

Monitoreo de desempeño del Ministerio Público de Honduras 2022-2023

1. Presentación

El anexo metodológico tiene como objetivo complementar el informe “**El monitoreo del desempeño del Ministerio Público de Honduras**” y transparentar el proceso de investigación, brindando mayor claridad sobre la construcción de los indicadores de desempeño y los datos utilizados. El principal objetivo del informe principal ha sido realizar una evaluación exploratoria sobre el desempeño del Ministerio Público durante el período 2022 y 2023.

DATOS METODOLÓGICOS RELEVANTES:

Autores de la investigación: Abogados Sin Fronteras Canadá (ASF Canadá) y el Instituto de Estudios Comparados En Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

Coordinación de la investigación: Hugo Mangione

Periodo objeto de investigación: Períodos de gestión 2022 y 2023.

Período en el que se desarrolló la investigación: Julio a noviembre del 2024.

Metodología de la investigación: Se combinaron herramientas cualitativas y cuantitativas a partir de entrevistas en profundidad, entrevistas grupales, análisis de datos estadísticos públicos y pedidos de información pública al Ministerio Público¹ y la Corte Suprema de Justicia de Honduras².

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a 11 representantes de organizaciones de la sociedad civil, 2 jueces/as y un ex funcionario del sistema de justicia. En ellas, se buscó obtener sus impresiones sobre los principales desafíos del Ministerio Público, la producción de información de la institución y el desempeño en los fenómenos criminales de trata de personas, corrupción y violencias basadas en género.

Tanto en las entrevistas individuales como las grupales, se solicitó el expreso consentimiento de las personas que participaron en ellas y se garantizó el anonimato y la confidencialidad de la información obtenida.

Riesgos de la metodología: El Ministerio Público no publica informes de gestión. Ante la ausencia de una fuente de referencia única, hay una pluralidad de datos circulantes, aún en fuentes oficiales, que son discordantes con los compartidos por las autoridades en el desarrollo de la investigación. Las principales divergencias son destacadas en el documento.

1 Nota enviada a Fiscalía General con fecha el 5 de septiembre de 2024 y solicitud SOL-MP-2863-2024 a través de la Plataforma SIELHO.

2 Solicitud SOL-PJ-3068-2024 a través de la Plataforma SIELHO.

2. La importancia de monitorear el desempeño del Ministerio Público

El monitoreo del desempeño de los Ministerios Públicos es una herramienta para visibilizar las responsabilidades del Ministerio Público en el control de la criminalidad y la tutela judicial de las víctimas. El análisis del desempeño del Ministerio Público se puede abordar desde diferentes dimensiones³ tales como

- **Eficacia:** capacidad de cumplir con los objetivos institucionales propuestos.
- **Eficiencia:** relación entre los recursos utilizados para alcanzar las metas de la organización.
- **Efectividad o análisis de impacto:** mide el impacto final de la actuación de la organización y el análisis de sus resultados sobre la población.
- **Calidad:** nivel de satisfacción por parte de los usuarios de la organización, en este caso, el respeto de los derechos de las víctimas y las garantías de las personas imputadas.

La investigación se enfoca en el análisis de la **eficacia** del Ministerio Público como un primer paso en el monitoreo de su desempeño. Ello en función de las posibilidades actuales en materia de producción de información del Ministerio Público.

Si consideramos analizar la eficacia en el desempeño del Ministerio Público debemos partir por analizar cuáles son sus objetivos institucionales. Estos objetivos deben estar establecidos en los planes de persecución penal estratégica que elabora quien dirige el Ministerio Público: el Fiscal General. Además, deben ser **objetivos cuantificables**, es decir, que permitan poder medir su cumplimiento. Sin embargo, la elaboración de planes de persecución penal estratégica con objetivos cuantificables no sólo no es una práctica institucional del Ministerio Público de Honduras, sino que tampoco lo es en la región latinoamericana.

Ante esta situación de falta de objetivos, se propone la elaboración de un conjunto de indicadores para evaluar conjuntamente la eficacia del MP teniendo en cuenta que sus objetivos institucionales centrales en el marco de un Estado de Derecho son:

- **el control de la criminalidad**⁴
- **la tutela judicial de las víctimas**⁵
- **el respeto de los derechos humanos**⁶

3 “Indicadores de gestión para las entidades públicas” por Josep Maria Guinart i Solà en el marco del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

4 Artículo 1 incisos 2, 4 y 9 de la Ley del Ministerio Público de Honduras

5 “Las y los fiscales, tienen en términos generales entre sus funciones la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones y ejecución de fallos judiciales como representantes del interés público, las cuales son indispensables para contribuir a la eliminación de la impunidad de casos de violaciones de derechos humanos y brindar un recurso efectivo a las personas que han sido afectadas en sus derechos por los crímenes cometidos en su contra.” en CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 17

6 Artículo 1 inciso 8 de la Ley del Ministerio Público de Honduras

3. Un primer paso: indicadores básicos de desempeño

De acuerdo con los principios planteados en el apartado anterior, los sistemas de justicia de nuestra región atraviesan grandes problemas en la producción de información. Por un lado, la gran mayoría no produce indicadores de desempeño. Mientras que en los casos que sí generan, su elaboración no tiene en cuenta objetivos institucionales y pierden de vista información clave para la toma de decisiones. **La producción de datos debe estar enfocada en la mejora del desempeño, la rendición de cuentas a la ciudadanía y el cumplimiento de las obligaciones de garantía de los derechos humanos.**

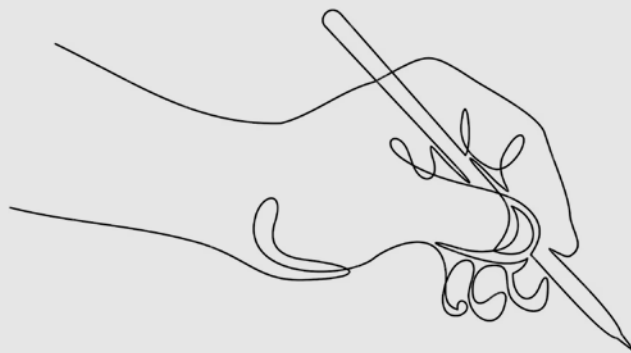
Un indicador de desempeño es una unidad de medida entre dos o más variables que permite el monitoreo y la evaluación de una institución pública -en este caso del Ministerio Público- mediante su comparación en el tiempo. Los sistemas de justicia en la región suelen producir datos sobre su funcionamiento -por ejemplo, cantidad de casos ingresados en un año- no así indicadores que nos permiten un análisis más detallado.

Desde la disciplina de análisis de políticas públicas⁷, se establecen algunas características que deben cumplir los indicadores de gestión pública:

- **Relevante:** La información que aporta el indicador debe ser útil para la toma de decisiones y su posterior evaluación. La construcción de indicadores debe estar precedida por el establecimiento de un objetivo institucional claro y preciso.
- **Accesible:** Los indicadores deben ser de posible cumplimiento por el Ministerio Público a partir de la información que actualmente produce. No es provechoso avanzar en indicadores complejos si el MP no puede realizar un análisis básico de su desempeño.
- **Simple:** Deben ser de fácil comprensión ya que uno de los objetivos del análisis del desempeño del Ministerio Público es la rendición de cuentas a la ciudadanía en general.

A su vez, existen diferentes tipos de indicadores tales como:

- **Indicadores de productos:** Analiza la cantidad de bienes, acciones o servicios producidos por una entidad pública. Asimilables a los indicadores de proceso en materia de derechos humanos.
- **Indicadores de impacto:** Impactos o consecuencias para la comunidad. Asimilables a los indicadores de resultados en materia de derechos humanos.



⁷ "Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión", Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia, 2018

Los indicadores elaborados en el marco del informe son indicadores de productos a partir del análisis de los ingresos, las salidas y los recursos del MP. La elaboración de indicadores de impacto requeriría obtener en primer lugar un diagnóstico actualizado de los fenómenos criminales para luego analizar los resultados de la actuación del MP en su control o reducción.

Ante la situación actual de deficiencias en la producción de información y falta de rendición de cuentas es necesario desarrollar en primer lugar indicadores que permitan una evaluación preliminar de su persecución penal. Por ello, se proponen los siguientes indicadores básicos de desempeño con base en el trabajo del INECIP en el marco del grupo de Ministerios Públicos y las buenas prácticas de la región:

- A. **Tasa básica de eficacia político criminal**
- B. **Índice de judicialización de casos**
- C. **Tasa de productividad político criminal**
- D. **Promedio de duración de los casos penales**

Estos indicadores son una propuesta básica de desempeño que busca poner en discusión la importancia de que **el Ministerio Público de Honduras elabore y publique sus propios indicadores** en base a objetivos político-criminales con la debida colaboración y control de las organizaciones de la sociedad civil.

A. Tasa básica de eficacia político criminal⁸

Tal como hemos adelantado la “eficacia” es definida como la capacidad de cumplir con los objetivos propuestos. Sin embargo, ante la falta de objetivos cuantificables del MP, se propone la elaboración de esta tasa básica, teniendo en cuenta que el control de la criminalidad es uno de los objetivos centrales del MP.

La tasa básica de eficacia político criminal busca responder a una pregunta muy simple: ¿en cuántos casos penales que le ingresan en un año, el Ministerio Público logra obtener respuestas con incidencia político criminal? Esta tasa busca identificar cuántas de las causas que ingresan a las fiscalías reciben alguna respuesta con capacidad de incidir, aunque sea mínimamente, sobre el control de la criminalidad⁹.

- **Ingresos:** En esta primera evaluación se solicitó al MP de Honduras que envíe información a partir de su propia definición de “caso penal ingresado”. En este caso, lo define como las denuncias recibidas.

8 Desarrollo de indicador elaborado en el marco del “Ranking de eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina” del INECIP. Disponible en: <https://inecip.org/publicaciones/nuevo-ranking-de-eficacia-de-los-ministerios-publicos-fiscales-de-argentina/>

9 La Corte Suprema de Justicia de Honduras elabora una tasa de resolución que busca analizar y mejorar la carga de trabajo de los jueces y juezas. Sin embargo, un buen desempeño en la tasa de resoluciones -cuántos casos los jueces “resuelven” de aquellos que ingresan- no es un indicador pertinente para evaluar una política de persecución penal ya que en esa “resolución” se contemplan sobreseimientos y absoluciones, productos que a priori no son herramientas que colaboren con el control de la criminalidad.

• **Salidas con incidencia político criminal:** Una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las salidas tengan esa capacidad, es que impongan a una persona la realización de algún tipo de acción como consecuencia de su participación en el conflicto primario. Estas salidas implican reconocimiento de responsabilidad (formal o informal) y consecuencias de las acciones. Esto significa que los sectores victimizados han recibido alguna compensación -en sentido amplio- por los daños sufridos, lo cual no necesariamente implica una condena. Estas salidas son:

- condenas en juicio oral y juicio abreviado (artículos 341 y ss. y 403 y ss. del código procesal penal)
- suspensiones condicionales al proceso (artículos 36 y ss. código procesal penal)
- acuerdos reparatorios (artículos 45 y ss. código procesal penal)
- estricta conformidad (artículos 322 y ss. código procesal penal)

A. Tasa básica de eficacia político criminal	
Propósito	Busca identificar cuántas de las causas que ingresan a las fiscalías reciben alguna respuesta con capacidad de incidir, aunque sea mínimamente, sobre el control de la criminalidad (uno de los objetivos principales de los Ministerios Públicos).
Datos requeridos para el cálculo	Para el cálculo se requiere – Casos penales ingresados al MP (CPI) – Condenas en juicio oral (CJO) – Condenas en juicio abreviado (CJA) – Suspensiones condicionales del proceso (SCP) – Acuerdos reparatorios (en sentido amplio) (AR) – Casos finalizados por estricta conformidad (EC)
Fórmula	$(CJO+CJA+SCP+AR+EC) \times 100 / CPI$ Porcentaje de salidas con incidencia político criminal (condenas, suspensiones condicionales del proceso, acuerdos reparatorios) sobre la totalidad de los casos penales ingresados
Frecuencia	Anual
Dirección deseada	Aumento del porcentaje de salidas con incidencia político criminal
Fuente	Datos del Ministerio Público. En subsidio, datos del Poder Judicial.

Limitaciones de la tasa básica

Al ser una tasa básica tiene ciertas limitaciones como:

- Analiza ingresos y salidas de un año calendario. No realiza una trazabilidad de los casos.
- El porcentaje de casos que no obtiene una salida con incidencia político criminal en un año no implica una lectura de que todos esos casos quedarán en impunidad ya que es posible que obtengan respuestas en los siguientes años.
- Contabiliza productos, no resultados o impacto.
- No toda salida con incidencia política criminal es una salida de calidad para el caso concreto ya que en lo individual es fundamental que se garanticen los derechos de las víctimas.
- No tiene en cuenta la complejidad de los diferentes fenómenos criminales

B. Índice de judicialización de casos

El índice de judicialización de casos se propone como un indicador complementario y conjunto a la tasa básica de eficacia político criminal. **Este índice busca analizar de todos los casos que ingresan al Ministerio Público, en cuántos de ellos se solicitó una imputación formal a partir de la presentación de un requerimiento fiscal.**

Este índice por sí solo resulta insuficiente desde una perspectiva político-criminal, dadas las herramientas de gestión y resolución temprana de los conflictos de los MP, que les permiten dar respuestas a casos penales sin necesidad de judicializarlos, que quedarían fuera de este análisis. Sin embargo, es un aporte más al análisis de qué sucede con la mayoría de los casos penales que no tienen respuesta político criminal.

B. Índice de judicialización de casos	
Propósito	Busca identificar en cuántos de los casos penales ingresados al MP se presentó un requerimiento fiscal.
Datos requeridos para el cálculo	Para el cálculo se requiere – Casos penales ingresados al MP (CPI) – Cantidad de requerimientos fiscales presentados (RF)
Fórmula	$RF * 100 / CPI$ Porcentaje de requerimientos fiscales presentados sobre la cantidad de casos penales ingresados al Ministerio Público.
Frecuencia	Anual
Fuente	Datos del Ministerio Público. Subsidiariamente, datos del Poder Judicial.

C. Tasa de productividad político criminal

La tasa de productividad político criminal vincula un primer análisis de la eficacia del MP en su persecución penal y los recursos de la institución. En este caso, se analizará la relación entre las salidas con incidencia político criminal y el recurso humano más valioso del MP: los fiscales.

Tal como detallamos, uno de los objetivos centrales del Ministerio Público es el control de la criminalidad. Las salidas con incidencia político criminal son aquellas que, aunque sea mínimamente, colaboran con ese objetivo. Esta tasa busca medir el **promedio de cantidad de salidas con incidencia político criminal por fiscal del MP**. Este es un indicador básico que pretende poner en discusión los recursos asignados a la persecución penal. Sin embargo, al ser un promedio oculta las disparidades entre los fiscales donde algunos de ellos podrían tener una mayor cantidad de salidas con incidencia político criminal que otros.

C. Tasa de productividad político criminal	
Propósito	Analiza la relación entre las salidas con incidencia político criminal y los recursos humanos del Ministerio Público
Datos requeridos para el cálculo	Para el cálculo se requiere: – Cantidad de salidas con incidencia político criminal (CJO+CJA+SCP+AR) – Cantidad de fiscales titulares y auxiliares (F)
Fórmula	$(CJO+CJA+SCP+AR) / F \times 100$ Promedio de cantidad de salidas con incidencia político criminal por fiscal (titular y auxiliar)
Frecuencia	Anual
Dirección deseada	Aumento de la cantidad de salidas con incidencia político criminal por cada fiscal
Fuente	Datos del Ministerio Público. Subsidiariamente, datos del Poder Judicial.

D. Promedio de duración de los casos penales

Una de las variables más importantes en la prestación de un servicio público es el tiempo. Las víctimas tienen derecho a obtener una respuesta y las personas imputadas cuentan con la garantía de ser juzgadas en un plazo razonable (art. 8.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). En esta oportunidad, se propuso analizar el **promedio de duración en días de los casos penales finalizados en los años 2022 y 2023, independientemente del año en que ingresó al MP**.

D. Promedio de duración de los casos penales	
Propósito	Ponderar la duración de los casos penales dentro de un plazo razonable
Datos requeridos para el cálculo	Para el cálculo se requiere: - Cantidad de días corridos de duración de todos los casos penales finalizados en determinado año independientemente del año de ingreso al Ministerio Público - Cantidad de casos finalizados en un determinado año
Fórmula	(sumatoria de la duración en días corridos de todos los casos penales finalizados en el año / cantidad de casos finalizados en el año) Promedio de días corridos de todos los casos activos que han tenido un cierre definitivo en un determinado año independientemente del año en que ingresó al MP.
Frecuencia	Anual
Dirección deseada	Disminución del promedio de días

Fuente: Datos del Ministerio Público. Subsidiariamente, datos del Poder Judicial.



Anexo de datos

Muertes violentas de mujeres (2022)				
	Ingresos al MP	Cantidad de requerimientos fiscales	Condenas	Abreviados
Homicidio	395	14	11	34
Asesinato	32	26	17	2
Parricidio	9	17	1	5
Femicidio	17	15	2	2
Magnicidio	3	S/D	S/D	S/D
Total	456	72	31	43

Fuente: elaboración propia en base a pedido de acceso a la información pública al MP a través de SOL-MP-2863-2024 y la Corte Suprema a través de SOL-PJ-3068-2024

Muertes violentas de mujeres (2023)				
	Ingresos al MP	Cantidad de requerimientos fiscales	Condenas del MP	Abreviados del MP
Homicidio	308	17	12	26
Asesinato	38	25	15	5
Parricidio	12	3	4	4
Femicidio	21	19	7	1
Magnicidio	S/D	S/D		
Total	379	64	38	36

Fuente: elaboración propia en base a pedido de acceso a la información pública al MP a través de SOL-MP-2863-2024 y la Corte Suprema a través de SOL-PJ-3068-2024

Violación y violación especial						
Año	Ingresos al MP	Cantidad de requerimientos fiscales	Condenas	Abreviados	Suspensión condicional del proceso	Acuerdos reparatorios
2022	2104	405	86	106	9	7
2023	1913	405	120	122	12	10

Fuente: elaboración propia en base a pedido de acceso a la información pública al MP a través de SOL-MP-2863-2024 y la Corte Suprema a través de SOL-PJ-3068-2024

Otras agresiones sexuales						
Año	Ingresos al MP	Cantidad de requerimientos fiscales	Condenas	Abreviados	Suspensión condicional del proceso	Acuerdos reparatorios
2022	871	242	17	53	S/D	S/D
2023	881	196	51	71	11	3

Fuente: elaboración propia en base a pedido de acceso a la información pública al MP a través de SOL-MP-2863-2024 y la Corte Suprema a través de SOL-PJ-3068-2024