor desarrollo económico. Es evidente que este problema es mucho más complejo que la sola cantidad de fiscales y no quisiera simplificarlo para efectos del argumento que presento, pero las cifras revisadas tienden a mostrarnos que hay que buscar en otras áreas explicaciones para los problemas que enfrentan los Ministerios Públicos en la región, donde tradicionalmente la respuesta de falta de recursos no parece ser tan evidente.

⁸ *Ibíd.*



CAPÍTULO II

2. Estatus del Ministerio Público ante la reforma procesal penal

Como se ha podido revisar en el capítulo anterior, los Ministerios Públicos de la región han sufrido importantes cambios legislativos con el objetivo de redefinir no sólo su arquitectura institucional, sino también sus funciones para así compatibilizarlas con los requerimientos del nuevo sistema. Aún más, una importante cantidad de países ha aumentado significativamente los presupuestos, las dotaciones de fiscales y la infraestructura del Ministerio Público, con tal de consolidar el cambio que supone el nuevo sistema. Asimismo, también se crearon ciertas expectativas en torno a los objetivos estratégicos llamados a cumplir por parte del Ministerio Público en los nuevos sistemas reformados.

En este escenario, el presente capítulo intenta avanzar en identificar cuáles son los principales problemas que el Ministerio Público ha tenido en este proceso de adaptación institucional, para cumplir adecuadamente con sus nuevas funciones y objetivos estratégicos y avanzar algunas hipótesis que los explican.

Antes de entrar a la exposición sobre los aspectos específicos de lo ocurrido con el Ministerio Público, es necesario contextualizar, tal como lo hace el segundo informe comparativo del proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina, que no obstante enfrentarse a diversos problemas en los procesos de



reforma a la justicia penal, se trata de procesos vigorosos y muy dinámicos.⁹ Sin perjuicio de lo anterior, otra característica central de estos procesos es que han planteado más dificultades de las esperadas para resolver los problemas que se creía hubieran estado en condiciones de responder con mayor rapidez. Este mismo diagnóstico también es replicable tratándose del Ministerio Público. Es decir, es posible constatar mucho dinamismo respecto de cambios en éste, pero la posibilidad de que ellos hayan impactado con la profundidad que se esperaba en la realidad es un proceso mucho más complejo de lo esperado.

Para realizar una presentación más ordenada, nos parece que los problemas que pueden detectarse en el trabajo del Ministerio Público en la región pueden agruparse en dos niveles distintos. El primero de ellos se refiere a lo que denominaremos problemas de rol institucional y el segundo a problemas de rol procesal.

2.1 Problemas de rol institucional

Para entender adecuadamente los problemas enfrentados por el Ministerio Público para satisfacer adecuadamente las expectativas que se tenían en cuanto a su capacidad de consolidar a los nuevos sistemas procesales, es necesario revisar algunas cuestiones que exceden su actuación procesal; éstas son las que identificamos con el nombre de rol institucional.

⁹ Gúos, Armando C., **Segundo informe comparativo de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina**, pág. 55.

Bajo esta categoría agrupamos problemas que se refieren a aspectos de conducción institucional o comprensión del rol general de la institución en el nuevo sistema. Es decir, a aspectos problemáticos que no se vinculan con las funciones específicas de los fiscales en el proceso penal sino más bien a la forma en que la institución enfrenta el nuevo rol y desafíos que suponen su inserción en el contexto de la justicia penal reformada en la región.

Sobre la base de la evidencia empírica recopilada en el proyecto de seguimiento de las reformas judiciales en América Latina y nuestra propia visión acerca del trabajo de los Ministerios Públicos en varios países de la región nos parece posible identificar cuatro problemas relevantes de este tipo. El primero de ellos se refiere a la falta de capacidad de identificación de problemas e innovación, el segundo a la falta de comprensión de ciertas funciones de la institución en el sistema de justicia criminal, el tercero se refiere a falta de liderazgo institucional y, el cuarto, a una escasa cultura de rendición de cuentas.

a. Dificultades en la identificación de problemas y proposición de soluciones innovadoras: Un primer aspecto deficitario general se refiere a una cierta incapacidad institucional para identificar cuáles son los núcleos problemáticos y dificultades que enfrentan los fiscales en el cumplimiento de sus funciones en los nuevos sistemas procesales.

Salvo excepciones muy específicas, los Ministerios Públicos de la región no han podido instalar en sus propias instituciones una capacidad que les permita producir información



empírica detallada acerca de la realidad del trabajo de sus fiscales y, así, hacer seguimiento cotidiano de la misma. En muchas hipótesis, obtener información estadística básica acerca de la carga de trabajo de la institución y del flujo de casos resulta muy difícil.

En otros, aun cuando la información estadística existe, ella no parece haber sido diseñada estratégicamente para obtener información relevante sino simplemente para cumplir con el deber de producir estadísticas, lo que lleva a que se generen indicadores gruesos y generales que permiten avanzar poco en la comprensión más fina del funcionamiento de la institución.

En este contexto, no es de extrañar que en forma paralela tampoco se haya desarrollado una capacidad importante de innovación para superar los problemas que la institución enfrenta.

Allí donde existen dificultades para identificarlos, pensar que se dispondrán de herramientas sofisticadas y novedosas para enfrentar dichos problemas constituye una quimera. En consecuencia, respecto de los problemas y obstáculos, existe poco conocimiento fino y las respuestas para enfrentarlos tienden a enfatizar soluciones muy tradicionales a problemas completamente nuevos.

A esta altura nos parece posible formular una hipótesis acerca del origen de este problema. En nuestra opinión, la fuente de éstos radica en gran medida en la persistencia de un cierto estilo de hacer las cosas a nivel institucional en el que todavía



se privilegia una aproximación teórica o dogmática a los problemas del sistema de justicia criminal por sobre una entrada destinada a solucionar problemas concretos y específicos. Este defecto es predicable en buena medida a la comunidad legal de América Latina y no pareciera ser sólo achacable al Ministerio Público. Con todo, el que esta institución no haya sido capaz de alterar en su trabajo interno esta tendencia constituye un problema grave para el mejoramiento continuo de la gestión institucional.

Un primer paso para tener Ministerios Públicos renovados y con capacidad de reacción consiste en orientar una parte de sus recursos para la identificación de problemas (por ejemplo a través del monitoreo permanente de su trabajo) y para la producción de información empírica confiable sobre el funcionamiento del propio sistema. A partir de ello, es posible pensar, además, en generar capacidades destinadas al planteamiento de soluciones innovadoras de tales problemas. Como veremos, la falta de estas capacidades se hace notar en varios de los problemas específicos que se describen más adelante.

En consecuencia, un desafío central para el trabajo del Ministerio Público en el futuro es el de darle el carácter de función crítica a la producción de información. Ello no sólo debe proyectarse a la institucionalidad general, sino que debe también ser un parámetro para el trabajo de las unidades operativas de la institución que son los lugares en donde se produce la información relevante. En la medida en que la producción de información sea sólo considerada una suerte de obligación legal formal, pero sin relevancia en el propio trabajo interno de evaluación y planeación institucional, seguirá ocupando un rol secundario en los Ministerios Públicos de nuestros países.

b. Falta de liderazgo institucional: Ministerios Públicos horizontales: un segundo problema de carácter general es la falta de liderazgo a nivel institucional en el Ministerio Público; con esto no nos referimos a un problema de falta de cualidades personales de quienes cumplen funciones de conducción en los diversos Ministerios Públicos de la región, sino más bien a una “cierta concepción imperante en la región que tiende a replicar la lógica de autonomía individual de los jueces”¹⁰.

Un fenómeno muy extendido es el de concebir que cada uno de los fiscales operativos de las fiscalías goza de importantes niveles de autonomía para organizar su trabajo y tomar decisiones acerca de la persecución penal, sin poder aceptar instrucciones o directivas acerca de cómo llevar adelante su trabajo.

Lo anterior conlleva a modelos de Ministerio Público completamente horizontales, en los que no existe jerarquía que pueda imponer patrones de trabajo colectivos. Evidentemente la autonomía de los fiscales es un valor del sistema a proteger, especialmente frente a la posibilidad de interferencias externas que puedan afectar las decisiones de persecución penal.

Con todo, la autonomía en el trabajo de un fiscal no parece ser un valor relevante tratándose de la necesidad de actuar con criterios mínimamente comunes que permitan aumentar la eficiencia del trabajo de la institución y, en consecuencia, no parece ser

¹⁰ *Ibíd.* pág. 57.

razonable de ser protegida para que cada fiscal haga su trabajo del modo que le parezca. Es por estas razones que si al fenómeno descrito se suma la carencia de sistemas de estandarización y seguimiento del trabajo de esos mismos fiscales,¹¹ el resultado es que muchas cúpulas a nivel regional tienen serios problemas para tener una conducción institucional orientada a ciertos fines estratégicos por sobre el criterio específico de cada fiscal en concreto, orientado mucho más fuertemente al día a día en el cumplimiento de sus funciones específicas que al cumplimiento de objetivos institucionales más abstractos.

Así, el panorama que se observa en muchos países es que los fiscales, a niveles operativos gozan de importantes grados de autonomía y toman decisiones sin considerar una visión general más estratégica. En muchas ocasiones eso se explica en un contexto en donde institucionalmente tampoco existe una visión de conducción global de la institución que marque una pauta clara de acción a nivel operativo.

El problema descrito se traduce en que en una importante cantidad de situaciones no existe un interlocutor para exigir al Ministerio Público el cumplimiento de las funciones que exceden los aspectos estrictamente procesales que están en manos de los fiscales a nivel operativo, por ejemplo, como veremos, en materias de seguridad ciudadana. Eso dificulta que el Ministerio Público cumpla con otra función relevante que deben cumplir los órganos públicos en un sistema republicano, como lo es el deber de rendir

¹¹ Un ejemplo de esto está constituido por el caso de Bolivia. En el informe del proyecto de seguimiento se reporta que en dicho país a pesar existir la posibilidad de dictar instrucciones generales tendientes a unificar el criterio de fiscales, ellas no han sido desarrolladas en actividades básicas como la fijación de criterios para el rechazo de denuncias o priorización de causas a investigarse en la etapa preparatoria. Véase: Gúos, Armando C., Op. Cit. pág. 58.



cuentas públicas y asumir responsabilidad por su gestión, tema que revisaremos a continuación.

c. Escasa cultura de rendición de cuentas: Un tercer problema que nos interesa destacar se refiere a una falta de cultura generalizada de los Ministerios Públicos de la región a rendir cuenta pública de su gestión. Se trata nuevamente de una característica que no es imputable con exclusividad a dicha institución ya que parece ser bastante extendida al resto de los órganos públicos en Latinoamérica.

Con todo, en el escenario actual en donde los problemas de criminalidad y delincuencia constituyen parte de las preocupaciones centrales de la ciudadanía y, en donde los Ministerios Públicos han sido fortalecidos de manera importante, la poca disposición a entregar información para someter la gestión institucional al escrutinio público resulta impresentable. La poca disposición de los Ministerios Públicos a rendir cuenta se origina en varios y complejos factores. Nos parece posible presentar tres hipótesis que explicarían este fenómeno:

En primer lugar, nos parece que no está claramente instalada en los fiscales la idea que la sociedad es un cliente al cual hay que rendir cuentas acerca de su actuación. Los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos y no como agentes que cumplen una función social relevante respecto de la cual exista la necesidad de satisfacer expectativas concretas de la comunidad o cliente. Así, en la mayoría de nuestros países los fiscales tienen una noción muy restringida de su labor, sin percibir que las decisiones de persecución penal representan mucho más que una cuestión



técnica. Buena parte de este problema encuentra su fuente en la falta de liderazgo institucional que permita traspasar una visión más compleja a los fiscales acerca de su rol en una sociedad democrática.

Una segunda hipótesis explicativa se refiere al hecho de que las instituciones que intervienen en los sistemas de justicia criminal de la región no han estado acostumbradas a producir información acerca de su funcionamiento. El secreto y la reserva se han constituido en patrones normales de funcionamiento respaldados por las normas legales de los sistemas inquisitivos, pensemos por ejemplo en el caso del sistema inquisitivo chileno con anterioridad a la reforma, el cual establecía el secreto del sumario tanto respecto de los terceros ajenos al procedimiento cuanto al propio imputado y su defensor. Esto ha generado una cultura reacia a ser observados, analizados y criticados.

Una tercera hipótesis que explicaría la falta de rendición de cuentas se deriva de una errada comprensión del significado de la autonomía institucional que se ha conferido a buena parte de los Ministerios Públicos de la región. La autonomía, lejos de representar mayores niveles de control y responsabilidad por parte de los Ministerios Públicos, ha sido entendida como un estatuto jurídico de protección frente a ellas.

De esta forma, no es poco común encontrarse con Ministerios Públicos en la región que básicamente no son responsables ante nadie. Dicha falta ha dificultado dinamizar los procesos de trabajo y gestión de la institución frente a evidentes inercias institucionales



y ha generado problemas para cumplir con las funciones procesales básicas asignadas a los fiscales en los nuevos sistemas de justicia penal.

d. Comprensión de rol: las otras demandas del Ministerio Público en un sistema de justicia criminal: No ha sido fácil la instalación del nuevo rol de persecución penal en manos de los fiscales en varios países de la región.

En algunos, los jueces no han dado el espacio a los fiscales para intervenir de forma relevante en el proceso, así por ejemplo, todavía en muchos países la tendencia en los juicios orales es a que el protagonismo en la producción de información en el juicio lo tengan los jueces y no las partes. En otros, en cambio, los propios fiscales no han tenido la suficiente fuerza para abrir un espacio adecuado en el sistema al cumplimiento de sus roles (por ejemplo en sus relaciones con la policía). Sin embargo, poco a poco se ha ido consolidando el rol de persecución penal que el nuevo proceso asignaba a los fiscales.

No ha ocurrido lo mismo con otras demandas que se han planteado al Ministerio Público y que exceden el ámbito estrictamente procesal. Dentro de ellas, nos parece que una de las más significativas se refiere a la contribución de esta institución en los problemas de seguridad ciudadana que afectan a la mayoría de los países de la región.

En efecto, aún cuando la solución de los problemas de seguridad ciudadana no forma parte de los objetivos originales de buena parte de las reformas procesales penales en



la región, durante la última década ha existido una creciente preocupación de la opinión pública por el tema en la mayoría de los países de América Latina.

Una muy extendida percepción en la región es que las tasas de criminalidad han aumentado drásticamente sin que el sistema de justicia criminal haya sido suficientemente capaz de manejar tal situación. La consecuencia natural de esto ha sido un crecimiento significativo de las demandas ciudadanas exigiendo cambios que permitan aumentar la eficiencia del sistema para investigar delitos y castigar a los criminales. Ello ha constituido un nuevo catalizador de las reformas realizadas al proceso penal y Ministerio Público en la región.

No es este el momento de discutir cuánto la reforma procesal penal y el Ministerio Público pueden efectivamente contribuir con políticas eficaces de seguridad ciudadana para la prevención del delito. El punto a destacar es que estas demandas han cuestionado seriamente el trabajo de los Ministerios Público en la región, los que se han mostrado en general bastante insensibles frente a las mismas.

En nuestra opinión, dentro del marco limitado de acción del sistema de justicia criminal y del Ministerio Público, la reforma tiene la potencialidad de realizar importantes contribuciones para combatir los problemas de inseguridad y delincuencia. Ello, sin embargo, no es una consecuencia directa e inmediata de la reforma, sino que supone el desarrollo de varios elementos muy específicos. Uno de los principales aspectos que ello requiere es que el propio Ministerio Público asuma como parte de sus objetivos institucionales algunas acciones en la materia.



Así, por ejemplo, se pueden producir mejoras relevantes en materias de prevención si éste logra niveles de coordinación más finos con las agencias estatales a cargo de los programas de prevención. Lo mismo si se hace uso de sus herramientas procesales en forma que no sea contradictoria con políticas criminales orientadas a la mejora de niveles de seguridad ciudadana (por ejemplo cuando perseguir o desestimar casos, cuando ocupar la desjudicialización de un proceso, entre otras).

Por otra parte, una adecuada atención a las víctimas, primeras personas en donde la sociedad forma sus percepciones acerca del trabajo del sistema, puede constituir una estrategia clave para mejorar los niveles de confianza en el sistema y disminuir las sensaciones de temor ciudadano. Los casos anteriores constituyen algunos ejemplos frente a múltiples experiencias que existen en el ámbito internacional sobre la materia.

El problema es que, en varios países de la región, el Ministerio Público no ha mostrado sensibilidad en el tema y, por el contrario, se ha manifestado públicamente reacio a asumir cualquier responsabilidad en materia de seguridad ciudadana, argumentando en muchos casos que dicha responsabilidad no forma parte de sus funciones ni obligaciones. Esta situación ha impedido que la reforma a los Ministerios Públicos haya servido como respuesta frente a las demandas sociales en el tema. Además, ello ha constituido un foco de crítica que ha llevado a deslegitimar a la institución en frente de la opinión pública y, en muchas ocasiones, cuestionar la conveniencia de la reforma en su conjunto.



En nuestra opinión, resulta indispensable que el Ministerio Público abandone la concepción rígida y tradicional según la cual le toca desempeñar el papel de una institución cuasi-judicial cuyo único rol relevante es el procesal. Esto es un error desde el punto de vista técnico, a la vez que desde un punto de vista político constituye una muy mala estrategia de inserción institucional. En la medida que el Ministerio Público asuma como parte de sus responsabilidades contribuir a superar, al menos en una parte, los problemas de seguridad ciudadana, eso fortalecerá su posicionamiento institucional en la región.

2.2 Problemas de rol procesal

En esta categoría se incluyen problemas específicos que ha enfrentado el Ministerio Público en el cumplimiento de sus funciones más básicas –y que han sido asignadas en virtud de la implementación de los nuevos sistemas procesales– o que su reconfiguración debía de satisfacer en el proceso de desarrollo y consolidación de la reforma a los sistemas de enjuiciamiento criminal inquisitivos. Es decir, funciones estratégicas que asociadas al nuevo rol de persecución penal entregado al Ministerio Público, éste debía cumplir para afianzar el nuevo modelo procesal acusatorio instaurado como consecuencia de la reforma.

Al igual que en la sección anterior la evidencia empírica recopilada en el proyecto de seguimiento de las reformas judiciales en América Latina, sumado a nuestra propia visión acerca del desarrollo de los procesos de reforma en la región, nos permiten identificar principalmente varios problemas de este tipo, a saber:



a. Limitado impacto en dinamizar la etapa de instrucción criminal: Como analizamos, una de las grandes expectativas que se tenían con la reforma al Ministerio Público en el contexto de los procesos de reforma a los sistemas de enjuiciamiento criminal inquisitivos era su aporte decisivo para dismantelar las estructuras tradicionales de la investigación criminal, que se caracterizaban por su extremo formalismo, rigidez y por el carácter altamente burocratizado de sus métodos de trabajo.

Con todo, la observación del trabajo de los fiscales en varios países da cuenta que los Ministerios Públicos reformados han tendido a repetir los métodos de trabajo del sistema inquisitivo. Así, en una buena parte de nuestros países la etapa de investigación criminal sigue siendo básicamente “una metodología de trabajo destinada a la construcción burocrática del expediente al igual que en los sistemas inquisitivos anteriores”¹². La diferencia es que se trata de una labor que han asumido los fiscales en vez de los jueces de instrucción.

La falta de innovación del Ministerio Público en su forma de organizar el trabajo durante la etapa de investigación criminal que pudiera haber alterado la dinámica establecida en el contexto de los sistemas inquisitivos se refleja en varias cuestiones. Una de las más relevantes ha sido una tendencia a organizar al Ministerio Público de manera que refleja a las estructuras judiciales. Es decir, como una copia al carbón de las mismas. Esto ha significado que las fiscalías se han organizado como una sombra del modelo de organización judicial generándose así varios problemas con ello. El principal que nos

¹² Gúos, Op. Cit. págs. 37 a 39.



interesa destacar es que esta reproducción del modelo ha traspasado la lógica de organizar el trabajo judicial que no es la más eficiente para el desempeño de una función completamente distinta como lo es la de persecución penal.

La lógica de la organización judicial está pensada fundamentalmente en clave de protección de garantías, en cambio, la de un Ministerio Público moderno debiera estar en clave de aumentar la eficacia y racionalidad de las actividades de persecución penal que son su trabajo central y a la protección de garantías.

Uno de los ejemplos más paradigmáticos de problemas de organización y falta de innovación en las metodologías de trabajo del Ministerio Público se encuentra en los sistemas de asignación de casos. El sistema que todavía impera en una gran cantidad de países es el de asignación individual de casos, reproduciendo la lógica de los sistemas jurisdiccionales. Esto significa que una vez ingresado el caso a la fiscalía, éste es asignado a un fiscal, el cual tendrá competencia para conocer todo el caso (o al menos en la etapa procesal en donde interviene ese fiscal ya que debido a la organización refleja muchos sistemas entregan a los fiscales competencia por etapas del proceso). En este modelo, cada fiscal litigará las audiencias que generan sus propios casos y sólo él podrá tomar decisiones en el mismo. Con ello se generan importantes espacios de tiempos muertos y no se aprovechan economías a escala, que formas de organización de trabajo más colectivo u horizontales permitirían.

En este sentido, es posible constatar una casi inexistencia de trabajo en equipos. Cada fiscal trabaja en su propio metro cuadrado sin permitir que otros se inmiscuyan en cómo



él lo lleva adelante. Nuestro punto aquí no es afirmar la inconveniencia absoluta de este modelo de asignación por cartera, de hecho en algunos casos puede resultar ser el más eficiente de acuerdo con las características específicas de una fiscalía determinada. El punto a destacar es que no existe una mayor innovación en la forma de organizar el trabajo que lleve a pensar modelos distintos y flexibles para diversos tipos de situaciones en donde la experiencia acumulada indica, por ejemplo, que la asignación horizontal o por flujo puede ser más idónea que la vertical o por cartera.

Un segundo ejemplo en donde es posible constatar una falta de innovación en los modelos de organización del trabajo del Ministerio Público se refiere a la especialización de funciones como criterio del mismo. Salvo casos de especialización temática para la investigación y procesamiento de algunas categorías específicas de delitos (típicamente las unidades de investigación por categorías de delitos, por ejemplo drogas, sexuales, etc.) no existen otras formas de organización especializada del trabajo. Esto contrasta con múltiples experiencias de especialización funcional. Así, modelos de especialización funcional discriminan actividades claves de la fiscalía y organizan su trabajo en torno a las mismas. Por ejemplo, evaluación y selección de casos, litigación de determinadas audiencias especialmente complejas, persecución penal de casos de alto perfil público, entre otras.

Nuevamente el punto aquí no es señalar la inconveniencia de la especialización temática, sino que marcar que existen múltiples y más sofisticadas fórmulas para especializar un trabajo en una fiscalía que tienen capacidad potencial de mejorar significativamente los resultados de trabajo de las mismas y que normalmente están



ausentes en los Ministerios Públicos de la región, mas por desconocimiento o inercia de las formas más tradicionales de trabajo que por decisiones explícitas sobre la conveniencia de las mismas.

Los aspectos relatados a modo ejemplar se traducen en una fuerte tendencia de los fiscales a reproducir lo que los jueces de instrucción realizaban en el contexto de los sistemas inquisitivos. Es decir, seguir una pauta homogénea, formalista y burocrática de tramitación de casos destinada como objetivo principal a la construcción del expediente. Ello no sólo tiene impacto en la reproducción de lógicas ineficientes de organizar el trabajo, sino que también se traduce en vulneración de principios básicos del nuevo sistema tales como los de publicidad, oralidad, inmediatez.

b. Limitada capacidad para controlar la carga de trabajo: La función más básica que un sistema de justicia criminal 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. En este sentido, la variable principal que condiciona el correcto funcionamiento de un sistema de justicia criminal es el manejo y el control del flujo de casos que recibe. En la medida que el sistema no desarrolle una política de control del flujo de casos que le permita dominar la carga de trabajo, resulta difícil que pueda operar dentro de parámetros mínimos de racionalidad y calidad.

En este sentido, la sobrecarga de trabajo de los sistemas de justicia criminal pareciera ser el principal foco de problemas para el funcionamiento de los mismos. Por estas razones, la mayoría de las reformas procesales establecieron un conjunto de criterios e



instituciones que le permitían al Ministerio Público desarrollar una política de control de la carga de trabajo del sistema, con el objetivo de superar la situación que imponía la vigencia irrestricta del principio de legalidad en el contexto de los sistemas inquisitivos.

Dentro de las facultades que los sistemas reformados, se le dieron al Ministerio Público facultades para desechar tempranamente casos recurriendo a diversos criterios de oportunidad (mínima gravedad, retribución natural, etcétera), buscar soluciones alternativas al sistema por medio de salidas alternativas (suspensión del proceso a prueba y reparación entre las principales) y sistemas de simplificación procesal destinados a ahorrar trámites del proceso innecesario para ciertos perfiles de casos (procedimiento abreviado, procedimientos por delitos flagrantes, entre otras).

La entrega de estas facultades a los fiscales es lo que, según ya mencionaba en forma precedente, transformaban al Ministerio Público en la llave de entrada del sistema. Sin embargo, la observación del comportamiento de los fiscales en el uso de las herramientas descritas da cuenta que el Ministerio Público las ha sub-utilizado, particularmente a los mecanismos de descongestión temprana (criterios de oportunidad) y salidas alternativas.

El impacto de esto ha sido que los sistemas reformados han debido trabajar con una gran cantidad de casos abiertos sin que los fiscales efectivamente puedan realizar en aquéllos actividades productivas de investigación. Ello ha reforzado el tratamiento burocrático de los casos y la reproducción en la lógica de tramitación que se les daba en los sistemas inquisitivos, a la vez que ha impedido que el nuevo sistema pueda



priorizar su trabajo en los delitos socialmente más relevantes y en aquellos que el sistema tiene efectivas posibilidades de investigación.

Así, la imagen común de un fiscal en la región será con una gran cantidad de casos abiertos al mismo tiempo, muchos de los cuales no tienen posibilidades reales de ser resueltos o socialmente no resulta útiles perseguir criminalmente y que, no obstante ello, le generan diariamente al fiscal o a la policía una carga de trabajo que copa su tiempo y, además, produce una sensación de agobio que impide avanzar con rapidez en aquellos casos en que el sistema sí tendría posibilidades concretas de hacerlo.

Hay varias hipótesis que explican los bajos porcentajes mencionados. Me interesa detenerme en una de ellas. Muchos Ministerios Públicos de la región no han sido capaces de romper la dinámica burocrática de evaluación o más bien la inexistencia de una evaluación temprana de los casos que reciben, que fue heredada de la lógica de los sistemas inquisitivos anteriores a los procesos reformados.

Es necesario recordar que en estos normalmente existían versiones bastante extremas del principio de legalidad procesal, según las cuales los órganos de persecución penal no podían interrumpir o suspender tempranamente la persecución penal. En dicho escenario todo caso ingresado era procesado por el sistema y recibía algún tipo de tramitación relativamente extendida en el tiempo. Algo similar ha ocurrido en muchos países de la región en los procesos reformados, pero en el contexto de sistemas que sí han contemplado excepciones importantes al principio de legalidad. Así, la evaluación temprana de casos parece no constituir una función crucial del trabajo de los fiscales, ni

tampoco para la cual existan procesos específicos de trabajo diseñados con el propósito de realizarla de forma eficaz. Lo mismo ocurre con el trabajo para dar lugar a salidas alternativas tales como los criterios de oportunidad o acuerdos reparatorios. En cambio, allí donde esta función se ha especializado y el Ministerio Público ha establecido como objetivo prioritario la selección de casos, los resultados del sistema han mostrado notables aumentos en el ejercicio de estas facultades.

Así, por ejemplo, en el caso chileno durante el primer año de funcionamiento, las tasas de desestimación de casos fueron relativamente bajas en comparación con lo acaecido el segundo y tercer año. La explicación básica de ese cambio obedece a la introducción de diversos mecanismos de evaluación y la decisión temprana de casos que no estaban previstos por el Ministerio Público cuando la reforma se puso en marcha. Ello se tradujo en un “aumento significativo de casos desestimados y una rebaja muy importante de casos pendientes en manos de los fiscales”.¹³

c. Limitado cumplimiento de la función de promoción y protección de los derechos de las víctimas: Una tercera área de problemas específicos que ha enfrentado el Ministerio Público para cumplir con las expectativas básicas de su reforma se vincula con sus nuevas funciones respecto a las víctimas de los delitos. No obstante haberse producido avances muy significativos en materia de diseño normativo de derechos a favor de las víctimas, todavía es posible constatar que el Ministerio Público no se ha convertido en un actor muy vigoroso en la promoción y protección de los mismos.

¹³ Duce, Mauricio, **Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha**, pág. 43.



Una primera cuestión que es posible constatar en el área, es la falta de una institucionalidad en el Ministerio Público que se encargue de diseñar y ejecutar políticas en materia de promoción y protección de los derechos de las víctimas. Salvo contados casos –y con problemas de cobertura territorial– son pocos los Ministerios Públicos que cuentan con algún tipo de institucionalidad especializada en la materia. Esta situación se refleja también en la falta de programas concretos de intervención, como por ejemplo de información de las víctimas o protección a las mismas.

Frente a la falta de institucionalidad, operativamente el vínculo con las víctimas queda en manos de los fiscales. En este nivel también se detectan varios problemas. En primer lugar, los fiscales no perciben que las víctimas constituyen clientes respecto de quienes deben considerar su opinión para tomar decisiones acerca de la persecución penal de los casos. En segundo lugar, muchas veces tener un rol activo en la promoción de los derechos de las víctimas entra en conflicto con la lógica de persecución penal y, esta última, prima finalmente en caso que hubiera una contraposición de intereses dejando a la víctima completamente insatisfecha respecto de sus pretensiones.

Esto obedece no sólo a la falta de sensibilización de los fiscales respecto a la comprensión de los problemas de las víctimas sino también debido a que normalmente la evaluación de su trabajo se medirá por resultados en la persecución penal más tradicional. Un ejemplo típico donde se generan dinámicas de este tipo es tratándose de casos en los que fiscales privilegian la persecución penal por sobre el término del caso



utilizando mecanismos de reparación a favor de la víctima argumentando interés público por sobre la voluntad de esta última.

En este escenario, uno de los problemas centrales que se observa es la falta de capacitación de los fiscales que les permita sensibilizarse respecto de las necesidades de las víctimas, como también la falta de políticas institucionales que pongan dicho tema como una cuestión de relevancia en el trabajo de los fiscales. Esta sensibilización no significa sólo cuestiones abstractas o puramente discursivas acerca de la importancia de la víctima, sino que el diseño de incentivos concretos, como por ejemplo evaluación de desempeño, asociados al logro del objetivo de satisfacción real de los intereses específicos de la víctima en el proceso.

d. Ministerio Público y Policía: problemas de coordinación y definición de funciones: Las relaciones entre Ministerio Público y Policía constituyen otro aspecto problemático en el cumplimiento de funciones de parte del Ministerio Público. La coordinación entre ambas instituciones es un factor crítico para la implementación exitosa del nuevo sistema y el cumplimiento de las funciones básicas de los fiscales en el nuevo proceso. No obstante lo anterior, en varios países de la región las relaciones entre éstas son, al menos, deficientes lo que, a su vez, genera problemas en la consolidación de la dinámica del nuevo proceso.

Las causas de esta situación son variadas y complejas, pero nos interesa enfatizar algunos problemas específicos que presenta la relación Policía-Ministerio Público que requieren ser confrontados en el trabajo futuro en esta materia. Antes de ello me



interesa destacar que este problema presenta dimensiones vinculados tanto a las funciones procesales del Ministerio Público como a cuestiones de carácter institucional. Con todo, hemos preferido reservar su análisis en esta sección para enfatizar el impacto del problema en el asentamiento del nuevo modelo procesal en la región.

Rusconi ha expresado sobre el tema lo siguiente: “La policía tradicionalmente no ha sido objeto de preocupación por parte de los académicos y reformistas en América Latina. Además, es una institución casi desconocida para la sociedad, difícil de entender para quienes no tienen una relación cercana con el mundo policial. Esta falta de conocimiento explica en buena medida la existencia de una brecha entre el mundo policial y el mundo civil que se fortaleció durante los períodos de gobiernos no democráticos en la América Latina. La consecuencia de esto es que la reforma a la justicia criminal en la región no ha incorporado reformas significativas en la organización policial sino en casos muy específicos”.¹⁴

Más aún, en los casos en que las relaciones entre la policía y el Ministerio Público han sido reguladas normativamente en los nuevos códigos procesales penales, ello ha sido en términos bastante ambiguos generado serios problemas para la coordinación entre ambas instituciones. A este respecto uno de los aspectos problemáticos ha sido el significado de dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar. “Así, la policía ha argumentado que esta dirección entra en conflicto con la cadena de mando institucional y, por otra parte, que ellos no son una

¹⁴ Rusconi, Maximiliano, **Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: Algunas Reflexiones**, pág. 183.



institución que se encuentre bajo la dependencia del Ministerio Público”.¹⁵ En el otro extremo, muchos fiscales entienden que tal dirección les da un poder total sobre el trabajo policial sin considerar la experticia de los investigadores policiales o incluso se cree que ello los autoriza a sustituir el trabajo de los mismos por vía de asumir la investigación criminal como una función propia.

Todos estos problemas se han traducido en el funcionamiento concreto del sistema en una incomprensión y falta de comunicación entre ambas instituciones. Es así como los programas de capacitación del Ministerio Público regularmente no incluyen las nociones más básicas acerca de técnicas, herramientas y estrategias utilizadas por la policía en las investigaciones criminales que les permita comprender la lógica del mundo policial y las dificultades que enfrenta el trabajo concreto de los policías. Los programas de capacitación policial tampoco se caracterizan por desarrollar habilidades y destrezas que les permitan a sus agentes establecer relaciones constructivas con los fiscales. En este escenario, es difícil esperar una efectiva y coordinada relación.

El Ministerio Público tiene que comprender que quien realiza por regla general las actividades de investigación concreta por razones de cobertura territorial y medios disponibles es la policía. Debe también entender que hay una experticia que los policías disponen que debe ser aprovechada para el potenciamiento de la persecución penal. Por otra parte, debe ser capaz de mostrarle a la policía que sin una coordinación con su trabajo, los resultados de sus investigaciones sirven de poco o nada.

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 185.



En este sentido, los fiscales del Ministerio Público juegan un rol clave en el nuevo modelo procesal al actuar como verdaderas bisagras entre el mundo policial y judicial, o sea, como un puente de plata para transformar la información obtenida en la investigación policial en un caso judicialmente sustentable y ganable. El Ministerio Público tiene una posición privilegiada en el diseño de los nuevos modelos procesales para superar el abismo existente entre ambos mundos. Con todo, la experiencia de varios países de la región indica que no ha sido suficientemente fuerte para asumir con protagonismo tal función, ni tampoco ha tenido la claridad para comprender adecuadamente que en dicha función se concentran sus principales fortalezas en relación con el trabajo policial.

2.3 Reflexión final

Los procesos de reforma a los sistemas de justicia criminal en América Latina aún se encuentran en etapa de asentamiento, lo mismo con los cambios experimentados por el Ministerio Público. En este contexto, el objetivo central de estos dos primeros capítulos ha sido el de realizar una identificación preliminar de los problemas que éste ha enfrentado hasta el momento, para satisfacer las expectativas que justificaron estos con el propósito de contribuir al desarrollo de un debate sobre los mismos y de guiar futuras actividades de investigación que nos permitan profundizar en sus causas y posibles soluciones.

Como conclusión, nos parece posible afirmar que los fiscales han tenido diversos problemas para enfrentar y satisfacer parte de las demandas básicas que han



justificado la reforma procesal penal y los cambios experimentados en su propia institucionalidad.

Los Ministerios Públicos de América Latina deben profundizar las líneas de trabajo en donde se han logrado implementar programas exitosos de acción. Ello parte, en primer lugar, por un cambio muy relevante en la orientación al trabajo.

Como se señalaba con anterioridad, sin una capacidad importante para producir información empírica confiable acerca del funcionamiento del sistema y sin que esa capacidad se construya pensando en la solución de problemas concretos de la institución será imposible pensar que a corto plazo los problemas descritos puedan superarse. Pero junto con ello debe tenerse claridad acerca de cuáles son los objetivos más relevantes que la institución está llamada a cumplir en el contexto de un sistema acusatorio y en un proceso de transformación como lo han sido las reformas experimentadas en la región en los últimos años.

Ambas cuestiones exigen liderazgo y capacidad de innovación en los Ministerios Públicos que no han estado presentes hasta ahora. Aquí se presenta en nuestra opinión el gran desafío que exige la etapa actual del proceso de reforma a la justicia criminal en la región, incluyendo Guatemala.



CAPÍTULO III

3. Situación del Ministerio Público de Guatemala

El año 2010 estuvo marcado como uno de los años trascendentales para el rumbo de la justicia en Guatemala, y es que en ese término de tiempo asumió el nuevo Fiscal General y Jefe del Ministerio Público. Ante la importancia de ese acontecimiento, distintas expresiones de la sociedad civil organizada siguieron el proceso de elección, a través de diversas acciones de fiscalización tales como: propuestas para calificación de aspirantes, presentación de vetos a aspirantes que no son idóneos para el cargo, sin olvidar la incidencia que se logró con la aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación en el año 2009.

No obstante, todas estas acciones desataron que el director de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), institución que ha tenido intervención en los últimos años sobre las principales decisiones políticas que afectan la institucionalidad del sistema de administración de justicia del país, presentara su renuncia, supuestamente ante la falta de voluntad de las autoridades guatemaltecas para transparentar la función pública y cumplir con las recomendaciones de la comisión. En especial porque la Comisión de Postulación para elegir el próximo Fiscal General, había incumplido con la valoración pública de la reconocida honorabilidad de los aspirantes que exige la normativa constitucional, y que a pesar de ello, el Presidente de la República eligiera a un candidato que fue criticado, tanto por la Comisión



Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) como por organizaciones sociales.

Todo lo anterior ocasionó que la Corte de Constitucionalidad anulara en el mes de junio de 2010 el proceso para designar la nómina de postulantes al cargo de Fiscal General, ordenando la repetición del proceso y recomendando a todos los miembros de la comisión de postulación su inhibición en el nuevo proceso de selección, dado que se cuestionaba su participación, en razón de haber participado en un proceso anulado y que –según la Corte– infringió lo preceptuado por la Constitución Política.

No está de más afirmar que la importancia del Ministerio Público, para el sostenimiento del Estado de Derecho, del imperio de la ley y del sistema democrático en general, radica en ser la institución responsable de la persecución penal, y sobre todo que por mandato constitucional, tiene el deber de luchar contra la impunidad del presente y del pasado. De igual manera, juega un papel importante, tanto en la elaboración como en la ejecución de la política criminal, en especial la política de persecución penal, porque partiendo frente a la imposibilidad que significa perseguir todos los hechos punibles, ineludiblemente, con el objeto de racionalizar su trabajo, aplicará la selectividad de los conflictos sociales que serán sometidos al sistema penal.

En un país como Guatemala, que atravesó por un conflicto armado interno de 36 años, y en donde se suscitaron las mayores violaciones a los Derechos Humanos, la impunidad de estos crímenes aún persisten y las víctimas no han obtenido algún tipo de reparación por los hechos acaecidos, a pesar de lograr el retorno a la institucionalidad



democrática (1985) y la firma de los Acuerdos de Paz (1996). Por ello, resulta importante la respuesta que el Ministerio Público pueda proporcionar a estos casos, sobre todo porque una de sus principales finalidades es garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales.

Es indudable que la respuesta del fenómeno criminal es responsabilidad del Estado, y en ese sentido, una de las instituciones responsables de enfrentarlo es el Ministerio Público. Sin embargo, la complejidad y los niveles que ha alcanzado la criminalidad en el país son alarmantes, manifestándose a través de hechos violentos constantes, crimen organizado, proliferación de armas de fuego, corrupción en la administración pública, entre otros. Ante ello, se han implementado propuestas político-criminales, pero que en la práctica no han obtenido resultados relevantes, por lo que es necesario analizar las principales debilidades, obstáculos, aciertos y logros del Ministerio Público.

3.1 Violencia e impunidad

A pesar de las enormes expectativas de eficacia, respeto y promoción de las garantías y derechos de los imputados que el proceso de reforma procesal penal prometía, a más de quince años de su aprobación, Guatemala presenta altos índices de criminalidad e impunidad.

No es discutible que toda sociedad está propensa al acaecimiento de criminalidad en su seno, así como que el sistema de administración de justicia presente índices de impunidad. No obstante, el incremento de los hechos delictivos y la situación de

impunidad de los mismos, constituyen el mayor riesgo para el sostenimiento del Estado democrático de Derecho y del propio modelo procesal acusatorio. Esta situación repercute sobre la discutida paradoja de la reforma, que es el respeto de las garantías fundamentales con respecto a la eficacia en la persecución y sanción de los hechos delictivos.

Por ello, no debe parecer extraño que durante los últimos años, las autoridades se inclinen por la aprobación e implementación de medidas punitivas populistas, como el incremento de las penas, el restablecimiento del indulto presidencial para la aplicación de la pena de muerte, discusión de leyes sobre criminalización de la juventud, conocidas como leyes anti-maras o anti-pandillas, que amenazan con la reducción de la edad para la imputabilidad, entre otras.

El incremento de los índices de criminalidad grave y violencia, manifestado a través de las muertes violentas, frente a los bajos resultados en la efectividad de la investigación criminal y persecución penal, conducen a un estado de impunidad de carácter estructural, lo que a su vez genera un sentido de inseguridad permanente en la sociedad. Resulta importante que el incremento de la impunidad provoca crisis del régimen de legalidad, lo que implica un incentivo para la comisión de hechos violentos, y en forma paralela, el incremento de mecanismos, normalmente de contenido violento, para responder a los conflictos sociales.

De esta forma, el nivel de impunidad adquiere un factor de alto riesgo para provocar un crecimiento en la espiral de la violencia y un descreimiento profundo en la ley y en las

instituciones llamadas a hacerla cumplir. Esto se confirma con los datos estadísticos de muertes violentas que presenta la Policía Nacional Civil, un promedio de dieciocho muertes violentas por día durante el 2010 y diecisiete durante el 2011.¹⁶

A pesar de que es evidente que al momento de acaecer una muerte violenta, el Estado, a través de las agencias estatales respectivas, ha fallado en su política de seguridad; no obstante, el sistema de justicia penal tiene la responsabilidad de dar una respuesta efectiva hacia los delitos cometidos, sobre todo delitos como los homicidios que son graves para el orden social.

Analizando los datos enunciados, Guatemala alcanza la tasa de 49 muertes violentas por cada 100 mil habitantes. Siendo el promedio en el mundo de 7 muertes por cada 100 mil. Cabe destacar también, el incremento de muertes de mujeres en los últimos años.¹⁷ Durante el año 2001 se produjeron 303 muertes violentas contra las mujeres, mientras que en el año 2006, 603, lo que significó un incremento del 100%. Para el año 2009, el número de muertes violentas contra mujeres fue 720, a pesar de que en el año 2008 se aprobó la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas Violencia Contra la Mujer.

Toda ésta problemática condujo en forma acertada a la creación de Agencias Fiscales dentro de la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida e Integridad de la Persona, que se dedicara a la persecución de este tipo de delitos en el año 2005, cuya competencia sería únicamente el departamento de Guatemala. Sin embargo,

¹⁶ Unidad de Información, Policía Nacional Civil, informe del 29 de diciembre de 2011.

¹⁷ *Ibíd.*



actualmente dichas agencias fueron disueltas, puesto que el Ministerio Público adoptó otra modalidad de organización y persecución penal, ya no es por agencias fiscales sino por Unidades que conocen según la fase procesal de que se trate.¹⁸

3.2 Desarrollo y gestión institucional

Con la aprobación del Código Procesal Penal vigente, la suscripción de los acuerdos de paz y la reformas constitucionales de 1993, se inició un proceso de transformación normativo, institucional y cultural de la justicia en Guatemala. Con tales decisiones políticas, uno de los actores principales es el Ministerio Público (MP), instituyéndolo como el responsable del ejercicio de la acción penal pública, es decir, la potestad de dirección funcional policial investigativa, y de presentar las pruebas adecuadas al órgano jurisdiccional. Para 1994, el Ministerio Público contaba con solo 47 fiscales para toda la república; para el 2008 supera la cantidad de 1180 agentes y auxiliares fiscales. Actualmente, existen 22 Fiscalías distritales en 22 departamentos y 33 Fiscalías municipales en igual número de municipios, de manera que funciona más de una representación de la institución por departamento.¹⁹

Como una agencia del sistema de justicia penal, el Ministerio Público para el cumplimiento de sus funciones ha desarrollado diversas propuestas político-criminales.

¹⁸ Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público de Guatemala, **Acuerdo número 60-2011**.

¹⁹ **Organización del Ministerio Público** <http://www.mp.gob.gt/> (22 de febrero de 2012)



En el año 2005, el Fiscal General aprobó el Plan de Política de Persecución Penal, con el fin de focalizar la atención fiscal en hechos de mayor trascendencia social, orientar la intervención fiscal en situaciones que producían ineficiencia y aprovechar la utilización de salidas alternativas para incrementar la eficacia de los fiscales, y para ello, se han aprobado más de doce instrucciones generales que tratan distintos ámbitos de acción de la función fiscal.

Si bien la aprobación de este tipo de medidas político-criminales resulta relevante para dar respuesta al fenómeno criminal, los resultados que presenta la institución en su desempeño son totalmente insatisfactorios. Esta situación se ha producido en virtud de que el Ministerio Público carece de mecanismos que den seguimiento a la implementación de las propuestas político-criminales aprobadas, en especial la verificación de cumplimiento de las instrucciones generales emitidas, y otros componentes relevantes como capacitación al personal fiscal, sensibilización y divulgación tanto a lo interno como en su relacionamiento con las instituciones del sistema de justicia, y en especial con la sociedad guatemalteca.

En este contexto, con la carencia de mecanismos de control y verificación de los planes de persecución penal, organización refleja al juzgado de instrucción, un sistema de carrera profesional débil, la inadvertencia a los intereses de la víctima, y sobre todo los altos niveles de impunidad, provocan que el funcionamiento del órgano prosecutor se encuentre dirigido a la reconstrucción de prácticas inquisitoriales que atentan al marco normativo constitucional y procesal penal vigente, que son propios de un sistema procesal penal acusatorio.



El Ministerio Público es una de las instituciones que durante los últimos años ha contado con el apoyo suficiente para el cumplimiento de sus funciones, el cual se traduce en reformas constitucionales y legislativas, aumento de recursos presupuestarios y humanos significativos, entre otras. Del año 2003 al 2010, el Ministerio Público recibió un aumento de 46.29 %, lo que en términos absolutos significa ingresos de 52 a 76 millones de dólares, lo que ha permitido contar con una tasa de fiscales de 6.9 en 2004 a 9.3 en 2007 por cada 100 mil habitantes. Para octubre de 2011, el Ministerio Público contaba con 1403 agentes y auxiliares fiscales, lo que representa una tasa de 10 por cada 100 mil habitantes, lo cual es aceptable a nivel latinoamericano.²⁰

Es menester indicar que existen diversos criterios para medir el desempeño institucional de la Fiscalía. En esta oportunidad se asume como ingresos aquellos casos que, a criterio de la Fiscalía, constituyen delitos competencia del Ministerio Público, por esta razón se restan de las denuncias registradas los traslados y las desestimaciones (los traslados son los casos que la Fiscalía envía a los juzgados de paz, por no tener competencia, y las desestimaciones, integran aquellos casos que, luego de un análisis, el Ministerio Público considera que no son constitutivos de delito; para lograr que el caso sea desestimado, es necesaria una autorización judicial). Para las salidas, se consideran aquellas que de conformidad con la normativa procesal penal son decisiones definitivas.

²⁰ Unidad de Información del Ministerio Público, informe de fecha 27 de octubre de 2011.



Del año 1995, primer año de funcionamiento del Ministerio Público según la nueva normativa, hasta el año 2011, los ingresos han oscilado entre 117,000 y 152,580, que corresponden precisamente el primer y último año indicado, con un promedio de casos de 168,000. La tasa de crecimiento de ingresos promedio anual es del 6.59%. La tasa de resolución no ha superado en todos los años el 13%, que corresponde al año 1996. La tasa más baja de resolución fue en 2007, con el 4%, y corresponde a un descenso continuo de la tasa de resolución desde el año 2005, con 8% y el año 2006 con el 7%. En tanto que en el año 2010, la tasa de resolución incrementó en comparación con el año anterior, con 9.51%, y para el 2011 la tasa fue de 10.15%. Si consideramos la variación de tasas de crecimiento, el promedio de esta variación hasta 2007 resultaba negativa, (-0.52%), pero con el incremento de los dos últimos años, la tasa promedio alcanzó ser positiva (0.16%).

Esto indica que durante el período 2004-2007, con excepción del año 2005, existió un estancamiento, tendiendo a la baja, en el crecimiento de la tasa de resolución de casos. En tanto, que los últimos dos años presentaron una tasa de variación de crecimiento positiva (6% en 2010; y 0.64% en 2011), lo que significa un crecimiento de 6% del año 2007 al 2011.²¹

²¹ Unidad de información y departamento de informática del Ministerio Público, informe de fecha 27 de octubre de 2011.

3.3 Política de persecución penal

En lo que respecta a la persecución penal, se definió el plan con los objetivos siguientes:²²

- Enfocar prioritariamente la persecución penal a combatir las organizaciones criminales.
- Fortalecer el sistema de gestión de casos y los métodos de trabajo de las fiscalías.
- Mejorar la atención integral de la víctima para proteger de forma efectiva sus derechos.
- Crear un sistema que garantice la excelencia profesional.
- Fortalecer la gestión administrativa y financiera, como apoyo para elevar la efectividad institucional.

Adicionalmente, con el objeto de dirigir la investigación y ejercer la persecución penal, de 2008 a 2010, se emitieron diversas Instrucciones:

- Instrucción general para el tratamiento del delito de discriminación por parte del Ministerio Público.
- Metodología de trabajo de las investigaciones preliminares emitida con el fin mejorar la coordinación interinstitucional entre el MP y la Policía Nacional Civil
- Tratamiento de los delitos que surgen de la violencia intrafamiliar.
- Seguimiento que los fiscales deben dar al desarrollo de los peritajes solicitados y a la recuperación de los indicios o evidencias de los peritajes ya realizados.

²² Según entrevista con persona vinculada al Ministerio Público, el 31 de octubre de 2011.

- Fortalecimiento de la persecución penal de adolescentes en conflicto con la ley penal.
- Procedimiento interno de aplicación en el Ministerio Público de la ley reguladora del procedimiento de extradición.
- Solicitud de comiso de bienes u objetos provenientes de la comisión de un hecho delictivo.
- Persecución penal de los ilícitos cometidos con ocasión del trámite de adopciones ilegales (reforma a una instrucción anterior).
- Instrucción general para la investigación del delito de tortura.
- Remisión de expedientes a la unidad de impugnaciones para utilizar la vía recursiva.
- Aplicación del método especial de investigación de interceptaciones telefónicas y otros medios de comunicación, regulado en la Ley Contra la Delincuencia Organizada.
- Citaciones de agraviados, testigos y otras personas a diligencias de investigación o comparecencia a audiencias de debates.

En el año 2008, en lo que respecta al Departamento de coordinación de atención a la víctima, se establecieron como avances los siguientes:²³

- Reapertura de la Oficina de Atención a la Víctima (OAV) en Santa Elena, Petén.
- Apertura de la Oficina de Atención a la Víctima en el centro de justicia de Escuintla.

²³ Ministerio Público, **Informe de Labores del Ministerio Público 2008, 2009 y 2010.**



- Diseño del plan operativo de las Oficinas de Atención a la Víctima y el modelo de monitoreo en las mismas, a cargo de la Coordinación de área de servicios integrales.
- Emisión de las siguientes instrucciones del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público:
 - Número 7-2008 para la implementación del modelo de atención a la víctima en el Ministerio Público
 - Número 8-2008 para la implementación del protocolo para la estabilización de la víctima del delito en la primera entrevista
 - Número 9-2008 para la atención de la niñez y adolescencia víctimas directas y colaterales
 - Número 10-2008 para la implementación del protocolo para la atención a víctimas de delitos contra la libertad y seguridad sexual y el pudor, en las Oficinas de Atención a la Víctima.

En el año 2009:

- Institucionalización de un sistema de monitoreo a nivel nacional para verificar el cumplimiento del modelo de atención victimológica y la prestación del servicio por parte de la Oficina de Atención a la Víctima (OAV) y por las fiscalías.
- Elaboración del plan de intervención, que permite articular las funciones del personal de las Oficinas de Atención Permanente, atención a la víctima, fiscalías y redes de derivación, desde el primer contacto con las víctimas; lo que permite brindar una

efectiva atención a la víctima antes, durante y después de iniciado el proceso de investigación y persecución penal.

- Redacción de la guía para la evaluación del riesgo de las niñas y niños víctimas y la guía para la evaluación del riesgo de víctimas de delitos violentos, que facilitan la adecuada atención y derivación para trabajar simultáneamente los procesos de protección e investigación. Miden el nivel de riesgo que enfrenta la víctima de un delito e instruye al experto sobre la forma en que debe actuarse.
- Instalación de la cámara especial de entrevistas denominada Cámara Gessell con apoyo financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). La primera cámara se instaló en la sede central del MP el día 9 de octubre de 2009; posteriormente se instaló otra en la Fiscalía Municipal de Villa Nueva, Guatemala.
- Publicación de 1000 ejemplares del directorio, que se distribuyeron en cada una de las 34 redes nacionales de derivación en el país.
- Implementación de los servicios de atención a la víctima en el Juzgado de Paz de Turno de Escuintla.
- Elaboración del diagnóstico para la implementación del modelo de atención integral para casos de violencia intrafamiliar, violencia sexual y violencia contra la mujer, en las Fiscalías de Mixco, Villa Nueva y Escuintla.



- Elaboración de la guía de la red de derivación metropolitana, la ruta de derivación y el manual de atención y referencia a la red de derivación.
- Suscripción del protocolo de coordinación institucional para el tratamiento de niños y niñas víctimas por el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, el Presidente del Organismo Judicial y el Procurador General de la Nación.

En el año 2010:

- Elaboración de ruta para mejorar la atención de casos en la Fiscalía Distrital de Chimaltenango.
- Elaboración de una guía para la entrevista en Cámara Gessell.
- Divulgación de información sobre derechos de las víctimas y modelo de atención integral.
- Realización de un diagnóstico sobre la red de derivación, que sirvió de base en la elaboración de un plan estratégico para el fortalecimiento de las redes de derivación del país.
- Creación de las redes de derivación de Alta Verapaz y Sololá, y creación de la red de Izabal.

En el año 2011:²⁴

²⁴ Ministerio Público, **Manual de atención a la víctima, tomo I.**



Al mes de septiembre, el sistema de evaluación y monitoreo diseñado por la Secretaría de Política Criminal para medir la aplicación de las directrices o instrucciones, no había medido la aplicación de las instrucciones emitidas por el Fiscal General y Jefe del Ministerio Público; no obstante, es preciso mencionar que en materia de atención a la víctima sí se ha establecido un sistema de monitoreo a nivel nacional que verifica la prestación del servicio ofrecido por personas que actúan bajo las instrucciones del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

3.4 Oficina de protección:

De conformidad con el informe de labores del Ministerio Público de los años 2009 y 2010, en 2009 se estableció un cuerpo de seguridad para la protección de testigos en coordinación con el Ministerio de Gobernación; se habilitaron albergues de máxima seguridad y mejoró la seguridad de fiscales a cargo de casos de alto impacto, mediante la asignación de agentes de la Policía Nacional Civil que se unieron a los agentes del Ministerio Público encargados de la protección.

Mediante acuerdo número 1-2009 del Consejo del Ministerio Público, de fecha 4 de mayo de 2009 se reforma el Reglamento de la Ley para la protección de sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia (acuerdo número 2-2007 del Consejo del Ministerio Público) que modifica la integración de la Oficina de Protección, quedando de la siguiente manera:

- a. Dirección
- b. Subdirección



- c. Sección de evaluación de análisis
- d. Sección operativa

A inicios del año 2010, las limitaciones presupuestarias no permitieron al programa contar con las suficientes residencias para resguardar a los informantes, por lo que estos debían recurrir a hoteles de paso que no reúnen las condiciones de seguridad apropiadas. Para ese año, se estimó que se necesitaban 60% más de residencias para atender a los informantes.

Por dichas deficiencias se habilitaron tres albergues de máxima seguridad para aquellos casos con alto nivel de riesgo; se incorporaron 40 agentes de seguridad de la Policía Nacional Civil para proteger testigos. Dichos agentes son destinados para la protección de los testigos sujetos a un nivel de seguridad máximo, así como para los respectivos traslados de los testigos a las diferentes diligencias judiciales. También se actualizó el manual de normas y procedimientos de la Oficina de Protección.

En agosto del año 2011, la Policía Nacional Civil incrementó las filas con miembros especializados en proteger a testigos de casos especiales: 24 agentes policiales finalizaron el curso de Tácticas Operativas para Protección a Testigos, fase II, capacitación a cargo de alguaciles estadounidenses y con el Apoyo del Gobierno de Alemania. A la fecha 114 graduados forman parte de las Fuerzas Especiales Policiales, y 31 agentes integran el Comando Élite.

Las limitaciones presupuestarias del Ministerio Público en el año 2011 también afectaron la Oficina de Protección, por lo que las deficiencias señaladas para el año 2010 se han replicado, es decir, aún no se cuenta con suficientes residencias para la cantidad de informantes en todos los procesos.²⁵

3.5 Formación y capacitación profesional

Durante el período de estudio se evidenció que el Ministerio Público sigue sin contar con una ley ordinaria que desarrolle en un solo instrumento los principales elementos de una carrera profesional: ingreso, selección y nombramiento; formación o capacitación y profesionalización; ascenso, promoción y traslado; evaluación del desempeño permanente; y responsabilidad y control disciplinario.

En el año 2008, el Consejo del Ministerio Público emitió la Convocatoria número 2-2008, para el concurso abierto de oposición y mérito a los interesados en optar al cargo de Agente fiscal y Auxiliar Fiscal I; en 2009, el referido Consejo publicó la convocatoria número 01-2009 para concurso abierto de oposición y méritos (del 26 de febrero al 30 de abril de ese mismo año), dirigido a profesionales del Derecho, aspirantes a los cargos de Agentes Fiscales y Auxiliares Fiscales II y estudiantes de currículo cerrado de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales que aspiraren al cargo de Auxiliar Fiscal I

²⁵ Según entrevista con persona vinculada a la oficina de protección del Ministerio Público, el 31 de octubre de 2011.



del Ministerio Público. En 2010 no hubo convocatorias a puestos relacionados con la carrera fiscal.²⁶

Podemos criticar, con respecto al lapso que transcurre entre la convocatoria a concurso de oposición y mérito y el nombramiento al cargo, se da un largo período de tiempo. Del año 2008 al 2011 se efectuaron diversos nombramientos de primer ingreso a los puestos de área fiscal. En 2008 se cambió la estructura de 1 agente y 2 auxiliares fiscales a 1 agente y 4 auxiliares fiscales en varias agencias fiscales. Los tres únicos cargos que han representado nombramientos significativos son: auxiliar fiscal I, auxiliar fiscal II y agente fiscal. Entre 2008 y 2011 se han nombrado 182 auxiliares fiscales I; 7 auxiliares fiscales II y 45 agentes fiscales.²⁷

El Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, luego de su visita del 26 al 30 de enero de 2010 a Guatemala, expuso que en materia de capacitación a personal del Ministerio Público: "...existen graves deficiencias formativas y técnicas." La observación no implica la total ausencia de algunos avances que pudieron verificarse en la investigación.

En relación al proceso de reestructuración y fortalecimiento de la UNICAP iniciado en el año 2005, en el marco del Programa Apoyo a la Reforma del Sector Justicia, auspiciado por la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), al mes de julio de 2011, el nuevo modelo de gestión y estructura administrativa (ese modelo

²⁶ Ministerio Público, **Memoria de labores del Ministerio Público 2008 y 2009.**

²⁷ Infra véase anexo 4, denuncias tramitadas por el Ministerio Público, Pág. 104



tiene como núcleo la capacitación que se compone de 4 ejes: investigación, docencia, administración financiera (apoyo logístico e informático) e infraestructura) no se ha implementado; las causas son diversas, pero la más importante es la reducida asignación presupuestaria, desproporcionada frente a la cantidad y calidad de servicios que debe prestar la Unidad; asignación que desde el año 2005 ha sufrido recortes. Lo anterior ha incidido, no sólo en la imposibilidad de contratar personal capacitador, sino en que el único investigador de la Unidad de Capacitación (UNICAP) de esa institución, sea remunerado con un salario de técnico y no de profesional.²⁸

La Unidad de Capacitación del Ministerio Público (UNICAP) continúa dependiendo del Consejo del Ministerio Público y recibe directrices de la Secretaría de Política Criminal, órgano con el que está obligada a coordinar su actuación; las dificultades surgen cuando dicha secretaría actúa indiferente y omite instruir a las autoridades de UNICAP sobre las nuevas necesidades de capacitación, que a juicio de los órganos directivos debe tener el personal del Ministerio Público.

Ahora bien, considerando el contenido de los tres capítulos precedentes, fundamentalmente el presente, podemos arribar a conclusiones viables y necesarias para redirigir al Ministerio Público hacia la prestación del servicio público que le fuera encargado, cual es, esencialmente, la persecución penal pública, de una manera más eficiente, eficaz y objetiva. Sirva pues, el capítulo siguiente, para ese efecto.

²⁸ Según entrevista a persona vinculada al Ministerio Público, 18 de octubre de 2011.





CAPÍTULO IV

4. Hacia un Ministerio Público eficaz, eficiente y objetivo

Como se mencionó con anterioridad, el Ministerio Público atraviesa por una crisis institucional seria, que afecta el rol que debe desempeñar en el sistema penal, así como la expectativa social que aún se guarda sobre su actuar cotidiano. Y es que el proceso de selección de la actual Fiscal General se vio entorpecido y viciado, lo que provocó que el mando de la institución fuera ejercido interinamente, siendo un momento crítico ante la continuidad de las políticas implementadas por la última gestión, que como se evidenció con los resultados expuestos, es una de las que mejor desempeño ha presentado.

Sin embargo, a lo largo del estudio se ha podido determinar algunas de las medidas que la actual fiscal general y las nuevas autoridades deben de considerar para obtener un mejor posicionamiento en el sector justicia para el Ministerio Público.

Para ello debe aplicarse la concepción más tradicional de eficiencia y eficacia, tal como las entienden la literatura mayoritaria:

La eficiencia, se refiere a la relación costo /beneficio de los procesos internos de una organización. Es la relación entre recursos empleados y resultados obtenidos de manera que habrá eficiencia cuando exista una correspondencia óptima entre insumos y productos.

La eficacia, por otra parte, se refiere al grado en que la organización procesa insumos para obtener productos que responden a las demandas y expectativas de los clientes o actores críticos de su entorno y, consiguientemente, las satisface.

Desde este punto de vista, la eficacia estaría en el dominio de lo interno de la organización y mientras que la eficiencia está en relación con las demandas externas. A partir de estas definiciones, resulta obvio que se pueden alcanzar objetivos de manera eficiente, pero éstos pueden ser inútiles o, en otras palabras, se pueden prestar servicios eficientemente pero desvinculados de la demanda, con lo que se habrá actuado de una manera eficaz.

En el caso de la administración pública, uno de los errores más frecuentes es considerar a la eficiencia como el único elemento para mejorar el servicio cuando sólo el abordaje conjunto de exigencia de eficacia y eficiencia podrá lograr la mejora de calidad en el trabajo que presta el Ministerio Público.

4.1 Posicionamiento institucional

Ante los índices de criminalidad y la constante demanda de justicia por parte de la sociedad guatemalteca, el Ministerio Público resalta a la vista de cualquiera, pero sobre todo ante la crítica que pueda sobrevenir del espacio político y medios de comunicación, lo cual, de no ser administrado como se debe, corre el riesgo de perder legitimidad de su intervención en la conflictividad social. No es suficiente presentar



resultados cuantitativos, respecto de incrementos de respuestas efectivas; también hay que dimensionarlos y evidenciar su calidad.

Las funciones que actualmente ejerce el Ministerio Público conllevan sostener un liderazgo ante las distintas instituciones de justicia, en especial aquellas que proveen servicios vitales, en especial con la policía en tareas de investigación criminal. Asimismo, la función fiscal debe estar encaminada a diseñar estrategias de rendición de cuenta y sobre la transparencia de su actuación, esto, ante la comunidad y las diversas manifestaciones de la sociedad civil organizada.

Con la coyuntura actual, este desafío también debe considerar la relación con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que si bien está sujeta a una temporalidad, la razón de su creación y acuerdo del Estado de Guatemala con la Organización de Naciones Unidas, marca un accionar coordinado con el Ministerio Público, a partir de la investigación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos (CICIAS) y la construcción de institucionalidad en el sistema de justicia penal.

Sin embargo, cabe advertir que la época de la CICIG está por concluir en la historia de nuestro país, por lo que el Estado de Guatemala y el Ministerio Público deben crear la estructura normativa e institucional suficientemente fuerte y debidamente enfocada para atender aquellos casos que a la Comisión le corresponde verificar. Para el efecto, podría por ejemplo, crearse una Fiscalía de Sección para conocer casos de alto



impacto, o bien, para conocer los casos de mayor riesgo establecidos en los Decretos Legislativos 21-2009 y 35-2009.

4.2 Reorganización y gestión de Fiscalías

Con respecto a este desafío es importante mencionar que a partir del 11 de mayo de 2009, se instauró un modelo de reorganización y gestión en la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango, la segunda ciudad más importante del país, con el objetivo de lograr una estructura dentro del Ministerio Público que coadyuve a mejorar la efectividad en la persecución penal de los delitos y sea coherente con el sistema procesal acusatorio. Dicho modelo está contenido en el Manual de Gestión y Funcionamiento de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango, Acuerdo número 23-2009 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público. Asimismo, se ha extendido la aplicación de ese modelo a la Fiscalía Distrital Metropolitana y a la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida e Integridad de la Persona, mediante el Acuerdo 60-2001 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.

El nuevo modelo persigue objetivos de distinta naturaleza como promover la eficiencia y eficacia de la persecución penal, mediante un modelo de gestión, a través de equipos especializados, planificar el trabajo de las Fiscalías en atención a metas y objetivos de persecución penal que se orienten hacia los fenómenos criminales de mayor gravedad, entre otros. La propuesta político-criminal de esta nueva metodología de organización fiscal se sostiene en los principios de especialización de la labor fiscal, división del trabajo en equipos, definición de metas concretas, rendición de cuentas, y acercamiento

del fiscal distrital con su comunidad. El elemento central del modelo es la creación de unidades especializadas dentro de la Fiscalía distrital conforme a cada una de las funciones esenciales del Ministerio Público, siendo éstas:

a. Unidad de atención al público: Esta unidad es la responsable de recibir y registrar las denuncias de delitos, coordinar las acciones urgentes de investigación y brindar la atención integral de las víctimas, a través de la gestión de medidas urgentes de protección y seguridad. Asimismo analiza y distribuye los casos a la Unidad de Decisión Temprana en caso de que admita una salida alterna, o en caso contrario, remitirlos a la Unidad de Dirección de la Investigación.

b. Unidad de decisión temprana: Esta unidad es la encargada de gestionar los mecanismos simplificadores del proceso penal (criterios de oportunidad, suspensiones condicionales a la persecución penal y procedimientos abreviados) ante los órganos jurisdiccionales, así como impulsar los acuerdos de reparación entre víctimas y victimarios. Para el efecto, debe actuar en coordinación con las redes de derivación de salidas alternativas, conformadas por organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, y con las entidades estatales que puedan cumplir dicho fin.

c. Unidad de dirección de la investigación: Esta unidad tendrá a su cargo dirigir y coordinar a los funcionarios de la policía y del Ministerio Público en la investigación de los delitos. Los integrantes de la unidad tienen a su cargo la elaboración de la hipótesis criminal y el plan de investigación, y una vez realizados los actos de investigación

planificados, deberá formular las conclusiones de investigación y remitirlas en el informe respectivo a la Unidad de Litigación.

d. Unidad de análisis estratégico: Una de las razones de la baja efectividad en la persecución penal es que el Ministerio Público investiga los casos de forma aislada y sin ninguna conexión. Con el objetivo de combatir la criminalidad organizada y los mercados criminales de la localidad, es necesario integrar una unidad de análisis, la que con base en la información producida por los casos que ingresan al sistema, elaborará las conexiones de casos y la identificación de las redes criminales que operan en la región, a efecto de orientar la persecución penal estratégica.

e. Unidad de litigación: Atendiendo a la estructura lógica del proceso penal, esta unidad se integra por tres oficinas. La primera es la de Audiencias a Etapa Preparatoria, cuyos integrantes son responsables de asistir a las audiencias de etapa preparatoria (primera declaración, revisión de medida de coerción, reforma de procesamiento, solicitud de prueba anticipada), de contextualizar el informe de investigación con los registros que lo respaldan, y gestionar las audiencias intermedias, excepto aquellas que se generen por acusación.

La segunda es la Oficina de Audiencias a Juicio, integrada por agentes fiscales y que les corresponde el análisis del informe de investigación, la toma de decisión del acto conclusorio, la elaboración de la acusación, y la asistencia a las audiencias de la etapa intermedia y de juicio. En tanto que la tercera oficina es la de Prueba para Juicio, su

función es mantener comunicación permanente con los testigos y peritos, y para ello deberá contar con un banco de datos actualizado.

Con la implementación del modelo, la Fiscalía distrital presenta resultados significativos en relación a años anteriores, cuando funcionaba bajo el modelo tradicional. “Los resultados más relevantes se suscitan con la desjudicialización y la capacidad de depuración, manifestada a través de las desestimaciones”.²⁹ Con respecto al dato de las sentencias, es importante explicar que las mismas no son actualizadas por algunos de los agentes fiscales responsables en el sistema de información del Ministerio Público. Por lo que un mejor análisis del dato resultará con la confrontación de la información sistematizada por el organismo judicial.

4.3 Atención a la víctima

Una de las labores fundamentales del Ministerio Público es la atención integral a las víctimas de los delitos. Sin embargo, en la cotidianidad fiscal, la víctima de un delito sigue siendo invisibilizada por el órgano prosecutor, pues en la mayoría de veces la relación del fiscal con la víctima se reduce a la provisión de información, sin considerar sus necesidades básicas.

Por tal razón, es importante que la institución implemente planes de intervención a favor de las víctimas, a través de programas de información especial de sus derechos, del estado de avance de los procesos en que ellas intervienen, campañas de promoción

²⁹ Ministerio Público, **Memoria de labores de los años 2009, 2010 y 2011**.

para sensibilizar a la población sobre el trabajo victimológico y apoyo a las redes de derivación, y un sistema de protección frente a los riesgos de su participación en el proceso penal.

4.4 Persecución penal estratégica

Nos extenderemos en el presente tema, puesto que es la parte total de la investigación. Al referirnos a una refundación del Ministerio Público, debemos entender primero, qué significa refundar: “Revisar la marcha de una entidad o institución, para hacerla volver a sus principios originales o para adaptar estos a los nuevos tiempos”.³⁰

Debido a que el Ministerio Público es harto complejo y extenso institucionalmente, aplicando el principio de, a mayor extensión, menor profundidad y, a menor extensión, mayor profundidad, hemos optado por definir la persecución penal estratégica como la base fundamental de la refundación institucional del Ministerio Público. Puesto que se trata de cambiar un modelo de persecución penal que data desde el año 1995 y que no cuenta con precedente en la historia democrática de nuestro país.

Con la persecución penal estratégica se busca integrar el trabajo fiscal mediante un estudio y análisis global del fenómeno criminal. Por ello, la incorporación de la inteligencia criminal resulta imprescindible, como el eje de planeación para la ejecución del trabajo. Esta visión de persecución delictiva rompe con el paradigma tradicional de análisis criminal, que se fundamenta en casos individuales, sustituyéndolo por un

³⁰ <http://buscon.rae.es/drae/> (23 de enero de 2012)

enfoque que se basa en la comprensión de los fenómenos o problemas criminales en conjunto.

“La lógica de actuación tradicional de las Fiscalías, se encuentra regida por la respuesta caso a caso, es decir, cada caso es trabajado aisladamente y sin contextualización. En cambio, adoptar una política de persecución penal estratégica supone superar la lógica de caso por caso, pasando de un sistema reactivo a uno proactivo de persecución. Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público”.³¹

Si bien, el objetivo principal es la disminución del crimen, o sea, la probabilidad de lograr una menor ocurrencia de delitos a través de la determinación de metas concretas e implementación de estrategias específicas dirigidas a reducir el número de crímenes, por el contexto en que actualmente se encuentra el país, resulta importante que los esfuerzos de investigación y persecución también se enfoquen en hechos graves violentos como homicidios y femicidios, así como el crimen organizado, que a través del narcotráfico y la proliferación de armas y municiones rompe con el orden social.

En ese sentido, la persecución penal debe estar basada en la pro actividad de los fiscales, es decir que deben iniciar su trabajo de oficio, y no a la espera de la recepción de prevenciones policiales o denuncias por parte de las víctimas, además que supone realizar el análisis criminal a través del trabajo en equipo, con el fin de prever el actuar criminal y orientar el actuar fiscal a objetivos determinados.

³¹ Ministerio Público, **Plan para la formulación de planes de persecución penal por región para el año 2010**, pág. 3.

El tema del delito, la seguridad ciudadana y la justicia suelen analizarse desde perspectivas eminentemente represivas, sin vinculación con el resto de las políticas sociales y, en particular, sin una visión integral del modelo de sociedad que se pretende construir. Esto conduce a una visión distorsionada del fenómeno criminal, que privada de marcos teóricos más amplios de comprensión sobre los factores culturales, políticos e ideológicos que dan lugar al uso de medios ilegales, violentos, para abordar los conflictos cotidianos, reduce drásticamente las respuestas posibles frente al delito.

Como ha señalado Ferrajoli: “el uso de la justicia penal conduce a costes sociales y económicos sumamente elevados”.³² Por una parte, la tipificación de conductas delictivas apareja una grave limitación a las libertades civiles de los ciudadanos. Los errores judiciales pueden producir graves injusticias, ya sea porque las personas son procesadas indebidamente o porque los inocentes son castigados inmerecidamente. Todos estos costes sociales son más frecuentes cuando el sistema penal es utilizado como la primera política social del sistema; es decir, cuando existe un uso intenso de las detenciones u otros medios punitivos para mantener la paz social.

Martín Baró ya señalaba que entre menos democrático sea un sistema de gobierno mayor será el uso del terror y la violencia para contener los conflictos sociales. Para él: “existe una correlación entre falta de democracia y autoritarismo, que en el caso de las

³² Ferrajoli, L. **Derecho y razón**, pág. 94.

sociedades totalmente desiguales y excluyentes se traducirá abiertamente en políticas de terror totalitario”.³³

Regularmente la falta de democracia conduce a altos niveles de concentración de riqueza, inexistencia de espacios políticos para la solución de los conflictos sociales y elevadas cuotas de violencia para enfrentar las reivindicaciones sociales. El empobrecimiento de los métodos de resolución de conflictos deriva en escaladas sociales de violencia y en guerras civiles. Guatemala es un claro ejemplo de cómo el cierre de los canales democráticos de acceso al poder político provocó una situación de polarización extrema que se tradujo en insurrección civil y el desarrollo de una política de terrorismo de Estado, con doscientos mil muertos producto de la represión desatada por las dictaduras militares.

El uso del sistema penal también genera otros costes sociales altamente negativos: la pena de privación de libertad puede condicionar carreras delictivas, especialmente en aquellos sectores económicos desfavorecidos que son etiquetados como delincuentes por los operadores de justicia. La autora Vera Stern argumenta que: “el encarcelamiento ya no satisface a las sociedades modernas y sus necesidades”.³⁴ En su opinión: “se trata de una medida ineficaz y que, en muchos casos, crea más problemas de los que resuelve”.³⁵

³³ Baró, Martín, **Poder, ideología y violencia**, pág. 32.

³⁴ Stern, Vera, **Un pecado contra el futuro: el encarcelamiento en el mundo**, pág. 82.

³⁵ Ibid.

Se debe observar además que la pena constituye un ejercicio de violencia de la sociedad contra el individuo, lo que transmite el mensaje de que es válido usarla como medio de resolución de conflictos. Diversos estudios³⁶ sobre la pena de muerte han demostrado el efecto brutalizador que tiene este tipo de pena en la sociedad, lo que provoca la degradación del valor de la vida y exalta la eliminación de individuos como solución final de problemas.

Finalmente, se encuentran los costes económicos de la justicia penal y del sistema de seguridad. La inversión en justicia penal necesariamente implica reducir las partidas presupuestarias en otras áreas que pueden ser más apropiadas para el desarrollo del nivel de vida: educación, salud, políticas sociales, etcétera. Dado que los recursos estatales son limitados, un uso exacerbado de recursos en el sistema penal puede significar impedir el desarrollo social de los sectores económicamente excluidos, preservando una sociedad de discriminación y privilegios. Nuevamente, Guatemala puede ser un buen ejemplo de ello, pues en los años de la dictadura, cerca del cincuenta por ciento de presupuesto nacional fue empleado en gastos militares destinados a la represión política, en tanto, los gastos en educación, salud, etcétera, eran los más bajos de Centroamérica.³⁷

Las reflexiones anteriores pretenden servir de marco para determinar el papel que puede jugar el sistema penal en la resolución de la problemática criminal. De ello se derivan las siguientes premisas teóricas:

³⁶ Bowers, William y Pierce, Glenn, **Deterrence or Brutalization: what is the effect of executions? Crime and delinquency**, volume 26, págs. 453-484.

³⁷ Comisión de esclarecimiento histórico, **Informe: memoria del silencio**, pág. 33.

a. El delito es un fenómeno social que no puede combatirse exclusivamente a través de medios penales o punitivos. Al contrario, el fenómeno criminal hunde sus raíces en problemas sociales y en los medios que se utilizan para solucionar los conflictos. Las sociedades con altos niveles de violencia estructural, desigualdad y exclusión, tienden a abordar sus conflictos en forma violenta, generando en consecuencia una espiral ascendente de muerte y desolación.

b. El sistema penal genera altos costes económicos, sociales y culturales, que repercuten negativamente en la sociedad y pueden generar políticas encaminadas a la exclusión social y a la reproducción de desigualdades. Por ello, su utilización debe ser siempre subsidiaria, la mínima posible y reservada únicamente a los casos extremos (principio de mínima intervención).

c. La política criminal, que es el área de las políticas públicas que decide cuándo y cómo debe utilizarse la violencia estatal para la solución de conflictos sociales, requiere articularse con las demás políticas públicas, a efecto de generar desarrollo y elevar los niveles de vida de toda la población. La política criminal en un Estado democrático debe ser capaz de generar la máxima cantidad de recursos institucionales para la regulación social y política de los posibles conflictos sociales, lo que incluye un amplio desarrollo de las políticas sociales.



Establecido lo anterior, es evidente que las autoridades estatales deben plantearse estas cuestiones, así como los hallazgos de la investigación criminológica a la hora de elaborar planes de política criminal.

La política criminal y, en general, el problema de la criminalidad, no puede abordarse eficazmente desde el sistema penal, dado que presenta dimensiones sociales y culturales profundas, que abarcan la organización social en su conjunto y los métodos de resolución de conflictos. Hoy parece obvio reservar la 'pena' a supuestos de estricta necesidad, porque una intervención de esta naturaleza es siempre traumática, quirúrgica, negativa; negativa para todos, por sus efectos y elevado coste social.

A falta de otros instrumentos –indica García Pablos de Molina–, la pena puede ser imprescindible, pero no es una estrategia racional para resolver conflictos sociales: no soluciona nada. De hecho, los acentúa y potencia; estigmatiza al infractor, desencadena la carrera criminal de éste, consolidando su estatus de desviado (desviación secundaria) y hace que se cumplan fatalmente las siempre pesimistas expectativas sociales respecto al comportamiento futuro del ex-penado (profecía auto cumplida).

Por otra parte, la supuesta eficacia preventivo-general de la pena, tal y como se formula por los juristas y teóricos de la prevención general, no deja de ser, probablemente, más que una pálida e ingenua imagen de la realidad, a la luz de los conocimientos empíricos actuales. Por ello, quizá valga la pena destacar las máximas de dos grandes pensadores para aclarar la necesidad de un enfoque social al problema del delito: Von



Liszt siempre resaltó que la mejor política criminal era una buena política social. Por su parte, cuando a Víctor Hugo le preguntaron qué aconsejaba para disminuir la criminalidad, respondió: “construyan escuelas”.³⁸

4.4.1 Premisas de la persecución penal estratégica

La persecución penal estratégica constituye una política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir, partiendo de una selectividad racional: el grado de afectación social de la conducta y el análisis de patrones delincuenciales.

Durante mucho tiempo se ha constatado que el sistema de justicia y, en particular, el Ministerio Público y la Policía, trabaja en la lógica de caso por caso aislado, sin realizar conexiones entre uno y otro. Esta lógica del caso por caso impedía ver los fenómenos criminales que se estaban produciendo y que muchos de ellos eran productos de los mismos agentes o aprovechando las mismas situaciones. De esa cuenta, los agentes del sistema penal eran incapaces de observar los grupos o estructuras criminales, y las formas en que éstos operaban u obtenían sus beneficios económicos.

La persecución penal estratégica se nutre tanto de la teoría de la policía orientada a problemas (modelo de policía comunitaria) de Herman Goldstein, como de las teorías de prevención situacional de Ronald Clarke. De la teoría de orientación a problemas recoge la idea de abordar los problemas en conjunto, buscando soluciones globales.

³⁸ García Pablos de Molina, A. **Problemas y tendencias de la moderna criminología**, pág. 315.



Sistematiza los fenómenos, buscando sus causas profundas y tratando de encontrar patrones. Así, está orientada a dar resultados concretos a la comunidad. Se deja por un lado las situaciones de mera administración de mesa para abordar una gestión de evaluación por resultados, en donde los operadores de justicia deben ser responsables por resolver los problemas criminales de la comunidad. Resultan irrelevantes las acciones del Estado si éstas no se traducen en un impacto en la realidad: disminución de hechos delincuenciales, aprehensión de principales delincuentes, etc.

La persecución penal estratégica toma de las teorías de la prevención situacional el elemento de entender la racionalidad criminal, las oportunidades que se aprovechan para cometer delitos, los criterios de elección de víctimas, la forma en que los delincuentes obtienen sus ganancias. Es en este último aspecto en el que se concentra la actividad de persecución penal: reconociendo que no se pueden perseguir ciertas formas de criminalidad en el momento en que se producen, pero sí se puede neutralizar el beneficio económico a través de la desarticulación de mercados. Bajo esta lógica, se pretende comprender la lógica de mercado que subyace al fenómeno criminal, cómo se comercializan los objetos robados, el lavado del dinero, etcétera. Y bajo esta perspectiva se organiza la reacción penal.

Un ejemplo para comprender esta nueva visión es el fenómeno del robo de celulares: cada año pueden robarse de 2000 a 3000 celulares. Resulta imposible para el Ministerio Público investigar y perseguir penalmente cada robo y condenar a cada ladrón. La persecución penal estratégica en cambio, buscaría encontrar los mecanismos de mercado en donde se comercializan los celulares robados y a partir de



la desarticulación de los vendedores, desestimular el robo por la privación de un mercado en donde traficar los objetos robados.

La persecución penal estratégica requiere en consecuencia una comprensión bastante exacta de los fenómenos criminales, de las bandas que operan en el país, de los mercados ilícitos y de los patrones delictivos. Para ello se requiere de información sobre la criminalidad, que se basa en un análisis permanente de los hechos delictivos y una sistematización de esta información en unidades especializadas de inteligencia. Es sobre la base de la información procesada que las autoridades centrales del Ministerio Público y policía proceden a plantear sus acciones de persecución penal. Se establecen en consecuencia metas y objetivos por fiscalía, basados en la realidad del fenómeno criminal y en la incidencia que se quiere efectuar en la realidad.

Las decisiones políticas de persecución penal entonces tienen una dirección clara, destinatarios bien identificados y propósitos definidos. Esto permite además dedicar los recursos necesarios para la intervención, puesto que cada operativo de investigación debe ser planificado cuidadosamente. A este tipo de persecución penal también se le conoce como: “persecución penal inteligente, en la medida que se basa en inteligencia criminal”.³⁹

4.4.2 Principios de la persecución penal estratégica

La Persecución Penal Estratégica se basa en cuatro principios básicos:

³⁹ Gottlieb, S. Arenberg S. y Singh, Raj, **Crime Analysis. From first report to arrest**, pág. 94.



a. La dirección funcional de la investigación por parte del Ministerio Público: Este principio tiene su asidero en lo dispuesto en la Constitución, en donde se asigna al Ministerio Público la función de perseguir los delitos y ejercer la acción penal. De acuerdo a este principio el órgano prosecutor es el ente rector de las políticas de persecución penal. Con dicha facultad se ve reforzada por el artículo 2.3 de la Ley orgánica del Ministerio Público, Decreto número 40-94 del Congreso de la República de Guatemala, que confiere a esta institución la dirección de todos los cuerpos de seguridad en materia de investigación.

La norma claramente indica que corresponde al Ministerio Público la definición de las políticas de persecución penal, con todas las consecuencias que de ello deriva: planificación, facultad de decisión, control de todos los recursos implicados, incluyendo las fuerzas de seguridad empeñadas en tareas de investigación, determinación de metas y objetivos, y los métodos de supervisión. El modelo constitucional de persecución penal le impone al Ministerio Público esta función de dirección y control, como ente responsable de las políticas de persecución penal.

La dirección funcional se ve reforzada en las normas del código procesal penal y de la ley orgánica del Ministerio Público, que establecen claramente que no pueden existir investigaciones policiales autónomas y que la policía tiene un plazo máximo de 24 horas para informar al Ministerio Público sobre cualquier investigación realizada (Artículo 51 de la última ley citada).

Además, el código adjetivo y la ley orgánica del Ministerio Público han asignado potestades sancionatorias a los fiscales cuando los policías incumplan con las instrucciones impartidas en materia de investigación, lo cual se contempla en el Artículo 52 de la referida Ley:

Artículo 52. "Facultad disciplinaria. Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones o lo cumplan negligentemente, serán sancionados por el Fiscal General o por los fiscales de distrito y fiscales de sección, a pedido del fiscal responsable del caso o por iniciativa propia, previo informe del afectado, con apercibimiento y suspensión hasta de quince días, sin perjuicio de iniciar su persecución penal. Se podrá recomendar su cesantía o sanción a la autoridad administrativa correspondiente; en todo caso, se dará aviso a ella de las sanciones impuestas con copia de las actuaciones".

b. Pro actividad: El principio de pro actividad significa que las acciones de persecución penal deben ser concebidas y planificadas previamente, tomando como base los criterios y decisiones de política criminal. Para tal efecto utiliza la información de inteligencia sobre el fenómeno criminal: con estos datos el Ministerio Público decide qué perseguir y diseña planes de investigación. Esto significa abandonar la lógica del caso por caso, y la idea de que el ente prosecutor espera a que el hecho delictivo llegue a su conocimiento para iniciar una persecución penal.



La pro actividad impone un análisis exhaustivo del entorno criminal, de las bandas y organizaciones existentes, para articular una respuesta al fenómeno que sea integral, proporcional a la amenaza y capaz de obtener resultados concretos. La pro actividad pretende tres resultados básicos: la disminución de hechos delictivos, la captura de las principales organizaciones criminales y el desmantelamiento de mercados ilícitos.

El fiscal (de distrito o de sección) debe escoger la estrategia para enfrentar el fenómeno criminal, consciente de la necesidad de darle una respuesta adecuada. Por eso la pro actividad requiere de un fiscal dinámico, que tiene un conocimiento completo de su entorno criminal y que es capaz de articular estrategias efectivas contra la criminalidad. Adicionalmente, el fiscal podrá aportar sugerencias para el desarrollo de prevención situacional, a partir de su conocimiento de patrones y mapas delincuenciales.

c. Racionalización y optimización de recursos: La limitación de recursos que enfrentan las instituciones de justicia impone que deban racionalizar la administración de sus recursos, para lograr los resultados más óptimos. La Persecución Penal Estratégica plantea en consecuencia que se utilicen los recursos necesarios en función de la gravedad del conflicto y del tipo de solución que se requiere.

De esa cuenta los recursos de menor gravedad deben resolverse, en la medida de lo posible, a través de las salidas alternas, ya que otro tipo de solución (por ejemplo una acusación o debate) conllevaría un dispendio innecesario de recursos, con un alto costo de oportunidad. Esta política ha quedado diseñada en el plan de política de persecución



penal del Ministerio Público, en donde se integran los principios de mínima intervención, proporcionalidad y subsidiariedad.

La persecución penal y el juicio quedan reservados para los casos más graves, que atenten contra los bienes jurídicos más importantes. Es en estos casos donde el Ministerio Público debe colocar la mayor parte de recursos de forma que se obtengan resultados de alta calidad social.

No está de más mencionar que el Ministerio Público recibe cerca de 300,000 denuncias anualmente, las cuales debe resolver en forma oportuna y eficaz. De este número, menos de un diez por ciento constituyen delitos graves. En consecuencia, la asignación de recursos debe estar en función de la gravedad del conflicto, la importancia del bien jurídico y la afectación social.

En un óptimo funcional, un 60 o 70% de los casos presentados deberían resolverse por salidas alternas o discrecionales (el uso de salidas alternas se refiere a mecanismos donde se consigue la reparación del daño por parte del delincuente a favor de la víctima, se utiliza el criterio de oportunidad o la suspensión condicional de la persecución penal). El 30% restante debería ser efectivamente investigado y perseguido en juicio.

Esto implica también la forma en que deben asignarse los recursos: cerca del 70% de los recursos institucionales conviene destinarlos a estos delitos graves; en tanto, sólo un 30% debe destinarse a desjudicialización y salidas discrecionales, es decir, esto se



refiere a las desestimaciones y archivos que se utilizan estratégicamente para concluir casos que no es posible investigar por la inexistencia de información e imposibilidad de obtenerla, esta distribución de recursos se concibe en función de que las investigaciones de casos complejos requieren una gran cantidad de personal, para ejecutarse en forma efectiva.

Dentro de las investigaciones, los recursos deben ser orientados a la desarticulación de bandas criminales y de mercados ilícitos. Es bajo la comprensión de los fenómenos macro-criminales que se pueden obtener resultados de alta calidad en la persecución penal y que lleven a una efectiva disminución de hechos delictivos.

d. Rendición de cuentas: La persecución penal estratégica se basa en el supuesto de que la actuación del Ministerio Público tiene que tener un impacto social. Este impacto se mide a través de la disminución de hechos delictivos, pues es ésta la meta del Ministerio Público. Sólo de esta manera el Ministerio Público se muestra como legítimo frente a la comunidad y recupera la confianza social en la institución.

En consecuencia, el mecanismo de rendición de cuentas se hace bajo el carácter de reuniones mensuales, en las cuales los fiscales distritales y de sección dan cuenta de los resultados alcanzados. De no obtenerse esos resultados, se administran correctivos específicos, como las reuniones de seguimiento para que el fiscal que no alcance sus metas exponga las medidas que adoptará para mejorar resultados.



4.4.3 Fines

La persecución penal estratégica tiene tres finalidades básicas: en primer lugar, obtener la disminución de hechos delictivos, a través de la comprensión de fenómenos de criminalidad, a nivel local, regional y nacional. En segundo lugar, identificar y desarticular los principales grupos delincuenciales, su composición, ideología, métodos de trabajo y fines delictivos. En tercer lugar, la comprensión de los mercados ilícitos, para lograr una intervención efectiva sobre ellos para su efectiva neutralización.

Uno de los ejes centrales de la persecución penal estratégica es la ubicación de hechos delictivos, la conexión de patrones y el análisis sistémico de casos. De esta manera, la investigación y persecución de casos se hace agrupada, bajo las lógicas de grupos delictivos o de fenómenos criminales que desembocan en mercados ilícitos. El análisis criminal permite el mapeo delincencial, las zonas rojas, los lugares en donde ocurren hechos delictivos, horas, días y formas de ejecución delincencial. Toda esta información desemboca en políticas integrales de tratamiento de casos, conectando aquellos que es posible, por razón de sujeto activo o de mercado ilícito.

En consecuencia, la finalidad principal es un abordaje integral del fenómeno criminal, entendiéndolo desde una perspectiva racional y sistémica, y adoptando medidas adecuadas de investigación penal que lleven a la persecución penal efectiva de casos de mayor gravedad. A su vez, el uso intenso de las salidas alternas y discrecionales para los casos de menor impacto social, especialmente aquellos en donde el conflicto puede ser resuelto a partir de acuerdos de reparación.



4.4.4 Elementos

La persecución penal estratégica utiliza una metodología de planificación estratégica. Por lo tanto sus elementos están basados en el análisis del entorno, la planificación por objetivos, la elaboración de planes específicos de investigación y la evaluación de resultados. El proceso de formulación del plan de persecución penal estratégico es un proceso que conlleva cinco etapas básicas a saber:

a. Fase uno: Elaboración de diagnóstico de situación criminal en la circunscripción No es posible fijar metas y objetivos sin un conocimiento exacto de la situación criminal de la localidad. El proceso de planificación requiere de información que permita conocer el entorno criminal en que se desenvuelve el trabajo de la fiscalía. Para la definición de la situación criminal en las fiscalías es necesario elaborar un proceso de diagnóstico del contexto de la problemática criminal. El contexto es un análisis situacional que ubica tres elementos:

El primer elemento se refiere a las tasas de criminalidad se hace necesario elaborar un análisis de las tasas de criminalidad por tipo delictivo para determinar la situación delictiva, por departamento y circunscripción municipal, perfiles de víctimas, horarios, mapas criminales, características de victimarios, patrones, etc. Aquí se realiza una recopilación de las estadísticas policíacas sobre el tipo de delito, a nivel nacional, departamental y municipal. Las tasas de criminalidad se obtendrán de las estadísticas del Sistema informático de control de casos del Ministerio Público y de la Policía nacional civil.



El segundo elemento se refiere a las estructuras criminales, se debe definir cuáles son los actores principales en cada tipo de criminalidad: tipos de bandas que operan en el sector, pandillas juveniles, clicas, etcétera. Finalmente, el tercer elemento es el de los mercados ilícitos pues es importante identificar los lugares y personas que se dedican a la venta de objetos producto de delitos o venden productos o servicios sancionados penalmente.

Para el desarrollo de los informes de contexto es necesario recopilar la información de la Dirección general de inteligencia civil (DIGICI), asimismo la información del Centro de análisis y difusión de información criminal (CRADIC) y finalmente los datos proporcionados por SIA; por ejemplo: si se tratase del contrabando de mercancías, un análisis debería abordar la situación del contrabando, grupos, rutas, entre otros.

Una vez establecidos los datos anteriores, se debe elaborar un documento que establezca cuáles son los principales problemas a nivel local, regional o nacional El documento debe concluir con un informe que resuma:

- Formas de criminalidad más grave y violenta en la circunscripción.
- Principales grupos o estructuras delictivas que operan en la circunscripción.
- Principales mercados ilícitos.
- Lugares de ocurrencia de hechos delictivos.

El documento debe indicar, además, cómo se puede abordar la investigación de estos casos, los recursos disponibles, el tiempo de investigación y las probabilidades de éxito.

Este documento es clave para todo el proceso de planeación estratégica, pero también para poder hacer los cambios oportunos en los planes criminales. Por ello, el análisis situacional es un elemento permanente de la planificación de persecución penal, que debe estar a cargo de un equipo responsable en cada fiscalía.

El analista es una figura clave de la recopilación y sistematización de información, un procesamiento adecuado de los datos e informes periódicos que sirvan a los fiscales distritales para toma de decisiones. El análisis situacional debe ser hecho cuando menos de manera mensual.

b. Fase dos: Formulación del plan, con objetivos, metas e indicadores. Definidos los problemas criminales conforme la metodología anterior, el fiscal distrital y su equipo deben establecer las prioridades de persecución penal, tomando en cuenta la gravedad de los fenómenos delictivos. En la definición de metas y objetivos se debe priorizar las salidas de alta calidad.

Una salida es de tal naturaleza cuando involucra un delito de impacto, la desarticulación de una organización delictiva o de un mercado ilícito. También es de alta calidad cuando involucra una salida alterna en la resolución de un conflicto social relevante. En el caso de las salidas discrecionales, una salida es de alta calidad si el caso es resuelto en forma rápida.

Las metas deberían definirse en función de dos tipos de parámetros: cuantitativos, como el porcentaje de resolución de determinados casos graves –ejemplo: Vida 30%,



Violación 50% y Extorsión 30%– y cualitativos, como la desarticulación de un grupo criminal o la de un mercado ilegal.

La definición de metas, por lo tanto, va a involucrar tener claridad en cuanto a la determinación de los grupos delincuenciales que operan en las distintas áreas y cómo se desarrollan. De esta manera se establecerán objetivos a nivel nacional, regional y local.

En cuanto a las salidas alternas y discrecionales, éstas deben establecerse en función del número de hechos delictivos a los que puedan aplicarse estas salidas, con relación al volumen total de casos recibidos.

c. Fase tres: Implementación de estrategia. La estrategia debe implementarse a través de tres líneas de acción: planes de investigación específicos, designación de encargados de investigación y asignación de recursos y conformación de equipos.

Las metas impuestas deben llevar al desarrollo de un plan específico de persecución penal. De tal manera que si se ha acordado la desestructuración de una banda criminal, el plan de investigación debe ser específico. Para ello se debe utilizar las instrucciones del fiscal general sobre el plan de investigación (Instrucción 1-2006).

d. Fase cuatro: evaluación de resultados. El monitoreo de metas y objetivos debe ser desarrollado a través de un proceso de revisión mensual, en el que se verifique el desempeño de la fiscalía y de sus contrapartes, incluyendo los comisarios o jefes



departamentales de policía. En especial resulta importante que se proceda a evaluar los avances en el plan de investigación.

Cada jefe de sección fiscal debe hacer una evaluación de los resultados y del avance de su plan, por lo menos mensualmente. Esto permitirá aplicar los correctivos oportunamente. Además, es importante realizar una evaluación sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad.

El fiscal distrital tiene la dirección de las fuerzas de seguridad en la circunscripción fiscal. Esto lo obliga a ejercer un liderazgo local y pedirle cuentas a la policía nacional civil (PNC) sobre su actuación en cuanto a las tareas de investigación y persecución penal, pero también sobre las tasas de criminalidad y las tareas de prevención efectuadas. De acuerdo con la información delictiva del entorno se debe generar un espacio específico de discusión con el jefe de la policía nacional civil local, para determinar los motivos de la presencia delictiva, las posibles acciones a tomar, las decisiones operativas para efectos de disminuir la tasa de criminalidad.

Para que las reuniones sean efectivas se requiere que los fiscales distritales cuenten con información actualizada de criminalidad y que lleven una bitácora de las acciones que le han indicado realizar a la policía nacional civil y los resultados concretos obtenidos.

e. Fase cinco: rendición de cuentas. Al finalizar el periodo del plan, que regularmente será de un año, deberá procederse a efectuar un informe final de sus resultados, el que

será entregado al fiscal general. Se podrá desarrollar una actividad pública en la localidad con el fin de rendir cuentas del trabajo fiscal a la comunidad.

4.5 Comentario final

A pesar de que el Ministerio Público actualmente atraviesa por una crisis en su institucionalidad, derivada de factores internos y factores externos, el modelo implementado en Quetzaltenango ha continuado funcionando como una buena práctica del sistema de administración de justicia, que a su vez constituye un desafío importante para las autoridades que administren la institución, en cuanto a su consolidación e inicio de replicar la experiencia en otras fiscalías distritales.

En ese contexto, cada miembro del personal del Ministerio Público debe tomar en cuenta los lineamientos explicados en líneas anteriores en cuanto a persecución penal estratégica se refiere. Las autoridades ministeriales, fundamentalmente el secretario de política criminal democrática, debe impulsar un proyecto semejante para refundar el modelo cultural de persecución penal del Ministerio Público.

La tarea será ardua y compleja, y como todo cambio, debe efectuarse de manera paulatina; la expectativa es efectuar un desarrollo progresivo de la calidad de la persecución penal de esa Institución, con la finalidad de consolidar un Ministerio Público eficaz, eficiente, democrático y objetivo, que realmente funcione como una entidad proclive a coadyuvar en la función estatal de tener un mejor país y una justicia penal más justa y dinámica.



En la situación de violencia y criminalidad que se encuentra el país, esta acción cobra relevancia, ya que para la eficiencia y eficacia en la persecución penal es fundamental la reestructuración del Ministerio Público, por medio de la reorganización de las fiscalías distritales como espacios fundamentales de la política de persecución penal en los departamentos de la república. Esto, con el objetivo de incorporar mecanismos de gestión del trabajo fiscal que coadyuven a mejorar los índices de efectividad del Ministerio Público y a reducir los niveles de impunidad existentes en el país.

CONCLUSIONES

1. Ante la reforma procesal penal latinoamericana, el Ministerio Público incrementa su protagonismo en la persecución penal, al otorgarle mayores prerrogativas y a la vez exigiéndole eficiencia óptima ante los fenómenos criminales de impacto social, otorgándole herramientas que permiten utilizar vías alternas en la resolución de conflictos para la correcta aplicación de la punitividad en relación a los fenómenos criminales que lo requieran.
2. Las posibilidades de contención del delito y la violencia por parte del sistema penal actual son realmente reducidas; el fenómeno criminal es multi causal y una estrategia exclusivamente punitiva difícilmente logrará resultados sociales benéficos y representa un costo económico y social muy alto.
3. Un enfoque normativista y exclusivamente sancionatorio da como resultado tener más cárceles, más jueces, más policías, más fiscales, más personas condenadas, pero no menos violencia ni menos delincuencia. Cualquier programa de disminución de la violencia tiene que partir del reconocimiento de la subsidiariedad de la política de persecución penal y los pocos efectos positivos que cabe esperar de la pena de prisión.
4. La política de persecución penal estratégica, pilar dogmático desarrollado en la presente investigación se basa en el reconocimiento de las limitaciones y fortalezas del sistema penal, para desarrollar una investigación efectiva en un número limitado



de casos que vulneren el interés social con gravedad y que no puedan ser objeto de salidas alternas de solución, esto con el objeto de utilizar de manera óptima los recursos existentes destinados al sistema de justicia.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el Estado de Guatemala a través de sus distintos organismos, realice el planteamiento de políticas intensas en la prevención comunitaria y situacional, a través de la instalación de una cultura de paz y de la creación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos, que sean capaces de evitar la progresión de violencia y el surgimiento de hechos delictivos.

2. La Policía Nacional Civil debe adoptar la prevención situacional como tarea propia, la cual diseñe sus planes de despliegue territorial y otras políticas de disuasión con base en información de inteligencia criminal y con objetivos claramente definidos por los patrones, resultado de la política criminal estratégica del Ministerio Público. Esto provocará la disminución de hechos delictivos, sin necesidad de recurrir al sistema penal y al castigo.

3. Es necesario que el Ministerio Público actúe dentro del sistema penal con un carácter subsidiario, sólo para casos graves y circunstancias excepcionales. Debido a ello, su intervención será más oportuna y efectiva, de esta manera se reducirá la sensación generalizada de impunidad y se forjarán condiciones para reforzar los valores ético-sociales positivos.

4. El Ministerio Público debe utilizar como plataforma de investigación la política de persecución penal estratégica que es una herramienta para orientar la actuación hacia metas y objetivos concretos, optimizando los recursos para una efectiva reacción ante



los fenómenos criminales más graves, asegurando un mayor éxito en la actuación penal, la cual ya no es producto de la improvisación o la suerte, sino es el resultado de una ponderada evaluación de información y de una cuidadosa planificación de la investigación.



ANEXOS



ANEXO 1

Países latinoamericanos que han realizado reformas a sus procesos penales:

País	Ubicación institucional	Fuente de reforma al MP	Fecha de entrada en vigencia del proceso penal reformado
Argentina	Órgano autónomo	Reforma constitucional de 1994 y Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946 de 1998	5 de septiembre de 1992
Bolivia	Órgano autónomo	Constitución Política y Ley Orgánica del Ministerio Público N° 1.469 de 1993	24 de marzo de 2001
Colombia	Afiliado a la rama judicial pero con autonomía funcional	Constitución de 1991 y Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto N° 2699 de 1991	1991
Costa Rica	Dependiente del poder judicial	Ley Orgánica del Ministerio Público N° 7.442 de 1994	1 de enero de 1998
Chile	Órgano autónomo	Reforma Constitucional de 1997 (Ley N° 19.519) y Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público N° 19.640 de 1999	16 de diciembre de 2000
Ecuador	Órgano autónomo	Constitución de 1998 y Ley Orgánica del Ministerio Público N° 2000-19 de 2000	1 de julio de 2001
El Salvador	Órgano autónomo	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 22 de diciembre de 2000	20 de abril de 1999
Guatemala	Órgano autónomo	Reforma Constitucional por Acuerdo Legislativo 18-93 de 1993 y Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto N° 40-94 de 1994	Junio de 1994
Honduras	Órgano autónomo	Ley del Ministerio Público, Decreto N° 228-93 de 1993	20 de febrero de 2002
Paraguay	Afiliado a la rama judicial pero con autonomía funcional	Constitución del Paraguay de 1992, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley N° 1562/00	9 de julio de 1999
Venezuela	Órgano autónomo	Ley Orgánica del Ministerio Público N° 5262 de 1998	1 de julio de 1999



ANEXO 2

Número de fiscales por cada cien mil habitantes en nueve fiscalías de Latinoamérica:¹

País	Número de fiscales por cada 100 mil habitantes
Bolivia	3,7
Colombia	8,6
Provincia de Córdoba	8,5
Costa Rica	6,5
Chile	4,3
Ecuador	2,7
El Salvador	9,9
Guatemala	4,5
Honduras	6,0
Paraguay	3,2

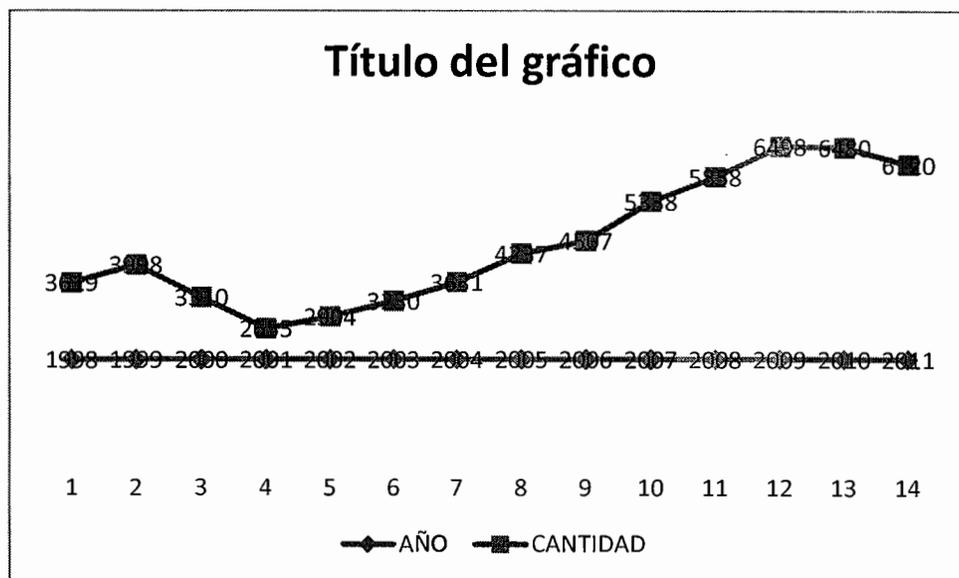
¹ USAID, La evaluación de la reforma procesal penal, pág. 65.



ANEXO 3

Muertes violentas registradas por la Policía Nacional Civil, del año 1998 a 2011 en Guatemala:²

AÑO	CANTIDAD
1998	3619
1999	3998
2000	3310
2001	2655
2002	2904
2003	3230
2004	3631
2005	4237
2006	4507
2007	5338
2008	5858
2009	6498
2010	6480
2011	6120



² Unidad de Información, Policía Nacional Civil, informe del 29 de diciembre de 2011.



ANEXO 4

DENUNCIAS TRAMITADAS POR EL MINISTERIO PÚBLICO ³

TRÁMITE	2007	2008	2009	2010	2011
Solicitud de desestimación	46,862	80,123	85,883	95,133	71,780
Trasladado por no ser competencia del MP	5,409	5,556	5,185	4,252	2,728
Solicitud Desjudicialización (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal y conversión)	3,434	5,800	8,094	10,412	11,292
Solicitud de sobreseimiento	5,295	3, 522	3,703	4,764	2,519
Solicitud clausura provisional	2,250	1,040	1,031	1,328	624
Solicitud de archivo	53,122	21,364	19,605	18,397	7,379
Solicitud de acusación	4,864	11,668	13,642	15,212	9,062
Depurados en Oficina de Atención Permanente	120,149	141,813	143,123	115,067	50,705
Otros trasladados a agencias fiscales	N/D	87,038	106,505	110,181	57,048
No asignadas a agencias fiscales o pendientes de análisis	74,134	909	5,355	3,119	1,904
Total denuncias presentadas	315,519	358,833	392,126	377,865	215,041

³ Unidad de Información y Departamento de Informática del Ministerio Público, informe de fecha 27 de octubre de 2011.





BIBLIOGRAFÍA

- ALBEÑO OVANDO, Gladis. **Derecho procesal penal**. 2ª edición, Editorial Llerena S.A. Guatemala, 2001.
- ALCALÁ ZAMORA, Niceto. **Derecho procesal penal**. (s.e.), Editorial UNAM. México, 1988.
- BARÓ, Ignacio Martín. **Poder, ideología y violencia**. Editorial Trotta. Madrid, España, 2003.
- BINDER, Alberto. **Funciones y disfunciones del Ministerio Público Penal**. Editorial del Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales. Buenos Aires, Argentina, 2009.
- BOWERS, William. **Deterrence or Brutalization: what is the effect of executions? Crime and delinquency**. Center for Applied Social Research, Northeastern University. Boston, United States of America, 2000.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico usual**. 14va. Edición, Editorial Heliasta S.R.L. Argentina, 1989.
- CAFFERATA NORES, José Ignacio. **Proceso penal y derechos humanos**. 2ª edición, Editorial Porrúa. México, 1989.
- CAROCCA, Alex. **Garantías constitucionales de la defensa**. (s.e.), (s.e.). Chile, 2008.
- CLARÍA, Olmedo. **Derecho procesal penal**. (s.e.), Editorial Ediar. Argentina, 1993.
- CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, **Gaceta No. 36, expediente No. 662-94. Sentencia: 14-06-95**. Guatemala, 1995



DE PINA VARA, Rafael. **Diccionario de derecho**. 13ª edición, Editorial Porrúa. México, 1993.

Diccionario de la Real Academia Española. Edición Electrónica. Versión 21.2.0w32. Real academia Española; 1992. De la edición electrónica, Espasa Calpe, S.A., 1998.

DUCE, Mauricio. **Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha**. Editorial Alfabetas Artes Gráficas. Santiago, Chile, 2003.

FERRAJOLI, Luigi **Derecho y razón**. Editorial Trotta. Madrid, España, 1997.

FLORES PRADA, Arturo. **El Ministerio Fiscal en España**. (s.e.), Editorial Tirant lo Blanch. España, 1999.

FOUCAULT, Michael. **La verdad y las formas jurídicas**. Traducido por Enrique Lynch. (s.e.), Editorial Gedisa. España, 1999.

GARCÍA DE MOLINA, Pablo. **Problemas y tendencias de la moderna criminología**. Cuadernos de Derecho Judicial. Volumen XXIX, Criminología. Editado por el Consejo General del Poder Judicial. Madrid, España, 1994.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **Derecho Procesal Penal**. (s.e.), Editorial Porrúa S.A. México, 1998.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. **Principios de derecho procesal penal**. (s.e.), Editorial Porrúa. México, (s.f.i).

GOTTLIEB, Arenberg y Singh, Raj. **Crime Analysis. From first report to arrest**. Editorial Alpha Publishing. Massachusetts Association of Crime. California, Estados Unidos de America, 1994.



HAMMERGREN, Linn. **Las políticas de justicia y la reforma de justicia en América Latina**. The Peruvian Case in Comparative Perspective, Westview Press, Boulder. Colorado, Estados Unidos de América, 1998.

HERRARTE, Alberto. **Derecho Procesal penal guatemalteco**. 4ª edición; Editorial Vile. Guatemala, 2000.

JIMÉNEZ ASENJO, José. **Organización Judicial Española**. (s.e.), Editorial Tirant lo Blanch. España, 1982.

MAIER, Julio y Woischnik Jan. **Las reformas procesales en América Latina**. Editorial Ad- Hoc. Buenos Aires, Argentina, 2000.

MANRIQUE, Erick Fernando. **Derecho Procesal Penal Fundamental**. Editorial Llerena. Guatemala, 1999

MINISTERIO PÚBLICO, **Compilación de Instrucciones Generales 2005**. 2ª. Edición, Editorial Print Graphic. Guatemala, 2009.

MINISTERIO PÚBLICO, **Compilación de Instrucciones Generales 2006**. 2ª. Edición, Editorial Print Graphic. Guatemala, 2009.

MINISTERIO PÚBLICO, **Compilación de Instrucciones Generales 2007**. 2ª. Edición, Editorial Print Graphic. Guatemala, 2009.

MINISTERIO PÚBLICO, **Compilación de Instrucciones Generales 2008**. 2ª. Edición, Editorial Print Graphic. Guatemala, 2009.

MINISTERIO PÚBLICO, **Compilación de Instrucciones Generales 2009**. 2ª. Edición, Editorial Print Graphic. Guatemala, 2009.



MINISTERIO PÚBLICO, **Instrucción general para el fortalecimiento y eficacia de la persecución penal en la fiscalía distrital de Quetzaltenango**. 1ª. Edición, (s.e.), Guatemala, 2008.

MONTESQUIEU, Carlos Luís de Secondat. **Del espíritu de las leyes**. (s.e.), Editorial Tecno. España, 2003.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 1ª edición electrónica, (s.E.) España, 1999.

ROXIN, Clauss. **Posición jurídica y tareas futuras del Ministerio Público**. Editorial Ad Hoc. España, 2000.

RUSCONI, Maximiliano. **Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: Algunas reflexiones**. Editoriaol Pena y Estado. Buenos Aires, Argentina, 1998

SILVA SILVA, Jorge Alberto. **Derecho procesal penal**. Editorial Melo S.A. México, 2001.

SOZA BARRIOS, Sergio Agustín, **el Ministerio Público y el Sistema Acusatorio**. Editorial OEA. Guatemala, 1997.

STERN, Vera. **Un pecado contra el futuro: el encarcelamiento en el mundo**. Editorial Northeastern University Pess. Boston, Estados Unidos, 2001.

United States Agency for International Development (USAID), **La evaluación de la reforma procesal penal**. Fondo Justicia y Sociedad Fundación Esquel-USAID, Quito, Ecuador, 2003.



VALENZUELA, Wilfredo. **El nuevo proceso penal.** (s.e.), Editorial Oscar de León Palacios. Guatemala, 2001.

VILLALTA, Ludwin. **Ministerio Público de Guatemala.** (s.e.), (s.e), Guatemala, 2008.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 17-73, 1973.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.

Código Procesal Penal y sus reformas. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 51-92, 1992.

Ley Orgánica del Ministerio Público. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 52-94, 1994.