

Elvin Díaz

Coordinador de la línea de programación de transparencia y eficacia del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).

Estado de situación del Ministerio Público en Guatemala

Valoraciones críticas y desafíos

I. Introducción

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

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

criticado, tanto por CICIG como por organizaciones sociales.

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

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

En un país como Guatemala, que atravesó por un conflicto armado interno de treinta y seis años, y en donde se suscitaron las mayores violaciones a

los Derechos Humanos, la impunidad de estos crímenes aún persisten y las víctimas no han obtenido algún tipo de reparación por los hechos acaecidos, a pesar de lograr el retorno a la institucionalidad democrática (1985) y la firma de los Acuerdos de Paz (1996). Por ello, resulta importante la respuesta que el Ministerio Público pueda proporcionar a estos casos, sobre todo porque una de sus principales finalidades es garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales.

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

II. Violencia e impunidad

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

No es discutible que toda sociedad está propensa al acaecimiento de criminalidad en su seno, así como que el sistema de administración de justicia presente índices de impunidad. No obstante, el incremento de los hechos delictivos y la situación de impunidad de los mismos, constituyen el mayor riesgo para el sostenimiento del Estado democrático de Derecho y del propio modelo procesal acusatorio. Esta situación repercute sobre la discutida paradoja de la reforma, que es el respeto de las garantías fundamentales con respecto a la eficacia en la persecución y sanción de los hechos delictivos. Por ello, no debe parecer extraño que durante los últimos años, las autoridades se inclinen por la aprobación e implementación de medidas punitivas populistas, como el incremento de las penas, el restablecimiento del indulto presidencial para la

aplicación de la pena de muerte¹, discusión de leyes sobre criminalización de la juventud, conocidas como leyes anti-maras o anti-pandillas, que amenazan con la reducción de la edad para la imputabilidad, entre otras.

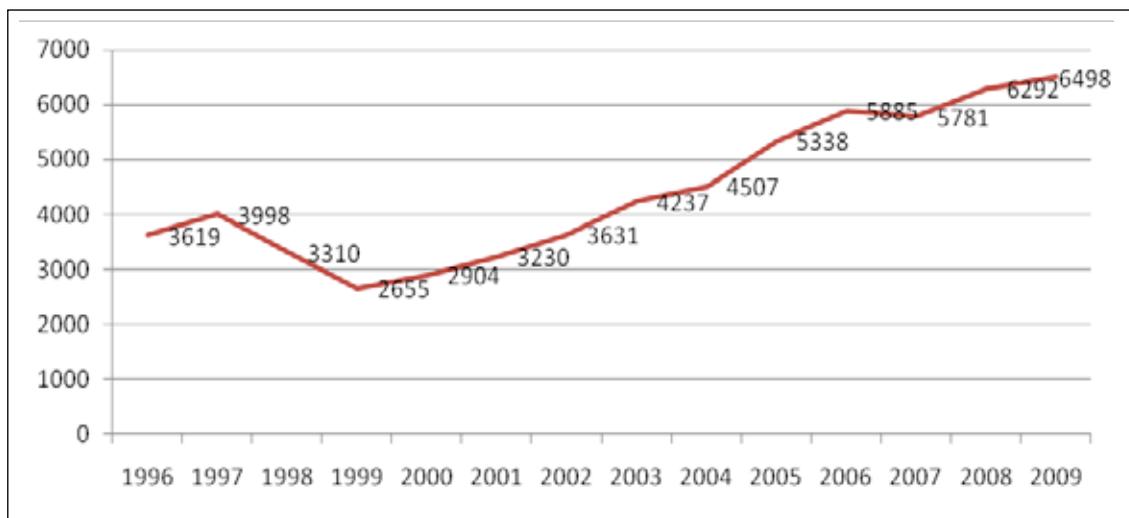
El incremento de los índices de criminalidad grave y violencia, manifestado a través de las muertes violentas, frente a los bajos resultados en la efectividad de la investigación criminal y persecución penal, conducen a un estado de impunidad de carácter estructural, lo que a su vez genera un sentido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

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

Lo descrito se confirma con los datos estadísticos de homicidios que presenta la Policía Nacional Civil:

¹ El Congreso de la República de Guatemala, el pasado 5 de octubre aprobó el Decreto 37-2010, ley reguladora de la conmutación de la pena para los condenados a muerte, que restablece el ejercicio del indulto a cargo del Presidente de la República. Actualmente se encuentra pendiente de ser sancionada por el Organismo Ejecutivo.

Homicidios en Guatemala
1996-2009



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

Analizando los datos enunciados, Guatemala alcanza la tasa de 49 muertes violentas por cada 100 mil habitantes. Siendo el promedio en el mundo de 7 muertes por cada 100 mil. Cabe destacar también, el incremento de muertes de mujeres en los últimos años. Durante el año 2001 se produjeron 303 muertes violentas contra las mujeres, mientras que en el año 2006, 603, lo que significó un incremento del 100%.

Para el año 2009, el número de muertes violentas contra mujeres fue 720, a pesar de que en el año 2008 se aprobó la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas Violencia Contra la Mujer. Toda ésta problemática condujo en forma acertada a la creación de una Fiscalía específica que se dedicara a la persecución de este tipo de delitos en el año 2005, cuya jurisdicción sería únicamente el departamento de Guatemala.

III. Desarrollo Institucional

Con la aprobación del Código Procesal Penal (CPP) vigente, la suscripción de los acuerdos de paz y la reformas constitucionales de 1993, se inicia un proceso de transformación normativo, institucional y cultural de la justicia en Guatemala. Con

tales decisiones políticas, uno de los actores principales es el Ministerio Público (MP), instituyéndolo como el responsable del ejercicio de la acción penal pública, es decir, la potestad de dirección funcional policial investigativa, y de presentar las pruebas adecuadas al órgano jurisdiccional. Para 1994, el MP contaba con solo 47 fiscales para toda la república; para el 2008 supera la cantidad de 1180 agentes y auxiliares fiscales. Actualmente, existen 23 Fiscalías distritales en 22 departamentos y 33 Fiscalías municipales en igual número de municipios, de manera que funciona más de una representación de la institución por departamento.²

Como una agencia del sistema de justicia penal, el MP para el cumplimiento de sus funciones ha desarrollado diversas propuestas político-criminales. En el año 2005, el Fiscal General aprobó el Plan de Política de Persecución Penal, con el fin de focalizar la atención fiscal en hechos de mayor trascendencia social, orientar la intervención fiscal en situaciones que producían ineficiencia y aprovechar la utilización de salidas alternativas para incrementar la eficacia de los fiscales, y para ello, se han aprobado más de doce instrucciones generales que tratan distintos ámbitos de acción de la función fiscal.

Si bien la aprobación de este tipo de medidas político-criminales resulta relevante para dar respuesta al fenómeno criminal, los resultados que presenta la institución en su desempeño son totalmente insatisfactorios. Esta situación se ha

² Información extraída del website del Ministerio Público: www.mp.gob.gt

producido en virtud de que el MP carece de mecanismos que den seguimiento a la implementación de las propuestas político-criminales aprobadas, en especial la verificación de cumplimiento de las instrucciones generales emitidas, y otros componentes relevantes como capacitación al personal fiscal, sensibilización y divulgación tanto a lo interno como en su relacionamiento con las instituciones del sistema de justicia, y en especial con la sociedad guatemalteca.

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

El Ministerio Público es una de las instituciones que durante los últimos años ha contado con el apoyo suficiente para el cumplimiento de sus funciones, el cual se traduce en reformas constitucionales y legislativas, aumento de recursos presupuestarios y humanos significativos, entre otras. Del año 2003 al 2010, el MP recibió un aumento de 46.29 %, lo que en términos absolutos significa ingresos de 52 a 76 millones de dólares, lo que ha permitido contar con una tasa de fiscales de 6.9 en 2004 a 9.3 en 2007 por cada 100 mil habitantes. Para octubre de 2009, el Ministerio Público contaba con 1403 agentes y auxiliares fiscales, lo que representa una tasa de 10 por cada 100 mil habitantes, lo cual es aceptable a nivel latinoamericano.

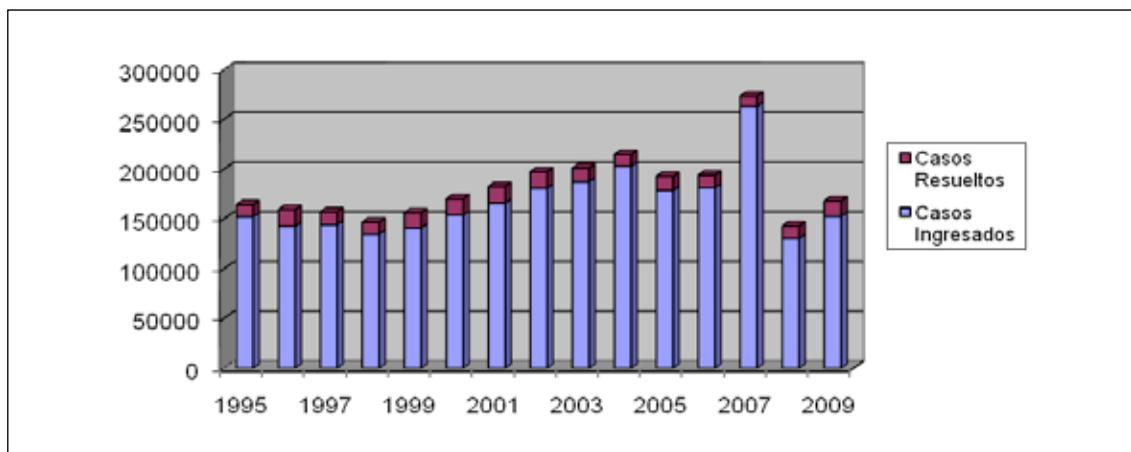
Es menester indicar que existen diversos criterios para medir el desempeño institucional de la Fiscalía. En esta oportunidad se asume como ingresos aquellos casos que, a criterio de la Fiscalía, constituyen delitos competencia del MP, por esta razón se restan de las denuncias registradas los traslados y las desestimaciones³. Para las salidas, se consideran aquellas que de conformidad con la normativa procesal penal son decisiones definitivas. Del año 1995, primer año de funcionamiento del MP según la nueva normativa, hasta el año 2009, los ingresos han oscilado entre 117,000 y 152,580, que corresponden precisamente el primer y último año indicado, con un promedio de casos de 168,000.

La tasa de crecimiento de ingresos promedio anual es del 6.59%.

La tasa de resolución no ha superado en todos los años el 13%, que corresponde al año 1996. La tasa más baja de resolución fue en 2007, con el 4%, y corresponde a un descenso continuo de la tasa de resolución desde el año 2005, con 8% y el año 2006 con el 7%. En tanto que en el año 2008, la tasa de resolución incrementó en comparación con el año anterior, con 9.51%, y para el 2009 la tasa fue de 10.15%. Si consideramos la variación de tasas de crecimiento, el promedio de esta variación hasta 2007 resultaba negativa, (-0.52%), pero con el incremento de los dos últimos años, la tasa promedio alcanzó ser positiva (0.16%). Esto indica que durante el período 2004-2007, con excepción del año 2005, existió un estancamiento, tendiendo a la baja, en el crecimiento de la tasa de resolución de casos. En tanto, que los últimos dos años presentaron una tasa de variación de crecimiento positiva (6% en 2008; y 0.64% en 2009), lo que significa un crecimiento de 6% del año 2007 al 2009.

³ Los traslados son los casos que la Fiscalía envía a los juzgados de paz, por no tener competencia, y las desestimaciones, integran aquellos casos que, luego de un análisis, el MP considera que no son constitutivos de delito. Para lograr que el caso sea desestimado, es necesario una autorización judicial.

Casos ingresados y resueltos por el Ministerio Público
1995-2009



IV. Desafíos del Ministerio Público

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

Sin embargo, este momento crítico sirve para discutir algunas reflexiones relacionadas a los desafíos que las próximas autoridades del MP deben tomar en consideración, siendo alguna de ellas:

1. Posicionamiento institucional

Ante los índices de criminalidad y la constante demanda de justicia por parte de la sociedad guatemalteca, el MP resalta a la vista de cualquiera, pero sobre todo ante la crítica que pueda sobrevenir del espacio político y medios de comunicación, lo cual, de no ser administrado como se debe, corre el riesgo de perder legitimidad de su intervención en la conflictividad social. No es suficiente presentar resultados cuantitativos, respecto de incrementos de respuestas efectivas; también hay que dimensionarlos y evidenciar su calidad.

Las funciones que actualmente ejerce el MP conllevan sostener un liderazgo ante las distintas instituciones de justicia, en especial aquellas que proveen servicios vitales, en especial con la policía

en tareas de investigación criminal. Asimismo, la función fiscal debe estar encaminada a diseñar estrategias de rendición de cuenta y sobre la transparencia de su actuación, esto, ante la comunidad y las diversas manifestaciones de la sociedad civil organizada.

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

2. Reorganización y gestión de Fiscalías

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

Entre las principales razones por las que se tomó la decisión político-criminal de iniciar la implementación de este modelo en Quetzaltenango, destacan que la ciudad presenta tasas de criminalidad aceptables en comparación con la media nacional, un sistema de gestión judicial basada en audiencias

orales consolidado y con resultados exitosos, una base de organizaciones sociales reconocida por el respaldo a los procesos de cambio y el liderazgo y capacidad del fiscal distrital, durante el período de la reforma judicial en el país.

El nuevo modelo persigue objetivos de distinta naturaleza como promover la eficiencia y eficacia de la persecución penal, mediante un modelo de gestión, a través de equipos especializados, planificar el trabajo de las Fiscalías en atención a metas y objetivos de persecución penal que se orienten hacia los fenómenos criminales de mayor gravedad, entre otros. La propuesta político-criminal de esta nueva metodología de organización fiscal se sostiene en los principios de especialización de la labor fiscal, división del trabajo en equipos, definición de metas concretas, rendición de cuentas, y acercamiento del fiscal distrital con su comunidad. El elemento central del modelo es la creación de unidades especializadas dentro de la Fiscalía distrital conforme a cada una de las funciones esenciales del Ministerio Público, siendo éstas:

a) Unidad de Atención al Público

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

b) Unidad de Decisión Temprana

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

c) Unidad de Dirección de la Investigación

Esta unidad tendrá a su cargo dirigir y coordinar a los funcionarios de la policía y del Ministerio Público en la investigación de los delitos. Los integrantes de la unidad tienen a su cargo la elaboración de la hipótesis criminal y el plan de investigación, y

una vez realizados los actos de investigación planificados, deberá formular las conclusiones de investigación y remitirlas en el informe respectivo a la Unidad de Litigación.

d) Unidad de Análisis Estratégico

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

e) Unidad de Litigación

Atendiendo a la estructura lógica del proceso penal, esta unidad se integra por tres oficinas. La primera es la de Audiencias a Etapa Preparatoria, cuyos integrantes son responsables de asistir a las audiencias de etapa preparatoria (primera declaración, revisión de medida de coerción, reforma de procesamiento, solicitud de prueba anticipada), de contextualizar el informe de investigación con los registros que lo respaldan, y gestionar las audiencias intermedias, excepto aquellas que se generen por acusación. La segunda es la Oficina de Audiencias a Juicio, integrada por agentes fiscales y que les corresponde el análisis del informe de investigación, la toma de decisión del acto conclusorio, la elaboración de la acusación, y la asistencia a las audiencias de la etapa intermedia y de juicio. En tanto que la tercera oficina es la de Prueba para Juicio, su función es mantener comunicación permanente con los testigos y peritos, y para ello deberá contar con un banco de datos actualizado.

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

DESCRIPCIÓN	2008	2009	AUMENTO EN NÚMEROS	AUMENTO EN %
TOTAL DENUNCIAS	8766	11627	2861	33
DESJUDICIALIZACIÓN	417	2,248	1831	439
Solicitudes de criterio de oportunidad	377	2215	1838	488
Solicitudes suspensión condicional de la PP	40	33	-7	-18
DESESTIMACIONES	3695	9082	5387	146
ACTOS CONCLUSORIOS	551	680	129	23
Acusaciones procedimiento común	403	586	183	45
TOTAL DEBATES	85	92	7	8
TOTAL DE SENTENCIAS	135	111	-24	-18

3. Atención a la víctima

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

Por tal razón, es importante que la institución implemente planes de intervención a favor de las víctimas, a través de programas de información especial de sus derechos, del estado de avance de los procesos en que ellas intervienen, campañas de promoción para sensibilizar a la población sobre el trabajo victimológico y apoyo a las redes de derivación, y un sistema de protección frente a los riesgos de su participación en el proceso penal.

4. Persecución penal estratégica

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

La lógica de actuación tradicional de las Fiscalías, se encuentra regida por la respuesta caso a caso, es decir, cada caso es trabajado aisladamente y sin contextualización. En cambio, adoptar una política de persecución penal estratégica supone superar la lógica de caso por caso, pasando de un sistema reactivo a uno proactivo de persecución.⁴

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

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

⁴ Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público. *Plan para la formulación de planes de persecución penal por región para el año 2010.*

V. Conclusión

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

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