



¡Marcando el rumbo!

El Ministerio Público y la Fiscalía de Delitos contra la Vida

**Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social
y de Seguridad 2011-2021**

Guatemala, abril de 2015

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN

Este documento se realizó gracias al apoyo financiero del proyecto Mejoramos Guate y del Centro para la Empresa Privada Internacional -CIPE-

Este documento forma parte de una serie de investigaciones en distintos campos que en conjunto establecen una Agenda de Desarrollo para Guatemala para los próximos años. El mismo servirá como base de discusión para ser retroalimentado y mejorado por expertos y miembros de distintos partidos políticos. Fue preparado por un equipo multidisciplinario de profesionales del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Investigador responsable: Michelle Gutowski.

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| 1. Introducción | 3 |
| 2. Marco legal | 4 |
| 2.1. Antecedentes históricos | 4 |
| 2.2. Fundamento Constitucional | 5 |
| 2.3. Funciones y otras normas específicas | 5 |
| 3. Ubicación institucional | 7 |
| 4. Organización | 9 |
| 4.1. Área de Dirección | 9 |
| 4.1.1. <i>Fiscal General de la República</i> | 9 |
| 4.1.2. <i>Consejo del Ministerio Público</i> | 11 |
| 4.2. Área de Administración | 12 |
| 4.3. Área de Investigación | 13 |
| 4.3.1. <i>Dirección de Investigaciones Criminalísticas –DICRI–</i> | 13 |
| 4.3.2. <i>Unidad de Métodos Especiales de Investigación</i> | 15 |
| 4.4. Área de Fiscalía | 15 |
| 4.4.1. <i>Fiscales de Distrito</i> | 15 |
| 4.4.2. <i>Fiscales de Sección</i> | 16 |
| 4.4.3. <i>Agentes Fiscales</i> | 16 |
| 4.4.4. <i>Auxiliares Fiscales</i> | 16 |
| 5. El Modelo de Gestión Fiscal o de Trabajo | 18 |
| 5.1. El Modelo Original | 18 |
| 5.2. El Nuevo Modelo de Gestión Fiscal | 20 |
| 6. Recursos Humanos | 24 |
| 6.1. Reclutamiento y Formación | 24 |
| 6.2. Salarios, Bonos de antigüedad y jubilación | 26 |
| 6.3. Control interno | 26 |
| 7. Infraestructura y cobertura geográfica | 29 |
| 7.1. Fiscalías Distritales y Municipales | 29 |
| 7.2. Fiscalías de Sección | 29 |
| 8. Recursos financieros | 31 |
| 8.1. Programas | 32 |
| 8.2. Ejecución Presupuestaria | 32 |
| 8.3. Objeto Gasto | 33 |
| 9. La Investigación de los Delitos contra la Vida | 33 |
| 9.1. Instituciones relacionadas | 33 |
| 9.2. La Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida | 37 |
| 9.3. Proceso institucional para enfrentar los delitos contra la vida | 39 |
| 9.4. Presupuesto de la Fiscalía de Delitos contra la Vida | 43 |
| 10. Conclusiones | 44 |
| 11. Recomendaciones | 45 |
| ANEXOS | 47 |
| BIBLIOGRAFÍA | 49 |

1. Introducción

El Ministerio Público se regula como el ente encargado de velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y de la función de la acción penal pública. Además de ser el ente acusador, también tiene a su cargo la dirección de la investigación y la aportación de pruebas que sirvan eventualmente para convencer al tribunal de la culpabilidad del imputado. De esta cuenta, la labor que el mismo realiza durante la etapa de investigación es trascendental para establecer la culpabilidad o no de una persona.

La Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas es la dependencia del Ministerio Público encargada de esclarecer los casos de delitos cometidos en contra de la vida y la integridad de las personas, principalmente casos de homicidio y todas sus formas. El buen desempeño de esta fiscalía es fundamental, sobre todo en un país como Guatemala en el que tan solo en el año 2014, fallecieron por muerte violenta 4,998 personas, según datos de la Policía Nacional Civil. En ese periodo la fiscalía en mención logró 540 sentencias. Estos datos reflejan la necesidad de profundizar la materia, con el objeto de comprender y establecer la forma de funcionamiento de dicha dependencia, su organización y sus principales desafíos.

El presente trabajo tiene como objeto hacer un diagnóstico general del Ministerio Público y en la función de investigación criminal que el mismo hace, especialmente, en la Fiscalía de Delitos contra la Vida. El documento está estructurado de la siguiente manera: en la primera parte se determina el marco legal, la organización interna y las funciones que tiene asignadas; en la segunda parte se analiza el modelo de gestión fiscal, el recurso humano, la infraestructura y su presupuesto. A continuación se centra la investigación en la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas, su organización, sus procesos y presupuesto, poniendo especial atención en la forma en la que la misma realiza la investigación de los delitos contra la vida. Por último se establecen una serie de conclusiones y recomendaciones para mejorar las falencias institucionales identificadas en el trabajo.

El objetivo es dar al lector un acercamiento a la institución, para lograr una mayor comprensión sobre su situación actual, así como del papel fundamental que el mismo posee dentro del proceso penal. Asimismo se busca analizar la forma en la que funciona la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida, específicamente en la labor de dirección de la investigación criminal. Se desea que el análisis que se realiza, así como las conclusiones y recomendaciones que se presentan puedan constituir un aporte en el proceso de mejora del Ministerio Público y con ello, en el sistema de justicia del país.

2. Marco legal

2.1. Antecedentes históricos

Los orígenes del Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación parten de una sola institución. El primer antecedente se remonta a 1921 cuando se institucionalizó el Ministerio Público¹ como una dependencia de la Secretaría de Estado dentro del despacho de Gobernación y Justicia y se designó como autoridad superior a un Procurador General de la Nación.

Conforme al artículo 1 del Decreto de su creación, las funciones principales del Ministerio Público incluían atribuciones que hoy en día son propias de la Procuraduría General de la Nación. El Procurador General y Jefe del Ministerio Público era electo por la Asamblea Nacional Legislativa, por un periodo de cuatro años.² En este aspecto, la ley concebía la autonomía del Ministerio Público al preceptuar que su elección fuera realizada por el Organismo Legislativo.

Las circunstancias político-jurídicas cambiaron en el país cuando en 1926, se reformó la Ley del Ministerio Público³. Dentro de los cambios institucionales que se realizaron, se eliminó la concepción de autonomía del Ministerio Público y el mismo quedó sujeto a potestad del Organismo Ejecutivo.

Fue hasta 1948 que se retornó al concepto de la autonomía institucional del Ministerio Público, mediante el Decreto 512 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Ministerio Público, que estableció en su artículo segundo lo siguiente: *“Las funciones del Ministerio Público son autónomas, salvo en los casos que, conforme a la ley, deba atender instrucciones especiales.”*

Más adelante, en el texto de la Constitución de 1965, se estableció que las funciones del Ministerio Público serían ejercidas por el Procurador General de la Nación, cuyo nombramiento estaba a cargo del Presidente de la República, señalando los requisitos para ejercer el cargo y funciones principales.

Esta regulación continuó así en la Constitución actual de 1985, en donde se estipularon dos funciones primordiales para la institución: velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y ejercer la representación del Estado.

Fue hasta 1993, a través de la reforma constitucional realizada en Guatemala que la institución de Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación se separaron en dos instituciones distintas.⁴ Por un lado, se instituyó la Procuraduría General de la Nación, como

¹ Institucionalizado mediante el Decreto No.1125, Ley del Ministerio Público, emitido por la Asamblea Legislativa el 30 de mayo de 1921.

² Art. 3. Decreto No. 1125, Ley del Ministerio Público. Asamblea Legislativa, 30 de mayo de 1921.

³ Por medio del Decreto 924.

⁴ La reforma constitucional se llevó a cabo como consecuencia de la consulta popular realizada el 25 de mayo de 1993.

la encargada de la representación del Estado y de brindar asesoría y consultoría a órganos y entidades del Estado; y al Ministerio Público como la institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país⁵.

2.2. Fundamento Constitucional

El Ministerio Público está regulado en el Artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual se establece que *“es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica (...)”*.

Si bien el artículo que la Constitución dedica a regular actualmente el tema del Ministerio Público se limita a establecer como un único fin principal de la institución el velar por el cumplimiento de las leyes del país, del texto del mismo artículo se establece que tiene además a su cargo otras dos importantes actividades: por una parte, su naturaleza es la de ser una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas. Además, tiene participación obligada en el trámite de todos los amparos e inconstitucionalidades.

2.3. Funciones y otras normas específicas

La Ley Orgánica del Ministerio Público fue aprobada en 1994. En ella se establecen las bases y reglas de su funcionamiento, definiéndola como una institución con funciones autónomas, que promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública, además de velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

Sus funciones son las siguientes⁶:

- Investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales, según las facultades que le confieren la Constitución, las leyes de la República, y los Tratados y Convenios Internacionales.
- Ejercer la acción civil en los casos previstos por la ley y asesorar a quien pretenda querellarse por delitos de acción privada, de conformidad con lo que establece el Código Procesal Penal⁷.

⁵ Arts. 251 y 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁶ Art. 2 Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto 40-94 del Congreso de la República.

⁷ El Código Procesal Penal determina y delimita la participación del Ministerio Público y los particulares según la trascendencia del delito, el interés social y los derechos de las personas involucradas de acuerdo a la gravedad de los delitos de la siguiente manera: 1) Delitos de Acción Pública: el Estado de oficio debe, al conocer por cualquier medio un hecho delictivo de acción pública, promover y ejercitar la acción penal por medio del Ministerio Público. 2) Delitos de acción pública, previa instancia particular: el Ministerio Público requiere como condición previa para perseguir estos delitos, que la víctima directa del delito, el agraviado o su representante lo denuncie o ponga en conocimiento de la autoridad competente por cualquier medio; y 3) Delitos de Acción Privada: la persecución penal procede sólo mediante querrela planteada por la víctima o su representante, reduciéndose la participación del Ministerio Público a los casos en los que se requiera su apoyo para identificar al imputado o practicar alguna prueba.

- Dirigir a la policía y demás cuerpos de seguridad del Estado en la investigación de hechos delictivos.
- Preservar el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, efectuando las diligencias necesarias ante los tribunales de justicia.

Además de estas funciones, la ley orgánica asigna funciones específicas para cada una de las diferentes jerarquías de la institución, delimitando e individualizando las funciones, las áreas de trabajo y responsabilidad de los distintos miembros de la carrera fiscal, funciones que a su vez se distinguen de las del resto de personal no fiscal del Ministerio Público, como secretarios u oficiales.

Existen una serie de instrumentos normativos que determinan la actuación del Ministerio Público, dentro de ellos destacan los siguientes:

- Código Penal, Decreto No. 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.
- Código Procesal Penal, Decreto No. 51-92 del Congreso de la República de Guatemala.
- Manual de Organización del Ministerio Público, Acuerdo No. 11-95 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Manual de Clasificación de Puestos del Ministerio Público, Acuerdo No. 11-95 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Reglamento del Consejo del Ministerio Público, Acuerdo No. 1-96 y sus reformas.
- Reglamento de distribución de casos para las Fiscalías de Sección. Acuerdo No. 69-96 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Reglamento de la Carrera del Ministerio Público, Acuerdo No. 3-96 del Consejo del Ministerio Público y sus reformas.
- Reglamento interior de trabajo del Ministerio Público, Acuerdo No. 2-98 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público.
- Pacto colectivo de condiciones de trabajo entre el Ministerio Público y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio Público de la República de Guatemala, Resolución del Ministerio de Trabajo y Previsión Social No. 183-2006.
- Reglamento de organización y funcionamiento del área administrativa del Ministerio Público, Acuerdo No. 12-2007 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público y sus reformas.

El Ministerio Público, a través de su Fiscal General, puede emitir Acuerdos para regular lo relativo a su funcionamiento y organización interna.

3. Ubicación institucional

Desde mediados de la década de los ochenta se emprendieron en Latinoamérica una serie de reformas al sistema procesal penal⁸, junto con la producción de modificaciones muy relevantes en la estructura del proceso tradicional en la región. Las mismas tuvieron un impacto profundo en la reconfiguración del Ministerio Público del país.

De todo ello, una de las áreas que ha sido objeto de debate en la región a partir de dichas reformas ha sido el tema de la denominada “ubicación institucional” del Ministerio Público, es decir, la posición o filiación que debiera tener la institución en el marco de la organización tradicional del Estado. El debate gira en torno a ubicar al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, del Judicial o como un ente autónomo.

En el ámbito regional son dos los modelos de autonomía del Ministerio Público que se utilizan para determinar la ubicación institucional⁹: en primer lugar, el modelo que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes tradicionales del Estado, opción seguida por la mayoría de países de la región, entre estos: Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Chile, Honduras, Perú, Venezuela y Guatemala. En segundo lugar, el modelo que regula a la institución como un organismo insertado dentro del Poder Judicial pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia y Paraguay. En la Tabla 1 se muestra un resumen de la ubicación institucional del Ministerio Público en algunos países de América Latina.

Tabla 1. Ubicación institucional del Ministerio Público en América Latina

| País | Ubicación Institucional | Fuente de la reforma |
|------------------|------------------------------|---|
| Argentina | Órgano Extrapoder o Autónomo | Reforma Constitucional de 1994 y Ley Orgánica del Ministerio Público No. 24.949 de 1998 |
| Bolivia | Órgano Extrapoder o Autónomo | Constitución Política y Ley Orgánica del Ministerio Público No. 24.468 de 1993 |

⁸ Según el derecho penal, un sistema procesal es la forma de enjuiciamiento penal que a lo largo de la historia se ha venido desarrollando conforme a distintas teorías y métodos. Así, un proceso penal puede descansar en alguno de estos tres sistemas procesales: 1) Sistema Acusatorio: las funciones de acusación, defensa y decisión se encuentran claramente diferenciada y atribuida a diferentes entes. 2) Sistema Inquisitivo: la concentración de funciones de acusación, defensa y decisión están a cargo de la misma persona: el juez. 3) Sistema Mixto: es una mezcla de los dos sistemas anteriores, se divide en dos etapas el proceso. Históricamente, la mayoría de países de América Latina estuvieron marcados por la influencia del modelo inquisitivo heredado por la Colonia. A partir de la década de las reformas ocurridas en los años '70 en Europa sustentaron en América Latina la idea de reformar el sistema procesal penal en la región. La idea principal de las reformas procesales ocurridas consistían en emprender una reforma estructural a la justicia penal, pasando de un sistema de corte inquisitivo a un sistema acusatorio e impulsando la idea de un ente específico encargado de la persecución penal, como el Ministerio Público, así como la incorporación de una serie de derechos fundamentales para el imputado.

⁹ Duce, Mauricio (2002), “¿Qué significa un Ministerio Público autónomo? Problemas y Perspectivas en el caso chileno”, pág. 9.

| | | |
|--------------------|--|--|
| Colombia | Afiliación a la Rama Judicial pero con autonomía funcional | Constitución Política y Ley Orgánica del Ministerio Público No. 1.469 de 1993 |
| Costa Rica | Órgano Extrapoder o Autónomo | Ley Orgánica del Ministerio Público No. 7.442 de 1994 |
| Chile | Órgano Extrapoder o Autónomo | Reforma Constitucional de 1997 y Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público No. 19.640 de 1999 |
| Ecuador | Órgano Extrapoder o Autónomo | Constitución de 1998 y Ley Orgánica del Ministerio Público No. 2000-19 de 2000 |
| El Salvador | Órgano Extrapoder o Autónomo | Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 22 de diciembre de 2000 |
| Guatemala | Órgano Extrapoder o Autónomo | Reforma constitucional por Acuerdo Legislativo de 1993 y Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto No. 40-94 de 1994. |
| Honduras | Órgano Extrapoder o Autónomo | Ley del Ministerio Público, Decreto No. 228-93 de 1993 |
| Paraguay | Afiliación al Poder Judicial pero con autonomía funcional | Constitución del Paraguay de 1992, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley No. 1562/00 |
| Venezuela | Órgano Extrapoder o Autónomo | Ley Orgánica del Ministerio Público No. 5262 de 1998. |

Fuente: Duce, Mauricio (2005), "El Ministerio Público en la reforma procesal penal en America Latina: visión general del estado de cambios", págs. 70 y 71.

La opción de configurar el Ministerio Público como un órgano autónomo (ya sea extrapoder o dependiendo del poder judicial, pero con autonomía funcional) es la que ha prevalecido en oposición a otras alternativas como su dependencia del Poder Ejecutivo o Poder Judicial sin autonomía funcional.

El marco constitucional y legal guatemalteco ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, como un órgano que no está subordinado a ninguno de los organismos del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que ejerce sus funciones de persecución penal conforme a lo prescrito en la Constitución Política de la República y las leyes.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ministerio Público establece: *"El Ministerio Público actuará independientemente, por propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado o a*

autoridad alguna(...)". Es así como la ley le otorga autonomía financiera y presupuestaria, como uno de los mecanismos para garantizar la independencia que pregonaba la ley.¹⁰

Pese al otorgamiento de autonomía funcional concedida al Ministerio Público ésta es relativa, ya que al Fiscal General lo elige el Presidente de la República. Si bien éste está limitado en su selección a una nómina elaborada por una Comisión de Postulación¹¹ que escoge seis candidatos, el Presidente tiene la última palabra en cuanto a quien elegir. Asimismo según la Constitución Política de la República, el Presidente puede remover al fiscal "por causa justificada debidamente establecida"¹², debilitando así, en la práctica, la autonomía pretendida para la institución en el momento de su creación.

4. Organización

El Ministerio Público es una institución organizada jerárquicamente. El Fiscal General es el Jefe del Ministerio Público, le siguen los fiscales de distrito y de sección, los agentes fiscales y los auxiliares fiscales. Está integrado por los siguientes órganos¹³:

- Fiscal General de la República
- Consejo del Ministerio Público
- Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección
- Agentes Fiscales
- Auxiliares Fiscales

Funcionalmente, la institución se encuentra organizada en cuatro áreas de trabajo: Dirección, Administración, Investigación y Fiscalía. De estas áreas las dos últimas son las que conforman el mayor volumen del trabajo del Ministerio Público dedicado a la persecución criminal. En la Ilustración 1 se muestra el organigrama de las principales áreas.

4.1. Área de Dirección

Está integrada por el Despacho del Fiscal General de la República y el Consejo del Ministerio Público. Es el área encargada de la dirección y coordinación de todas las dependencias de la institución, las cuales dependen jerárquicamente del Fiscal General.

4.1.1. Fiscal General de la República

El Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público es la máxima autoridad de la institución. Por mandato legal es el responsable de hacer efectivas las funciones que la

¹⁰ Ésta autonomía fue confirmada por la Corte de Constitucionalidad, al derogar el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94, que permitía al Presidente de la República dictar instrucciones generales al Fiscal General.

¹¹ Esta Comisión está integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los Decanos de las Facultades de Derecho de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades del país, los Presidentes de la Junta Directiva y del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

¹² Art. 251. Constitución Política de la República de Guatemala.

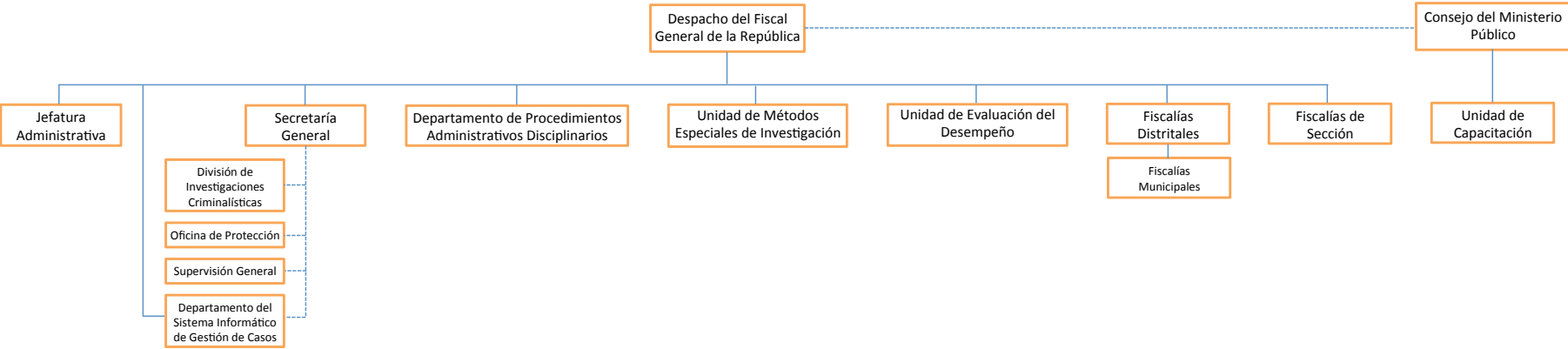
¹³ La Ley Orgánica le asigna el nombre de "órganos" a los integrantes del Ministerio Público.

Constitución Política de la República, la Ley Orgánica del Ministerio Público y otras disposiciones legales de naturaleza penal le asignan al Ministerio Público.

La Constitución Política establece los requisitos para optar al cargo, éstos son: ser abogado colegiado y tener las mismas calidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.¹⁴

El Fiscal General es electo para un periodo de cuatro años¹⁵ y le corresponden las mismas preeminencias e inmunidades que a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es decir, que éste goza del derecho de antejuicio. Actualmente, la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público es la Licenciada Thelma Esperanza Aldana Hernández, quien está al frente de la institución desde el 17 de mayo de 2014.

Ilustración 1. Estructura funcional de las principales áreas del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con base a información obtenida de la página web del MP: www.mp.gob.gt.

¹⁴ Para ser Magistrado se requiere: ser guatemalteco de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, ser mayor de cuarenta años y haber desempeñado un periodo completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los tribunales colegiados con la misma calidad, o bien, haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años.

¹⁵ El Fiscal General puede ser reelecto, para ello debe volver a postularse y seguir el trámite ordinario de elección de Fiscal General.

Tabla 2. Fiscales Generales y Jefes del Ministerio Público

| Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público | Periodo |
|--|--|
| Ramés Cuestas Gómez | 15 de mayo de 1994 - 14 de marzo de 1996 (1 año 10 meses) |
| Héctor Hugo Pérez Aguilera* | 15 de marzo de 1996 - 14 de mayo de 1998 (2 años 2 meses) |
| Adolfo González Rodas | 15 de mayo de 1998 - 17 de mayo de 2002 (2 años) |
| Carlos David de León Argueta | 18 de mayo de 2002 - 25 de febrero de 2004 (1 año 9 meses) |
| Juan Luis Florido Solís | 26 de febrero de 2004 - 30 de julio de 2008 (4 años 4 meses) |
| Jose Amílcar Velásquez Zárate | 31 de julio de 2008 - 14 de mayo de 2010 (1 año 10 meses) |
| María Encarnación Mejía García de Contreras* | 15 de mayo de 2010 - 25 de mayo de 2010 (10 días) |
| Conrado Arnulfo Reyes Sagastume | 25 de mayo de 2010 - 10 de junio de 2010 (15 días) |
| María Encarnación Mejía García de Contreras* | 11 de junio de 2010 - 9 de diciembre de 2010 (6 meses) |
| Claudia Paz y Paz Bailey | 9 de diciembre de 2010 - 16 de mayo de 2014 (3 años 5 meses) |
| Thelma Esperanza Aldana Hernández | 17 de mayo de 2014 - a la fecha (11 meses a abril) |

**cargo ocupado de forma interina.*

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio Público.

Desde 1993 el Ministerio Público ha tenido 11 Fiscales Generales. Esto significa que el tiempo promedio de mandato de cada fiscal ha sido menor a dos años, distante al establecido en la Constitución que regula 4 años. Únicamente 2 Fiscales Generales han cumplido con el término de su mandato. Por otra parte, es de aclarar que algunos de los Fiscales mencionados en la tabla anterior han sido designados interinamente.

En nuestro sistema, el periodo de elección de Fiscal General no coincide con el de elección del Presidente del país. Por esta razón, algunas veces al llegar al poder un Presidente nuevo, ha removido al Fiscal General designado por el presidente anterior.

Se denota que en la práctica no se ha cumplido con el espíritu de la ley, ya que al crearse el cargo del Fiscal General de la República para un periodo de 4 años y establecer que dicho periodo no coincidiera con presidencial, se pretendía dotar de mayor estabilidad y continuidad en el mando de la institución. Este incumplimiento podría ocasionar cierto grado de debilidad institucional cuando se interrumpe el periodo para el cual el Fiscal General fue designado.

4.1.2. Consejo del Ministerio Público

El Consejo del Ministerio Público es el órgano que tiene a su cargo funciones de asesoría y de control de las instituciones y sanciones impartidas por el Fiscal General. Está integrado por:

- El Fiscal General de la República, quien lo preside.
- Tres fiscales electos en asamblea general de fiscales, de entre los fiscales distritales, de sección y agentes fiscales.
- Tres miembros electos por el Organismo Legislativo.

Según el artículo 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público el Consejo debe reunirse una vez al mes. Asimismo, lo deben hacer extraordinariamente cuando por lo menos tres de sus miembros así lo soliciten.

A este órgano le atribuye la ley las siguientes funciones:¹⁶ proponer al Fiscal General el nombramiento de los fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales; acordar a propuesta del Fiscal General la división del territorio nacional, para la determinación de la sede de las Fiscalías de Distrito y asesorar al Fiscal General cuando él lo requiera. Se le confiere al Consejo también la facultad de resolver los recursos de apelación interpuestos por personal de la institución en contra de procedimientos disciplinarios.

Cabe mencionar que, en su regulación original, el Consejo tenía dentro de sus funciones: *“Ratificar, modificar o dejar sin efecto las instrucciones generales o especiales dictadas por el Fiscal General, cuando ellas fueren objetadas conforme el procedimiento previsto en esta ley...”*. Esta función estipulada en el numeral segundo del artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, fue declarada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad¹⁷ por considerar que dicha disposición *“viola la autonomía y la superioridad jerárquica que el artículo 251 confiere al Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.”*¹⁸ El máximo tribunal constitucional dictaminó que los Consejos consultivos de los órganos administrativos tienen funciones de asesoramiento, investigación y apoyo técnico y científico, sin que sus dictámenes o resoluciones sean vinculantes.

A pesar de las facultades que le fueron removidas, el Consejo juega un papel determinante a la hora de “equilibrar” la estructura jerárquica de la institución, ya que su composición permite, además de tener representantes electos por el Congreso de la República, tener fiscales electos en asamblea de fiscales, en donde las jerarquías se diluyen y todos tienen igual representación, esto es, un voto cada fiscal de distrito, de sección, agente fiscal y auxiliar fiscal.

Esta composición es criticada por algunos al considerar que “el Consejo muchas veces únicamente obstaculiza los procesos de decisión del Fiscal General, impidiéndole la toma de decisiones, sirve más como un ente de apelación en donde se revisan las decisiones de la máxima autoridad.”¹⁹

4.2. Área de Administración

El área de administración es el área encargada de las funciones de dirección y administración de la institución. Está integrada por distintas dependencias administrativas, siendo estas Secretarías, Direcciones, Unidades y Departamentos.²⁰

¹⁶ Art. 18. Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto 40-94 del Congreso de la República.

¹⁷ Expediente 2523-202 de fecha 1 de febrero de 2011. Corte de Constitucionalidad.

¹⁸ Expediente 2523-2010 de fecha 1 de febrero de 2011. Corte de Constitucionalidad.

¹⁹ Según entrevista con asesor de la ex Fiscal General. Marzo de 2015.

²⁰ Actualmente se conforma de: Secretaría General, Secretaría Privada de Asuntos Estratégicos, Secretaría de Asuntos Internacionales y Cooperación, Secretaría de Política Criminal, Jefatura Administrativa, Dirección Administrativa, Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Análisis y Planificación, Dirección Financiera, Asesoría del Sistema de Gestión de la

Está conformado además por las siguientes dependencias de apoyo:

- Oficina de Protección
- Unidad Especializada de Asuntos Internacionales

4.3. Área de Investigación

De acuerdo a la Constitución Política, el Código Procesal Penal y la Ley Orgánica del Ministerio Público, una de las funciones principales del Ministerio Público es la investigación de los delitos. Éste debe actuar en la etapa de investigación a través de sus fiscales de distrito, de sección, agentes fiscales y auxiliares fiscales de cualquier categoría, quienes podrán asistir a los actos jurisdiccionales relacionados con la investigación a su cargo, así como las diligencias de cualquier naturaleza que tiendan a la averiguación de la verdad.

El Ministerio Público tiene como auxiliares en la investigación a los funcionarios y agentes de la Policía Nacional Civil, quienes están subordinados y deben ejecutar sus órdenes. El personal policial que auxilia en la investigación pertenece a la División Especializada en Investigación Criminal –DEIC– de la Policía Nacional Civil.

En el ejercicio de su función, el Ministerio Público goza de amplios poderes y facultades. De hecho, todos los poderes que otorga el Código Procesal Penal pueden ser ejercidos por el fiscal, salvo que la ley lo otorgue a otro órgano.²¹

Sin embargo, el Ministerio Público no tiene una función unilateral de persecución. A diferencia del querellante, cuyo objetivo es lograr la condena del imputado, el fiscal ha de ser objetivo. Deberá preservar el estado de derecho y respeto a los derechos humanos, lo que implica que también tendrá que formular requerimientos, solicitudes y practicar pruebas a favor del imputado²². Esto significa que, en realidad, está obligado tanto a proteger al acusado como a actuar en contra de él, observando siempre la objetividad en su función.

El área de investigación del Ministerio Público está integrada por las siguientes dependencias:

4.3.1. Dirección de Investigaciones Criminalísticas –DICRI–

Esta Dirección está regulada en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Ministerio Público en donde se establece que la Dirección de Investigaciones Criminalísticas es la dependencia estratégica de carácter ejecutivo encargada de planificar, controlar y ejecutar la investigación operativa, la recolección de evidencias y otros medios de convicción que coadyuven al esclarecimiento de los hechos delictivos que investigan las fiscalías del Ministerio Público.

Calidad, Supervisión General, Coordinación del Sistema Informático Integrado, Departamento de Cooperación, Departamento de Procedimientos Administrativos, Departamentos Jurídico, Departamento de Seguridad, Unidad de Evaluación del Desempeño, y Unidad de Auditoría Interna.

²¹ Artículo 110 del Decreto 51-92 del Congreso de la República. Código Procesal Penal.

²² Ministerio Público (2001), “Manual del Fiscal”, pág. 231.

Para el ejercicio de sus funciones, la DICRI depende funcional y administrativamente del Despacho del Fiscal General de la República y tiene competencia para conocer casos a nivel nacional, debiendo actuar siempre bajo la dirección de los fiscales encargados del caso.

Si bien esta Dirección fue creada con el objeto de analizar y estudiar las pruebas y otros elementos de convicción, en la práctica su labor se suscribe casi exclusivamente a la recolección de evidencia y embalaje en la escena del crimen.

Actualmente, la DICRI cuenta con 430 personas, el 15% de ellas está a cargo de labores administrativas y el resto realiza labores de investigación. Estos últimos se detallan en la Tabla 3. Por otra parte, en la Tabla 4 se muestra el personal encargado de la investigación criminal en Guatemala en las distintas instituciones a cargo.

Tabla 3. Plazas y salarios de la DICRI

| Puesto | Plazas | Salario |
|---|--------|------------------------------|
| Profesional en investigación de grafotecnia | 1 | Q. 11,845.90 |
| Profesional en investigaciones criminalísticas I y II | 3 | Q. 10-444.72 – Q. 12, 361.36 |
| Técnico en investigaciones criminalísticas I, II, III, IV y V | 287 | Q. 4,779.17 – Q. 9,362.98 |
| Técnico en escena del crimen | 74 | Q. 4,779.17 |

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio Público.

Tabla 4. Personal encargado de la investigación criminal en Guatemala²³

| Tipo | Institución | Cantidad |
|--|--------------|--------------|
| Investigadores de la DICRI | MP | 365 |
| Investigadores de la DEIC (de la PNC) | PNC | 1,504 |
| Investigadores de la Unidad de Métodos Especiales (del MP) | MP | 29 |
| Total | Total | 1,898 |

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por ministerio Público y Policía Nacional Civil.

Del dato anterior se concluye, que Guatemala cuenta con 1 investigador por cada 8,500 habitantes. Midiendo la carga de trabajo por investigador al dividir el número de delitos denunciados durante un año entre el número de investigadores, tanto policiales como de DICRI, se puede determinar que el número de casos promedio por investigador es de 175 al

²³ Se ha excluido de esta tabla a la Dirección General de Investigación Criminal –DIGICRI– del Ministerio de Gobernación. Según la Memoria de Labores del año 2014 del MINGOB, esta dirección todavía no cuenta con investigadores que trabajen la investigación de casos criminales.

año, esto es, 14.6 casos al mes, sin hacer distinción entre casos graves y leves.²⁴ Este indicador ha mejorado respecto a 2007, cuando era 25 casos al mes por investigador (Monterroso, 2007: 88 y 138).

Según estándares internacionales un investigador no debería hacerse cargo de más de 9 casos al mes. Aún así, los países latinoamericanos con altos índices de efectividad presentan tasas de 14 o 15 nuevos casos al mes.²⁵

4.3.2. Unidad de Métodos Especiales de Investigación

Es la dependencia encargada de coordinar y controlar la aplicación de los métodos especiales de investigación previstos en la Ley contra la Delincuencia Organizada²⁶ por parte del Ministerio Público; así como asesorar y acompañar a los agentes fiscales en lo relativo al análisis, solicitud, preparación y ejecución de los mismos.

Actualmente, dicha unidad está conformada por 29 personas así:

- 1 Fiscal de sección
- 1 Agente fiscal encargado del área de interceptación de comunicaciones
- 1 Coordinador de sistemas y comunicaciones
- 7 Analistas técnicos
- 7 Agentes fiscales
- 1 Auxiliar Fiscal I
- 2 Analistas de sistemas
- 1 Asistente ejecutivo
- 6 Oficiales de fiscalía
- 2 Conductores de vehículos

4.4. Área de Fiscalía

El Ministerio Público organiza el conocimiento de sus casos en dos tipos de Fiscalías: Fiscalías de Distrito y Fiscalías de Sección. Jerárquicamente ambas se encuentran en el mismo rango; las primeras están organizadas geográficamente para conocer sobre los casos que le corresponden atendiendo al territorio que cubre la Fiscalía y las segundas, están organizadas para atender los casos que le corresponden, atendiendo la materia específica del delito del cual se trate.

4.4.1. Fiscales de Distrito

Los fiscales de distrito son los jefes del Ministerio Público en los departamentos o regiones que les fueron encomendadas. La Ley Orgánica los responsabiliza del buen funcionamiento de la institución en su área o región y les encarga el ejercicio de la acción penal pública, así

²⁴ Según el Ministerio Público en el año 2014 recibió 363,126 denuncias.

²⁵ Monterroso, Javier (2007), "Investigación Criminal. Estudio comparativo y propuesta de un modelo de Policía de Investigación en Guatemala", págs. 88 y 138.

²⁶ El Decreto 21-2006 del Congreso de la República, Ley contra la Delincuencia Organizada establece como métodos especiales de investigación los siguientes: operaciones encubiertas, entregas vigiladas e interceptaciones telefónicas y de otros medios de comunicación.

como la privada cuando proceda de conformidad con la ley. Se exceptúan del conocimiento de estos fiscales, aquellos delitos que por razón de la materia o del procedimiento correspondan a las Fiscalías de Sección.

4.4.2. Fiscales de Sección

Los fiscales de sección son los jefes de las fiscalías en las diferentes secciones creadas por la ley o por el Consejo del Ministerio Público. Tienen a su cargo el ejercicio de la persecución penal y la acción penal en los casos que deban conocer de acuerdo a la materia.

De acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, los requisitos para ser fiscal de distrito o de sección son los mismos.

4.4.3. Agentes Fiscales

Los agentes fiscales tienen a su cargo la asistencia a los fiscales de distrito o de sección, así como el ejercicio de la acción penal pública y en su caso, la privada. Son los encargados, entre otras cosas, de planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades que realizan los auxiliares fiscales y oficiales de la agencia fiscal a su cargo, de supervisar la correcta aplicación de las medidas de resguardo y evidencia, de dirigir y supervisar la investigación de la Policía Nacional Civil en los casos que le son asignados y de coordinar a los peritos de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas que intervengan en los casos.

4.4.4. Auxiliares Fiscales

Los auxiliares fiscales son los encargados de asistir a los fiscales de distrito, fiscales de sección y agentes fiscales. Tienen como funciones generales la de investigar y actuar durante el procedimiento preparatorio. Pueden firmar las peticiones y actuar en las audiencias que se den en esta fase del procedimiento. Cuando los auxiliares fiscales poseen título de abogado y notario pueden asistir e intervenir en el debate acompañados del agente fiscal.

El personal fiscal que ha laborado en el Ministerio Público en los últimos años y que labora en la actualidad se describe en la Tabla 5, en donde se observa que entre el año 2012 y marzo de 2015 el personal incrementó 29%. Los niveles donde se concentra la mayor cantidad de personal fiscal son en los rangos de auxiliar fiscal I y agente fiscal.

Cabe mencionar que en 1994, con la creación de la institución como ente autónomo, el Ministerio Público contaba con 47 agentes fiscales y fiscales en total²⁷, por lo que se registra un fuerte aumento en la cantidad de personal.

²⁷ Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), "Evaluación del Impacto del nuevo modelo de gestión fiscal del Ministerio Público en Guatemala", pág. 71.

Tabla 5. Personal Fiscal del Ministerio Público

| Personal | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fiscal de distrito metropolitano | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Fiscal de distrito | 23 | 23 | 23 | 24 |
| Fiscal distrital adjunto | 16 | 15 | 18 | 18 |
| Fiscal de sección y fiscales especiales | 16 | 24 | 28 | 37 |
| Fiscal de sección adjunto y jefe de Agencia | 5 | 10 | 17 | 21 |
| Agente fiscal encargado de unidad | 15 | 13 | 15 | 13 |
| Agente fiscal | 294 | 357 | 395 | 423 |
| Auxiliar fiscal I | 1,203 | 1,275 | 1,391 | 1,428 |
| Auxiliar fiscal II | 24 | 38 | 52 | 73 |
| TOTAL | 1,597 | 1,756 | 1,940 | 2,038 |

* Datos al 23 de marzo de 2015.

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Ministerio Público.

Con base en la tabla anterior se puede establecer que el país cuenta al mes de marzo de 2015 con 12.6 fiscales por cada 100 mil habitantes²⁸. Esta cifra que se ha incrementado progresivamente desde la creación de la institución, ubica al Ministerio Público de Guatemala como uno de los que tienen mayor índice de fiscales por cada cien mil habitantes a nivel latinoamericano.²⁹ Si bien estas mediciones constituyen un indicador, no pueden tomarse como un indicador absoluto para medir la efectividad en la persecución penal, ya que el mismo no puede verse de forma aislada y sin tomar en cuenta otros factores, como los índices de violencia de cada país y el flujo de casos por fiscal, entre otros.

Tabla 6. Tasa de Fiscales y tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes³⁰

| País | Fiscales por c/ 100 mil hab. | Homicidios por c/100 mil hab. |
|----------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Guatemala | 12.6 | 31.6 |
| República Dominicana | 9.22 | 29.1 |
| Perú | 8.77 | 9.6 |
| Costa Rica | 8.48 | 8.5 |
| Colombia | 7.93 | 30.8 |
| Nicaragua | 4.58 | 11.3 |

²⁸ Tomando en cuenta el personal fiscal y auxiliar fiscal que suman 2,038 personas, mientras el Instituto Nacional de Estadística –INE– estima una población de 16.18 millones de personas para 2015.

²⁹ En el año 2006, Guatemala contaba con una tasa de 9.6 fiscales por cada 100 mil habitantes y ya se consideraba que poseía una de las mayores tasas de latinoamérica. Ver: Monterroso, Javier (2007), "Investigación Criminal. Estudio comparativo y propuesta de un modelo de Policía de Investigación en Guatemala", págs. 84 y 85.

³⁰ La tasa de fiscales por cada 100 mil habitantes está actualizada al año 2009, comprende fiscales y auxiliares fiscales, el dato para Guatemala está actualizado a 2015. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes está actualizada al año 2012, el dato para Guatemala está actualizado a 2014.

| | | |
|---------|------|------|
| Chile | 3.8 | 3.1 |
| Uruguay | 3.8 | 7.9 |
| Ecuador | 3.03 | 12.4 |
| Panamá | 2.53 | 17.2 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de: 1) Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008-2009, Cuarta Edición, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2009); 2) Global Study on Homicide 2013, United Office on Drugs and Crime (2014); 3) Ministerio Público y 4) Policía Nacional Civil.

5. El Modelo de Gestión Fiscal

5.1. El Modelo Original

Con la implementación de la Ley Orgánica del Ministerio Público en 1994 se sentaron las bases de funcionamiento de la institución, implementándose un modelo de trabajo que estuvo vigente en todo el país hasta el año 2010 y que aún se encuentra vigente en ciertas fiscalías, sobre todo, Fiscalías Distritales.

Según el modelo de trabajo original, las fiscalías están organizadas internamente de la siguiente manera: 1) Oficina de Atención Permanente: que tiene a su cargo la recepción de las denuncias y su repartición equitativa en las agencias fiscales que integran la fiscalía. 2) Agencias fiscales³¹: que son las encargadas de analizar los casos, realizar la investigación, la acusación y el debate.

Estas agencias cuentan con el apoyo administrativo de las Oficinas de Atención a la Víctima, Oficina de Médico Forense, de Protección de Evidencias y la de Investigadores Operativos (ver Ilustración 2).

Según este modelo, la Oficina de Atención Permanente recibe las causas y las reparte a las Agencias Fiscales que conforman la fiscalía, de manera equitativa y sin diferenciar entre la gravedad de las causas o los tipos de delitos.

Este sistema conllevó a que no existieran criterios de diferenciación entre las causas, que no existiera un intercambio de información de los procesos llevados dentro de una misma fiscalía ni que se pudieran otorgar soluciones distintas a los casos, dependiendo de su gravedad, todos factores fundamentales para una persecución penal estratégica.

Según un informe sobre la implementación del nuevo modelo de gestión fiscal³² *“este modelo de organización generaba tantos métodos de trabajo como agencias fiscales*

³¹ Cada agencia fiscal está integrada por un agente fiscal, auxiliar (es) fiscal (es) y un oficial. Al agente fiscal le corresponde la dirección de la investigación, la acusación y el litigio de cada caso penal que le es asignado.

³² Lorenzo, Leticia (2012), “Informe sobre la implementación del nuevo modelo de organización de las fiscalías en Guatemala”, pág. 13.

existieran y, a la vez, al estar dedicadas todas las agencias fiscales a las mismas tareas, se generaban retardos en las respuesta a los usuarios, superposiciones de solicitudes, imposibilidad de cubrir todas las solicitudes por parte de los organismos de apoyo.”

Ilustración 2. Estructura de una Fiscalía del MP según el modelo de gestión original



Fuente: Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), pág. 34.

El Ministerio Público concluyó que las principales deficiencias de este sistema son³³:

- No existe un sistema de trabajo fiscal orientado a abordar la diversidad de conflictos.
- La Oficina de Atención Permanente funciona sin criterios de diferenciación entre las causas (no todos los casos tienen la misma gravedad).
- Se dan un bajo número de salidas alternativas³⁴ al proceso judicial, en comparación a la cantidad de denuncias recibidas.

Según personal fiscal entrevistado³⁵ uno de los principales problemas que presenta este modelo es, que el Agente Fiscal debe participar en todo el proceso de un caso (dirección de

³³ Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), “Evaluación del Impacto del nuevo modelo de gestión fiscal del Ministerio Público en Guatemala”, pág. 35.

³⁴ Las salidas alternativas son soluciones al conflicto que anticipan el término del proceso y evitan que el caso llegue a juicio oral, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para este tipo de casos según el Código Penal Guatemalteco.

³⁵ Entrevistas realizadas en marzo de 2015.

la investigación, acusación, juicio oral), cuando en la práctica se ha comprobado que los niveles de éxito de los casos dependen de las habilidades individuales de los fiscales, algunos son mejores para investigar, otros para litigar.

5.2. El Nuevo Modelo de Gestión Fiscal o de Trabajo

Ante las debilidades identificadas en el modelo de gestión original, en el año 2009 el Fiscal General del Ministerio Público, planteó la idea de una reestructuración de la forma de trabajo de las fiscalías. En base a “los principales lineamientos teóricos a nivel regional y con el apoyo de instituciones y organizaciones”³⁶, se llevó a cabo la reorganización de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango³⁷ como experiencia piloto, reorganización que gradualmente se expandió al resto de fiscalías del país.

Este nuevo modelo, denominado “Nuevo Modelo de Gestión Fiscal” tuvo como objetivo principal incorporar un nuevo concepto de gestión de los procesos y trabajo en equipo de las fiscalías, en base a la diversificación de las soluciones en función de la complejidad de cada caso³⁸.

A diferencia del modelo anterior, en el modelo implementado se establecieron diferentes estructuras operativas que permitieron sistematizar el flujo de casos que ingresan corrientemente a la institución, partiendo de la gravedad de los casos. El modelo parte de la idea de que no todos los casos tienen la misma gravedad, hay casos muy graves, graves y otros que admiten soluciones tempranas de acuerdo a la legislación. A partir de esta premisa se organizan equipos especializados, unos que van a atender esa gran mayoría de casos menos graves que se pueden atender vía conciliación o salidas alternativas. Hay otros equipos que tienen que ocuparse de casos graves y muy graves, que trabajan de la mano con los investigadores policiales y la prueba científica. Asimismo se establece una división entre fiscales especialistas en investigar y otros con experiencia en litigación en audiencias.

En el Nuevo Modelo de Gestión Fiscal, las distintas fiscalías adoptaron el esquema que se muestra en la Ilustración 3. Según Kosovsky (2011:35) citado en Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014: 39), este nuevo modelo arrojó resultados positivos en los primeros años de funcionamiento, pues *“mientras que en el año 2008 la Fiscalía Distrital lograba dar una respuesta al 3.3% de los casos que ingresaban anualmente, en 2010 casi se cuadruplicó la cantidad de salidas efectivas hasta llegar a dar respuestas efectivas al 12.6% de los casos que recibieron.”*

Hasta la fecha, el nuevo modelo de gestión fiscal ha sido implementado en la mayoría de fiscalías del país y en las Fiscalías de Sección que poseen más carga de trabajo, como la Fiscalía de la Mujer, la de Delitos de Narcoactividad y la de Delitos contra la Vida y la

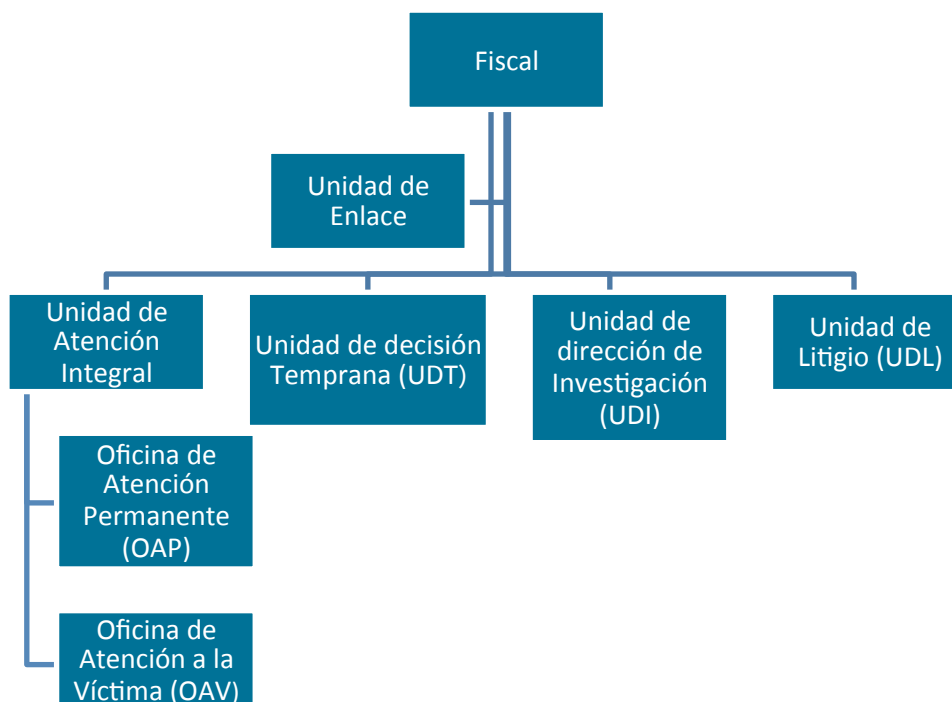
³⁶ Principalmente el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala y la Comunidad Jurídica de Occidente.

³⁷ Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), “Evaluación del Impacto del nuevo modelo de gestión fiscal del Ministerio Público en Guatemala”, pág. 38.

³⁸ *Ibid.*, pág. 50.

Integridad de las Personas. En el año 2013, el 78% de las denuncias que ingresaron al Ministerio Público fueron tramitadas según este modelo de trabajo³⁹.

Ilustración 3. Estructura de una Fiscalía en el Nuevo Modelo de Gestión



Fuente: Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), pág. 51.

Sin embargo, este modelo también ha presentado algunos inconvenientes. Uno de los principales reside en los canales de comunicación entre los fiscales de investigación y los de litigación. Muchas veces éstos últimos no poseen la información necesaria para litigar los casos de la mejor forma posible. La mayoría de los casos que exige un conocimiento detallado sobre el curso que ha tenido la investigación, el cual es indispensable al momento de hacer valer la teoría del caso en la audiencia del juicio. Según personal fiscal entrevistado⁴⁰, se ha intentado mejorar este aspecto a partir de la organización de reuniones informativas conjuntas entre las dos unidades en cuestión (Unidad de Investigación y Unidad de Litigio) para poner en conocimiento la investigación que se ha realizado en cada caso.

Se hace imperativa la necesidad de revisar las relaciones de coordinación entre ambas unidades, al menos en aquellas que requieren un conocimiento acabado sobre detalles de la investigación que pueden ser controvertidos en el juicio, como la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas.

³⁹ Memoria de Labores 2013. Ministerio Público.

⁴⁰ Fiscalía de Delitos contra la Vida. Marzo de 2015.

5.2.1. Dependencias de Apoyo en el Nuevo Modelo

Según el nuevo modelo de gestión fiscal, cada fiscalía cuenta con dependencias de apoyo dentro de su organización. Por mandato de la Ley Orgánica del Ministerio Público todas deben contar con una Oficina de Atención Permanente y una Oficina de Atención a la Víctima⁴¹. Además, las fiscalías cuentan con distintas unidades de apoyo, siendo las principales:

- **Unidad de Atención Integral:** esta dependencia es la primera en entablar contacto con la víctima o el denunciante. Se integra por dos oficinas: la Oficina de Atención a la Víctima -OAV- y la Oficina de Atención Permanente -OAP-. La primera tiene a su cargo la atención primaria del usuario. En ella se recibe, orienta, filtra, desestima, archiva y distribuyen las denuncias verbales, prevenciones policiales, denuncias escritas, querellas y documentos recibidos.⁴² Por su parte la segunda es la encargada de orientar a las víctimas en los servicios que presta el Ministerio Público para su atención integral, brinda asistencia médica, social y psicológica en los casos que ameriten.⁴³
- **Unidad de Enlace:** es la dependencia encargada de recopilar, sistematizar, analizar y producir información criminal, en coordinación con la Dirección de Análisis Criminal, en apoyo a las diferentes unidades que conforman la Fiscalía General, con el fin de orientar estratégicamente a la Jefatura en el ejercicio de la persecución penal y de proveer información en casos concretos.⁴⁴
- **Unidad de Decisión Temprana -UDT-:** esta dependencia tiene a su cargo el análisis de los casos remitidos por la OAP, con la finalidad de determinar la aplicación de una de las medidas alternas o discrecionales, así como alguno de los procedimientos especiales.⁴⁵

El valor central de esta oficina reside en que es ésta quien aporta un análisis sobre la complejidad y gravedad de los conflictos, ya que le corresponde evaluar la denuncia y determinar en qué casos es plausible aplicar una medida desjudicializadora que evite avanzar hacia la etapa de juicio oral.

Según información obtenida en diferentes fiscalías del Ministerio Público, no hay una sistematización en cuanto al manejo que se le da a los casos; se ha podido observar que el funcionario que toma la decisión sobre qué causa desestimar es diferente en cada una de las fiscalías. En algunas es un auxiliar fiscal quien exclusivamente se encarga de las desestimaciones, en otras es la OAP.

⁴¹ Ley Orgánica del Ministerio Público, artículos 25 y 27.

⁴² Reglamento de Organización y Funciones de Fiscalías de Distrito, artículo 21.

⁴³ Íbid., artículo 23.

⁴⁴ Acuerdo No. 46-2014 del Ministerio Público, artículo 11.

⁴⁵ Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito, artículo 25.

- **Unidad de Dirección de Investigación –UDI–:** es la dependencia encargada de dirigir las diligencias de investigación estratégica y operativa de los casos asignados, con la finalidad de preparar el caso para el litigio. Se organiza en: área de investigaciones, casos de flagrancia, procesamiento de la escena del crimen y área de fenómeno criminal.⁴⁶

Según información proporcionada por personal del Ministerio Público, cada fiscalía estructura su Unidad de Dirección de Investigación en distintas subunidades, conforme a distintos criterios: la carga de trabajo, la criminalidad local o a necesidades propias para agilizar su gestión.

- **Unidad de Litigio –UL–:** es la dependencia que tiene a su cargo atender las audiencias judiciales durante la etapa preparatoria, intermedia y de juicio, desarrollando la actividad técnico-jurídica y administrativa para litigar con eficacia los procesos ante los órganos jurisdiccionales. Se organiza en: área de audiencias previas al juicio, de juicio y de prueba para el juicio.

Es evidente que la relación de coordinación entre la Unidad de Investigación y la Unidad de Litigio es fundamental para el éxito del proceso, tanto en la investigación como en la litigación. En la audiencia del juicio oral debe haber una interrelación continua entre ambas unidades. Según personal fiscal entrevistado, ésta coordinación representa uno de los principales desafíos de la institución, ya que muchas veces no se cumple con el plazo estipulado en la ley para remitir la causa a la Unidad de Litigio, impidiendo así que la misma cuente con el tiempo y el conocimiento del caso necesario para fundamentar su acusación.

La intervención de la Unidad de Litigio inicia cuando la Unidad de Investigación termina su trabajo de investigación, momento en el cual ésta le traslada el caso para su litigación en audiencia oral. Según el Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito, el traslado de los casos se debe realizar por lo menos con quince días de anticipación a la Unidad de Litigio con el objeto de que dicha unidad formule los actos conclusivos de la investigación.⁴⁷

Es necesario señalar, que según personal fiscal entrevistado, cada fiscalía maneja de distinto modo la coordinación entre ambas unidades, y en pocas ocasiones se cumple con el plazo establecido para la remisión del expediente. Ante esa situación, se emitió la Instrucción General 03-2104 para regular como plan piloto⁴⁸ ajustes al modelo de gestión, específicamente en la coordinación entre la Unidad de Investigación y la Unidad de Litigio. En dicha instrucción se establecen lineamientos de coordinación entre ambas unidades, se establece el plazo de 15 días para que la Unidad de Investigación remita el expediente a la

⁴⁶ Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías de Distrito, artículo 27.

⁴⁷ *Ibid.*, artículo 28.

⁴⁸ El plan piloto comprende: Fiscalía contra el Crimen Organizado, Fiscalía de Delitos de Narcoactividad, Fiscalía de Delitos contra la Vida y Fiscalía de Distrito Metropolitana.

Unidad de Litigio y se determina que el litigador tendrá acceso al expediente desde el inicio de la investigación para su conocimiento, actualización y sugerencias.

Según información proporcionada en la Fiscalía de Delitos contra la Vida, estos ajustes han mejorado sustancialmente la relación entre ambas unidades y ha sido posible cumplir con los plazos y métodos allí establecidos.

6. Recursos Humanos

6.1. Reclutamiento y Formación

La carrera fiscal del Ministerio Público únicamente se encuentra regulada en la Ley Orgánica y en el Reglamento de la Carrera del Ministerio Público.⁴⁹ La institución carece una Ley de Carrera Fiscal que desarrolle un sistema de carrera que permita contar con el mejor personal fiscal, técnico y de apoyo posible.

Dentro de la ley orgánica se regula lo relativo a la carrera de los siguientes puestos:

- Fiscales de Distrito
- Fiscales de Sección
- Auxiliares Fiscales
- Cuerpo de peritos de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas –DICRI–

Los nombramientos para el ingreso y ascenso en los diferentes cargos fiscales se efectúan previo concurso de aspirantes. Para todos los puestos se requiere ser guatemalteco de origen, además de los siguientes requisitos:

Fiscal de Distrito o de Sección: Ser mayor de 35 años, poseer título de abogado, haber ejercido la profesión por cinco años o en su caso, la de juez de primer instancia, agente fiscal o auxiliar fiscal por el mismo periodo de tiempo.

Agente Fiscal: ser mayor de 30 años, poseer título de abogado, haber ejercido la profesión por tres años o en su caso, la de juez de primer instancia o auxiliar fiscal por el mismo periodo de tiempo.⁵⁰

Auxiliar Fiscal: ser abogado colegiado activo.

Para ocupar un cargo en la Dirección de Investigaciones Criminalísticas –DICRI–: poseer título en la disciplina correspondiente y haber ejercido la actividad por más de dos años.

⁴⁹ Artículos del 75 al 81 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto 40-94 del Congreso de la República y Artículos del 1 al 57 del Reglamento de la carrera del Ministerio Público, Acuerdo 3-96 del Consejo del Ministerio Público.

⁵⁰ 3 años.

Cuadro 1. Proceso de Selección de Aspirantes a Plazas Fiscales

1. Se efectúa la convocatoria o concurso.⁵¹
2. Periodo de recepción de solicitudes.
3. Se trasladan solicitudes al Departamento de Recursos Humanos para su verificación.
4. Se envían solicitudes verificadas a la Secretaría del Consejo del Ministerio Público la cual elabora una nómina de los inscritos.
5. El Consejo efectúa una primera selección de los solicitantes de acuerdo a los parámetros establecidos en la ley.⁵²
6. El Consejo elabora la nómina de aspirantes aptos para llevar a cabo el concurso de mérito y oposición, la cual es puesta a disposición de un jurado⁵³.
7. El jurado evalúa los méritos de cada aspirante, debiendo atender a su capacitación y formación, experiencia e idoneidad, ponderando los siguientes aspectos:
 - a. El desempeño previo de puestos fiscales o judiciales.
 - b. El ejercicio liberal en áreas vinculadas a la función.
8. El Jurado sostiene entrevista personal con cada uno de los postulantes.
9. Se realiza examen de oposición⁵⁴ con el fin de medir la aptitud y suficiencia de los candidatos. Éste consta de dos partes:
 - a. Prueba escrita.
 - b. Prueba oral.
10. El Jurado elabora lista de mérito de quienes resultaron seleccionados, estableciendo el orden de prelación dentro de la misma.⁵⁵
11. La lista es publicada tres veces en el término de quince días en el Diario Oficial y en las carteleras de aviso de las diferentes oficinas del Ministerio Público.
12. Dentro del plazo de tres días siguientes al de la última publicación, cualquier persona u organización de personas podrá impugnar la inclusión del candidato en la lista o el orden de prelación de la misma.⁵⁶
13. El Consejo eleva al Fiscal General la propuesta de nombramientos para cubrir los cargos vacantes de la institución conforme la integración y orden de prelación establecido en la lista de mérito.
14. Recibida la propuesta de nombramiento, el Fiscal General la remite al Departamento de Recursos Humanos para que emita el acuerdo respectivo y cite a los candidatos propuestos para notificarles el día y hora en que tomarán posesión

⁵¹ Según la ley, el Consejo del Ministerio Público debe convocar públicamente (se convoca en la página de internet de la institución), al menos una vez al año, para formar la lista de candidatos a diversos cargos de la institución con el fin de cubrir las vacantes existentes. Los candidatos permanecerán en la lista durante dos años.

⁵² Reglamento de la carrera del Ministerio Público, artículo 19.

⁵³ El jurado está compuesto por cinco profesionales propuestos por la Unidad de Capacitación del Ministerio Público y electos de una nómina de diez candidatos por el Consejo del Ministerio Público. Como máximo dos de esos cinco profesionales pueden ejercer cargos en el Ministerio Público o en alguna institución subordinada al mismo.

⁵⁴ Para este examen el punteo total de calificación de los méritos y oposición de cada aspirante se realiza en una escala de uno a cien de acuerdo a las siguientes bases: 1) Méritos: 30 puntos máximo; 2) Prueba de oposición: 70 puntos máximo.

⁵⁵ La calificación mínima que debe reunir el candidato para efectos de su inclusión en la lista de mérito es de 60 puntos.

⁵⁶ La impugnación debe ser presentada a la Secretaría del Ministerio Público explicando los motivos que la determinan, la Secretaría la remitirá al jurado quien debe emitir su resolución al respecto en un plazo de quince días. Contra el mismo no cabe recurso alguno.

- del cargo y presentarán juramento.
15. El Fiscal General, ante el Consejo del Ministerio Público, juramenta en el cargo a los candidatos nombrados.

Fuente: elaboración propia en base a las leyes que regulan la materia.

6.2. Salarios, Bonos de antigüedad y jubilación

Los salarios del personal de dirección y fiscal del Ministerio Público son los siguientes:

Tabla 7. Salarios del Personal Ministerio Público

| Cargo | Salario |
|---|---------------|
| Fiscal General de la República | Q. 47, 944.15 |
| Fiscal de Distrito o Sección | Q. 18,041.42 |
| Fiscal de Distrito o de Sección Adjunto | Q. 16, 301.12 |
| Agente Fiscal Coordinador | Q. 15, 885.20 |
| Agente Fiscal | Q. 13,649.12 |
| Auxiliar Fiscal II | Q. 10,454.77 |
| Auxiliar Fiscal I | Q. 7,591.73 |

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio Público.

Además, el personal del Ministerio Público recibe un bono de antigüedad que equivale al 2% de incremento anual de salario base, a partir del primer año cumplido por parte del empleado. Este incremento es por un máximo de diez años⁵⁷.

En cuanto al sistema de jubilación, la institución no cuenta con una ley específica que regule la materia. Los empleados de la institución tienen la potestad de acogerse voluntariamente al sistema de jubilación de la Ley de Servicio Civil.

6.3. Control interno

La Ley Orgánica del Ministerio Público únicamente desarrolla los lineamientos generales de la carrera, sin entrar a regular específicamente el sistema de ascensos, la descripción de las faltas ni los criterios y formas de evaluación de los fiscales. Esta carencia de una regulación específica puede dar lugar a que en la práctica estas decisiones se tomen de manera discrecional y libre.

6.3.1. Procesos disciplinarios y sanciones

Los procesos disciplinarios dentro del MP funcionan a nivel formal y son realizados por los supervisores (Secretaría General y Unidad de Régimen de Desempeño).⁵⁸ Funciona en base

⁵⁷ Ministerio Público. Información proporcionada por la Unidad de Acceso a la información pública mediante Oficio No. DRH-CLASAL-079-2015. Guatemala, 23 de marzo de 2015.

⁵⁸ Según información proporcionada por personal del Ministerio Público en entrevistas realizadas en marzo de 2015.

a denuncias presentadas en contra del trabajador o por medio de denuncia obligatoria mediante acta levantada por el superior jerárquico del trabajador.⁵⁹

A partir de la denuncia se le confiere audiencia por dos días al trabajador para que se pronuncie y presente las pruebas de descargo. También se le confiere audiencia a la parte interesada y luego se tienen 48 horas para remitir el expediente al superior jerárquico o al Fiscal General (dependiendo del caso). Éste tiene 5 días para resolver y la parte agraviada tiene posteriormente 3 días para apelar. Según el artículo 93 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, este recurso de apelación cabe ante el Consejo del Ministerio Público, y mientras éste no resuelva, la sanción no podrá ser aplicada al trabajador.

En la práctica se puede observar, por una parte, que la institución no cuenta con el poder necesario para desarrollar sus funciones disciplinarias, ni con el personal adecuado para realizar una efectiva supervisión interna y por la otra, que la efectividad de los procesos dependen en última instancia del Consejo del Ministerio Público quien, al no integrarse o no resolver, entorpece el proceso de sanción⁶⁰.

En la ley orgánica de la institución se establece que es el Fiscal General a quien le corresponde imponer las sanciones disciplinarias a los fiscales, funcionarios, auxiliares y empleados de la institución. Las sanciones son las siguientes:

- a) Amonestación verbal,
- b) Amonestación escrita,
- c) Suspensión del cargo o empleo hasta por quince días sin goce de sueldo, y
- d) Remoción del cargo o empleo.

Las sanciones impuestas a su personal de los años 2011-2013 se muestran en la Tabla 8. El 72% de todas las sanciones están pendientes de resolver por el Consejo (entre paréntesis el porcentaje pendiente de resolver respecto al total).

Tabla 8. Sanciones impuestas al personal del Ministerio Público

| Tipo de Sanción | Cantidad | Apelaciones pendientes de resolver por el Consejo |
|-------------------------|------------|---|
| Remociones | 132 | 117 (89%) |
| Suspensiones | 105 | 72 (69%) |
| Amonestaciones escritas | 42 | 16 (38%) |
| Amonestaciones verbales | 14 | 6 (43%) |
| Total | 293 | 211 (72%) |

Fuente: Memoria de Labores del Ministerio Público del 2013, pág. 54.

⁵⁹ Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo del Ministerio Público, artículo 52.

⁶⁰ El Consejo del Ministerio Público estuvo 4 años sin integrarse, este periodo abarcó toda la administración de la Fiscal General Claudia Paz y Paz.

6.3.2. Evaluación del desempeño

La Unidad de Evaluación de desempeño fue implementada en el año 2010 y es la encargada de evaluar el desempeño del personal del Ministerio Público. Está dividida en las siguientes áreas: Tecnología e Información, Jurídica, Atención al Usuario y Conductual Administrativa. En la actualidad esta conformada por 23 personas.⁶¹ La Unidad tiene como objeto evaluar el desempeño individual de los agentes, de las unidades y de las fiscalías.

Según la Evaluación del Nuevo Modelo de Gestión Fiscal, la Unidad de Evaluación del Desempeño, para medir el servicio que presta cada fiscalía o unidad, utiliza dos vías que terminan integrándose con el sistema final de evaluación de desempeño (que presenta resultados anuales). Como primer punto, se reparten boletas numeradas a las diversas fiscalías para que entreguen a los usuarios que acuden a la fiscalías para que voluntariamente llenen la boleta y la dejen en los buzones destinados para el efecto. Como segundo punto, se realizan llamadas telefónicas mediante las cuales se encuesta a los usuarios del MP. Según Memoria de Labores del Ministerio Público 2013, la Unidad de Desempeño, procesó en el año 34,156 boletas completadas por los usuarios y se realizó encuestas telefónicas a 9,479 personas⁶²

Para medir el desempeño del personal fiscal, la Unidad elabora una evaluación anual de cada agente, la cual se desarrolla mediante un formulario automatizado que presenta un cuadro en el que se mide el desempeño e indica la puntuación de cada agente. Esta evaluación se valora sobre 100 puntos e incluye cuatro grandes aspectos: a) productividad (10 puntos), b) eficacia (50 puntos), c) gestión (25 puntos) y d) atención (15 puntos).⁶³ Para la evaluación, la Unidad toma los datos del Sistema Informático de Control de Casos del Ministerio Público –SICOMP- y de la base de datos de Recursos Humanos, en las cuales se detallan datos sobre la actuación de cada agente, por ejemplo, cantidad de solicitudes de acusación, de salidas alternas, de archivo y mediciones sobre cantidad de trabajo realizada por mes.

⁶¹ Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), "Evaluación del Impacto del nuevo modelo de gestión fiscal del Ministerio Público en Guatemala", pág. 62.

⁶² Memoria de Labores del Ministerio Público 2013 (2014), pág. 54.

⁶³ Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014), pág. 108.

7. Infraestructura y cobertura geográfica

El Ministerio Público se encuentra desplegado por todo el territorio nacional, teniendo instaladas Fiscalías Distritales y municipales, así como Fiscalías de Sección.

Tabla 9. Tipo de Fiscalías del Ministerio Público

| Tipo | Cantidad |
|-----------------------|-----------|
| Fiscalías Distritales | 23 |
| Fiscalías Municipales | 33 |
| Fiscalías de Sección | 19 |
| Total | 75 |

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Ministerio Público.

El MP tiene Fiscalías Distritales en todas las cabeceras departamentales del país y adicionalmente tiene presencia en 33 de 338 municipios, lo que representa un 10% de cobertura a nivel municipal.

7.1. Fiscalías Distritales y Municipales

Son las dependencias encargadas de ejercer la persecución penal y la acción penal pública, según el área geográfica que corresponda. Las Fiscalías Distritales corresponden a cada departamento y las municipales a los municipios en los que están establecidas. Las sedes de las fiscalías se localizan en las respectivas cabeceras departamentales y en los municipios.

Se exceptúan del conocimiento de estas fiscalías, aquellos delitos que por razón de la materia son competencia de las Fiscalías de Sección, salvo los casos en que dichas fiscalías reclamen el conocimiento o cuando cuenten con sedes regionales en el ámbito territorial de las Fiscalías Distritales y municipales⁶⁴.

7.2. Fiscalías de Sección

Son las dependencias encargadas de ejercer la persecución y la acción penal, en los casos que le competen en función de la materia. Actualmente existen 19 fiscalías⁶⁵ con competencia a nivel nacional en los delitos asignados a cada una, algunas de ellas también cuentan con sedes municipales y departamentales.

⁶⁴ Ministerio Público (2013) "Organización y funciones del Ministerio Público." Dirección de Análisis y Planificación.

⁶⁵ Las Fiscalías de Sección que funcionan en la actualidad son: Fiscalía de Asuntos Constitucionales y Exhibición Personal, Fiscalía contra la Corrupción, Fiscalía contra el Crimen Organizado, Fiscalía contra el Lavado de Dinero y otros Activos, Fiscalía de Delitos Administrativos, Fiscalía de Delitos contra el Ambiente, Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación, Fiscalía contra la Propiedad Intelectual, Fiscalía de Delitos Contra la Vida y la Integridad de las Personas, Fiscalía de Delitos Económicos, Fiscalía de Delitos de Narcoactividad, Fiscalía de Derechos Humanos, Fiscalía de Ejecución, Fiscalía de la Niñez, Fiscalía de la Mujer, Fiscalía contra las Extorsiones, Fiscalía Liquidadora, Fiscalía Especial contra la Impunidad, Fiscalía de Asuntos Internos.

Las Fiscalías de Sección son las dependencias encargadas de ejercer la persecución y la acción penal, de conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio Público. Éstas son especializadas por conocer los casos en función de la materia, lo cual puede obedecer a:

- Existencia de un procedimiento específico, por ejemplo: menores infractores de la ley penal, representación del Ministerio Público en casos de amparo, inconstitucionalidad de leyes y ejecución de la pena.
- Investigación cualificada: por decisión de política criminal, se pueden formar equipos especializados en la investigación en casos que ameritan una preparación y conocimiento específico, por ejemplo, en casos de lavado de dinero, crimen organizado y delitos contra la vida.

Resulta importante señalar que no existen criterios definidos para la creación de las fiscalías. Si bien éstas se crean por el Fiscal General y el Consejo del Ministerio Público, en la práctica se ha podido observar que no existen lineamientos concretos para la creación de una fiscalía. Según personal de la institución entrevistado, la creación de una Fiscalía de Sección responde más a demandas de sectores o grupos de presión, que a criterios técnicos.

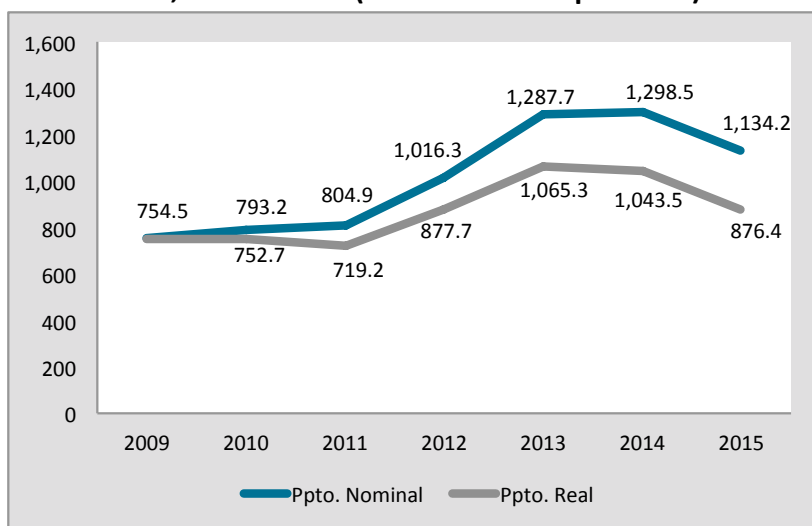
Asimismo, en ocasiones se asignan casos a Fiscalías de Sección que corresponden a Fiscalías Distritales o a otras fiscalías⁶⁶, como por ejemplo, el caso de los asesinatos de mujeres, los cuales en ocasiones en vez de ser asignados a la Fiscalía de Delitos contra la Vida, son asignados a la Fiscalía de la Mujer, tergiversando con ello las funciones propias de cada dependencia.

⁶⁶ Sobre todo en el interior del país.

8. Recursos financieros

El presupuesto vigente del Ministerio Público –MP– para el año 2015 es Q. 1,134.2 millones. Esto representa un incremento de 50.3% en términos nominales en los últimos siete años (2009 a 2015), y 16% en términos reales⁶⁷.

Gráfica 1. Presupuesto vigente nominal y en términos reales MP, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y BANGUAT.

En los años 2012 y 2013 se registraron los mayores incrementos interanuales del presupuesto con 26.3% y 26.7% respectivamente⁶⁸ (ver Tabla 10). La ejecución presupuestaria ha sido inferior al 90% todos los años del periodo analizado y en el año 2013 fue inferior al 70%.

Tabla 10. Presupuesto Vigente y Devengado. MP, 2009 a 2015

| Año | Ppto. Vigente | Ppto. Devengado | Ejecución | Cambio interanual Ppto. Vigente |
|------|---------------|-----------------|-----------|---------------------------------|
| 2009 | 754,547,629 | 677,756,646 | 89.8% | - |
| 2010 | 793,224,302 | 692,307,603 | 87.3% | 5.1% |
| 2011 | 804,936,928 | 700,761,484 | 87.1% | 1.5% |
| 2012 | 1,016,306,488 | 786,796,817 | 77.4% | 26.3% |
| 2013 | 1,287,670,843 | 897,566,303 | 69.7% | 26.7% |

⁶⁷ Suponiendo una inflación esperada de 4% en el 2015.

⁶⁸ En el contexto en el que el presupuesto vigente de ingresos y egresos del estado para esos años incrementó 1.5% y 11.6% respectivamente.

| | | | | |
|-------------|---------------|---------------|-------|--------|
| 2014 | 1,298,454,017 | 1,032,835,047 | 79.5% | 0.8% |
| 2015 | 1,134,160,721 | - | - | -12.7% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

8.1. Programas

En el año 2015, el presupuesto del MP se divide en ocho programas (entre paréntesis, el porcentaje del presupuesto respecto al total):

1. Acción Penal y Pública (42.8%)
2. Actividades Centrales (33.7%)
3. Investigación y Protección (13%)
4. Fiscalía de Sección de la Mujer (7%)
5. Fiscalía de Sección de Menores o de la Niñez (1.1%)
6. Control de la Legalidad (0.9%)
7. Fiscalía de Sección contra la Corrupción (0.8%)
8. Préstamo BID (0.6%)

Entre 2010 y 2012, el presupuesto se dividió en 4 programas: 1) Persecución Penal y Pública, 2) Investigaciones, 3) Proyectos Centrales y 4) Actividades Centrales. En 2009, además se detallaba el programa de Capacitación (ver detalle en Tabla A1 en Anexos).

El programa Investigación y Protección es el que más incrementó su presupuesto en los últimos 7 años (74%), en especial por los incrementos registrados en los años 2013 (17.6%) y 2015 (25.2%). En el periodo 2009-2011 la proporción que representó este programa en relación al presupuesto total del MP fue 11%, en tanto que en el periodo 2012-2014 esta había bajado a 9%. En 2015 la proporción mejora alcanzando el 13% del presupuesto del MP. Esto muestra que el Ministerio Público está fortaleciendo, al menos presupuestariamente, las actividades de investigación. El segundo programa que incrementó más su presupuesto fue Actividades Centrales, y lo hizo en 50% en el periodo analizado, especialmente por los incrementos registrados en los años 2012 (59%) y 2013 (27%) (ver Tabla A2 en Anexo).

8.2. Ejecución Presupuestaria

Los programas de Acción Penal Pública e Investigación y Protección son los que presentan las ejecuciones presupuestarias más altas respecto al presupuesto vigente. La ejecución de estos dos programas fue superior al 90% entre 2009 y 2012. En 2013 y 2014 su ejecución fue en promedio 84%. Por el contrario, Actividades Centrales tuvo una ejecución menor al 60% en los años 2012 y 2013 y en los otros años la ejecución no ha superado el 80%. Llama la atención que al programa Proyectos Centrales se le asignaron Q. 5.7 millones en el año 2009 y se ejecutó solamente el 10% de dicho presupuesto. Los años siguientes entre 2010 y 2015 se le asignó consistentemente la cantidad de Q. 5.1 millones pero su ejecución fue 0%. Al programa Préstamo BID se le asignaron en promedio Q. 10 millones, pero en 2013 la ejecución fue menos del 1% y en 2014 fue 9%.

8.3. Objeto Gasto

Al hacer el análisis de cómo se gasta el presupuesto del MP, se observa que el 77.9% del presupuesto devengado en 2014 se gastó en Servicios Personales, 9.8% en Servicios no Personales, 4.5% en Transferencias Corrientes, 4.7% en Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles y 3.2% en Materiales y Suministros.

Tabla 11. Proporción del Presupuesto Devengado por Objeto de Gasto. MP, 2009 a 2014

| Año | Servicios Personales | Servicios No Personales | Transferencias Corrientes | Propiedad, Planta, Equipo e Intangibles | Materiales y Suministros |
|------|----------------------|-------------------------|---------------------------|---|--------------------------|
| 2009 | 78.1% | 8.8% | 6.9% | 3.5% | 2.8% |
| 2010 | 79.9% | 9.4% | 6.3% | 1.1% | 3.3% |
| 2011 | 79.5% | 9.8% | 6.5% | 0.9% | 3.3% |
| 2012 | 79.7% | 9.3% | 6.0% | 2.1% | 2.9% |
| 2013 | 78.7% | 9.5% | 5.3% | 3.2% | 3.3% |
| 2014 | 77.9% | 9.8% | 4.5% | 4.7% | 3.2% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

9. La Investigación de los Delitos contra la Vida

9.1. Instituciones relacionadas

9.1.1. Organismo Judicial

En el proceso penal, las funciones que competen al Ministerio Público son: la preparación del material físico para que el tribunal pueda juzgar y la promoción de la ejecución de lo juzgado. Hay entonces una relación interinstitucional entre el acusador (Ministerio Público) y el juzgador (Organismo Judicial).

Si bien el proceso penal los vincula, dentro del mismo cada una de las instituciones debe guardar un papel independiente que le es propio para evitar que se pierda la separación funcional. Esta independencia limita al máximo toda posibilidad de coordinación entre las funciones de ambas instituciones, que están relacionadas en el proceso, en una relación que no puede ser de coordinación porque no se trata de una acción común.

Sin embargo, lo que sí puede darse sin comprometer la independencia funcional que por definición constitucional y legal deben tener ambas instituciones, es una coordinación a nivel macro, no en la medida de funciones concretas sino en la medida en que el desarrollo separado e independiente de las mismas contribuye a generar y mantener la seguridad jurídica, como elemento indispensable del estado constitucional de derecho.

El principal esfuerzo en materia de coordinación de políticas realizado entre el Ministerio Público y el Organismo Judicial es la conformación de la Instancia Coordinadora de la

Modernización al Sector Justicia –ICMSJ-⁶⁹ la cual tiene el propósito de modernizar las instituciones, coordinar actividades, establecer prioridades y colaborar para el mejor aprovechamiento de los recursos de los órganos que la integran, estableciendo estrategias, planes, programas y políticas coordinadas para realizar las reformas a dicho sector.

9.1.2. Instituto Nacional de Ciencias Forenses –INACIF-

Tradicionalmente los servicios forenses eran parte del Poder Judicial. Hasta el año 2006 existieron tres servicios forenses formalmente planteados: uno a cargo del Ministerio Público, otro a cargo de la Policía Nacional Civil y otro a cargo del Organismo Judicial. Esta dispersión de laboratorios generó una serie de deficiencias, como duplicidad de actividades, falta de coherencia entre los servicios, ineficiencia o dudosa calidad de los servicios prestados, entre otros.⁷⁰

Desde el año 2001 se planteó la creación de una institución que aglutinara a los distintos laboratorios existentes, idea que se materializó mediante la promulgación de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala –INACIF-, Decreto 32-2006 del Congreso de la República, en el cual se regula: *“El INACIF es una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional y con competencia a nivel nacional. Su función es la de brindar servicios de investigación científica forense, emitir dictámenes periciales, realizar estudios médicos legales y análisis científicos, todos ellos a disposición del sistema de justicia.”*

El INACIF cuenta con laboratorios, equipo, mobiliario, instalaciones y bienes inmuebles⁷¹ que sirven para prestar sus servicios, los cuales están concentrados en dos unidades de trabajo⁷²:

- **Unidad de Medicina Forense:** tiene a su cargo realizar el análisis de los cuerpos de las víctimas y agresores para determinar en ellos lesiones, transferencias y trazas.
- **Unidad de Laboratorios de Criminalística:** tiene a su cargo la realización de las pruebas de que deben realizarse como documentoscopia, balística, toxicología y biología, laboratorio de reconocimiento de voz, entre otras.

Según Garavano, G.; Fandiño, M.; & González, L. (2014: 66), el INACIF ha brindado un valioso aporte, gracias a sus avances tecnológicos, científicos y metodológicos ya que ha logrado aumentar las capacidades del Ministerio Público en la litigación de casos a partir de medios de alta calidad técnica.

9.1.3. Policía Nacional Civil –PNC-

La PNC es la institución dependiente del Ministerio de Gobernación encargada de *“proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes en el libre ejercicio de*

⁶⁹ Integrada por Organismo Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Gobernación.

⁷⁰ Monterroso, Javier (2007), “Investigación Criminal. Estudio comparativo y propuesta de un modelo de Policía de Investigación en Guatemala”, pág. 48.

⁷¹ Artículo 26 de la Ley Orgánica del INACIF.

⁷² www.inacif.gob.gt. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2015

los derechos y libertades, así como de prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública.”⁷³

Si bien esta institución responde a la política general de seguridad establecida por el Gobierno central y es ajena a la política criminal que emana del MP, es el único cuerpo policial con competencia nacional que funciona como brazo ejecutor de las directrices que los fiscales adoptan en función de directores de la investigación. La Policía es entonces, el órgano auxiliar del MP en la etapa preparatoria (de investigación) del proceso penal.

De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 112 del Código Procesal Penal, son funciones de la Policía en la investigación:

- Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio.
- Impedir que éstos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- Individualizar a los sindicados.
- Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación o determinar el sobreseimiento; y
- Ejercer las demás funciones que asigne la ley.

Existen ciertas atribuciones que marcan la relación entre el MP y la PNC, éstas son:

- **Subordinación:** tanto la PNC como otras fuerzas de seguridad (por ejemplo las municipales o las privadas), están obligadas a cumplir las órdenes que emanen de los Fiscales del MP en el marco de la investigación. Según el Artículo 51 de la Ley Orgánica del Ministerio Público: *“El Director de la Policía Nacional, las autoridades policíacas departamentales y municipales que operan en el país y cualquier otra fuerza de seguridad pública o privada están obligadas a cumplir las órdenes que emanen de los fiscales del Ministerio Público y deberán dar cuenta de las investigaciones que efectúen (...)”*
- **Auxilio en la investigación:** la PNC sirve como un auxiliar del fiscal en las tareas de investigación. Es el fiscal quien debe dirigir la investigación, participando en el diseño de la misma, aunque para un correcto desempeño de la función, es indispensable que mantenga una comunicación efectiva con los investigadores policiales. El artículo 51 de la Ley Orgánica del Ministerio Público se establece también: *“(...) la policía y demás fuerzas de seguridad no podrán realizar investigaciones por sí, salvo casos urgentes y de prevención policial (...)”*
- **Supervisión:** el fiscal tiene el poder de supervisar la actuación de las fuerzas de seguridad cuando estén cumpliendo tareas de investigación, esta supervisión se enfoca en: la legalidad de la obtención de la prueba, la legalidad en la detención del imputado, la elaboración de prevenciones policiales.

⁷³ Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República de Guatemala.

- **Poder Disciplinario:** el artículo 52 de la Ley Orgánica del Ministerio Público detalla la facultad disciplinaria de los fiscales sobre los miembros de la Policía, estableciendo: *“(...) 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 o de sección (...)”*. Estas sanciones pueden ser de apercibimiento o de suspensión hasta quince días.

9.1.4.Registro Nacional de las Personas –RENAP-

El RENAP es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos al estado civil y capacidad civil de las personas y demás datos de identificación en la República de Guatemala.⁷⁴

Según información proporcionada en el Ministerio Público, el Departamento de Sistema Informático de Control de la Investigación de dicha institución ha entablado un vínculo institucional con el RENAP mediante el cual es posible ejercer un control de los datos que son ingresados al sistema de las fiscalías. Por ejemplo, con los datos mínimos de identificación de la persona, se puede corroborar toda la información que el RENAP tenga cargada en su base de datos, como la fotografía personal, el lugar en el que habita, la fecha de nacimiento, escolaridad, profesión, teléfonos y otros datos personales. Esto constituye una gran ayuda en el proceso de investigación de un hecho delictivo.

9.1.5.Comisión Nacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG-

La Comisión Nacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG- se creó en base a un Acuerdo firmado entre la Organización de Naciones Unidas –ONU- y el Gobierno de Guatemala el 12 de diciembre de 2006. Entró en vigencia el 1 de agosto del 2007 y su mandato ha sido prorrogado hasta el 4 de septiembre de 2015.

Su función va dirigida a apoyar al Estado de Guatemala a enfrentar los casos de alto impacto, es decir, EN el fenómeno de los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad.

Según la legislación, la CICIG puede ejercer la persecución penal o adherirse a la iniciada por el MP en caso de delitos presuntamente cometidos por miembros de aquellas estructuras criminales que son objeto del mandato de la Comisión. Esto permite que en estos casos la CICIG colabore con el MP y coadyuve en la investigación de los hechos. Puede también solicitar la práctica y recepción de diligencias de investigación previstas en las leyes del país.

En el ámbito del Ministerio Público se creó la Fiscalía Especial contra la Impunidad, con el propósito de apoyar la actividad investigativa en casos de alto impacto. Según información proporcionada por el Ministerio Público, esta fiscalía tiene como propósito el ejercicio de la

⁷⁴ Registro Nacional de las Personas. www.renap.gob.gt. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2014.

persecución y la acción penal de los delitos que conoce la CICIG relativos a la presunta actividad de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta conexas que opere en el país.

En la actualidad, la Fiscalía Especial contra la Impunidad se compone de: un coordinador general, un coordinador general adjunto y una asesora legal quienes son personal de la CICIG, y por tres agencias fiscales, las cuales se conforman con funcionarios del Ministerio Público, dos agentes de la PNC y dos investigadores de la DICRI.⁷⁵

9.2. La Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida

La Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas fue creada en el año 2004 mediante Acuerdo del Consejo del Ministerio Público número 02-2004. En el mismo se estableció que el ámbito de actuación de la misma es el siguiente:

- Homicidios simples (y sus formas)
- Homicidios calificados (y sus formas)
- Lesiones
- Genocidio
- Muerte de Jefe de Estado en el extranjero
- Muerte de Presidente de la República
- Atentado contra altos funcionarios

Según el acuerdo de su creación, esta Fiscalía de Sección tiene su sede únicamente en el departamento de Guatemala, con el objeto de conocer todos los casos de su competencia que ocurran en el departamento, excluyendo a los Municipios de Mixco, Villa Nueva, Amatitlán, San Juan Sacatepéquez, San Raymundo y San Pedro Sacatepéquez. La razón de la exclusión de los anteriores municipios radica en que en estos existe cobertura de Fiscalías Municipales.

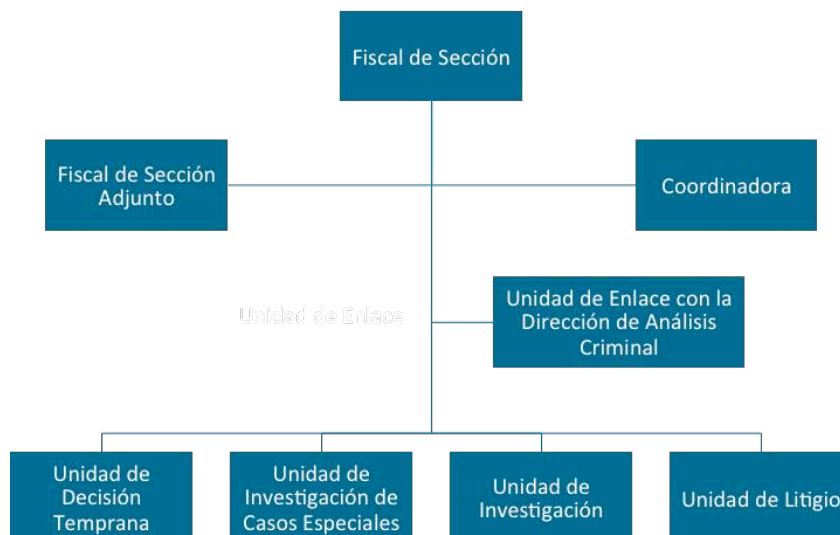
Es necesario destacar, que los delitos contra la vida y la integridad de las personas que ocurren en el interior del país son conocidos por las Fiscalías Distritales o Municipales. Esto conlleva a que no exista una fiscalía especializada en todo el país en materia de investigación y litigio de casos de delitos contra la vida y que, como consecuencia, se trabaje de forma diferente y aislada a la de la Fiscalía de Delitos contra la Vida, en las Fiscalías Distritales o Municipales.⁷⁶

Según información proporcionada por la Fiscal de Delitos contra la Vida, la fiscalía está organizada actualmente de la siguiente manera:

⁷⁵ CICIG. www.cicig.org. Fecha de consulta: 12 de abril de 2015.

⁷⁶ Según la Ley Orgánica de la institución, la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas debe conocer también sobre los delitos que ocurran en otros departamentos, cuando así le sea instruido por el Fiscal General del Ministerio Público.

Ilustración 4. Organización de la Fiscalía de Delitos contra la Vida



Fuente: elaboración propia en base información proporcionada por Fiscalía de Delitos contra la Vida.

La **Unidad de Decisión Temprana** de la Fiscalía de Delitos contra la Vida conoce casi sólo de hechos de tránsito, de malas prácticas médicas y hechos culposos. Le corresponde a esta unidad la proposición de salidas alternas, las cuales dependen muchas veces de una conciliación previa y del consentimiento del agraviado.

La **Unidad de Investigación de Casos Especiales** tiene a su cargo los casos de mayor complejidad (de grupos u organizaciones criminales). Se compone de 4 agencias fiscales. De éstas, 2 agencias están encargadas de llevar todos los fenómenos criminales, 1 agencia está asignada únicamente para el caso Salcajá (Guayo Cano⁷⁷) y la otra conoce específicamente los casos relativos a muertes de abogados.⁷⁸

La **Unidad de Investigación Criminal** está organizada en 8 agencias⁷⁹. Éstas se rotan en turnos de 24 horas cada una, de manera que siempre hay una agencia de turno para atender los casos que se presenten durante ese periodo de tiempo. A esta unidad le corresponde la Dirección de la Investigación de cada hecho criminal y trabaja de la mano con investigadores de la Dirección Especial de Investigación Criminal –DEIC- de la PNC.

La **Unidad de Litigio** tiene a su cargo la actividad técnico-jurídica para atender los casos enviados por la Unidad de Investigación y la Unidad de Decisión Temprana. Es la encargada de atender las audiencias judiciales durante la etapa preparatoria, intermedia y de juicio.

⁷⁷ Según información proporcionada por la Fiscal de Delitos contra la Vida, la complejidad del caso Salcajá y el número de personas involucradas en el caso es tan grande que ameritó una unidad de investigación específica para el caso.

⁷⁸ Información proporcionada en entrevista a la Fiscal de Delitos contra la Vida. Marzo de 2015.

⁷⁹ Dos de estas Agencias están encargadas de llevar los casos de femicidio y muertes violentas y seis Agencias casos de muertes a pilotos y el resto de los casos que ingresen a la fiscalía.

Actualmente el personal de la Fiscalía de Delitos contra la Vida está conformado por 154 personas como se describe a continuación.

Tabla 12. Personal de la Fiscalía de Delitos contra la Vida

| Puesto | UDI | UICE | UI | UL | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Agente Fiscal | 1 | 3 | 8 | 8 | 20 |
| Agente Fiscal Especial | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Auxiliar Fiscal I | 10 | 16 | 16 | 6 | 48 |
| Auxiliar Fiscal II | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Oficial | 1 | 6 | 0 | 8 | 15 |
| Investigador DEIC ⁸⁰ | 0 | 0 | 40 | 0 | 40 |
| Técnico en recolección de evidencias DICRI | 0 | 0 | 24 | 0 | 24 |
| Coordinador | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Total | 12 | 29 | 90 | 23 | 154 |

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio Público.

De lo anterior se desprende que la cantidad del personal fiscal con la que cuenta esta fiscalía es amplia. El puesto que cuenta con la mayor cantidad de personal es el de Auxiliar Fiscal I. En la práctica, es al Auxiliar Fiscal I el encargado de acudir a la escena del crimen y comenzar las diligencias de investigación.

9.3. Proceso institucional para enfrentar los delitos contra la vida

Antes de conocer el proceso específico de la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas, es necesario describir las etapas del proceso penal y las formas en las que el Ministerio Público tiene intervención en cada una de las mismas. A grandes rasgos, el proceso penal tiene tres grandes etapas:

Etapa Preparatoria → Etapa Intermedia → Debate Oral

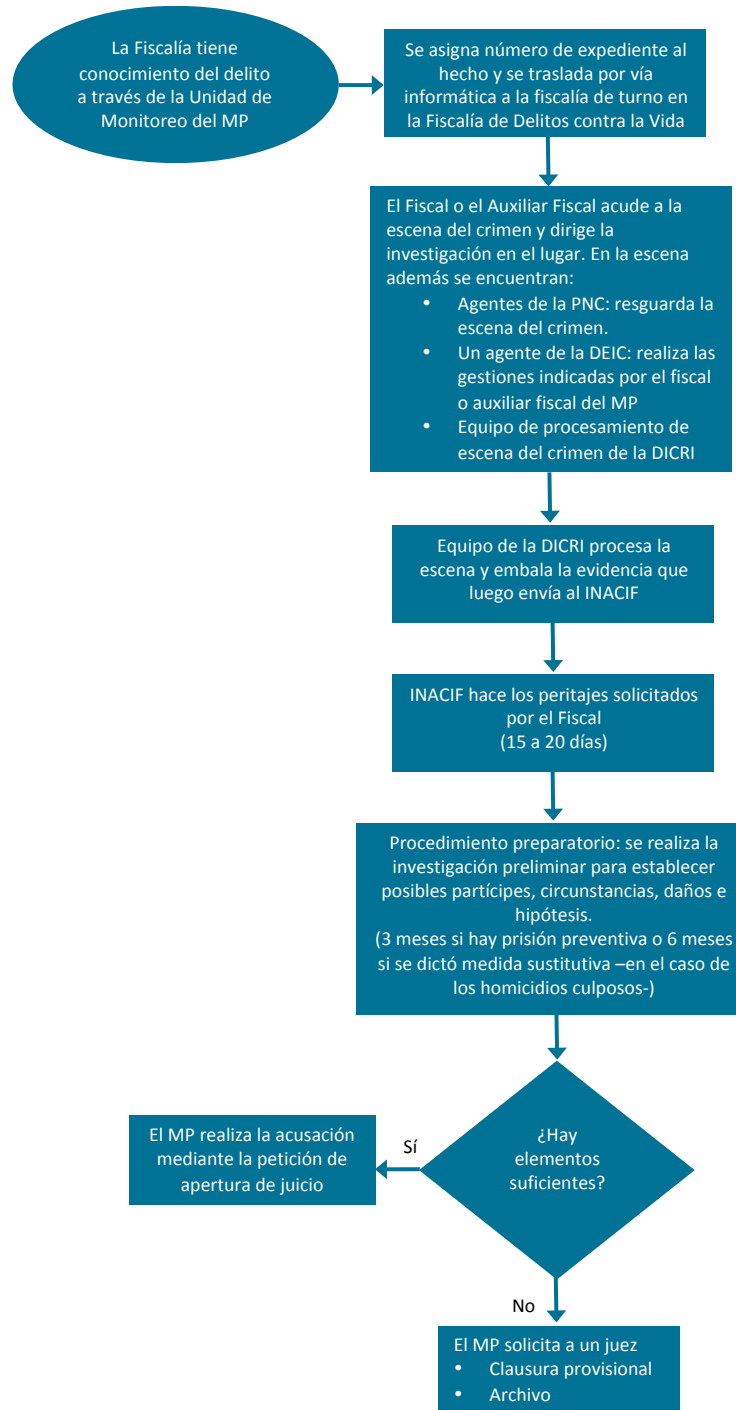
En la etapa preparatoria se recopilan los antecedentes e información para fundar la acusación (investigación), en la intermedia se realiza la acusación y en la etapa de debate o juicio se establece la responsabilidad penal del imputado.

El Ministerio Público interviene en cada una de estas etapas. En la Fiscalía de Delitos contra la Vida, la Unidad de Investigación es la encargada de actuar en la primera fase y la Unidad de Litigio en las siguientes dos fases. La etapa de investigación es fundamental para que proceda una acusación y se pueda llevar a juicio al imputado de un delito.

⁸⁰ Si bien los investigadores de la DEIC son personal de la Policía Nacional Civil y no del Ministerio Público, éstos elementos están de planta en la Fiscalía de Delitos contra la Vida.

Con el propósito de conceptualizar mejor la función de la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas, se muestra la Ilustración 5 con los pasos que realiza el Ministerio Público a partir de que la fiscalía en mención tiene conocimiento de un hecho delictivo hasta la etapa en donde se establece si procede o no la acusación del imputado.

Ilustración 5. Pasos de accionar del MP ante un delito contra la vida



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MP.

Al tener conocimiento de un delito contra la vida, la Unidad de Monitoreo avisa inmediatamente a la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas. Este aviso se hace por medio electrónico y en el mismo se genera un número de expediente.

El Fiscal de turno se traslada a la escena del crimen⁸¹ junto con un investigador de la DEIC. Por parte del Ministerio Público acude también el equipo de procesamiento de la escena del crimen de la DICRI. Una vez en la escena, el equipo de la DICRI lo procesa bajo la dirección y coordinación del Ministerio Público. Embalada la evidencia, la misma es enviada al INACIF para su análisis.

A partir de ese momento se comienza con la investigación. Según personal fiscal entrevistado, las primeras 72 horas son las cruciales para resolver un caso. En su actividad investigadora el fiscal debe practicar todas las diligencias pertinentes a determinar la existencia del hecho con las circunstancias de importancia para la ley penal, comprobar qué personas intervinieron y de qué forma lo hicieron y verificar el daño causado por el delito.

El artículo 48 de la Ley Orgánica del Ministerio Público exige que en durante la investigación se recoja de forma ordenada los elementos de convicción de los hechos punibles para poder determinar si hay fundamento para el planteamiento de la acusación.⁸²

Según el Código Procesal Penal, la etapa preparatoria debe durar el mínimo tiempo posible. En los plazos en los que existe un detenido, el plazo para finalizar la investigación es de tres meses a partir del momento en el que se dicta auto de prisión preventiva. En los casos en los que se aplica una medida sustitutiva, el plazo de investigación puede ser hasta de seis meses.⁸³

En el marco de la función investigadora, a continuación se describen de manera muy general las diligencias más comunes que se realizan durante la investigación.

Tabla 13. Diligencias más comunes dentro de la investigación

| Diligencia | Responsable |
|---------------------------------------|--|
| Inspección de la escena del crimen | Fiscal o auxiliar Fiscal del MP |
| Incautación y secuestro de evidencias | Equipo de escena del crimen DICRI |
| Orden de investigación a la policía | Fiscal o auxiliar Fiscal del MP |
| Práctica de pericias | INACIF |
| Recolección de testimonios | Fiscal o auxiliar fiscal del MP o investigador de DEIC |

⁸¹ En la práctica acude generalmente el auxiliar fiscal a la escena del crimen. El fiscal acude únicamente en casos más graves o cuando la carga de trabajo así lo amerita.

⁸² El sistema acusatorio que rige el Código Procesal Penal le otorga al fiscal la obligación de investigar y al juez de primera instancia la de controlar la investigación.

⁸³ Artículos 323 y 324 bis del Código Procesal Penal.

| | |
|-----------------------------|--|
| Careos | Fiscal o auxiliar fiscal del MP o investigador de DEIC |
| Identificación de cadáveres | INACIF |

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio Público.

El esquema anterior es importante para poder llevar a cabo una correcta investigación. De la misma depende un resultado positivo en los casos a llevar a juicio. De esta cuenta, una buena investigación permite no sólo el esclarecimiento del hecho delictivo, sino la acusación y condena del imputado.

La etapa de investigación puede concluir de alguna de las siguientes maneras:

1. Acusación: supone el convencimiento firme por parte del fiscal que conoce el caso, de que el imputado es autor de un hecho punible. Se pide la apertura a juicio.
2. Clausura Provisional: suspende la etapa preparatoria hasta el momento en que se puedan incorporar nuevas pruebas que hagan viable la presentación de la acusación y el sobreseimiento.
3. Archivo: cuando habiéndose agotado la investigación no se hubiese individualizado al imputado o cuando se haya declarado su rebeldía.

En los casos en los que procede la acusación, se continúa con el procedimiento intermedio y posteriormente, con el juicio oral, el cual termina con la emisión de una sentencia, que puede ser absolutoria o condenatoria.

Según lo demuestran las estadísticas, la mayoría de casos que lleva esta fiscalía ingresan por la Unidad de Monitoreo en base a una escena del crimen en la cual se cometió un delito contra la vida, generalmente un homicidio. Por su parte, los casos que entran por medio de denuncias, generalmente corresponden a hechos de tránsito, tentativas y malas prácticas médicas⁸⁴ y son objeto de conciliación y por lo tanto, de una salida alternativa. A continuación se presentan los casos ingresados y trabajados por la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas.

Tabla 14. Casos ingresados y trabajados por Fiscalía de Delitos contra la Vida⁸⁵

| Forma de inicio | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Denuncias | 2,828 | 2,443 | 2,245 | 2,200 | 165 |
| Casos a partir de escena del crimen (dato de homicidios en los municipios en los que la Fiscalía tiene jurisdicción) | 1,727 | 1,122 | 1,056 | 1,107 | 168 ⁸⁶ |
| Acusaciones | 578 | 584 | 1,411 | 1,242 | 38 |

⁸⁴ Información proporcionada por agente fiscal de la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas. Ministerio Público, 20 de marzo de 2015.

⁸⁵ Fuente: Ministerio Público. Datos al 15 de marzo de 2015

⁸⁶ Fuente: PNC datos de enero y febrero de 2015.

| | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-----|
| Sentencias | 255 | 311 | 379 | 540 | 15 |
| Salidas | 2,127 | 1,053 | 2,380 | 2,874 | 145 |

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MP y PNC.

En cuanto a la carga de trabajo, en el año 2014 ingresaron en total 2,200 denuncias a la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas, las cuales comprenden los delitos que la misma tiene a su cargo⁸⁷. Asimismo, durante el año ocurrieron 1,107 homicidios⁸⁸ en el territorio bajo la jurisdicción de esta fiscalía, delitos contra la vida que la fiscalía también tuvo que conocer. Así, el estimado del total de casos trabajados por la fiscalía en mención durante el año 2014 es de 3,207⁸⁹. Si se toma en cuenta que hay 73 fiscales⁹⁰ trabajando en la fiscalía, la carga de trabajo que corresponde a cada fiscal es de 44 casos anuales, lo que equivale a 3.6 casos al mes por fiscal.

Si bien este indicador constituye un elemento para medir la carga de trabajo fiscal de la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas, no se puede ver de forma aislada ya que existen otros elementos que se deben tomar en cuenta, como la complejidad y gravedad de cada uno de los casos asignados al personal fiscal para poder evaluar de manera más precisa su carga de trabajo.

Según se puede observar en el recuadro anterior, la mayoría de casos no avanzan de la etapa de investigación y no llegan a una acusación. Esta etapa constituye el “cuello de botella” en el que se estancan la mayor cantidad de delitos contra la vida, por lo que es necesario que investigar más detalladamente cuáles son las razones por lo que los mismos no llegan a una acusación.

9.4. Presupuesto de la Fiscalía de Delitos contra la Vida

El presupuesto devengado en la Fiscalía de Delitos contra la Vida fue Q 40.36 millones en 2014, esto es un 55% más que los Q 26 millones devengados en el 2009.⁹¹

El presupuesto de esta fiscalía representa entre el 3.8% y el 4% del presupuesto devengado por el Ministerio Público entre los años 2009 y 2014.

⁸⁷ Ver pág. 35 del presente trabajo.

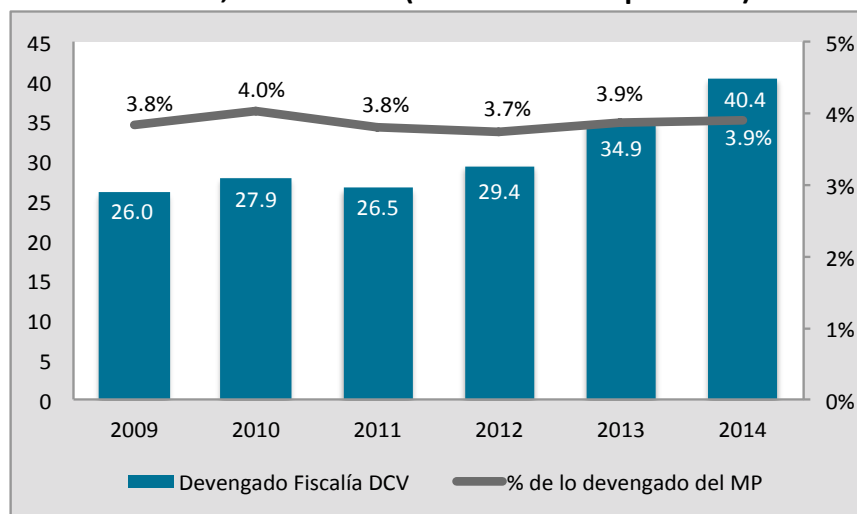
⁸⁸ Según datos de PNC.

⁸⁹ Se trabaja sobre un estimado ya que se están utilizando datos de la PNC para los casos de homicidios. El Ministerio Público no ha proporcionado información sobre el número concreto de casos de homicidio trabajados en el año 2014.

⁹⁰ Se toma en cuenta los puestos de agente fiscal, agente fiscal especial, auxiliar fiscal I y auxiliar fiscal II.

⁹¹ En términos reales (tomando en cuenta la inflación) el incremento entre 2009 y 2014 fue 25%.

Gráfica 2. Presupuesto devengado por la Fiscalía de Delitos contra la Vida, 2009 a 2015 (en millones de quetzales)



Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN y MP.

10. Conclusiones

- 1) **El Ministerio Público es una institución relativamente joven que posee un amplio marco legal.** Desde su creación como ente autónomo hace aproximadamente 20 años, se le dotó de leyes y reglamentos que regulan los ámbitos de su actuación. Si bien el marco legal ha sufrido ya algunas modificaciones, se hace necesario establecer si el mismo funciona de manera correcta a la hora de ser aplicado.
- 2) **El Ministerio Público no opera bajo un mismo modelo de gestión fiscal o de trabajo sistematizado en todas las fiscalías.** La institución cuenta con dos modelos de trabajo: el modelo original y el nuevo modelo de gestión fiscal. Ambos modelos presentan algunos problemas en su aplicación, lo cual dificulta el trabajo a lo interno de las fiscalías y también en la coordinación entre las mismas.
- 3) **El Ministerio Público cuenta con información con una amplia base de datos, sin embargo no se tuvo acceso a indicadores clave** de tiempos, procesos, flujos y resultados, por lo tanto no fue posible identificar un sistema de información gerencial que permita medir la eficiencia de la institución.
- 4) **No existe una regulación específica y suficientemente detallada para la carrera fiscal.** El Ministerio Público carece de una ley de carrera fiscal que desarrolle un sistema de carrera que le permita contar con el mejor personal, técnico y de apoyo posible. Posee

también debilidades en el procedimiento disciplinario para empleados de la institución y en los procesos de evaluación de los mismos. Esto genera que en la práctica no exista claridad en los procesos, permitiendo el uso de la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades.

- 5) **La eficiencia para disminuir los indicadores de criminalidad requiere de una coordinación y participación sistematizada de todas las instituciones relacionadas con seguridad y justicia.** Actualmente no existe un plan integral que incluya de manera completa a otras entidades, más que el Pacto por la Seguridad y la Justicia, que permita una coordinación efectiva y eficaz del Ministerio Público con las otras instituciones.
- 6) **La Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas es una de las fiscalías a las que más prioridad le ha dado las autoridades del Ministerio Público.** La misma es una de piezas más importantes en la cadena de la justicia penal.

11. Recomendaciones

Recomendación 1:

Corto plazo: realizar un estudio exhaustivo del marco legal que regula al Ministerio Público, para establecer si la normativa se aplica de manera correcta en la operatividad de la institución.

Mediano plazo: realizar las reformas necesarias. Basado en el estudio sobre la aplicación normativa al trabajo operativo del MP, establecer si es necesario realizar ajustes legales de la normativa y cuáles serían estas modificaciones.

Recomendación 2:

Corto plazo: revisar material y documentos disponibles, relacionados con el modelo de gestión fiscal o de trabajo del MP guatemalteco y estudiar las mejores prácticas de modelos de gestión fiscal de otros países, con el fin de establecer cuál sería el modelo más adecuado para el Ministerio Público de Guatemala y los cambios que se necesitan en los dos modelos que actualmente se aplican.

Mediano plazo: hacer un estudio de los procesos y procedimientos de la institución. Establecer diagramas de flujos, tiempos, cargas de trabajo y resultados requeridos para ajustar y poder implementar un solo modelo de gestión que sea eficiente y eficaz.

Recomendación 3:

Corto plazo: Fortalecer el análisis de los datos que la institución ya tiene sistematizados a fin de generar información gerencial que ayude a identificar donde están las falencias de la gestión con el objetivo de mejorar los procedimientos, tiempos y coordinación del trabajo en las distintas unidades del MP.

Mediano plazo: definir un set de indicadores de procesos y resultados con metas cuantificables y resultados a alcanzar a futuro e institucionalizar un programa de seguimiento continuo para la mejora de los mismos.

Recomendación 4:

Corto plazo: analizar y revisar el marco legal del Ministerio Público, específicamente en el tema de la carrera fiscal y de control interno y compararlo con mejores prácticas.

Mediano plazo: unificar en un solo cuerpo toda la regulación sobre la carrera fiscal y los procesos de control interno con el objeto de que la institución posea una norma específica en la materia.

Recomendación 5:

Corto Plazo: **realizar un plan integral estratégico de seguridad y justicia** que abarque las distintas instancias que tienen relación con la seguridad ciudadana y que en conjunto se establezcan metas de país, responsabilidades, formas de coordinación y asignación de recursos.

Mediano plazo: **implementar el plan integral a nivel táctico y de seguimiento de indicadores** de seguridad y justicia en las distintas instituciones, incluido el Ministerio Público.

Recomendación 6:

Corto Plazo: **realizar un estudio más profundo sobre la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Integridad de las Personas para poder medir los resultados de su gestión.** Para la realización del mismo, se deberá estudiar el trabajo que en la práctica se realiza en la fiscalía, conocer sus procesos, la forma de manejar la investigación del delito y la coordinación interinstitucional, entre otros. En el estudio se deben proponer los lineamientos de actuación para dicha fiscalía.

Mediano plazo:

Una vez realizado el estudio anterior y ya contando con indicadores de procesos y resultados, se sugiere establecer e implementar los lineamientos de actuación para dicha fiscalía con el objeto de mejorar su eficiencia.

ANEXOS

Tablas

Tabla A1. Presupuesto Vigente por programa. MP, 2009 a 2015.

| Año | Acción Penal y Pública | Actividades Centrales | Investigación y Protección | Proyectos Centrales | Control de la Legalidad | Fiscalía de la Mujer | Fiscalía de Menores | Fiscalía contra la Corrupción | Préstamo BID | Capacitación | TOTAL |
|------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| 2009 | 403,856,706 | 254,764,163 | 85,141,175 | 5,687,450 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5,098,135 | 754,547,629 |
| 2010 | 425,718,623 | 274,735,278 | 87,648,839 | 5,121,563 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 793,224,302 |
| 2011 | 457,456,233 | 253,328,973 | 89,030,158 | 5,121,563 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 804,936,928 |
| 2012 | 510,177,543 | 403,563,110 | 97,444,272 | 5,121,563 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,016,306,488 |
| 2013 | 564,285,226 | 511,554,286 | 114,620,431 | 5,121,563 | 0 | 57,516,242 | 14,997,270 | 9,975,825 | 9,600,000 | 0 | 1,287,670,843 |
| 2014 | 597,772,970 | 469,307,870 | 118,190,900 | 5,121,563 | 0 | 76,057,362 | 14,659,970 | 10,737,812 | 6,605,570 | 0 | 1,298,454,017 |
| 2015 | 485,934,894 | 382,104,509 | 147,967,251 | 0 | 10,599,586 | 79,015,067 | 12,747,526 | 8,984,640 | 6,807,248 | 0 | 1,134,160,721 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A2. Crecimiento interanual del presupuesto. MP, 2010 a 2015.

| Año | Acción Penal y Pública | Actividades Centrales | Investigación y Protección | Proyectos Centrales | Fiscalía de la Mujer | Fiscalía de Menores | Fiscalía contra la Corrupción | Préstamo BID | TOTAL |
|---------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------|--------------|--------|
| 2010 | 5.4% | 7.8% | 2.9% | -9.9% | n/a | n/a | n/a | n/a | 5.1% |
| 2011 | 7.5% | -7.8% | 1.6% | 0.0% | n/a | n/a | n/a | n/a | 1.5% |
| 2012 | 11.5% | 59.3% | 9.5% | 0.0% | n/a | n/a | n/a | n/a | 26.3% |
| 2013 | 10.6% | 26.8% | 17.6% | 0.0% | n/a | n/a | n/a | n/a | 26.7% |
| 2014 | 5.9% | -8.3% | 3.1% | 0.0% | 32.2% | n/a | 7.6% | -31.2% | 0.8% |
| 2015 | -18.7% | -18.6% | 25.2% | -100.0% | 3.9% | -13.0% | -16.3% | 3.1% | -12.7% |
| Crecimiento Periodo | 20.3% | 50.0% | 73.8% | n/a | 37.4% | -15.0% | -9.9% | -29.1% | 50.3% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

Tabla A3. Ejecución presupuestaria por programa. MP, 2009 a 2014.

| Año | Acción Penal y Pública | Actividades Centrales | Investigación y Protección | Proyectos Centrales | Fiscalía de la Mujer | Fiscalía de Menores | Fiscalía contra la Corrupción | Préstamo BID | Capacitación | TOTAL |
|-------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------|--------------|--------------|-------|
| 2009 | 96.0% | 78.6% | 96.0% | 9.9% | n/a | n/a | n/a | n/a | 95.7% | 89.8% |
| 2010 | 99.7% | 72.7% | 99.7% | 0.0% | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a | 87.3% |
| 2011 | 90.7% | 78.2% | 98.9% | 0.0% | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a | 87.1% |
| 2012 | 90.2% | 57.9% | 95.6% | 0.0% | n/a | n/a | n/a | n/a | n/a | 77.4% |
| 2013 | 79.7% | 56.2% | 84.4% | 0.0% | 72.8% | 85.1% | 90.2% | 0.4% | n/a | 69.7% |
| 2014 | 84.8% | 70.7% | 87.5% | 0.0% | 88.7% | 86.7% | 90.2% | 8.8% | n/a | 79.5% |

Fuente: elaboración propia con base en datos de SICOIN.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

1. Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA- (2009). ***“Reporte sobre la Justicia en las Américas 2008-2009, Cuarta Edición”***. Santiago de Chile.
2. Duce, Mauricio (2002). ***“¿Qué significa un Ministerio Público autónomo? Problemas y Perspectivas en el caso chileno”***. Apuntes de Derecho No. 9, páginas 8 a 11. Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, junio de 2002.
3. Duce, Mauricio (2005), ***“El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general del estado de cambios”***. Revista Sistemas Judiciales no. 8, páginas 65 a 82. Buenos Aires, Argentina.
4. Duce, Mauricio & Cristián Riego (2005). ***“Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina”***. Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA-. Santiago de Chile.
5. Garavano, Germán; Fandiño, Marco & Leonel González (2014). ***“Evaluación del Impacto del nuevo modelo de gestión fiscal del Ministerio Público en Guatemala.”*** Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA-. Santiago de Chile, junio de 2014.
6. Lorenzo, Leticia (2012). ***“Informe sobre la implementación del nuevo modelo de organización de las Fiscalías en Guatemala”***. Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA-. Santiago de Chile, 2012.
7. Ministerio de Gobernación (2015). ***“Memoria de Labores 2014”***. Guatemala, 2015.
8. Ministerio Público.
 - (2011) ***“Manual del Fiscal”***. Segunda Edición. Guatemala, 2001.
 - (2014a) ***“Memoria de Labores 2013”***. Guatemala, 2014.
 - (2014b) ***“El sistema de justicia en Guatemala.”*** Guatemala, 2014. Presentación en power point entregada por el personal del Ministerio Público.
 - (2014c) ***“Organización y Funciones del Ministerio Público.”*** Guatemala, 2014.
 - (2014d) ***“Coalición por la Seguridad”***. Presentación en power point entregada por personal del Ministerio Público. Guatemala, 2014.
9. Monterroso Castillo, Javier (2007). ***“Investigación Criminal. Estudio comparativo y propuesta de un modelo de Policía de Investigación en Guatemala”***. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Guatemala, 2007.

10. United Office on Drugs and Crime –UNODC- (2014). ***“Global Study on Homicide 2013”***. Vienna, 2014.

Legislación y otros documentos legales

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Decreto No. 1125, Ley del Ministerio Público, emitido por la Asamblea Legislativa el 30 de mayo de 1921.
3. Decreto No. 17-73 del Congreso de la República de Guatemala. Código Penal.
4. Decreto 51-92 del Congreso de la República de Guatemala. Código Procesal Penal.
5. Decreto 40-94 del Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Ministerio Público.
6. Decreto 11-97 del Congreso de la República de Guatemala. Ley de la Policía Nacional Civil.
7. Acuerdo No. 11-95 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público. Manual de Organización del Ministerio Público.
8. Acuerdo No. 11-95 del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público. Manual de Clasificación de Puestos del Ministerio Público.
9. Acuerdo No. 1-96 del Ministerio Público y sus reformas. Reglamento del Consejo del Ministerio Público.
10. Acuerdo Número 3-96 del Ministerio Público. Reglamento de la Carrera del Ministerio Público.
11. Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo entre el Ministerio Público y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio Público, Resolución 183-2006 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
12. Expediente 2523-202 de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 1 de febrero de 2011.