

Modelo de Gestión Fiscal. Guatemala 2010-2025

Luis Ramírez García

NÚMERO
26

Sistemas Judiciales

Una perspectiva integral sobre la administración de la justicia

MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES



Modelo de Gestión Fiscal. Guatemala 2010-2025

Luis Ramírez García, *Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias penales de Guatemala (ICCPG).*

PALABRAS CLAVE: MINISTERIO PÚBLICO, MODELOS DE GESTIÓN FISCAL, PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA, REFORMA JUDICIAL, POLÍTICA CRIMINAL, GUATEMALA.

RESUMEN: El artículo de Luis Ramírez García analiza la evolución del modelo de gestión fiscal del Ministerio Público de Guatemala entre 2010 y 2025, identificando tres modelos sucesivos. El primero, de agencias fiscales (1994-2011), organizó el trabajo de manera secuencial y logró distribuir equitativamente las cargas de trabajo, pero resultó ineficaz ante el crecimiento del flujo de casos y la criminalidad compleja. El segundo, de gestión por unidades funcionales (2010-2018), introdujo una lógica político-criminal orientada a la eficiencia y la eficacia, diferenciando unidades de decisión temprana, investigación y litigación. El tercero, de gestión integral de casos (2019-2024), reorganizó el trabajo en equipos por gravedad del delito, desarticulando las unidades funcionales anteriores. El análisis estadístico de salidas efectivas muestra que el modelo de unidades funcionales ofreció mejores resultados en acusaciones, salidas alternas y sentencias respecto a los períodos posteriores, aunque el autor señala la ausencia de investigaciones comparativas sistemáticas que permitan una evaluación concluyente.

I. Antecedentes

Algo ya aceptado en América Latina es la inclusión del Ministerio Público como responsable de la persecución penal oficial, abandonando así la figura del juez de instrucción del sistema inquisitivo, quien concentraba las funciones de control de la investigación criminal y de garantías constitucionales. Esta asimilación cumple la función primordial, dentro del esquema del sistema penal, de ofrecer mejores condiciones para que un juez imparcial resuelva el conflicto sometido a su jurisdicción. Asimismo, la designación de un fiscal que, en forma objetiva, promueva la acción penal de conflictos para evitar que mecanismos sociales con mayor contenido violento o abuso de poder absorban la gestión de la conflictividad social. De esta manera, la cultura jurídico-procesal incorpora como principio básico de funcionamiento de la justicia penal el paradigma acusatorio de separación de funciones jurisdiccionales a cargo del juez, dedicadas a la protección de garantías para el procesado, y la función acusatoria a cargo del fiscal, responsable di-

rigir la investigación criminal y ejercer la acción penal.

El paradigma acusatorio dentro del sistema de justicia es tan importante que llegó a constituir un modelo teórico de sistema procesal al cual, además de la separación de funciones jurisdicciones y acusatorias, se agregan otras esenciales como la oralidad, la excepcionalidad de la prisión preventiva, la igualdad de los sujetos procesales (acusador y defensa) y por lo tanto el contradictorio como elemento esencial en el juicio oral. En este modelo se puede incluir el jurado, según la tradición judicial, que lleva consigo la íntima convicción como método de valoración de la prueba. En la modernidad se incluyó al Ministerio Público como responsable de la acción penal, en un inicio como parte del sistema mixto, y luego ya en el Siglo XX se consolidó como responsable exclusivo de la persecución penal pública, con funciones duales: por un lado, el control de la investigación criminal, en especial de las funciones policiales, y por el otro, responsable de impulsar la acción penal ante los jueces.

En el proceso de reforma judicial en América Latina, iniciado a finales del Siglo XX, el Ministerio Público resurgió como una de las instituciones centrales para abandonar las viejas prácticas judiciales inquisitivas enquistadas en el trámite del expediente escrito y en la formalización de la investigación criminal. Estas transformaciones de cultura judicial están acompañadas de exigencias profundas de una política criminal efectiva que evolucionó durante la segunda parte del Siglo XX: en primer lugar, la inclusión de la protección de los derechos humanos a través de la justicia penal, que tiene como an-

tecedente directo la tragedia de violaciones a los derechos humanos durante la Segunda Guerra Mundial, y en la crisis provocada por el terrorismo de Estado en las guerras sucias de América Latina; en segundo lugar, la incorporación del incremento delictivo de abuso de poder como la corrupción y la necesidad de ampliar el ámbito punitivo al medio ambiente entre otros bienes jurídicos de interés colectivo y difuso; en tercer lugar, la inclusión de la víctima en el proceso penal; y no menos importante, las crisis de inseguridad ciudadana, creadas ficticiamente o reales, para justificar las campañas de ley y orden por el incremento del fenómeno delictivo común en zonas urbanas marginadas por las políticas neoliberales y el crecimiento del crimen organizado de drogas, tráfico de armas y trata de personas.

Estos reclamos sociales legítimos, aunados a la transición democrática de finales de la década de 1980, luego de años de represión política y de sistemáticas violaciones a los derechos humanos, conforman el marco de referencia de la reforma judicial, en la cual el Ministerio Público estaría llamado a asumir la responsabilidad organizar, gestionar y hacer efectiva la acción penal. Es decir, poner en movimiento el conjunto de mecanismos institucionales y legales para restituir la afectación de derechos a las víctimas del delito, que incluye principalmente el facilitarles el acceso a la justicia y la reparación del daño; además velará porque se pueda proteger a la víctima en caso de amenazas a su integridad, la asistencia por los efectos del delito, establecer mecanismos que garanticen la no repetición delictiva y la reintegración a su grupo social.

La expectativa y demanda actual de intervención del Ministerio Público en la conflictividad social es inmensa, no solo por el déficit que tradicionalmente tiene el Estado con las víctimas, sino que también por las políticas legislativas de inflación penal que ponen en crisis las capacidades de respuesta de las instituciones de justicia, en especial del Ministerio Público. De esta manera, en abstracto, la potestad que le otorga la Constitución de ejercer la acción penal pública no corresponde con las posibilidades reales de cumplir con los derechos de las víctimas del delito. Ya Julio Maier explicaba claramente el fracaso del principio de legalidad procesal penal en el sentido de que todo delito deberá ser investigado, principio que regía para el modelo inquisitivo. Sin embargo, la realidad social impone el principio de oportunidad; es decir, solo algunos conflictos podrá absorber la justicia penal. En otros términos, la selectividad del sistema de justicia pasa necesariamente por los filtros de las instancias responsables de la persecución penal, la policía y el Ministerio Público fiscal, los cuales, en gran medida, deciden qué casos ingresan al sistema penal y cuáles no.

De lo anterior se acepta como corolario que los recursos humanos y materiales serán siempre insuficientes para enfrentar los distintos fenómenos criminales, por lo tanto, la selectividad de casos se asume como un hecho social inevitable en el sistema penal. Dejar a la deriva la selectividad es un riesgo muy alto para la credibilidad e impacto en la gestión de la conflictividad violenta del país. Esto lleva a considerar algunas de las variables que permiten incidir en la efectividad de la persecución penal, como la cantidad y

calidad de los fiscales que conforman el Ministerio Público, de las capacidades cuantitativas y cualitativas de la investigación criminal, de los recursos financieros, de sistemas de información integrados y accesibles, del diseño e implementación de la gestión fiscal y de la definición y evaluación de las políticas de persecución penal.

Estas variables permiten disminuir los riesgos de dejar a la deriva el ejercicio de la acción penal, lo cual significa permitir que los filtros de selección de casos se ajusten a la arbitrariedad fiscal determinada por la cultura burocrática organizacional, el peso de los grupos de interés, la corrupción en casos concretos que puede volverse endémica, intereses ilegítimos de las víctimas, la presión de los medios de comunicación, el tráfico de influencia interno y externo cercano al fiscal de caso, instrucciones jerárquicas de fiscales sin las formalidades de ley e incluso, la dejadez o preocupación personal del fiscal. Cada una de las variables debería ser analizada periódicamente para identificar las debilidades institucionales. En este artículo se presentarán algunos criterios que permitan conocer el estado de situación del modelo de gestión fiscal del Ministerio Público de Guatemala.

II. Modelos de Gestión Fiscal en Guatemala

Un modelo es el reflejo isomórfico de los elementos esenciales de un sistema, entendido como el conjunto interrelacionado de estos que cumplen una función concreta en un medio ambiente determinado. El modelo, como síntesis abstracta que describe un sistema, provee información para comparar el

funcionamiento de un sistema concreto con su representación isomórfica. Cualquier sistema social que pretenda transformar elementos de la realidad (incursos) podrá representarse en un modelo que servirá para comparar el funcionamiento del sistema con su representación y verificar sus discrepancias.

Un modelo de gestión fiscal contiene los elementos esenciales de una fiscalía como un sistema organizacional que cumple su función de persecución penal a través de personas (fiscales y auxiliares), describir determinadas acciones de naturaleza fiscal (órdenes de investigación, elaborar y presentar acusaciones, asistir a audiencias, recibir declaraciones, acuerdos, salidas alternativas y otras), definir procedimientos que deberán realizar con los casos que ingresan para obtener respuestas, establecer relaciones de jerarquía internas, relaciones con otras fiscalías y agencias del sistema penal. Como cualquier organización, la unidad fiscal gestiona recursos humanos y materiales para el cumplimiento de objetivos concretos de acuerdo con planes preestablecidos.

Producto de la reforma judicial en 1994, se creó la Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto 40-94), que contiene una estructura de organización de la función fiscal desde el Fiscal General, las Fiscalías Distritales, las Fiscalías de Sección y la Oficina de Atención Permanente. Hasta la fecha se han desarrollado tres modelos de gestión fiscal, los cuales responden a coyunturas políticas de nombramiento de nuevos fiscales y a las exigencias sociales de mayor eficacia en la función fiscal.

El primer modelo de gestión fiscal fue el de agencias fiscales (1994-2011), se implemen-

tó en forma similar a los juzgados de instrucción, es decir, distribuir casos en forma secuencial a los oficiales del juzgado, con la diferencia de que el flujo de casos iniciaba con la Oficina de Atención Permanente, la cual distribuía los casos según la competencia: para las fiscalías de sección, los casos según la competencia estipulada para cada tipo de delito de estas fiscalías (Mujer, Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, Corrupción y otras) y los delitos comunes a las distintas fiscalías distritales (en cada departamento al menos una fiscalía). En este último caso, se distribuía en forma secuencial a la agencia fiscal numerada en forma consecutiva, hasta culminar la ronda de casos. Para la ciudad de Guatemala, existía la Fiscalía Metropolitana que conocía todos los casos diferentes a las competencias de las fiscalías de sección. Esta contaba con 35 agencias fiscales y cada una tenía un agente fiscal como jefe, dos o tres fiscales auxiliares y cada fiscal auxiliar con un oficial. Cada agencia fiscal era responsable de tomar decisiones sobre la aplicación de una salida alterna (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal o bien conversión de la acción pública a privada), también de requerir autorizaciones para investigación (allanamientos, secuestros de bienes, órdenes de detención, citaciones para declaraciones), dirigir la investigación ante la policía, elaborar las acusaciones, participar en las audiencias previas al juicio y en las audiencias del debate.

Este modelo resultó eficaz para distribuir las cargas de trabajo en forma equitativa entre las agencias fiscales y entre los fiscales de cada agencia fiscal. Sin embargo, fue ineficiente para gestionar el incremento cons-

tante del flujo de casos, pues la lógica de distribuir en forma secuencial a las agencias fiscales, y dentro de ellas a cada auxiliar fiscal, provocó que las agencias fiscales terminaran relegando a segundo plano la aplicación de mecanismos simplificadores del proceso (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, la conversión de la acción pública a la privada y el procedimiento abreviado). También resultó ineficaz para gestionar casos relacionados con fenómenos criminales complejos de delitos contra el patrimonio y muertes violentas.

Debido al incremento de las muertes violentas durante la primera década del Siglo XXI, se creó la fiscalía especial de delitos contra la vida, la cual incorporó la metodología de trabajo de concentrar la investigación criminal por 72 horas, organizar mesas de trabajo interinstitucional, incorporar el análisis criminal como método de trabajo para identificar estructuras criminales de sicariato y dividir las tareas de investigación y litigación. Esta buena práctica y otras desarrolladas en la fiscalía distrital de Quetzaltenango permitieron evolucionar hacia un modelo orientado a resultados.

El modelo de gestión por unidades funcionales (2010-2018) fue definido e implementado durante la gestión de Claudia Paz, Fiscal General 2010-2014. Su finalidad político-criminal fue incrementar la eficacia de la intervención fiscal en la solución de casos, a través de la implementación de la gerencia de investigación criminal², el fortalecimiento institucional para el desarrollo de la persecución penal estratégica³ y aprovechar las potestades legales que le otorga la ley procesal a los fiscales para prescindir de la acción penal a través de soluciones simplificadas del proceso⁴. Para lograr estos objetivos fue necesario transformar la organización de las agencias fiscales en unidades funcionales: atención permanente, recepción de casos, desestimar aquellos que no constituyen delito, apoyar a las víctimas cuando requieren atención médica y asistencia y distribuir los casos a las unidades y fiscalías especiales; unidad de decisión temprana, responsable de resolver los casos en los cuales es posible la conciliación entre la víctima y el victimario; unidad de investigación para aquellos casos de contenido violento o abuso de poder que requieren ser judicializados para

- 1 Conformada por fiscales, técnicos de la Dirección de Investigación Criminal, DICRI, responsables de las escenas del crimen y agentes de la Dirección de Investigación Criminal, DEINC, de la Policía Nacional Civil, de la sección de muertes violentas y un auxiliar fiscal responsable de conexión de casos de la Fiscalía.
- 2 La gerencia de investigación es una metodología de trabajo para casos complejos que contiene un conjunto de herramientas de seguimiento de investigación desde el conocimiento del hecho, definir la hipótesis que oriente la investigación criminal, un plan de investigación elaborado en conjunto con la policía responsable de la investigación, verificar los resultados y apoyo para la teoría del caso.
- 3 La persecución penal estratégica consiste en orientar la acción penal a disminuir la ocurrencia de fenómenos criminales que tienen como base la existencia de mercados de bienes y servicios ilegales. Para su desarrollo requiere la conformación de equipos de trabajo multidisciplinarios y la interrelación de sistemas de información públicos.
- 4 Criterio de oportunidad, suspensión de la persecución penal, cediendo la persecución penal a la víctima cuando posea recursos para hacerlo y el procedimiento abreviado, con lo cual se lograría una reparación a la víctima y orientar los recursos humanos y materiales de la institución a la persecución de hechos delictivos de mayor contenido violento y de abuso de poder.

obtener una resolución judicial; y la unidad de litigación, que asumirá la responsabilidad de ejercer la acción penal ante los tribunales de justicia. Para el apoyo de estas unidades, se creó la unidad de atención a la víctima y la unidad de análisis criminal. La diferencia fundamental con el modelo de gestión anterior fue orientar la persecución penal hacia objetivos de eficiencia y eficacia, abandonar la investigación del caso a caso, asumir criterios cualitativos en la distribución de casos en lugar de distribución equitativa entre fiscales y una atención personalizada a la víctima del delito. Durante la administración de Thelma Aldana (2014-2018) se agregaron a este modelo fiscalías especializadas para desestimar casos acumulados.

El Modelo de Gestión Integral de Casos (GIC) se implementó a partir del año 2019 a través del Acuerdo 60-2019. Este modelo se encuentra actualmente en funcionamiento y tiene como objetivo reducir la mora judicial, atender a la víctima y aplicar salidas alternas. La organización de las fiscalías se realiza a través de equipos de fiscales que conocen el caso desde el inicio, realizan la investigación, aplican salidas alternas, desestiman casos y ejercen la acción penal ante los tribunales de justicia. El ingreso de casos se realiza siempre en la unidad de Atención Permanente, la cual, además de desestimar aquellos casos que considera no son constitutivos de delitos, distribuye las denuncias hacia las fiscalías especiales por el tipo de competencia (mujer, jóvenes en conflicto con la ley penal, vida, criminalidad organizada, corrupción y otros) y los delitos comunes hacia fiscalías que conocen conflictos de hechos graves y fiscalías de equipos

menos graves. Con este método se desarticuló la división de unidades de decisión temprana, unidades de investigación y unidades de litigación del modelo anterior. Los equipos de fiscales para delitos graves y menos graves son los responsables de seleccionar aquellos casos en los cuales es posible la conciliación para aplicar una salida alterna, los casos que requieren investigación y litigación para el ejercicio de la acción penal ante los tribunales de justicia.

Los diferentes modelos de gestión implementados en Guatemala tienen diferencias sustanciales en cuanto a la organización de las fiscalías de delitos comunes, la organización de equipos fiscales, las metodologías de trabajo interno y las relaciones internas y externas de las unidades fiscales. Estas diferencias tienen como base los objetivos político-criminales que cada modelo pretende implementar. En el sistema de agencias fiscales, la preocupación central está en mantener las cargas de trabajo equitativas entre los fiscales. En el modelo de gestión por unidades funcionales, la preocupación es lograr objetivos político-criminales de eficiencia y eficacia a través de la distribución de casos a unidades especializadas para solución temprana de casos, la investigación criminal y la litigación ante los tribunales de justicia. Finalmente, el modelo de Gestión Integral de Casos asume como preocupación central la disminución de la mora judicial, donde el fiscal asignado asume la responsabilidad de solucionar el caso según la importancia que considere conveniente: desestimar, salida alterna, investigación y litigación.

Análisis de salidas efectivas con relación a denuncias (periodo 2010-2024)

PERIODO	DENUNCIAS	SALIDAS ALTERNAS	ACUSACIONES	SENTENCIAS
Paz y Paz 2010-2014	1503519	119516	81797	31650
Aldana Hernández 2014-2018	1608091	124112	78515	37683
Porras 2018-2022	1344490	99946	66647	26747
Porras 2022 -2024	984928	36154	42874	20709

Fuente: Ministerio Público de Guatemala*

FIGURA: ANÁLISIS DE SALIDAS EFECTIVAS CON RELACIÓN A DENUNCIAS (PERIODO 2010-2024)

La valoración de cada modelo requiere de investigaciones cualitativas y cuantitativas en términos comparativos que, hasta el momento, no se han realizado. Sin embargo, las estadísticas muestran resultados correspondientes a las administraciones de fiscales generales desde los años 2011 al 2024⁵, los cuales coinciden con la implementación de los modelos de gestión expuestos. De la figura anterior se puede deducir que el modelo de gestión fiscal por unidades funcionales (GUF) (2010-2018) ofrece un mejor desempeño respecto al modelo de gestión integral de casos (GIC), (2019-2022) y (2022-2024). Por ejemplo, en las acusaciones, el modelo GIC (2019-2022) presenta una disminución del 15% respecto al período 2014-

2018 y del 19% respecto al período 2010-2014. En los mismos períodos, las salidas alternas también ofrecen diferencias sustanciales: reducciones del 20% y 17% respectivamente. En el mismo sentido, las sentencias presentan reducciones del 29% y 16% respectivamente. Es importante señalar que el período 2019-2022 estuvo marcado por la Pandemia del COVID-19, lo que influyó en la disminución de casos ingresados, 17% menos que el período 2014-2018, esto indica que durante este período el Ministerio Público tuvo menos carga de trabajo y, por lo tanto, mayor disponibilidad de incrementar los resultados, situación que no se refleja en las estadísticas.

5 Convergencia por los Derechos Humanos, *Caro, ineficiente y corrupto: evaluación del MP durante la gestión de la Fiscal General Consuelo Porras*, Guatemala, noviembre de 2024, p. 21, disponible en: https://independenciaindicial.org/wp-content/uploads/2024/11/Caro__Ineficiente_y_Corrupto_Evaluaci%C2%A2n_del_MP.pdf

* Elaboración propia con base a los informes recuperados del sitio: <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20%C3%B3ficio/05%20Misi%C3%B3n,%20visi%C3%B3n%20y%20%C3%B3bjetivos/Memoria%20de%20Labores/pdf>