

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

**EVALUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
REPÚBLICA DE HONDURAS
TEGUCIGALPA, ENERO DE 2013**

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.

- I. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN CRIMINAL: DESAFÍOS AL INTERIOR DEL MINISTERIO PÚBLICO.
- II. RECLUTAMIENTO Y FORMACIÓN: BASES PARA SU REINGENIERÍA.
- III. USO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO.
- IV. LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO: URGE LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL.
- V. CONTROL Y SANCIÓN: VIGILANCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO.

ANEXOS:

- A. REFLEXIONES EN TORNO A LOS PROYECTOS DE REFORMA ELABORADOS POR LA COMISIÓN DE REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.
- B. FUENTES DE INFORMACIÓN.
- C. GRÁFICAS Y ESTADÍSTICAS.
- D. CUADRO DE DESAFÍOS Y PROPUESTAS.

**RESPUESTA A LOS COMENTARIOS DEL SEÑOR FISCAL GENERAL, SOBRE
EVALUACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO.**

CAPACITACIÓN	
FISCAL	En 2012 se impartieron 76 cursos sobre diversos temas. Para ello se utilizaron fondos internos y fondos externos. Con fondos BID, de la ONU s e ILEA se realizaron diplomados en diferentes temáticas.
EQUIPO EVALUADOR	No encontramos evidencia de los 76 cursos referidos. En todo caso, la afirmación señalada confirma nuestro hallazgo, en el sentido de que el rubro de capacitación en el Ministerio Público no depende de la institución, sino de la buena voluntad de los cooperantes externos. Ello es positivo, pero urge un plan para armonizar la capacitación a escala de toda la institución y que éste se fundamente en una evaluación de "detección de necesidades de capacitación".
FISCAL	Hay proyecciones para impartir, con fondos externos, más capacitaciones para 2013.
EQUIPO EVALUADOR	Es de celebrarse que existan dichas proyecciones, pero es cuestionable que nuevamente se dependa de los fondos externos y no del área de capacitación que debiera diseñar un programa a largo plazo. No encontramos evidencia de dicho ejercicio. También llama la atención que no haya presupuesto asignado para esta área y que hasta el momento no se hayan realizado "evaluaciones de conocimientos" a todo el personal sustantivo para conocer qué es en verdad lo que se requiere a escala de capacitación.
FISCAL	La Dirección de Medicina Forense ha impartido diversas capacitaciones.
EQUIPO EVALUADOR	Se trata de cursos que no cumplen con las formalidades necesarias. Son impartidos por los especialistas del área, conforme a las posibilidades de horario y bajo el formato que decida cada especialista. El método de evaluación es decidido individualmente por cada profesor y la dirección de capacitación no lleva registro alguno. Dichos resultados tampoco se hacen públicos y los evaluados no tienen mecanismos de revisión. Esto impide que puedan ser considerados a escala del servicio civil de carrera.
FISCAL	Se ha previsto la creación de una Escuela de Capacitación de Fiscales, proyecto que obra en poder de los consultores y con suma extrañeza no se observa referencia dentro del contenido de este resumen. Esto refleja claramente la poca profundidad con la que se redactó el diagnóstico.
EQUIPO EVALUADOR	No es un proyecto, sino dos, que crean la "Escuela del Ministerio Público". El primero tiene más de una década de ser "proyecto" y no hay evidencia alguna de que se haya impulsado. Lo mismo sucede con el segundo "proyecto". Desde la primera vez que tuvimos conocimiento de ambos documentos aplaudimos su existencia y así lo hemos señalado reiteradamente al Fiscal General y a su Staff. En el documento principal se hace cita expresa a la existencia de ambos documentos, así como de otros más cuya existencia reconocemos y celebramos. No así, por el contrario, la falta de gestión para hacerlos realidad. Durante nuestra última reunión, se nos manifestó la negativa a crear dicho Instituto porque éste gozaría de autonomía perdiendo así facultades la oficina del Fiscal General. Esto explica por qué dicho instituto sigue siendo sólo un

	proyecto.
INVESTIGACIÓN	
FISCAL	Es una especulación, del Grupo Evaluador, señalar "la falta de asesoría jurídica a la policía" como causa que ha provocado el dictado de sentencias absolutorias.
EQUIPO EVALUADOR	La afirmación se construyó a partir de información proporcionada por jefaturas de las Fiscalías Especiales, determinándose que el origen común de las causas que promovieron sentencias absolutorias derivó de una inadecuada dirección jurídica del caso.
FISCAL	Cuentan con una política de persecución en diferentes documentos.
EQUIPO EVALUADOR	Reconocemos la existencia de acciones dirigidas a la formulación de una política de persecución. Sin embargo, en el momento en que el grupo evaluador, realizó la tarea de recopilar la información, se nos entregó un documento intitulado "Política de Persecución Penal", pero con la advertencia de que el documento era un borrador que estaba siendo trabajado por un grupo de Fiscales.
FISCAL	El Ministerio Público tiene la atribución de la "investigación de los delitos.
EQUIPO EVALUADOR	El Fiscal debe ejercer la dirección jurídica del caso y el policía ejecutar los actos de investigación. Mantener la posición expuesta por el Ministerio Público, significa invadir la esfera autónoma de la Policía.
FISCAL	Los funcionarios nombrados en el puesto de "analista de investigación" pueden ejecutar actividades de investigación policial.
EQUIPO EVALUADOR	El puesto de "analista" es de orden administrativo, no puede ni debe— por impedimento de ley — ejercer actos propios de la Policía.
PRESUPUESTO	
FISCAL	Conforme el Artículo 1 de la Ley del Ministerio Público, las dependencias existentes cumplen con los objetivos y fines institucionales; es por ello que debe observarse si los bienes jurídicos que protegen las distintas fiscalías y demás oficinas pueden incluirse en otras dependencias, sin conculcar la obligación de aquellas para la persecución de otros ilícitos penales.
EQUIPO EVALUADOR	Nuestra propuesta se basa en la definición de las actividades claves de la institución y la identificación de aquellas que no son naturales para una Fiscalía; por supuesto, habrá que hacer los cambios normativos y asegurarse que las diferentes oficinas e instituciones tengan las condiciones adecuadas para prestar el nuevo servicio.
FISCAL	Eliminar el Fiscal Adjunto concentraría funciones administrativas en el Fiscal General.
EQUIPO EVALUADOR	Nuestra propuesta es que las funciones del Fiscal Adjunto sean asumidas por el Director General Jurídico (cuya creación se propone en la evaluación), así como por la Dirección de Administración. Esto permitiría que el Fiscal General ejerza el liderazgo necesario para dirigir la institución y los Vicefiscales se enfoquen en tareas sustantivas y no administrativas.
FISCAL	Al eliminar la Dirección General y crear dos vice fiscalías se podrían promover conflictos en la definición de políticas institucionales y gestión de asuntos administrativos y de contratación y asignación de personal.
EQUIPO	La definición de políticas le debiese corresponder al Fiscal General con ayuda

EVALUADOR	de la Oficina de Planificación Institucional, la gestión administrativa a la Dirección Administrativa, la contratación y asignación del personal al Instituto u otra oficina que se designe y la dirección técnica de Fiscalías a los vice fiscales. La Dirección de Fiscalía no está en condiciones de enfrentar los desafíos actuales en materia de procuración de justicia.
FISCAL	Sobre la propuesta de traslado de Medicina Forense a otras instituciones, desde su traslado al Ministerio Público tiene mayor presupuesto, personal, recursos logísticos y modernización; a diferencia de su condición cuando pertenecía al Poder Judicial.
EQUIPO EVALUADOR	Nuestra propuesta se basa en la definición de las actividades claves de la institución y la identificación de aquellas que no son naturales para una Fiscalía y que le restan recursos para cumplir mejor sus atribuciones fundamentales. Habrá que asegurarse de que las diferentes oficinas e instituciones, tengan las condiciones adecuadas para prestar el nuevo servicio. El traslado que se propone, además, abona en la equidad procesal y la transparencia, pues un instituto autónomo estaría ajeno a presiones institucionales.
FISCAL	En cuanto a la necesidad de hacer más eficaz, equilibrado y transparente el esquema de administración y ejecución del presupuesto, es lamentable su apreciación porque dicho presupuesto es auditado por el Tribunal Superior de Cuentas y por el Departamento de Auditoría Interna del Ministerio Público, la cual es a su vez supervisada por mismo Tribunal Superior de Cuentas.
EQUIPO EVALUADOR	La Auditoría Interna atiende un reducido número de tareas presupuestarias, dejando de lado un universo considerable de asuntos. Consideramos que, en procura de dar mayor transparencia a la inversión de los recursos públicos, la Auditoría Interna debería fortalecer sus actividades de control, fiscalización y advertencia de fondos provenientes de fuentes distintas al presupuesto nacional, como por ejemplo: los donados por cooperación internacional y los dineros provenientes del capital decomisado y comisado al narcotráfico. Nuestra observación es sobre el control presupuestario interno. Las auditorías del Tribunal de Cuentas son externas.
GESTIÓN	
FISCAL	Que no es cierto que les falte definir misión, visión y valores, pues existe para la institución y para cada Fiscalía y Dirección. Se adjunta copia fotostática.
EQUIPO EVALUADOR	En el momento de la evaluación no se presentó evidencia de que esto lo hubieren hecho. El papel sin sello y firma, que dice contener la misión, visión y valores y que ahora se nos presenta, no tiene existencia legal. Toda decisión al respecto debió hacerse mediante acuerdo o normativa. Además la institución no puede tener una pluralidad de misiones, visiones y valores; para eso se deben formular mediante un proceso en donde participan todos los miembros de la institución, con la idea de que compartan y asuman tales definiciones con unanimidad.
FISCAL	Sobre la falta de definición de procesos, desde 2002 la Unidad Técnica de Reforma Penal organizó e implementó los procesos, entre ellos, los de ingreso de expedientes, de inscripción de expedientes en el sistema de información para préstamo y devolución de expedientes, de recepción de evidencias, entre otros. Asimismo, elaboró el flujograma de todos estos procesos, los cuales se adjuntan.
EQUIPO	Nuestro hallazgo es que no se han definido todos los procesos. No hay mapa

EVALUADOR	de procesos ni sistemas informáticos que los contengan. No hay documentos legalmente válidos que los hayan reconocido (acuerdos). Lo que se adjunta es un modelo de gestión de casos realizado en diciembre de 2012 y una serie de flujogramas que presentan propuestas de módulos, sobre lo que debería ser el proceso de tratamiento de denuncias, trámite rápido, préstamo de expedientes, custodia de expedientes y recepción de evidencias, que están pendientes de concluirse e implementarse. En todo caso se refieren a procesos parciales.
FISCAL	En cuanto a la depuración de expedientes existe la Unidad Nacional de Organización y Depuración de Expedientes, dependiente de la Dirección General de Fiscalía, encargada de realizar esas actividades.
EQUIPO EVALUADOR	Tomamos en cuenta la existencia de esa oficina. Nuestra observación está relacionada con la falta de un proceso de gestión exitosa de los casos, para que de forma integral y eficaz se de tratamiento a las denuncias, distribución de expedientes, resolución, control y depuración.
FISCAL	Sobre la carencia de una oficina de auditoría de gestión, podemos señalar que desde el 2008, la supervisión de la gestión de cada fiscal se realiza por el jefe inmediato, función que anteriormente era realizada por la oficina de Supervisión Nacional. Existe la Sección de Supervisión de la Gestión, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Fiscalía.
EQUIPO EVALUADOR	Nuestro hallazgo es que no existe una oficina de auditoría de gestión, dependiente directamente del Fiscal General.
FISCAL	En cuanto a la referencia de falta de oficina de planificación, existe el Departamento de Planificación y Presupuesto del Ministerio Público, dependiente de la Dirección de Administración. Se ha contratado consultoría que recomendó creación de un Sistema de Planificación Institucional que no se ha podido implementar.
EQUIPO EVALUADOR	No existe Oficina de Planificación Institucional dependiente directamente del Fiscal General. Nuestra evaluación se hizo sobre el estado en que encontramos el Ministerio Público a la fecha de realización de la evaluación y no sobre las ideas o proyectos de futuro de la institución.
FISCAL	Sobre la afectación de la subordinación jerárquica a la estabilidad laboral, ya está regulado en el Art.12 el derecho que tiene todo fiscal a mantener su libertad de criterio, sin estar sujeto a represalias.
EQUIPO EVALUADOR	La observación se refiere a que actualmente es el superior del servidor público el que resuelve y decide sobre su queja de que la orden es ilegal o improcedente. No hay autoridad distinta (de otra área) que intervenga para revisar la actuación de los superiores del funcionario. También en la práctica los mismos superiores participan en parte del poder disciplinario.
CONTROL	
FISCAL	Los procedimientos disciplinarios están desarrollados en la Ley del Ministerio Público, el Estatuto de la Carrera del Ministerio Público y el Reglamento General del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público. Que las faltas y sus sanciones están definidas en la ley. Que el procedimiento está detallado en el Estatuto con los tipos de faltas, causas de despido. Por ello intervienen los diferentes jefes inmediatos del supuesto infractor imponiendo amonestación y las demás medidas los directores y jefes de las oficinas regionales o locales.

	Que el Reglamento establece de manera más detallada, las faltas y los procedimientos.
EQUIPO EVALUADOR	Ello no es procedente, ya que el Estatuto y el Reglamento son normas de inferior rango a la ley. Sólo la ley puede fundamentar la limitación de derechos fundamentales, no es posible regular lo relativo al sistema disciplinario en un Estatuto o Reglamento. Por otro lado, la potestad sancionadora le ha sido asignada por ley al Fiscal y la facultad para tramitar los procedimientos al Fiscal General Adjunto. El Estatuto y el Reglamento no pueden contradecir lo prescrito en la ley. Se aplica aquí el principio de reserva de ley, según el cual esta materia debe estar determinada por el legislador en una ley en sentido formal. Esta es doctrina pacífica del derecho sancionador y recogida en la jurisprudencia de muchos países
FISCAL	Que en materia de control de actuaciones de los servidores de la institución se han presentado 46 requerimientos contra funcionarios activos del Ministerio Público, 68 despidos y se han aplicado más de 200 medidas disciplinarias, de las cuales ninguna proviene de investigaciones realizadas por la policía. Que la institución actúa con base en el debido proceso administrativo, por lo que no puede establecer que todas las denuncias presentadas, son veraces.
EQUIPO EVALUADOR	No queremos dar a entender que todas las denuncias deban terminar en sanción, sino que ante un número alto de denuncias y un número muy bajo de sanciones, con una institucionalidad débil, es lógico pensar que una parte importante de las denuncias no son atendidas adecuadamente.
FISCAL	Que las denuncias recibidas contra servidores del Ministerio Público son 2084 y no 2257 y que no son 65 despidos, sino 68. Que han sido efectivos en el 93.8% de los casos porque han pronunciado resoluciones de improcedencia, excusas, inadmisibilidad, cierres, etc.
EQUIPO EVALUADOR	El hallazgo pretende demostrar que hay muchas denuncias que no terminan en sanción y aun trabajando con las cifras más favorables, las conclusiones no se desvanecen. Nos fueron entregadas estadísticas sobre denuncias contra empleados entre 2001 y 2012: Las recibidas por todas las dependencias del Ministerio Público, siendo 2688; las recibidas por la Dirección General de Fiscalía: 2257; y las recibidas por las regionales de Supervisión Nacional: 2084. Trabajamos con la suma intermedia. Recibimos también el dato de 65 despidos y de 240 sanciones de otro tipo, según el Consejo de Personal.

EVALUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE HONDURAS.

RESUMEN EJECUTIVO.

NOTA PRELIMINAR:

El presente documento resume, de forma ejecutiva, el contenido de una investigación de mayor alcance realizada en el Ministerio Público de la República de Honduras durante los meses de noviembre y diciembre de 2012. Para tales efectos, se realizaron una serie de visitas a distintas instalaciones de la institución, así como más de 57 entrevistas a operadores del sistema de justicia y personajes claves de los ámbitos académico y político. Por otro lado, se analizaron más de 66 documentos, se revisaron expedientes de la Fiscalía y se consideró la normatividad aplicable a la función ministerial. Si bien la esencia de los hallazgos y las propuestas podrán advertirse en el presente resumen, será necesario que el lector acuda al documento principal para conocer con detalle los orígenes de lo que aquí se sostiene y se propone, siempre con el ánimo de fortalecer la procuración de justicia en este país.

Es importante señalar que el Ministerio Público posee fortalezas que deben ser destacadas. Ser un órgano de control de rango constitucional, le da espacios de autonomía que le permiten hacer su trabajo con la independencia digna de un Estado Constitucional. Por otro lado, hemos encontrado que a pesar de los retos que subsisten al interior de la institución, hay grupos de trabajo que tienen mucho ánimo y energías, que pueden ser aprovechados en un proceso de transformación de cara a generar las condiciones que se esperan en el Estado Democrático de Derecho.

I. OBJETIVO.

La evaluación tiene el objetivo de detectar los retos que enfrenta el Ministerio Público de cara a procurar justicia ante los Tribunales y plantear soluciones

concretas a esos desafíos. El eje rector más importante que ha conducido el objetivo señalado, es generar las condiciones para que el Ministerio Público lleve el mayor número de casos posibles ante el Tribunal y que esos casos estén sustentados en evidencia contundente.

II. CINCO RETOS FUNDAMENTALES DEL MINISTERIO PÚBLICO: CAPACITACIÓN, INVESTIGACIÓN, PRESUPUESTO, GESTIÓN Y CONTROL.

Existen muchos retos que el Ministerio Público aún está pendiente de afrontar. No obstante, a continuación hacemos referencia a los que consideramos de mayor importancia:

1. Capacitación.

Resulta complejo llevar más casos bien sustentados a los Tribunales, si no se fortalecen las capacidades del personal operativo de cara a desarrollar estas tareas. De la investigación realizada se desprendió que, salvo la otorgada por los cooperantes, la capacitación en el Ministerio Público es escasa. Una muestra que acredita lo señalado es que el área de capacitación no tuvo presupuesto durante 2012.

Durante las entrevistas realizadas por el grupo evaluador, parte del personal señaló que su última capacitación fue hace más de una década y otros funcionarios advirtieron que no la habían tenido. Por su parte, los cooperantes enfocan sus cursos a áreas muy específicas y a un número limitado de personal, por lo que se advierte la necesidad de establecer estándares mínimos y armonía a escala institucional.

Lo anterior genera que el Ministerio Público esté en desventaja frente a otras instituciones del sistema de justicia penal que tienen esquemas muy definidos de

capacitación. Por otro lado, el déficit en el rubro de capacitación se refleja en los resultados que se obtienen ante el Tribunal. Así, por ejemplo, se detectaron casos en que ha recaído una sentencia absolutoria atribuible a un planteamiento cuestionable por parte del fiscal, o por falta de asesoría jurídica a la Policía (cadena y custodia de la evidencia, actuaciones policiales que requerían autorización judicial, por ejemplo.).

2. Investigación.

El segundo reto fundamental consiste en que el Ministerio Público debe, necesariamente, fortalecer la dirección en la investigación de los delitos, así como la promoción de la acción penal. Hay diversas razones que sustentan esta afirmación: a) Hace falta diseñar una política de persecución de los delitos que fije el rumbo de la institución; b) Los Fiscales no ejercen la dirección funcional de la investigación debido a una extrema rivalidad con la Policía; c) Los Fiscales van más allá de los límites de su actividad e invaden las funciones de investigación que en realidad debiera ejecutar la Policía; e) La Policía, en su calidad de autoridad legitimada para investigar, no tiene autonomía operativa; f) Es excesiva la carga de trabajo que tienen los fiscales.

Un ejemplo de lo hasta ahora señalado se evidencia en el documento intitulado "requerimiento de investigación". Se trata de un formato que el fiscal dirige al policía indicándole las labores que debe ejecutar, pero el policía no realiza más que las acciones requeridas por el fiscal, en el mejor de los casos, y las consigna en su informe, generalmente sin resultados positivos.

Efectivamente, de los hallazgos encontrados se desprende que el sistema de investigación criminal en Honduras sufre de importantes disfuncionalidades y que en algunos casos opera con instrumentos que pueden llegar a determinar la ilegalidad de las actuaciones. Este es el caso de los denominados "analistas de investigación criminal" que "sustituyen" a la extinta Policía de Investigación

adscrita hace más de una década al Ministerio Público. La participación de los referidos analistas pone en riesgo la legalidad en la obtención de la prueba y puede generar condiciones que acaben con la absolución de quien debiera ser condenado por la comisión de un delito.

Una parte de las causas que afectan la investigación criminal, se debe al déficit en el ejercicio de la dirección funcional de los fiscales, así como a una gestión operativa y administrativa sin una orientación bien definida.

Un asunto de especial relevancia comentado por los operadores y que parece afectar los procesos de investigación es el fenómeno de la corrupción. Ambos actores, policías y fiscales, se acusan mutuamente y argumentan que en sus respectivas instituciones la corrupción es cada vez más evidente, afectando así de forma directa el éxito en las investigaciones. Efectivamente, diferentes estudios y las noticias de diferentes medios recogen casos de fiscales y policías contra los cuales se han iniciado procesos penales por estar vinculados con delincuentes.

Los aspectos antes mencionados inciden, directamente, en el éxito de las investigaciones y, consecuentemente, en el logro de un mayor porcentaje de sentencias condenatorias. Conforme a lo anterior, consideramos urgente atender estos desafíos y fortalecer el liderazgo del fiscal quien, definitivamente, deberá hacer un esfuerzo mayor por dirigir jurídica y adecuadamente la investigación.

3. Presupuesto.

Hemos considerado que el eje relativo al presupuesto resulta fundamental, pues en torno a éste gira una diversidad de factores que han llevado a que la situación operativa del Ministerio Público en la actualidad sea crítica. Es cierto que en comparación con otros actores del sistema de justicia penal, como la Policía o el Poder Judicial, el Ministerio Público recibe un presupuesto menor y que ese presupuesto no se ha incrementado al mismo ritmo que las nuevas responsabilidades que con el paso del tiempo se han asignado a la institución.

Pero también es cierto que el esquema de administración, ejecución y salvaguarda de ese presupuesto debe ser revisado de cara a hacerlo más eficaz, equilibrado y transparente.

Así, por un lado, existen múltiples proyectos bien elaborados "en el papel" que no han podido hacerse realidad. Por otro lado, las condiciones físicas y los recursos materiales con los que cuentan los fiscales no responden a las necesidades mínimas para lograr casos exitosos de lucha contra el crimen. Hemos detectado que esto se debe a dos razones básicas vinculadas al presupuesto: a) Un presupuesto asignado al Ministerio Público por el Congreso, menor al 3%, que no responde a las necesidades actuales de la institución, b) Ausencia de un plan estratégico de ejercicio de los recursos, bien ponderado, que impacte en todas las áreas de la institución y c) Mínima actividad de control, fiscalización y advertencia desarrollada por la Auditoría Interna, en su calidad de área encargada de vigilar el buen uso de los recursos.

En todo caso, debe iniciarse un procedimiento de readecuación de los recursos materiales y humanos. Así, por ejemplo, al proponerse la eliminación de las Fiscalías Especiales del Consumidor y Adulto Mayor y la de la Defensa a la Constitución, como también el Área de Asesoría Jurídica, la Fiscalía Adjunta y la Dirección General de Fiscalía, el personal que actualmente se desempeña en esas oficinas podría ser direccionado a otras Fiscalías para fortalecerlas. Así, esos recursos humanos podrían ser utilizados en la Fiscalía Especial de Homicidios y en las Vice-fiscalías que se proponen en este estudio, cuya designación recaería en la persona del Fiscal General del Estado.

4. Gestión.

Al analizar el Ministerio Público, encontramos que se trata de una institución con un entorno de altos niveles de criminalidad, que vuelven turbulenta y estresante la actuación fiscal, las relaciones interinstitucionales y políticas con otros actores,

siendo necesario que se orienten sus políticas y estrategias a esa situación. Así, llama la atención que esté aún pendiente definir su Misión, Visión y Valores. Por otro lado, resulta que la dirección superior tiene demasiadas tareas con muchas oficinas de dependencia directa, sin que haya una oficina de planificación institucional dependiente del titular. Así mismo se aprecia saturación y stress institucional por la carga de trabajo, sin que se aprecie una organización de las instituciones involucradas en la investigación y justicia penal bajo parámetros de políticas públicas que respondan a la realidad.

Un reto importante a enfrentar, consiste en que la aplicación del principio de subordinación jerárquica en el Ministerio Público, requiere ofrecer garantías, de que un fiscal pueda oponerse ante un jefe por posibles actos ilegales o de corrupción, conservando su trabajo. Así, debido a causas no solo dependientes del Ministerio Público, existen dificultades para proveer a sus miembros de beneficios materiales, como reconocimiento, respeto, estabilidad y oportunidades de crecimiento. Consideramos que las tareas fundamentales del Ministerio Público son la dirección funcional de la investigación y la promoción de la acción en tribunales, pero se han asumido otras que representan una carga adicional, como la investigación realizada por analistas y los servicios de laboratorio forense.

En algunos casos pareciera que el liderazgo o la influencia de los jefes no se percibe en los subordinados y éstos no se sienten comprometidos, no comparten valores ni propósitos comunes de futuro, sin que se aprecie un proceso de estímulos y respuestas que se traduzca en resultados sostenidos de éxito. Así, ante la enorme cantidad de casos y atribuciones que corresponden a la Fiscalía, resulta indispensable fortalecer los procedimientos organizativos para manejar la carga laboral en forma exitosa. También está pendiente que el Ministerio Público identifique todos sus procesos y elabore un mapa de los mismos, conjuntamente con un proceso adecuado para el ingreso, distribución, manejo, control y depuración de expedientes.

Con relación a las dinámicas culturales, relaciones de poder y realidades internas en el Ministerio Público es notorio que ante la escasez de espacios físicos, personal y presupuesto, éstos se vuelven instrumentos propicios para fortalecer posiciones de poder de hecho en detrimento de la organización formal de la institución y los servicios al ciudadano. Advertimos que existen en la Fiscalía una variedad de controles; sin embargo, no hay oficina de auditoría de gestión dependiente directamente de los titulares. Es urgente establecer una política que promueva el cambio y mejora continua.

5. Control.

La Política de Justicia y Seguridad Pública elaborada por PASS-UE sostiene, en referencia a las instituciones del sector de justicia penal, que la corrupción, entre otros factores, estimula la impunidad, convirtiéndose éstas en eslabones de los abusos de poder que afectan la imagen y credibilidad de los entes estatales. Sin pretender convertirnos en jueces de la verdad, existen versiones de los hechos en la sociedad hondureña que justifican tomar, por parte del Ministerio Público y las demás instituciones del sector justicia, por las instituciones de control externo y por parte de los ciudadanos; decisiones y conductas especiales, temporales y extraordinarias que devuelvan la confianza a la sociedad en sus instituciones de justicia.

Los señalamientos contra el sistema de justicia en general y en especial contra la Policía y Fiscalía son preocupantes. Además de ser necesaria la confianza de los ciudadanos en sus instituciones más importantes, debe mantenerse una relación permanente y confiable entre la Policía Nacional y el Ministerio Público de cara a realizar una labor compartida, como es la investigación que compete a la primera y la dirección de la misma que corresponde a la Fiscalía General. Por lo tanto, han de asegurarse en ambas instituciones los sistemas de control y sanción apropiados. Lo mismo cabe decir con respecto al Poder Judicial.

En el Ministerio Público, como pudimos advertir en el curso de la investigación, los mecanismos internos de control y supervisión, aunque existen y obtienen algunos resultados, son muy débiles por la falta de organización y gestión adecuadas, así como por los escasos recursos materiales y humanos. Esta es una situación que se ha venido dando de hace mucho tiempo.

Existe una oficina de Supervisión Nacional dedicada a ejercer controles mediante evaluaciones e investigaciones, pero no existe una normativa adecuada o reglamento aprobados que fundamente legalmente sus actuaciones. Su personal se reduce a un Supervisor Nacional y 2 analistas para todo el país y para Tegucigalpa, 1 fiscal supervisor y 2 analistas para San Pedro Sula y 1 fiscal supervisor y 1 analista en La Ceiba. Cada oficina cuenta con una secretaria. Supervisión Nacional desconoce su propio presupuesto. Por las entrevistas realizadas se determinó que hay escasos recursos, que algunos analistas tienen varios años en el Ministerio Público, pero contratos temporales que se van renovando cada tres meses y que no hay garantías especiales para el personal por el tipo de labor que realizan.

La Ley del Ministerio Público atribuye al Fiscal General la función de sancionar y ejercer la potestad disciplinaria sin perjuicio del poder disciplinario conferido a los jefes y atribuye a aquél, por medio del Fiscal Adjunto, la función de supervisar al personal. La misma ley confiere la facultad al Fiscal General Adjunto para dirigir los procedimientos disciplinarios; pero también dicho cuerpo normativo le da al Fiscal General la posibilidad de asumir las funciones de otros funcionarios del Ministerio Público. Sin embargo, no hay otra ley que confiera facultades disciplinarias a funcionarios de inferior rango. Supervisión Nacional actúa de hecho por carecer de normativa. Aunque existe un proyecto de Reglamento desde 2004 y otro de 2009 no ha sido aprobado. Los directores y jefes se muestran antagonistas con la referida oficina y realizan sus propias diligencias disciplinarias, sin estar claro que informen a Supervisión Nacional. En la práctica la Fiscalía General Adjunta, con un Consejo de Personal, Dirección General de Fiscalía con

sus oficinas fiscales y Administración llevan procedimientos disciplinarios y no hay información concentrada de los datos. Desde 2008 no se hace evaluación nacional por la Supervisión, porque desde esa fecha la Dirección General y los jefes asumieron esa responsabilidad; pero tampoco hay constancia de que éstos la hagan.

Aunque algunos jefes del Ministerio Público aseguran que el fundamento de la actuación del Consejo de Personal, directores y jefes en los procedimientos disciplinarios y aplicación de sanciones se basa en el Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, ello no es procedente, ya que éste es norma de inferior rango a la ley. Considerando que sólo la ley puede fundamentar la limitación de derechos fundamentales, no es posible regular lo relativo al sistema disciplinario en un Estatuto o Reglamento. Por otro lado, la potestad sancionadora le ha sido asignada al Fiscal, y la facultad para tramitar los procedimientos al Fiscal General Adjunto. Se aplica aquí el principio de reserva de ley, según el cual esta materia debe estar determinada por el legislador en una ley en sentido formal. Esta es doctrina pacífica del derecho sancionador y recogida en la jurisprudencia de muchos países.

Según los datos, desde 2001 hasta septiembre de 2012 las diferentes oficinas del Ministerio Público recibieron 2257 denuncias en ese período y se abrieron 1790 expedientes. De los cuales en 919 existían infracciones con causal de despido. Solo en 101 casos se sugirió despido. De ellos, el Consejo de Personal reporta que entre 2004 y 2012 se sancionaron con despido a 65 personas. Por otro lado 1115 casos eran infracciones de otro tipo, sugiriéndose sanción en 251 casos y aplicándose la misma en 240 casos. Esto se resume en una tasa de efectividad del 2.88% de los casos que terminan en despido y del 10.63% en otras sanciones, resultando que 86.49% de los casos no fueron sancionados.

III. RECOMENDACIONES.

1. En torno a la capacitación.

Si lo que se pretende es llevar más casos a los Tribunales, pero también que esos casos estén sustentados en evidencia firme, entonces la creación del "Instituto del Ministerio Público" es un paso necesario para alcanzar ese objetivo. En primer lugar, el Instituto se encargaría de llevar al cabo algunas acciones que hasta hoy ejecuta de forma dudosa el Ministerio Público: a) Reclutamiento, b) Formación básica, c) Capacitación continua y d) Evaluación de habilidades y del desempeño profesional. Por otro lado, el Instituto se encargaría también de diseñar protocolos de actuación para todas y cada una de las fiscalías y de capacitar al personal con base en esos protocolos, de tal forma que exista una armonización de los criterios de investigación y promoción de la acción a escala institucional.

Realizadas las tareas referidas, el Instituto se encargaría igualmente de otros procesos fundamentales que impactarían de forma directa en la actuación ministerial: a) Unificar los cursos impartidos por cooperantes, b) Elaboración de manuales unificados de capacitación, c) Diseño y actualización continua de la base digital de leyes y reglamentos y d) Promoción de los valores de justicia penal y derechos humanos.

Si no fuera posible crear el Instituto debido a razones presupuestarias, debería acudir a convenios con otras instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para tratar de ofrecer formas alternativas de capacitación.

2. En torno a la investigación.

Para enfrentar el reto de fortalecer la dirección funcional de la investigación criminal y consecuentemente de la promoción de la acción, resulta indispensable, antes que nada, el diseño estratégico de una política de persecución criminal que,

basada en la perspectiva de los Derechos Humanos, establezca claramente los objetivos a cumplir y las vías para cumplir esos objetivos estratégicos de lucha contra el crimen. Esta política de persecución debiera cumplir, cuando menos, con los siguientes ejes estratégicos:

1. Establecer criterios orientadores para el ejercicio de la dirección funcional,
2. Realizar análisis sobre la incidencia delictiva para clasificar las delincuencias más lesivas y priorizar los casos,
3. Establecer modelos de coordinación con la Policía,
4. Definir criterios orientadores para la actuación ministerial durante todas las etapas del proceso, con especial referencia a la utilización de medidas alternas en la resolución del conflicto.

Un segundo factor que resulta ineludible para hacer eficiente la investigación criminal, es que el Ministerio Público y sus fiscales asuman definitivamente el liderazgo que les corresponde a escala de la dirección funcional de la investigación. Esto requiere, primero, aprender en qué consiste dicha dirección, segundo, tener las herramientas técnicas y materiales para ejecutarla y tercero tener la habilidad de trabajar en conjunto con la Policía. Así las cosas, los ejes básicos de esa dirección funcional ejercida por el Ministerio Público debieran enmarcarse en un plan estratégico de investigación construido con los siguientes pilares:

1. Calificación jurídica del caso (individualización de los delitos),
2. Conductas delictivas que se investigarán,
3. Indicación de los principales elementos probatorios que se requieren para arribar a un estado de probabilidad de delito,
4. Determinación de aquellos actos policiales que deberán ser permitidos mediante una resolución jurisdiccional.

Finalmente, de cara a generar investigaciones exitosas, se requiere un fortalecimiento en la coordinación entre Ministerio Público y Policía. Esto es, capacitarse mejor para realizar las tareas, formular protocolos, políticas e

indicadores conjuntos anclados en las realidades institucionales y del terreno, además de mantener una relación estrecha entre Ministerio Público y Policía. Lo anterior puede lograrse a través de las siguientes acciones:

- a) Creación de una comisión de enlace encargada de la coordinación estratégica entre ambas instituciones. La labor de la citada comisión, sería precisamente coordinar, agilizar y facilitar las condiciones óptimas para hacer realidad la investigación criminal conjunta,
- b) La elaboración compartida y liderada por la "comisión de enlace", de un protocolo único de coordinación e investigación criminal que detalle los tramos de responsabilidad de cada uno de los actores de la investigación criminal: Fiscal, Policía y Perito,
- c) Instaurar oficinas, unidades y equipos especiales de trabajo conjunto para tipologías delictivas específicas y de fuerte impacto social tal y como se ha hecho en algunas de las actuales fiscalías con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos, y
- d) Dotar de las herramientas técnicas, tecnológicas y materiales al Ministerio Público con las cuales no cuenta hasta el día de hoy, es decir, que el presupuesto efectivamente impacte en la mejora de las condiciones para la investigación "en el terreno".

En armonía con lo hasta ahora señalado y de cara a fortalecer el éxito en la investigación de los delitos, consideramos que como lo reiteramos abajo en diferentes secciones de éste informe, es aconsejable dejar el cuerpo de policía de investigación dentro de la estructura del Ministerio de Seguridad, donde se encuentra actualmente, así como fortalecer tanto la Oficina del Fiscal General y la Policía Nacional para que puedan realizar sus funciones correctamente. Es indispensable realizar una profunda revisión y reingeniería de la policía de investigación dependiente de la Secretaría de Seguridad. Sólo a través de una estrecha colaboración entre el Ministerio Público y la Policía de Investigación

podrán obtenerse resultados plausibles. Ello requiere, sin duda, depurar, capacitar y fortalecer las habilidades de la actual policía de investigación.

De cara a la prevención de la corrupción, consideramos que deben iniciarse procesos de depuración profundos, transparentes y enmarcados en el Estado de Derecho, en todas las instituciones involucradas en la seguridad y justicia de Honduras. Ninguna institución debería quedar excluida. Hasta ahora la única institución que la ha iniciado, aunque con muchos problemas, es la Policía Nacional. No se han iniciado dichos procesos en el Ministerio Público, Fuerzas Armadas, Policía Municipal y Poder Judicial.

3. En torno al presupuesto.

La primera condición en este rubro es, sin duda, reconocer que el Ministerio Público debe ser dotado de mayor presupuesto. Pero también que ese presupuesto debe ser ejercido de forma estratégica y transparente. Conforme a lo anterior, consideramos cinco rubros fundamentales para enfrentar este desafío:

- a) Otorgar al Ministerio Público un presupuesto similar al del Poder Judicial, de al menos el 3%,
- b) Diseñar un plan estratégico de administración de ese presupuesto cuyo eje rector sea impulsar la investigación y promoción de la acción ante los Tribunales,
- c) Atender de forma inmediata los requerimientos tecnológicos y de investigación científica,
- d) Fortalecer la Auditoría Interna del Ministerio Público para que desarrolle su actividad con mayor amplitud e iniciativa, para supervisar y controlar el ejercicio legal y transparente del presupuesto y, también, de aquellas fuentes de ingresos externos.

Dentro del ejercicio estratégico del presupuesto deben considerarse las realidades internas de la institución y externas como el territorio y la incidencia delictiva. Así mismo, habría que evaluar aquellas actividades que el Ministerio Público no debería realizar, para dedicarse plenamente a sus actividades fundamentales. Esto implicaría trasladar a otras instituciones algunas funciones que estrictamente no corresponden al objeto principal del trabajo de la Fiscalía, como por ejemplo, ejercer acciones civiles, diligencias para menores en riesgo, desempeñar algunas tareas científicas de investigación de delito (medicina forense) y realizar operativamente la investigación (que corresponde a la Policía). Por supuesto, ninguna de estas funciones debería salir del Ministerio Público sin que existan garantías de ser asumidas por otras oficinas públicas que tengan las condiciones para prestar el servicio adecuado.

Por otro lado, el ejercicio estratégico del presupuesto está relacionado con medidas de gestión y organización. Se deben reducir responsabilidades jurídico-administrativas del despacho del Fiscal General, desaparecer la Fiscalía Adjunta y la Dirección General de Fiscalía, creando la Vice-Fiscalía Central y la Vice-Fiscalía Regional, a las que se asignarían funciones específicas de potenciar el trabajo fiscal, dejando en manos de las oficinas administrativas expertas la gestión financiera y de recursos humanos y materiales.

Algunas medidas tecnológicas pueden impactar en la reducción de gastos. Por ejemplo, la creación de un sistema informatizado para presentar denuncias ciudadanas por correo electrónico, podría reducir el trabajo y tiempo de gestión de las unidades receptoras de denuncias.

4. En torno a la gestión.

Resultaría muy beneficioso dictar una política estratégica para las relaciones interinstitucionales, establecer protocolos conjuntos con Policía y definir los pasos a seguir en caso de agotarse la comunicación interinstitucional por desobediencia

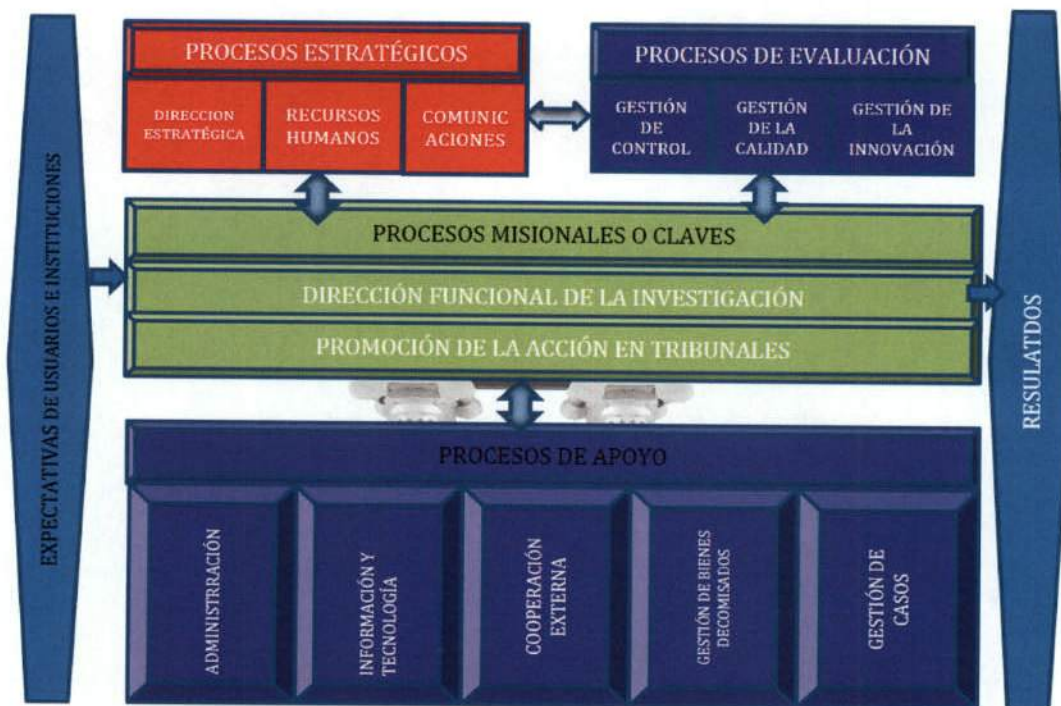
a la dirección funcional. Así mismo, formular la Misión, Visión y Valores con la participación de todos los miembros; crear la Oficina de Planificación Institucional dependiente directamente de los titulares y tener entre sus miembros a fiscales que conozcan las realidades en los diferentes eslabones de la prestación del servicio.

Asimismo, es necesario reorganizar a la Fiscalía conforme delitos de mayor incidencia y más graves, ubicación territorial de los delitos (georeferenciación), horas de incidencia y distribución de tribunales, en forma coordinada con la Policía y el Poder Judicial, acordando con los municipios la derivación de casos de poca gravedad a soluciones alternativas (conciliaciones). En armonía con lo anterior es necesario establecer una política de metas y responsabilidades, así como crear un sistema de medición de desempeño basado en indicadores debidamente contruidos. Por otro lado, es importante establecer mecanismos que permitan a los fiscales defender ante sus jefes, la legalidad de sus actos o impugnar órdenes que consideren arbitrarias o ilegales, sin poner en riesgo su trabajo o ascenso.

Conjuntamente con lo señalado, es necesario conferir exclusivamente la investigación a la Policía y crear un Instituto Científico del Delito, que absorba las funciones de la Dirección Forense; potenciando en el Ministerio Público las funciones claves de dirección de la investigación y la presentación de casos; asimismo, revisar el Código Penal para eliminar las faltas y convertirlas en infracciones administrativas a cargo de los municipios, así como derogar los delitos que no afectan bienes jurídicos importantes. Otra recomendación es elaborar convenios para que estudiantes y graduados presten servicio social, hagan prácticas o actividades *pro bono* en el Ministerio Público. De esta manera, podrían obtenerse ayudas en la depuración de expedientes, digitalización, estudios jurídicos de casos, elaboración de escritos, citas, actas, archivo o índices. Particularmente, en la idea de promover muestras de liderazgo, hay que asegurar la estabilidad y el respaldo institucional para que todos los jefes y fiscales tengan la oportunidad de asumir un papel de agente de cambio, motivador e inspirador.

Para superar problemas de estructura física es necesario diseñar políticas de distribución del espacio y promover convenios para el uso gratuito de inmuebles abandonados. Finalmente, el Ministerio Público debe funcionar como sistema para que sea eficaz, definiendo entre otras cosas, los procesos. Al definir los procesos es posible reducir el número de actividades y los recursos para lograr las metas. Particularmente con respecto al proceso de gestión de casos, en el Ministerio Público hay una propuesta interesante para crear una unidad de depuración de expedientes; pero es necesario diseñar un proceso integral para el ingreso, distribución, resolución, control y depuración de expedientes. En general la institución debe tener claridad de sus funciones claves, sus prioridades y las expectativas de los usuarios; para ello debe organizarse por medio de sus procesos.

Una imagen que representaría algunos procesos de primer nivel del Ministerio Público, destacándose los claves, serviría para tener una idea inicial:



5. En torno a control.

- a) Promover el reconocimiento público del personal que realice actos ejemplares de honradez y de responsabilidad en su trabajo;
- b) Reformar la Ley del Ministerio Público para establecer disposiciones de control y sanción, que doten de certeza a los involucrados y contenga todos los procedimientos, facultades y prohibiciones; definiendo una autoridad para promover acciones e investigarlas y otra autoridad para resolver las acciones, sancionándolas o absolviéndolas. Hay que dotar de los medios y recursos a la Supervisión Nacional para que realice adecuadamente su labor de control y supervisión;
- c) Como parte de los procedimientos de control ordinarios o normales, se deben practicar y mejorar pruebas como: a) examen socio-familiar con visita domiciliaria y entrevistas; b) declaración patrimonial e investigación económica; c) comprobaciones de conocimiento y aptitud; d) examen psicológico y e) examen toxicológico. Igualmente, se deben fortalecer en la institución las prácticas de las pruebas de confianza, cada cierto tiempo y que al menos contengan lo relacionado en las letras a), b), d) y e);
- d) Realizar de forma extraordinaria y con celeridad un proceso de depuración en el Ministerio Público, cumpliendo con el marco constitucional y los tratados internacionales por un período específico, concentrado y excepcional. Esto debería hacerse en consonancia con otros procesos de depuración iniciados o que se inicien en instituciones del Sector de Justicia Penal. El proceso debe estar fundado en ley formal y contar con mecanismos idóneos, para destituir en un procedimiento justo a quienes resulten responsables de infracciones graves, de acuerdo con las pruebas toxicológicas e investigaciones patrimoniales practicadas o se trate de personal no idóneo según

pruebas psicológicas y de conocimiento que se les practiquen. Las causas de remoción o destitución, las pruebas a realizar y sus efectos, los derechos del infractor, los procedimientos y los recursos deberán ser establecidos en la ley cumpliendo los estándares internacionales.

IV. ESQUEMA GRÁFICO DE DESAFÍOS Y PROPUESTAS.

DESAFÍO	PROPUESTA
PERSECUCIÓN O PROMOCIÓN DE LA ACCION	
1) Abuso del derecho penal y stress institucional que origina que solo un pequeño porcentaje de casos sea presentado a tribunales. 2) Ausencia de una política de persecución criminal. 3) Excesivo número de casos asignados a fiscales (También a investigadores), que hace inmanejables sus responsabilidades. 4) Diversas fiscalías dirigen la investigación de Homicidios, ninguna es especializada en la materia, mientras se incrementan los niveles de impunidad.	1) Reducir la aplicación del derecho penal a los casos más graves y retirar algunas atribuciones del MP. 2) Definir su política de persecución en acuerdo con policía reconociendo escasez de recursos y la necesidad de priorizar los casos más graves, derivar a medios alternos los menos graves y promover la participación social. 3) Establecer convenios de colaboración con instituciones, introducir la figura de los fiscales especiales designados, redistribuir el trabajo con base en una reorganización institucional tomando en cuenta las realidades y establecer criterios de detención de los imputados entre Policía y Fiscalía. 4) Creación de la Fiscalía Especial de Homicidios.
DIRECCIÓN FUNCIONAL DE LA INVESTIGACION	
1) Escasa actividad de investigación criminal, por falta de coordinación y responsabilidad compartida entre el Ministerio Público y la Policía. 2) Dificultades con la pericia técnico científica. 3) Escaso ímpetu o falta de liderazgo del fiscal para ejercer la denominada dirección funcional sobre la policía. 4) Dificultades para gestionar investigaciones.	1) Capacitación para desempeñar mejor las tareas, protocolos, políticas e indicadores conjuntos y relaciones permanentes de Policía y MP. 2) Crear Instituto Científico del Delito para dar mejor respuesta a las necesidades de pericia de la Policía, MP y tribunales. Mientras tanto crear un Comité Conjunto para resolver problemas actuales. 3) Recuperar liderazgo del MP mediante buen reclutamiento y capacitación. 4) Como señalamos adelante es aconsejable dejar el cuerpo de policía de investigación dentro de la estructura del Ministerio de Seguridad, donde se encuentra actualmente, así como para fortalecer tanto la Fiscalía General y como la Policía Nacional para que puedan realizar sus funciones correctamente.
FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN	
1) El reclutamiento del personal para el MP es un modelo agotado, falta un proceso unificado, los recursos humanos y materiales son insuficientes. 2) La inducción o formación inicial está parcialmente organizada, y la capacitación continua es un proceso individual y no institucional. Faltan programas de evaluación	1) El Consejo Ministerial sería la autoridad que manejaría los procedimientos de reclutamiento, formación, estímulos y ascenso del personal sustantivo. 2) El Instituto del Ministerio Público sería el rector de la formación inicial y la capacitación continua. Se debe fortalecer la organización, programas y recursos para

continua, estímulos, recompensas y ascensos, lo que genera desmotivación.	ésta área.
PRESUPUESTO	
<p>1) Las condiciones físicas y los recursos materiales con los que cuentan los fiscales no responden a las necesidades mínimas para lograr casos exitosos de lucha contra el crimen.</p> <p>2) Ausencia de un plan estratégico de ejercicio de los recursos, bien ponderado, que impacte en todas las áreas de la institución.</p> <p>3) Escasa actividad de control, fiscalización y advertencia desarrollada por la Auditoría Interna.</p>	<p>1) Otorgar al Ministerio Público un presupuesto similar al del Poder Judicial, de al menos el 3%.</p> <p>2) Diseñar un plan estratégico de administración de ese presupuesto cuyo eje rector sea impulsar la investigación y promoción de la acción ante los Tribunales, c) Atender de forma inmediata los requerimientos tecnológicos y de investigación científica.</p> <p>3) Fortalecer la Auditoría Interna y dotarla de mayores atribuciones, para que desarrolle su actividad con mayor amplitud e iniciativa.</p>
GESTIÓN	
<p>1) Hay saturación y stress institucional por la carga de trabajo y otros factores.</p> <p>2) Un miembro de la institución no tiene garantías para oponerse ante un jefe por posibles actos de corrupción.</p> <p>3) Las tareas claves del MP: dirección funcional de la investigación y promoción de la acción, se ven afectadas por una carga adicional de funciones; ante la enorme cantidad de casos y atribuciones no existen procedimientos administrativos adecuados ni organizativos.</p> <p>4) Entre las causas que afectan la investigación está la falta de liderazgo de los fiscales, muchas veces la influencia de los jefes no se percibe en los subordinados y éstos no se sienten comprometidos.</p> <p>5) El MP requiere diseñar políticas básicas, reorganizarse, identificar procesos, especialmente para el manejo de casos y la mejora continua. La dirección superior tiene demasiadas tareas con muchas oficinas de dependencia directa, no hay Oficina de Planificación Institucional ni Auditoría de Gestión dependiente de los titulares.</p>	<p>1) Reorganizar a la Fiscalía conforme delitos de mayor incidencia y gravedad, ubicación territorial, (georeferenciación), horas de incidencia, etc., en forma coordinada con la Policía y el Poder Judicial, acordando con los municipios, la derivación de casos de poca gravedad a soluciones alternativas (conciliaciones).</p> <p>2) Establecer mecanismos para impugnar órdenes que consideren ilegales.</p> <p>3) Conferir exclusivamente la investigación a la Policía y crear fuera del MP un Instituto Científico del Delito, que absorba las funciones de la Dirección Forense; potenciando las funciones claves de dirección de la investigación y la presentación de casos en el Ministerio Público; derogar las faltas del Código Penal y eliminar delitos que no afectan bienes jurídicos importantes. Elaborar convenios, para que estudiantes y graduados presten actividades de apoyo.</p> <p>4) Hay que asegurar la estabilidad y el respaldo institucional para que todos los jefes y fiscales tengan la oportunidad de asumir un papel de agente de cambio, comprometido, motivador e inspirador.</p> <p>5) Dictar por el MP una política estratégica para las relaciones interinstitucionales y formular la Misión, Visión, Valores y objetivos; reorganizar ubicación de oficinas desde el nivel superior y formular nuevo organigrama; crear la Oficina de Planificación Institucional y la Auditoría de Gestión, dependientes directamente de los titulares. El MP debe funcionar como sistema para que sea eficaz, definiendo los procesos. Establecer políticas y procesos de cambio y mejora continua.</p>
CONTROL	
<p>1) No se sabe de reconocimientos que haya dado la institución a buenos funcionarios o empleados.</p> <p>2) En el Ministerio Público, los mecanismos internos de control son muy débiles por la</p>	<p>1) Promover el reconocimiento público del personal que realice actos ejemplares de honradez y de responsabilidad en su trabajo;</p> <p>2) Reformar la Ley del Ministerio Público para establecer disposiciones adecuadas de control y</p>

<p>falta de normativa, organización y gestión adecuadas, así como por los escasos recursos materiales y humanos.</p> <p>3) Además de lidiar con los retos normales que tienen las instituciones para mantener sistemas y recursos de control y sanción efectivos en todo tiempo; hay situaciones y momentos en los que deben hacerse esfuerzos mucho más profundos.</p>	<p>sanción, crear organismo de sanción y dotar de los medios y recursos a la Supervisión Nacional para que realice adecuadamente su labor de control;</p> <p>3) Como parte de los procedimientos de control, ordinarios o normales, se deben mejorar las pruebas para la selección del personal. Igualmente se deben fortalecer en la institución las prácticas de las pruebas de confianza, cada cierto tiempo. Realizar de forma extraordinaria y con celeridad un proceso de depuración en el Ministerio Público cumpliendo con el marco constitucional y los tratados internacionales, por un período específico, concentrado y excepcional.</p>
---	--

REFLEXIONES EN TORNO A LAS PROPUESTAS ELABORADOS POR LA COMISIÓN DE REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

I. PROPUESTA DE LEY DE LA POLICÍA NACIONAL.

Se trata de una reforma integral a la Ley de Policía Nacional que establece, para tales efectos, un andamiaje bien elaborado de procesos para alcanzar estándares plausibles en materia policial, así como filtros muy específicos de cara a mantener esos estándares y evitar –en la medida de lo posible–, desviaciones en las tareas policiales.

Sin embargo, consideramos de importancia realizar las siguientes recomendaciones: a) Deben revisarse las normas que pretenden una limitación a la actuación policial, como pedir autorización superior para practicar operativos de registro en lugares no protegidos por el derecho de intimidad (vehículos, lugares públicos), B) Deberá realizarse un ejercicio de análisis integral con instrumentos internacionales y preceptos constitucionales para que no se vulneren intereses subjetivos de los funcionarios policiales, C) Reconsiderar los conceptos sobre el uso de la fuerza policial de cara a que no contengan aspectos limitantes para el ejercicio de las labores policiales, especialmente, en cuanto a ejecución y tipo de armas a utilizar.

II. PROPUESTA DE LEY DE LA CARRERA POLICIAL.

El proyecto contempla de forma amplia derechos y obligaciones de los miembros de las instituciones policiales y además expresa las vías para hacer efectivas las medidas ahí descritas. Con el propósito de fortalecer, aún más, los derechos de los policías, sugerimos la creación de una “defensoría de los derechos del policía”, que brindaría asesoría jurídica y protectora de derecho del policía.

III. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

El sustrato material de la reforma se edifica en la creación del Sistema de Selección y Evaluación (SSE), cuya finalidad sería establecer un régimen de méritos para ocupar los cargos públicos y para evaluar el desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Los cargos públicos que estarían vinculados a este sistema serían: Fiscal General y Fiscal General Adjunto, además, candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros del Consejo de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Superior de Cuentas, Procurador y Subprocurador General de la República, Procurador del Ambiente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y demás electos en segundo grado por el Congreso Nacional.

La fortaleza de la propuesta aquí comentada es la incorporación de un mecanismo de carácter ciudadano en el proceso de selección, nombramiento y evaluación de los funcionarios de las principales instituciones del país. Sin embargo, consideramos de importancia sugerir un mayor esfuerzo explicativo de los siguientes aspectos: anotar los instrumentos internacionales inspiradores de la reforma, llenar de contenido los términos “excelencia” y “certificación”, establecer un procedimiento inspirado en los principios del debido proceso que pueda utilizarse ante una eventual decisión de revocar el nombramiento y enmarcar con mayor claridad las facultades y límites de actuación de los miembros del sistema de evaluación. Lo antes referido genera nuestra postura en el sentido de que, tal y

como se encuentra redactada la propuesta de reforma constitucional, no podría ser aceptada.

IV. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Comisión proponente basa la arquitectura legal propuesta en cuatro pilares fundamentales: 1. Evaluación de los méritos personales y profesionales de los aspirantes a los cargos superiores del Ministerio Público, 2. Se incorpora el Sistema de Selección y Evaluación propuesto por la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública para seleccionar a los funcionarios electos en segundo grado por el Congreso Nacional, 3. Se delega en la Secretaría de Estado, en el Despacho de Seguridad, la investigación de los delitos comunes y, en el Ministerio Público, la investigación de los delitos graves, 4. Se fortalece la figura legal del Consejo Ciudadano.

Por su importancia para los efectos de la presente investigación, nos referiremos al tema de la delegación de la investigación criminal en la Secretaría de Estado, en el Despacho de Seguridad y la Policía del Ministerio Público. La propuesta de reforma se presenta en dos aspectos: 1. Crea dos Policías de investigación, es decir, la Dirección General de Investigación perteneciente a la Secretaría de Seguridad y la Dirección Técnica de Investigación como Policía del Ministerio Público; pero mantiene vigente como Dirección aparte, a la Dirección de Lucha Contra El Narcotráfico, cuerpo de Policía que actualmente pertenece al Ministerio Público. 2. Establece una división en la investigación de los delitos, facultando a la Dirección General de Investigación la competencia para investigar delitos comunes y a la Dirección Técnica de Investigación, lo relativo a delitos complejos.

Se sugiere abandonar la idea de separar la competencia de la investigación policial en delitos comunes y graves, consecuentemente, dirigir todos los esfuerzos al fortalecimiento de una sola policía de investigación. No compartimos la idea de colocar, nuevamente, a la policía de investigación dentro de la

estructura orgánica del Ministerio Público. Más bien, se considera prudente dejar la policía de investigación dentro de la estructura de la Secretaría de Seguridad, lugar donde actualmente se encuentra y que, a través del ejercicio de 14 años de funciones, cuenta con una experiencia que debería utilizarse para iniciar un proceso de evolución hacia la consolidación de una policía científica.

El Ministerio Público debe dedicarse a su labor fundamental: dirigir jurídicamente la investigación y promover la acción ante los Tribunales. Además, con el propósito de resolver los problemas de coordinación se sugiere la creación de una "comisión de enlace" entre las dos instituciones. Para la formación de esta comisión no se necesitan recursos económicos, únicamente voluntad de los actores –policías y fiscales– de querer dar un cambio de signo a la actual situación.

V. PROPUESTA DE LEY DE LA CARRERA DEL SERVIDOR DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La nueva legislación que se propone, vendría a sustituir la informalidad del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, Acuerdo Número FG-002-94, dictado por el Fiscal General de aquel momento.

La citada propuesta legal viene a fortalecer una de las áreas de la administración del Ministerio Público con serías debilidades. Tales debilidades han sido anotadas en el documento de evaluación que, sin duda, se verían subsanadas con la pretendida reforma. Compartimos los términos de esta propuesta.

ALGUNAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES, NECESARIAS PARA IMPLEMENTAR LAS RECOMENDACIONES DE ESTE DOCUMENTO.

NORMATIVA	MODIFICACIÓN SUGERIDA
CONSTITUCIÓN	Reformar el contenido del art.232 para que exprese: "... tendrá una asignación anual del tres por ciento (3 %) de los ingresos corrientes".
CONSTITUCIÓN	Reformar el contenido de los artículos 233 y 234, para eliminar la referencia al cargo de Fiscal General Adjunto.
LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO	Eliminar el contenido de las normas que aluden a los cargos de Fiscal Adjunto y Dirección General de Fiscalía e incorporar los cargos de Vice-fiscal General Central y Vice-fiscal General Regional, estableciéndose que, en ausencia del Fiscal General, será sustituido por el Vice-Fiscal General Central. Se sugiere, además, que los cargos de Vice-Fiscal sean ocupados por Fiscales de Carrera, pues la razón de la creación de los citados cargos obedece a razones de orden técnico y operativo.
LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO	En el artículo 18, párrafo 1, eliminar la referencia del cargo de Fiscal General Adjunto, además, reformar el tercer párrafo para que exprese: "A falta del Vice Fiscal Central será sustituido por el Vice Fiscal Regional". Eliminar la referencia al cargo de Fiscal General Adjunto en los siguientes artículos: 19, 20, 21, 22, 23, 25, 77, 78 y 83. Derogar el contenido del artículo 81. Reformar el contenido del artículo 61, último párrafo, eliminándose la referencia a los cargos de Fiscal General Adjunto y Director General de la Fiscalía, para que exprese: "... En los casos de excusas o recusaciones del Fiscal General será sustituido por el Vice Fiscal Central". Además, derogar el contenido del Capítulo II de la Dirección de Fiscalía.
LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO	Crear un procedimiento de investigación y sanción disciplinaria que cumpla con la normativa constitucional. Crear un tribunal administrativo de sanción y conferir a la Supervisión Nacional la facultad para investigar y presentar casos. Ambos organismos deberían tener autonomía.
LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO	Crear la Oficina de Planificación Institucional y la Auditoría de Gestión bajo la dependencia directa del Fiscal General. Incluir el fortalecimiento de la Auditoría Financiera.
LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO	Derogar el Capítulo V de la Dirección de Medicina Legal, e incorporar su contenido a la Ley del Poder Judicial, adecuándolo en las funciones y organización del citado Poder. También se recomienda darle el nombre de "Instituto Científico del Delito".
LEY DEL MINISTERIO	Crear la figura del Fiscal Especial Designado y mecanismos legales para que el fiscal impugne órdenes ilegales. Incluir la creación de las siguientes dependencias: Consejo

PÚBLICO	Ministerial, Instituto del Ministerio Público y Dirección General Jurídica.
CÓDIGO PENAL	Sugerimos la derogación del apartado de "Faltas". Deberá realizarse un- análisis normativo para elegir aquellas faltas que puedan ser consideradas meras infracciones administrativas y describirlas en la Ley de Policía y Conveniencia Social. Igualmente revisar el Código Penal para eliminar todos aquellos delitos que no afectan bienes jurídicos importantes.
CÓDIGO PROCESAL CIVIL	Deberá analizarse la posibilidad de trasladar la protección de derechos civiles y constitucionales – hoy a cargo del Ministerio Público – a otras Instituciones del Estado, por ejemplo, los indicados en el Título IV del Código Procesal Civil y que, actualmente, son competencia de la Fiscalía Especial de lo Civil.

Observación Final.

El presente estudio giró en torno a la institución Ministerio Público y, por ello, hemos indicado las disfunciones más importantes que hemos identificado, como también hemos propuesto acciones para subsanarlas. Desde esa perspectiva, debe considerarse que si se quiere fortalecer el proceso de investigación criminal, deberá fortalecerse al mismo tiempo a la Policía, pues el éxito de la culminación de la investigación criminal depende del ejercicio conjunto de ambas instituciones.

INTRODUCCIÓN

El presente documento intitulado "Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras", ha sido elaborado con la firme intención de fortalecer la procuración de justicia y generar mejores condiciones de coordinación y efectividad entre las instituciones vinculadas al sistema de justicia penal, con especial referencia al Ministerio Público y la Policía.

Para su elaboración, el equipo evaluador ha contado, en todo momento, con la estrecha colaboración de las autoridades hondureñas, así como con la orientación y opinión de destacados actores de la sociedad civil cuyos nombres hemos registrado en el anexo relativo a entrevistas, donde el lector podrá apreciar un buen número de fuentes de información. Especial énfasis merece el personal del Ministerio Público, pues desde su titular, hasta los operadores mismos del sistema, han proveído la mayor parte de la información que se utiliza en este informe. Esto ha permitido que el análisis, los hallazgos, así como los desafíos y propuestas formuladas tengan un sustento firme, a partir del cual se puedan tomar decisiones de corte político criminal para generar condiciones más justas en Honduras.

Para tales efectos, hemos dividido este ejercicio en cinco secciones. En cada una de éstas se describe una serie de desafíos para el Ministerio Público y las recomendaciones sobre cómo superarlos. La primera sección examina el tema de la investigación y persecución criminal: desafíos al interior del Ministerio Público; la segunda sección el reclutamiento y formación: bases para su reingeniería; la tercera sección el uso efectivo del presupuesto; la cuarta, la organización y gestión del Ministerio Público: urge la renovación institucional y, finalmente, la quinta sección,

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

el tema de control y sanción: vigilancia y lucha contra la corrupción en el Ministerio Público.

Como toda evaluación, se han detectado áreas de oportunidad, que hemos denominado “desafíos” y fortalezas importantes que deben ser destacadas. En torno a esos desafíos y a las propuestas para enfrentarlos, el lector podrá acudir al contenido mismo del documento, así como a la sección denominada “conclusiones”.

Es en torno a las fortalezas donde quisiéramos enfocar una reflexión fundamental. Así, a diferencia de diversos países de nuestro entorno cultural, el Ministerio Público de Honduras cuenta con autonomía. Este factor es un pilar fundamental del Estado democrático y un modelo a seguir. Es a partir de esa autonomía como la institución debe fortalecerse, pues ese sólo factor no basta para responder a los retos del Estado moderno. Estamos seguros que esta evaluación puede servir como una guía de cara a la modernización y fortalecimiento del Ministerio Público de la República de Honduras.

Los autores

I. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN CRIMINAL: DESAFÍOS AL INTERIOR DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1. Necesidad de establecer una política de persecución criminal.

Hemos considerado indispensable colocar como primera causa que afecta el funcionar del Ministerio Público de Honduras, la urgencia de establecer una política de persecución. Una política de persecución criminal desarrollada de manera clara y decidida que identifique a un Ministerio Fiscal protagónico y fuerte. Si bien el legislador decide qué conductas deben perseguirse, juzgarse y sancionarse, el Ministerio Público a través de la política de persecución define los principios, criterios, prioridades y modalidades de esa persecución.

Un Ministerio Público enérgico y decidido que, vinculado a los principios de imparcialidad y objetividad, enmarque su actuar en el principio de legalidad. Así, la política de persecución penal es expresión pura de la independencia del Ministerio Público, la cual resulta fundamental para abordar los fenómenos criminales como ente responsable, conjuntamente con la Policía de responder a la investigación de los mismos en todo el territorio nacional. Desde esta perspectiva, toda política de persecución penal está íntimamente vinculada a las posibilidades de aplicación discrecional del presupuesto, los recursos disponibles –materiales y humanos- y los criterios de gestión para orientar la realidad institucional y el servicio al usuario hacia una realidad mejorada, como valor público esperado. Efectivamente, la ausencia de una política de persecución de delitos provoca desorden y, consecuentemente, la delincuencia tendrá un espacio libre donde gozará de impunidad.

La propuesta del dictado de una política de persecución que guíe el actuar del Ministerio Público, ha estado desde hace mucho tiempo sobre el escritorio de los distintos Fiscales Generales que han dirigido la Institución, pero sin una respuesta integral (más bien, se han dictado algunas directrices de forma genérica). Es cierto

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

que sobresalen algunos actos encaminados a la formulación de tal herramienta de dirección, como por ejemplo, el “Plan Estratégico de Investigación” que, como todos conocemos, es una herramienta que puede constituirse en un complemento material para el logro de ciertos objetivos, previamente definidos, en el marco de una política de persecución, pero de ninguna forma la debería sustituir.

Hay que reconocer que el Ministerio Público se encuentra redactando un documento intitulado “Política de Persecución Penal”. El documento –aún incompleto- consta de cuarenta folios y tiene como objetivo general: “Diseñar la política de persecución penal del Ministerio Público encaminada a reducir los índices de impunidad y brindar una respuesta pronta y efectiva a la sociedad, así como la validación de la política criminal con las instituciones responsables de la ejecución de la misma”.

Por otro lado, en el apartado denominado “presentación”, se informa que “la actual administración del Ministerio Público ha dispuesto la formulación de una política de persecución penal, enfocada a tres aspectos fundamentales: la investigación, la persecución penal y el fortalecimiento institucional con la finalidad de tomar decisiones para superar la problemática identificada”.

Debe reconocerse el esfuerzo que actualmente un grupo de fiscales realiza para sacar adelante el citado documento. Sin embargo, a juicio nuestro, puede ser mejorado sin mezclar aspectos sustanciales de una política de persecución con elementos propios de un ejercicio correctivo de limitaciones institucionales. Además, se echa de menos un estudio sobre la “incidencia criminal” en Honduras. Un estudio sobre la incidencia criminal constituye una herramienta muy importante en la toma de decisiones para la formulación de políticas de persecución, pues reflejaría las tendencias delictivas que lesionan o ponen en peligro los valores más importantes de la sociedad hondureña.

Así, durante la presente evaluación se pudo detectar la ausencia de una base de

datos informatizada que le permita al Fiscal General, en conjunto con los Fiscales Jefes, contar con datos precisos sobre las distintas tendencias delictivas presentes en el país.

Una política de persecución penal implica, primero, el reconocimiento de la existencia de recursos limitados. Para luego, concentrar la acción persecutoria en determinados tipos delictivos o formas delictivas, definir el uso de las llamadas salidas alternas de resolución de conflictos de acuerdo a los niveles de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos protegidos. Esto significaría dar un tratamiento diferenciador a hechos delictivos que ocasionan un daño social mínimo. La individualización de tales categorías delictivas debe estar sujeta a revisión constante, de modo que la política instaurada responda adecuadamente a condiciones reales y mutantes a escala de la sociedad hondureña.

Para alcanzar el propósito referido, el Ministerio Público debe contar con información cierta y oportuna sobre las distintas manifestaciones del fenómeno criminal nacional. La misión no es sencilla, pues el Ministerio Fiscal debe liderar el concurso laboral de los órganos de la Administración de Justicia pero, además, contar con el consenso de la sociedad con el propósito de que la política instaurada sea legitimada, pues se trata de dirigir los esfuerzos a la persecución de aquellas formas de delincuencia más graves para la sociedad. Finalmente, el Ministerio Público debe diseñar los mecanismos adecuados de transparencia que permitan a la sociedad civil medir su eficiencia dentro del marco de una política pública transparente.

Recomendación:

Tomando como base los aspectos citados en los párrafos anteriores, el Ministerio Público podrá definir el diseño de su política de persecución sustentada en los siguientes aspectos:

- 1) Reconocer la existencia de recursos limitados, concentrar la acción

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

persecutoria en determinados tipos delictivos o formas delictivas de acuerdo al grado de lesión o puesta en peligro de valores protegidos por el derecho penal,

- 2) Definir la aplicación de salidas alternas de resolución de conflictos,
- 3) Contar con información cierta y oportuna sobre las distintas manifestaciones del fenómeno criminal nacional y,
- 4) Diseñar los mecanismos adecuados de transparencia.

Este proceso debe contar con la participación de la Policía, pues ésta será el instrumento operativo adecuado para materializar la mayor parte de las acciones tendentes a la puesta en práctica de las manifestaciones políticas en el combate de las formas delictivas que agobian a la sociedad Hondureña. Así mismo, en el proceso de definición y concreción de la política de persecución, repetimos, debe invitarse a la sociedad civil dentro de un esquema de transparencia y rendición de cuentas. Tal invitación podría administrarse a través del Consejo Ciudadano, pues ahí se concentra una representación significativa de la sociedad civil.

2. En torno a la investigación criminal y la necesidad de más resultados

El Ministerio Público actual dirige pocas investigaciones delictivas. Basta con observar las estadísticas que levanta la Unidad Nacional de Depuración de Expedientes, como por ejemplo, los datos que a continuación exponemos:

MINISTERIO PÚBLICO. UNIDAD NACIONAL DE DEPURACION DE EXPEDIENTES.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

**SECCION DE ESTADISTICAS. ACTIVIDADES REALIZADAS CODIGO PROCESAL PENAL.
NIVEL NACIONAL. AÑOS : 2008- 2012**

ACTIVIDADES	TOTAL	2008	2009	2010	2011	*
	GENERAL					2012
DENUNCIAS RECIBIDAS	309.618	61.999	68.049	68.846	72.275	38.449
DENUNCIAS REMITIDAS A LA D.N.I.C. PARA INVESTIGACION	237.988	48.924	52.975	56.089	53.555	26.445
DENUNCIAS DEVUELTAS POR LA D.N.I.C. CON INFORME DE INVESTIGACION	51.964	11.174	11.749	12.154	11.492	5.395
DENUNCIAS SIN RETORNO	186.024	37.750	41.226	43.935	42.063	21.050

*2012: ESTE AÑO INCLUYE EL PRIMER SEMESTRE. FUENTE: INFORMES MENSUALES DE FISCALIA.

ELABORADO POR: ESTADISTICAS M/P

Tal como se refleja en el cuadro estadístico, la actividad de investigación para esclarecer los hechos delictivos denunciados no es la que se espera de la institución. El cuadro estadístico consigna los datos levantados del 2008 al 2012 (primer semestre). Así, se remitieron a la Dirección Nacional de Investigaciones Criminales, 237.988 denuncias con Requerimiento de Investigación, únicamente, 51.964 se devolvieron al Ministerio Público con informe de investigación. Además, quedó sin informe de investigación la cantidad importante de 186.024 denuncias. Esto significa que el Ministerio Público dejó en sede policial la citada cantidad de denuncias sin exigir una respuesta pronta, para tomar la decisión oportuna de presentar el caso ante los Tribunales, pero también que la policía no hizo los esfuerzos necesarios por lograr las herramientas de corte probatorio, para que el fiscal resolviera aquellos hechos denunciados.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

Si bien preocupa conocer las anteriores estadísticas, preocupa más saber que este fenómeno ha invadido Fiscalías Especiales que tratan temas sensibles para la sociedad como, por ejemplo, aquella que investiga a la delincuencia organizada. Al respecto, según datos proporcionados por funcionarios de la Fiscalía Especial Contra el Crimen Organizado, en el año 2011, se recibieron 285 denuncias por hechos calificados como delitos del crimen organizado –se excluyen las denuncias por los delitos de tráfico de drogas y legitimación de capitales -. Esas denuncias fueron remitidas para su investigación a la Dirección de Investigaciones Criminales. Esa dirección remitió, a la citada Fiscalía Especial, informe de únicamente 19 denuncias. Pero más tarde, de esos 19 informes el Fiscal devolvió a la Policía 5 casos para ampliación de informe. Es decir que, para el año 2011, en el tema de delincuencia organizada sólo se investigaron 14 denuncias.

Esta situación compleja es reconocida por el personal entrevistado, argumentando que ello es reprochable a los policías, pues no quieren aceptar la existencia de una dirección funcional a cargo del Ministerio Público. Sin embargo, en la Policía, el reproche es a la labor de los Fiscales. Como muestra de tal descontento sirve el testimonio de un Comisionado quien sostiene que, “el Fiscal no asume su papel de líder de la investigación”, además, “no hay confianza entre los miembros de ambas Instituciones para compartir informaciones”, asimismo, “existe una carga significativa de trabajo que afecta la buena comunicación entre los miembros de ambas instituciones que no permite una dirección correcta y efectiva de las investigaciones” y, finalmente agregó, “la efectividad de la investigación depende de la actitud individual de los Fiscales. Hay Fiscales muy diligentes y comprometidos.”

Lo cierto es que este déficit está presente en el actuar del Ministerio Público tal y como lo aseveran los mismos representantes de la institución. Sin embargo, algunos funcionarios sostuvieron que existen buenas experiencias en algunos centros de investigación que tiene la Institución pues, por ejemplo, en la investigación del delito de extorsión han tenido muy buenos resultados porque

existe un grupo de trabajo integrado por fiscales y policías que, por el trascurso del tiempo, han podido superar el estado de desconfianza que, en un primer momento, los agobiaba. Actualmente, el grupo de trabajo aborda el caso desde la interposición de la denuncia dándole continuidad a la gestiones hasta la celebración del juicio. Situación distinta ocurre con el proceso de investigación de las demás formas delictivas que se tienen que investigar. En esos casos, prácticamente no hay investigación y las únicas acusaciones formuladas derivan por hechos generados en flagrancia.

Recomendación.

Fortalecer la investigación de los delitos es, precisamente, uno de los propósitos de mayor interés que ha promovido el presente proceso evaluativo. La identificación de causas que se han constituido en verdadera piedra de tropiezo, en la labor investigadora del Ministerio Público y la Policía, las estaremos señalando en los siguientes apartados de este texto. Sin embargo, adelantamos en la necesidad de fortalecer –en los fiscales y policías– los conceptos teóricos y prácticos de los siguientes aspectos: Dirección funcional, definición del rol de los actores principales (policía-fiscal) que tienen a cargo la investigación de los delitos, conceptos básicos de trabajo en equipo, liderazgo y respeto a las competencias de los distintos órganos de la administración de justicia. Así mismo, elaboración de procesos de capacitación, pero no solamente en temas del derecho penal y procesal penal, sino también en temas referidos a la administración de los recursos materiales y humanos. Capacitación es el eje central de cualquier proceso de fortalecimiento institucional, más aún cuando se trata del principal activo que tiene el Ministerio Público: el recurso humano.

3. Aplicación defectuosa de la denominada Dirección Funcional que ejerce el Ministerio Público sobre la Policía.

El artículo 1, inciso 2, de la Ley del Ministerio Público establece la facultad del Ministerio Fiscal para dirigir jurídicamente la investigación criminal. Literalmente, dicho potestad se define de la siguiente manera:

“Colaborar y velar por la pronta, diligente, correcta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal. Conducir y orientar jurídicamente la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables y procurar de los tribunales competentes la aplicación de la Ley mediante el ejercicio de la acción penal pública y de la privada cuando procediere. Será auxiliado en la actividad por la Policía Nacional, quien acatará las directrices que emita en el ejercicio de tales funciones” (el resaltado es nuestro). En resumen, el concepto de dirección funcional de acuerdo a la citada norma orgánica, se podría definir como la potestad que tiene el Ministerio Público para conducir y orientar jurídicamente la investigación de los delitos y, para ello, es auxiliado por la policía.

Los roles de los dos actores importantes en el proceso investigativo: fiscal y policía, están previamente establecidos. Circunstancia que tanto policías como fiscales parecen tener claro. Pero contrastado su testimonio con otros elementos informativos, como por ejemplo, la redacción de informes policiales y acciones investigativas ejecutadas por los mismos fiscales, arrojan una impresión distinta que hace pensar en un desconocimiento de sus roles dentro de la tarea de la investigación de delitos.

Además, producto de esa conducta de no admitir sus propios roles, se presenta una situación agravante que influye de manera negativa en la relación Fiscal–Policía: la presencia de una situación de rivalidad entre ambas instituciones que provoca una relación disfuncional. Esa parece ser la causa más sensible, pues también se identificaron otras causas -que se anotarán posteriormente- pero que son referidas

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

a inexperiencia y falta de capacitación del fiscal, como también la presencia de una mora sustantiva en sede policial de expedientes con investigación pendiente, respecto de los cuales el fiscal no exige el respectivo informe policial.

Así, el fiscal debe considerar que la policía es su órgano auxiliar para ejecutar las tareas de obtención de elementos probatorios que le permitan tomar una decisión jurídica sobre la existencia o no de la comisión de un delito. Y, consecuentemente, la Policía olvida que es el brazo operativo del Ministerio Público. Asumir una actitud de respeto mutuo en cuanto a las funciones legales y constituciones a que son sometidos, sería conveniente y urgente.

La mencionada dirección funcional que el Ministerio Público ejerce sobre la policía, no significa que los fiscales deban acompañar a las autoridades policiales o ejecutar por sí las actuaciones que son propias de estas últimas, sustituyéndolas en su quehacer. Significa, más bien, que la Policía, salvo las excepciones previstas en la ley, no puede actuar oficiosamente, decidiendo cuáles casos indagará y qué acciones de investigación realizará. De esta suerte, la dirección funcional opera cuando el Ministerio Público es informado por la policía de la necesidad de practicar cierta investigación y el órgano acusador, además de autorizar que el caso sea investigado, brinda las directrices y los lineamientos generales que estima serán útiles, legítimos y pertinentes para asegurar el éxito de las indagaciones y se le mantiene informado de sus avances.

En esta labor, el Ministerio Público es el llamado a definir qué técnicas podrán utilizarse, pero la participación personal del fiscal en los actos –o del juez, en su caso– sólo es necesaria cuando así lo demanda la ley. En los demás supuestos, la Policía es la llamada a ejecutar las actuaciones de investigación que ya fueron aprobadas en general por el Ministerio Público y no se requiere que este último participe en su práctica, aunque sí que se le informe inmediatamente de su resultado (vigilancias, seguimientos).

Realizamos la aclaración anterior porque del estudio de algunos expedientes judiciales –ubicados en la Fiscalía de Delitos Comunes y la Unidad de Turno–

notamos que el “Auto de Requerimiento de Investigación”, realmente no respondía a una verdadera dirección jurídica de la investigación. Por ejemplo, se estudió un expediente del cual se extrajo la siguiente situación: la denuncia se presentó en el año 2009, por el delito de Apropiación Indevida y Falsificación de Documento Público. El “Auto de Requerimiento de Investigación” dirigido a la Policía (una fórmula previamente redactada o “formato”) señaló diligencias superficiales y erradas de investigación. Por ejemplo: el fiscal señaló, como actividad de investigación, la diligencia de “individualizar al denunciado”, pero el texto de la denuncia indicaba con detalle la identificación de los denunciados. Así, en otra diligencia, el Fiscal señala la actividad de investigación: “Se proceda a tomar declaración del ofendido”. Sin embargo, fue el ofendido quien ampliamente explica en el texto de la denuncia presentada cómo sucedieron los hechos. Este expediente fue remitido, con la citada orden de investigación, al Jefe del Departamento contra Delitos Financieros de la DNIC, el día 28 de mayo del 2009. Once meses después, el 28 de abril del 2010, el Fiscal recibió el informe correspondiente. El informe contable, únicamente dio respuestas a la solicitud del Fiscal. Luego, aproximadamente tres años después, el 18 de junio del 2012, el Fiscal formula “Requerimiento” al representante legal de una persona jurídica relacionada con la investigación y le solicitó, entre otros documentos, los libros contables, libro de accionistas y el acta de asamblea general. El expediente no está resuelto.

Llama la atención que el informe contable no sugiere ninguna diligencia de investigación financiera. El investigador financiero, simplemente, elabora el informe de acuerdo a lo solicitado por el Fiscal. Además, el tiempo de respuesta fue excesivo y nunca se realizaron actos dirigidos a una investigación de delitos económicos. En la actualidad se sigue incurriendo en la misma mala práctica. Algunos fiscales nos confirmaron que son numerosos los casos que presentan la falencia mencionada: la policía sigue presentando informes de carácter descriptivo echándose de menos un ejercicio analítico en torno a los elementos probatorios logrados y que de fundamento al fiscal para determinar el estado probable de la existencia de un delito y la continuidad de la investigación. Tal debilidad se

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

presenta porque los fiscales requieren de mayor capacitación sobre la forma de cómo se debe estructurar una investigación y, por su parte, la Policía se limita a realizar las actividades de investigación pedidas por el Ministerio Público.

La ausencia de capacitación en el citado tema -diseño de una teoría del caso-, es un desafío importante en la mayoría del personal. Tal aseveración se sustenta, también, con el testimonio de los operadores entrevistados, quienes señalaron que una de las causas más recurrentes en los recursos presentados por la defensa técnica de los imputados y que la Fiscalía contesta, es precisamente, la “ausencia de dirección funcional por falta de definición de la teoría del caso”.

Algunos operadores entrevistados señalaron que los errores más frecuentes en que incurren y que generan sentencias absolutorias son: La falta de protección de la escena del crimen, la recolección inadecuada de la evidencia, la ausencia de peritos calificados, la presencia de errores en la cadena y custodia de la evidencia (especialmente en la etapa de la recolección) y la práctica de allanamientos consentidos. En la mayoría de los casos era necesario y prudente solicitarlos a la autoridad jurisdiccional.

La anterior posición también es confirmada por personal de la Fiscalía Especial Contra el Crimen Organizado. Los entrevistados señalaron que en el año 2011, obtuvieron resoluciones condenatorias en 56 casos y absolutoria en 20 asuntos. Agregaron que las causas que promovieron tales sentencias absolutorias fueron: Actividades procesales defectuosas presentadas en la etapa de investigación, inexistencia de dirección funcional e Insuficiencia probatoria.

Los problemas señalados hasta ahora provocan una conclusión: los fiscales no ejercen una supervisión de la actividad policial, renunciando así a la dirección jurídica del caso y, consecuentemente, a la potestad de ejercer la dirección funcional de la investigación delictiva.

Recomendación.

Resulta urgente el fortalecimiento de la relación Policía-Ministerio Público. Formar a los fiscales y policías en las técnicas que conforman el concepto de dirección funcional es fundamental. Sobre todo, es necesario que los representantes del Ministerio Público recuperen su liderazgo como directores jurídicos de la investigación delictiva. También es necesario formar al cuerpo policial en la competencia que ellos tienen en el marco de la dirección funcional como “auxiliares” del Ministerio Público en las labores de investigación. Igualmente, se recomienda que la policía recupere la autonomía de la fase operativa de la investigación. Los fiscales deberán entender que su rol es de constituirse en asesores jurídicos de caso dictando las instrucciones jurídicas que fundamentarán la presentación del caso ante la autoridad jurisdiccional. El respeto de los roles, previamente establecidos en la Constitución y las leyes, surge como una necesidad en procura de alcanzar el fin del proceso penal: determinar la verdad real de los hechos delictivos investigados.

4. Falta dominio del Fiscal respecto de su actuación en el proceso de investigación.

Desde el punto de vista constitucional, la Policía Nacional, según el artículo 293, “...es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito, proteger la seguridad de las personas y sus bienes, ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los Derechos Humanos”. Mientras tanto, el texto constitucional en artículo 232, otorga dos facultades esenciales al Ministerio Público: la primera, “el ejercicio oficioso de la acción penal pública” y, en razón de esa competencia se deriva la segunda facultad, “la coordinación, dirección técnica y jurídica de la investigación criminal y forense”.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

De la relación interpretativa de ambos artículos de la Constitución con claridad se pueden diferenciar los ámbitos de acción de aquellas Instituciones: una ejecuta, la otra dirige. No se trata de una relación de subordinación entre el Ministerio Público y la Policía. Más bien, es una relación de coordinación y de auxilio institucional.

De acuerdo a la literalidad del artículo 3 de la Ley del Ministerio Público, las autoridades militares están obligadas a prestar colaboración y auxilio al órgano acusador. Es decir, los militares pasan a realizar tareas de policía de investigación en el momento en que el Ministerio Público solicite su auxilio para realizar cualquier tarea dentro del marco de la dirección funcional. Así, el hecho de que exista una policía de investigación bajo la denominación de Dirección Nacional de Investigación Criminal no significa que este cuerpo de policía tenga la exclusividad de la investigación delictiva. Sucede que por razones de capacitación y de especialidad, el Ministerio Público recurre a la Dirección Nacional de Investigación Criminal para efectuar sus investigaciones, pero nada le impide que pueda auxiliarse de todo cuerpo policial o, como repetimos, de orden militar.

La razón fundamental de esta atribución del Ministerio Público –poder auxiliarse de cualquier institución policial y militar–, reside en la necesidad de contar con instrumentos idóneos o brazos operativos, para la obtención de elementos probatorios que le permitan conocer la verdad real de los hechos delictivos sucedidos. Debe entenderse que esa posibilidad de dirección y coordinación, se debe dar en el marco del respeto de las competencias y facultades otorgadas por la misma Ley a las instituciones involucradas en la seguridad y justicia del Estado. No puede originarse a partir de razones impositivas, porque existiría una desvalorización de los mandatos legales que gobiernan a las instituciones.

La presente investigación ha podido identificar, por voz de los mismos operadores, una inconsistencia del concepto de “representante del Ministerio Público” en el escenario de la investigación de los delitos. Fácilmente se ha podido conocer que,

la mayoría de los fiscales, pretenden ser policías. Pareciera que han renunciado a su condición de directores jurídicos de la investigación y pretenden constituirse en policías. Erróneamente han confundido su papel en la obra de la investigación y creen que, para lograr el éxito en la resolución de sus casos, deben invadir el campo operativo de la policía. Consecuentemente, esta confusión conductual ha generado un roce importante en la relación de fiscales y policías que podría ser una de las causas principales que han afectado la relación entre ambos actores.

Recomendación.

Con el propósito de iniciar un cambio de conducta de los funcionarios del Ministerio Público se sugiere, como primer paso, eliminar el formulario denominado "requerimiento de investigación", el cual enlista una serie de actividades mínimas operativas de investigación, y, únicamente, solicitar a la policía que investigue los hechos que se denunciaron. Proceder de esta manera fortalece el actuar de la policía y la empodera en su función. Luego, una vez que la Dirección Nacional de Investigación Criminal o la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, designe a los policías encargados del caso, convocar a una reunión donde el Fiscal les haga saber las disposiciones de orden jurídico que deben ser resueltas para desarrollar la investigación tendente a presentar el caso ante la autoridad jurisdiccional. El grupo (fiscal y policías) debe identificarse en el trabajo conjunto, donde cada parte aporte su formación profesional en el enriquecimiento del proceso de investigación. Esta relación deberá continuar hasta la etapa de juicio.

Dentro de esta relación de coordinación no existirá una subordinación o imposición de una parte a la otra, pero sí debe estar claro que el fiscal dirige la investigación y el policía ejecuta las acciones operativas para lograr la evidencia necesaria y pertinente que le permita, al fiscal, dar una respuesta conclusiva al caso.

5. La figura del analista de investigación criminal de cara a su legitimación jurídica y procesal.

La deformación del concepto de dirección funcional por los fiscales, ha originado que éstos incurran en el error en convertirse en vehículos de obtención de prueba, ejecutando así actividades operativas reservadas al actuar policial.

Se desprende de las entrevistas a los operadores de las fiscalías, la queja reiterada en el sentido de que la policía es inoperante y, además, poco profesional. Debido a ello, son pocas las acciones operativas que solicitan. Ante esta situación la pregunta obligada fue ¿cómo logran conseguir los elementos probatorios para presentar un caso ante el órgano jurisdiccional? La respuesta fue: el mismo Fiscal los busca, solo, o con ayuda del analista criminal.

De esta forma, el fiscal no ejerce su potestad de dirigir jurídicamente a la policía. No hace efectiva la dirección funcional porque –según algunos fiscales entrevistados- encuentran un ambiente ineficiente en la Policía, lo cual les impulsa a renunciar a la mencionada potestad y volver su mirada a otras formas operativas con el fin de lograr los elementos probatorios que le permitan resolver los casos a su cargo. La actitud no es reprochable, pues es su deber dar una respuesta a los ciudadanos y, en el caso concreto, resolverlo. Sin embargo, mantener esa conducta vuelve más conflictiva la relación con la Policía y, consecuentemente, se produce un efecto negativo en el proceso de investigación porque el Fiscal no puede abarcar muchos aspectos técnico policiales que la mayoría de los casos requieren.

Debido a esta necesidad del fiscal de contar con un apoyo operativo para sus investigaciones, ha formado un cuerpo de investigación que sustituye el vacío de una policía que lo apoye en sus tareas. Los fiscales han puesto su confianza en funcionarios contratados para el puesto de “analista de investigación criminal”.

El analista de investigación criminal según indica la “naturaleza del cargo”, se contrata para realizar la labor de: “recopilar y analizar información relacionada a los delitos que competen a la Fiscalía Especial Contra el Crimen Organizado, realizar

investigaciones y dar seguimiento a los casos investigados". Aunque la "naturaleza del cargo" alude a una contratación específica para trabajar en la Fiscalía Contra el Crimen Organizado, lo cierto es que otras fiscalías especiales han incorporado dentro de sus funcionarios a analistas de investigación criminal para realizar labores operativas. Esta práctica ha sido avalada por la Dirección General de Fiscalía que ha permitido la utilización del citado recurso humano para suplir la inactividad de la Policía.

Preocupa tal situación pues, recurrir a este recurso humano para ejecutar labores operativas podría, a la postre, traer consecuencias sobre la legalidad de aquellas actuaciones realizadas por mandato fiscal, pero, mediante un instrumento inidóneo, pues el funcionario que ocupa el puesto de "analista de investigación criminal" es un funcionario administrativo y lógicamente no es un policía legalmente facultado como tal.

Recomendación.

Se recomienda revertir el estado actual de la relación fiscal-policía, en procura de fortalecer sus roles en la tarea de la investigación criminal, basándose en la idea central de que el Fiscal dirige jurídicamente la investigación y el Policía la ejecuta. Para el logro de tal fortalecimiento, se sugiere el establecimiento de procesos de capacitación orientados a implementar herramientas de trabajo en equipo y respeto de las competencias de ambas partes. Especialmente debe darse capacitación, a ambos grupos, en los temas de: ejecución de acciones en el marco del principio de legalidad, formulación de un plan estratégico de la investigación, métodos legales para la obtención de la evidencia, elaboración analítica de los informes policiales, conformación estratégica de fuerzas de tarea o grupos de trabajo, desarrollo de herramientas de trabajo conjunto y evaluación de casos presentados ante los Tribunales. Además, es necesario redefinir las labores del "analista de investigación criminal" y de manera inmediata alejarlo de las tareas propias de la Policía.

6. Falta de coordinación y responsabilidad compartida entre el Ministerio Público y la Policía.

Los cambios institucionales a los que hicimos referencia atrás que tuvieron como objetivo mejorar la investigación y la justicia penal, pareciera que nunca fueron aceptados totalmente por las instituciones involucradas, o al menos no asumieron sin problemas los roles que el nuevo proceso les concedió.

Desde luego no es una situación que sólo ocurra en Honduras. Pero más allá de los problemas para distinguir el ámbito que corresponde al fiscal en su papel de director y lo que está asignado al investigador, hay fallas importantes en la relación y organización entre Fiscalía y Policía que impiden una fluida comunicación y trabajo efectivo en función de propósitos comunes, desde sus respectivos ámbitos.

A pesar de que existen experiencias aisladas muy positivas en muchas oficinas de la Fiscalía que trabajan diariamente casos con personal de investigación de la Policía, esto no se traduce en una política efectiva y extendida. Evidenciamos por entrevistas a Fiscales y datos que nos presentaron que hay fiscalías especiales, oficinas de la fiscalía o casos en los que la relación de directores de la investigación e investigadores ha funcionado para determinados casos concretos.

La relación interinstitucional de la Fiscalía y el área de investigación de la Policía (DGIC) debe ir más allá de los acuerdos necesarios para llevar adelante una investigación concreta y debe evidenciarse en políticas y organización semejantes. Por ejemplo, si en los planes o medición de resultados de investigación el número de capturas se utiliza como unidad de medida en la policía y la fiscalía acude al número de casos resueltos en los que se identifica autor o responsables, hay que consensuar una sola unidad de medida de resultados. En cuanto a ejemplos relativos a organización, podemos citar que muchas veces la organización de la Policía y la Fiscalía no toma en cuenta a otras instituciones, así, existe una fiscalía

de etnias, pero la Policía no tiene una unidad de investigación de delitos contra las etnias, o los lugares, horarios y procedimientos no se han uniformizado frente al usuario.

Recomendación.

- 1) Miembros de la Policía deberían dictar cursos para fiscales sobre aspectos operativos de la investigación y fiscales deberían dar curso a miembros de la policía sobre requisitos legales de actos de la investigación exigidos por los tribunales.
- 2) Establecer protocolos conjuntos de actuación en la dirección funcional y la investigación. Cada institución debería, al menos, hacer su protocolo en consulta con la otra.
- 3) Intercambiar visitas de trabajo permanentes entre la Dirección General de Investigaciones Criminales y el Ministerio Público. La dirección funcional por escrito y la realización de investigaciones sin comunicación al fiscal deben ser la excepción.
- 4) Establecer un mecanismo institucionalizado de trabajo que se reúna al menos una vez al mes en el que participen el Ministro de Seguridad Pública, el Director de la Policía Nacional, el Fiscal General y la Dirección General de Fiscalía o quien tenga la jefatura superior de las diferentes fiscalías especiales.
- 5) Establecer políticas e indicadores comunes de resultado para evitar propósitos contradictorios en el trabajo conjunto de Fiscalía y Policía.
- 6) Reorganizar las oficinas o unidades de Fiscalía y Policía para establecer relaciones de contraparte que les permita tener a cada una su respectivo referente institucional. Así por ejemplo, si existe una Fiscalía de Homicidios,

debe existir una Unidad de Homicidios en la DGIC de la Policía, que permanentemente trabajen coordinadamente.

7. Dificultades con la pericia técnico-científica.

Habiendo sido asignada institucionalmente a la Dirección de Medicina Forense del Ministerio Público la tarea de proveer apoyo técnico científico, los agentes policiales de investigación se quejaron de que solicitan diligencias o pericias a Medicina Forense y ésta no responde con prontitud, con lo que muchas veces se incumplen los plazos, se retrasan las investigaciones o en el peor de los casos se pierde la evidencia.

Con respecto al examen forense de los cadáveres que son encontrados diariamente, al parecer no hay problemas de mora; pero sí existen dificultades para poder disponer de varios equipos de personas de las diferentes instituciones involucradas en el levantamiento de cadáveres, como fiscales, policías investigadores y médicos; con lo cual actúan tardíamente en los casos que deben inspeccionar varios cadáveres en el día.

Pero los problemas no sólo son de personal sino también de vehículos disponibles para hacer las inspecciones oculares y levantamiento de cadáveres. En este punto también se cita la falta de tecnología como ordenadores y conexión a internet desde el lugar de los hechos. Medicina Forense se queja de la escasez de recursos y limitaciones científicas, sobre todo fuera de la capital.

Recomendación.

- 1) Evaluar la posibilidad de crear el Instituto Científico del Delito con la participación y sostenimiento presupuestario del Poder Judicial, Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio Público. Este instituto debería constituirse en una institución autónoma o descentralizada y debería absorber la Dirección

de Medicina Forense, el laboratorio de huellas y cualquier actividad de policía científica

- 2) Mientras esto se considera, debe establecerse un Comité de Coordinación Institucional entre Ministerio Público y Policía para hacer más efectivas las solicitudes de exámenes periciales y otros servicios del trabajo médico forense y pericial.
- 3) Organizar nuevos equipos de personal de las diferentes instituciones involucradas en el levantamiento de cadáveres, examen forense e inspección ocular para dar respuesta oportuna a las necesidades actuales del servicio en casos de homicidios.
- 4) Fortalecer los recursos disponibles y coordinación para el levantamiento de cadáveres como vehículos y tecnología como ordenadores e internet para poder hacer la documentación respectiva en corto tiempo y entregarla de forma más eficiente.

8. Diversas Fiscalías investigan el delito de Homicidio.

De las entrevistas realizadas y del análisis documental efectuado, se desprende que hasta cinco fiscalías investigan el delito de homicidio: La Fiscalía de Delitos Comunes, la Fiscalía Especial de la Mujer, la Fiscalía Especial de la Niñez, la Fiscalía Especial de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial de Lucha contra el Crimen Organizado.

Lo anterior significa que, precisamente donde debiera existir especialidad, existe generalidad. Pero este no es el factor más delicado en relación con la investigación vinculada a los homicidios, sino uno de mayor relevancia: la información de patrones comisivos del delito de homicidio está dispersa entre las diversas fiscalías que conocen de estos casos. Por si esto no fuera motivo suficiente para la

unificación de todos los casos en una sola Fiscalía de investigación del delito de homicidio, resulta que cada una de las áreas trabaja bajo sus propios estándares, sin que se tenga conocimiento claro de cuáles son éstos, pero tampoco de las estadísticas e información sensible que pudiera ser de utilidad para la investigación de otros delitos de homicidio investigados por alguna otra de las fiscalías que se encargan del tema.

Al no existir información unificada, pero tampoco intercambio de ésta, se pierden avances significativos en las investigaciones de homicidios y se genera mayor impunidad. Por otro lado, e independientemente de la Fiscalía que investigue el delito de homicidio objeto de análisis, resulta que ninguna de éstas realiza tareas investigativas mediante un protocolo de investigación formalizado.

Recomendación.

Creación de la Fiscalía Especializada en la investigación de homicidios.

Mediante la creación de la Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidio¹ se solventarían acertadamente los factores de riesgo, descoordinación, y falta de mayores resultados descritos hasta ahora y que son de dominio público (situación preocupante, pues la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes es de 86.2). Esta Fiscalía deberá encargarse directamente de la investigación de todos los homicidios cometidos en Tegucigalpa, es decir, dependientes de la Vice fiscalía Central, pero también de coordinarse e intercambiar información con las oficinas regionales desplegadas en todo el territorio nacional. La configuración básica de la Fiscalía no podría prescindir de los siguientes operadores: a) Un Fiscal Especializado en la Investigación de Homicidios; b) Fiscales auxiliares; c) Policías de Investigación; d) Analistas criminales; e) Peritos especializados en criminalística;

¹Así como al interior de la Institución se cuenta ya con proyectos bien definidos y acabados en torno a la creación de la "Escuela de Servidores del Ministerio Público" o la "Unidad de Atención Integral a la Víctima", también se ha elaborado por la Dirección General de Fiscalía el proyecto de la "Unidad de Delitos contra la Vida", al igual que la "Unidad Nacional contra la Extorsión y Maras" o la "Unidad de Análisis de Información Criminal y Financiera".

f) Peritos especializados en elaboración de perfiles criminales; g) Psicólogos especializados en atención a víctimas en crisis; h) Personal administrativo con suficiente tecnología y recursos materiales para realizar despliegues operativos a escala nacional.

9. Sin metodología de la investigación no puede haber resultados plausibles.

Ya se han mencionado algunos problemas del Ministerio Público en la dirección funcional de la investigación y los resultados derivados de dicha investigación. Al respecto, se ha señalado también la ausencia de un órgano investigativo que coadyuve en la investigación criminológica y técnica “en el terreno”, tal y como lo hacía la Policía de Investigación hasta antes de la reforma en la que fue trasladada a la Secretaría de Seguridad.

No obstante lo anterior –con o sin Policía al interior de la institución ministerial-, pareciera que la investigación y el liderazgo de la misma a cargo del Ministerio Público queda al arbitrio del Fiscal Especializado en turno. Efectivamente, mucho se ha dicho acerca de la dirección funcional de la investigación a cargo del Ministerio Público y de su vinculación con la Policía, pero poco se ha señalado acerca de las funciones que los Fiscales Especiales y el personal a su cargo asumen como si fuesen auténticos policías.

Por otro lado y más allá del debate de la relación funcional entre Policía y Ministerio Público, resulta que cada Fiscalía, pero también cada operador del sistema, asume la investigación bajo sus propios criterios y con el eje rector de su propia experiencia. Lo anterior se traduce en que no existen vías formales que señalen las mejores prácticas para dirigir una investigación, pero tampoco certeza para el propio operador jurídico acerca de si está haciendo o no lo correcto, es decir, lo que

técnicamente es adecuado dependiendo de la tipología delictiva a la cual se enfrenta.

Así, de las entrevistas realizadas se pudo observar que sólo tres fiscalías cuentan –cada una- con un protocolo de investigación definido: La Fiscalía Especial de la Niñez², la Fiscalía Especial de la Mujer³ y la Fiscalía de Privación de Dominio. Estos protocolos fueron elaborados conjuntamente con el apoyo de consultores externos y financiados por organismos internacionales diversos, de tal forma que si bien sientan las bases para una buena dirección investigativa de la Fiscalía, no se encuentran armonizados entre sí. Esto último, de ninguna forma, le resta validez ni eficacia alguna a los protocolos referidos.

Si se observa con atención, ambas fiscalías son de las más destacadas en resultados concretos. Por un lado, esto se debe ciertamente el apoyo de los organismos internacionales y cooperantes externos, pero también al liderazgo de sus fiscales y a la dirección bien guiada de la investigación con base en un protocolo definido. Por el contrario, el resto de las áreas no cuenta con estándares claros de actuación, que acoten tramos de responsabilidad y señalen claramente qué actuaciones son las necesarias para acreditar la existencia de un delito, de tal forma que los esfuerzos son dispersos y no siempre dirigidos al núcleo del problema.

Recomendación.

Protocolización estandarizada a escala institucional. Con la finalidad establecer una metodología investigativa armonizada a escala institucional, la cual debe servir de guía metódica para los operadores del Ministerio Público, resulta indispensable

² En materia de explotación sexual comercial infantil, con la colaboración del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

³En materia de implementación de la cámara de Gesell, con la colaboración de UNFPA.

“protocolizar las fiscalías especializadas”, es decir, diseñar una estrategia institucional –que no necesariamente debe partir o contar con la participación de cooperantes-, de cara a que cada Fiscalía cuente con protocolos de actuación e investigación estandarizados. Los frutos que esta política institucional genera son, según las mejores prácticas a escala internacional, verdaderamente alentadores. Por señalar algunos: a) Se establecen pautas claras para la investigación criminal, dotando así de certeza al operador jurídico, en el sentido de que se está haciendo lo debido para la acreditación del delito; b) Se armonizan los criterios de investigación a escala institucional, lo que genera que el intercambio de información entre las distintas fiscalías sea ágil y con criterios unificados, pues la protocolización conjunta se traduce también en bases de datos unificadas con los mismos estándares de información; c) Se salvaguardan derechos fundamentales de las víctimas, toda vez que el protocolo sirve –además de guía para acreditar la responsabilidad de una persona en la comisión de un determinado delito-, también para saber qué actuaciones deben llevarse al cabo a favor de la víctima y en qué momento y por qué tipo de especialista ejecutarla; d) La protocolización ministerial sirve también para la formación técnica y operativa de nuevos cuadros, pues al existir estándares bien definidos de investigación con base en los protocolos, existirán también bases bien firmes y estandarizadas para la formación y capacitación continua de los fiscales. Esto se traduce en que desde el Instituto del Ministerio Público se capacitará a los futuros operadores con reglas claras de lo que deben y no deben hacer en su actuación futura como servidores públicos.

Para los efectos de llevar al cabo esta tarea, resultaría plausible contar desde un inicio con los siguientes ejes rectores en la elaboración de los protocolos: a) Los protocolos deberán realizarse por Fiscalía y por tipo de delito; b) El contenido de los protocolos deberá tomar en cuenta la perspectiva de Derechos Humanos, con especial referencia a los instrumentos internacionales que en la materia objeto del protocolo haya firmado la República de Honduras en su calidad de Estado Parte; c) Cada Protocolo deberá enlazar sistemáticamente las tareas del ministerio público, la policía de investigación y los servicios periciales; d) Ningún protocolo podrá ser emitido sin comprender las necesidades básicas de atención a víctimas del delito,

con especial referencia a aquellas víctimas en especial situación de riesgo (niñas, niños, personas discapacitadas, adultos mayores y personas indígenas).

10. La protección a testigos y el reto de su consolidación.

Haber diseñado y puesto en marcha la Fiscalía Especializada de Protección a Testigos es sin duda una acierto, pues se trata de una figura básica para el combate a la delincuencia y la generación de resultados contundentes frente al crimen. Pero dotar a la Fiscalía de una sola persona en la estructura –un Fiscal y nada más- y cero Lempiras de presupuesto, no parece la mejor vía para proteger a persona alguna. Aun así, el Fiscal Especial afirma tener resultados positivos. Efectivamente, aún y cuando en realidad no existe un programa de protección a testigos que se encuentre operativo y de carecer de inmuebles y casas de seguridad en todo el territorio nacional, incluso sin tener fondos ni herramientas para hacer su trabajo, resulta que mediante la aplicación de acuerdos con los fiscales especiales que le solicitan protección para un testigo, ha logrado generar algunos esquemas de protección, que se reducen básicamente a dos vías: entregarle directamente dinero al testigo para que éste adquiera lo necesaria para subsistir ahí donde se encuentre, o gestionar su salida del país.

Si bien los esfuerzos realizados por el Fiscal han impactado en los asuntos que efectivamente ha llevado, las condiciones de desarrollo laboral son precarias y no alcanzan a cubrir un porcentaje respetable de asuntos resueltos en comparación con los solicitados por el resto de las fiscalías: falta de presupuesto, escasa estructura y ausencia de un programa efectivo de protección a testigos no son las mejores herramientas para hacer el trabajo.

Por otro lado están las demandas efectuadas desde el propio Ministerio Público de cara a que se faculte a la fiscalía para poder otorgar protección tanto a víctimas como a Fiscales amenazados por el crimen organizado. Estas propuestas, bien fundamentadas en los hechos, no han tenido eco en la institución, de tal forma que

el esquema de protección funciona únicamente para quienes estuvieron involucrados en la comisión del delito, pero no para la víctima –quien podría acudir a un refugio- o para quien lo investigó.

Recomendación.

Dotar a la Fiscalía Especializada de Protección a Testigos de las herramientas técnicas y jurídicas para cumplir su objetivo. Lo primero que resulta indispensable para hacer eficaz a la fiscalía es dotarle de tres herramientas básicas: a. Estructura orgánica; b. Presupuesto; c. Un programa de protección a testigos que sea realista y operable en la praxis. Para estos efectos, resulta indispensable que las propuestas de reforma a la legislación aplicable formuladas por la Fiscalía especializada sean atendidas por la Dirección General de Fiscalía -especialmente las que se refieren a la posibilidad de incorporar al programa de protección a testigos a víctimas y fiscales amenazados-, pero también por la dirección de Administración, que deberá considerar a la Fiscalía objeto aquí de estudio de cara a otorgarle el presupuesto necesario para estar en condiciones de operar debidamente.

Un desafío que generaría importantes avances en esta materia, sería dotar a la Fiscalía Especializada de refugios para testigos o víctimas que se incorporen al programa una vez que éste sea operativo. Para estos efectos, la Dirección de Administración debiera –lo antes posible- explorar las posibilidades de que los inmuebles de los cuales es privado el crimen organizado, puedan ponerse al servicio de la institución, con especial referencia a la creación de refugios seguros.

Por otro lado se encuentra la problemática estructural a la que ya se ha hecho referencia anteriormente y que, como se pudo observar, impacta no sólo al personal de la institución, sino también a quienes se encuentran incorporados al programa de protección a testigos: la atención psicológica. Para enfrentar este reto y en tanto se pone en marcha el Instituto del Ministerio Público, la Dirección de Recursos

Humanos, a través de las áreas correspondientes, deberá elaborar y publicitar una convocatoria a escala nacional para reclutar al número suficiente de psicólogos que puedan cubrir las necesidades básicas de la institución, entre las que se encuentran las siguientes: a. Atención psicológica a víctimas del delito; b. Atención psicológica en crisis para testigos protegidos; c. Atención psicológica especializada a niñas y niños víctimas de abuso sexual o explotación sexual comercial infantil; d. Atención psicológica especializada para servidores públicos de la institución.

11. No existe un sistema de información jurídica adecuado a las necesidades del Ministerio Público.

El Ministerio Público carece de un sistema informático actualizado y unificado que le permita conocer todas las normas propias y sus reformas como las de otros órganos del Estado, así como la jurisprudencia de los diversos tribunales. La función del Ministerio Público para promover la acción y vigilar la legalidad supone que tenga un dominio certero de todas las leyes y normativas vigentes y aplicables, así como la jurisprudencia generada por los diversos tribunales. Si bien el Poder Judicial tiene una página web con algunas leyes, ésta no cumple con las necesidades de las instituciones de justicia pues está desactualizada e incompleta y el sistema de acceso es prácticamente inoperante.

Si la Policía cuenta con su propio sistema unificado para acceder a información relativa a personas y cosas, propio de las instituciones dedicadas a hacer investigación desde el punto de vista material u operativo; el Ministerio Público debería tener información certera para promover la acción.

Tampoco existe una forma en que los fiscales y analistas puedan conocer todas las denuncias y los casos ingresados contra una persona en diferentes tiempos, no hay mapas de incidencia ni registros conforme las denuncias recibidas, los criterios o tesis defendidas por los fiscales en diversos tribunales, ni literatura jurídica en forma

electrónica que pueda ser compartida por todos los operadores del Ministerio Público.

Se comentaba por un fiscal dentro de las entrevistas, que el Ministerio Público debería tener también acceso a ciertas bases de datos sobre distribución de bandas criminales en el territorio, documentos de identidad con direcciones y a alguna información criminal adicional, que le permita ubicar personas, establecer líneas de investigación en casos concretos y formular con especialistas perfiles criminales; sin embargo, la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio Público cuenta con un sistema de información sobre personas y cosas. Es decir, un sistema de archivos de investigación operativa similar al de una policía de investigación; pero muy limitado y reservado únicamente a esa unidad.

Recomendación.

- 1) Crear un sistema de información jurídica para el Ministerio Público o de forma conjunta para las instituciones de justicia.
- 2) El sistema deberá ofrecer toda la legislación nacional, tratados internacionales, reglamentos y otras normativas debidamente actualizadas. Los criterios defendidos por los fiscales y la jurisprudencia de los diferentes tribunales deberá incluirse en el sistema.
- 3) Crear en conjunto con el Poder Judicial y Policía un nuevo sistema de expediente único o rescatar el llamado SEDI, para informatizar las denuncias, proformas, levantamiento de actas, expedientes, el traslado de información interinstitucional, el control del trabajo o estadísticas.
- 4) Establecer, mediante convenios con otras instituciones, acceso para el personal investigador a sistemas creados o crear un sistema informático propio para la investigación que contenga datos relativos a personas y cosas.

12. Abuso del Derecho Penal y Stress Institucional.

Bajo el principio de intervención mínima, el derecho penal sólo debe ocuparse de algunos casos de la realidad que supongan daño a los bienes jurídicos, es decir, los casos más graves o relevantes y sólo debe intervenir cuando los mecanismos menos agresivos como los procesos civiles, administrativos, de solución alterna de conflictos y de otras ramas del derecho no puedan utilizarse.

Es conveniente, por tanto, asegurar esfuerzos en las transformaciones y fortalecimiento institucional que permita interrelacionar coherentemente políticas públicas y realidades. Por lo tanto, no debe saturar el sistema penal de casos que pueden resolverse eficientemente, con satisfacción aceptable de las aspiraciones de los ciudadanos bajo otros mecanismos.

Precisamente una de las situaciones que demuestra que hay políticas públicas relacionadas con la seguridad y la justicia que no se están aplicando coherentemente, conforme los principios constitucionales, es el abuso que se hace del derecho penal y la ausencia de mecanismos ordenados e institucionalizados en el Ministerio Público y Policía para dedicarse a los hechos y conflictos más graves, evitando la saturación institucional y obteniendo mayor número de casos resueltos y de mejor calidad.

Si bien es cierto se derivan casos para conciliación en las oficinas fiscales, no encontramos protocolos ni institucionalidad desarrollada que aseguren una aplicación uniforme de esta salida y que la conciliación practicada en otras instituciones sea realizada de forma apropiada y bajo estándares de racionalidad y razonabilidad que prevean como altamente probable que el conflicto se resuelva, o al menos satisfaga medianamente a las partes.

Recomendación.

- 1) Eliminar el sistema de faltas del Código Penal y convertirlas en infracciones administrativas o municipales integradas en la Ley de Policía y Convivencia Social.
- 2) Revisar el Código Penal para eliminar tipos penales y convertirlos en infracciones administrativas o dejar abierta únicamente la responsabilidad civil de tales actos.
- 3) Reducir los ámbitos de intervención penal del Ministerio Público y Policía para dedicar toda su energía y recursos en los casos más graves, siempre que existan mecanismos alternativos y otras figuras procesales.
- 4) Examinar con profundidad las atribuciones y deberes conferidos a la Fiscalía General para retirar algunas obligaciones de diferentes ámbitos que entorpecen la función principal del Ministerio Público. En el futuro se deben limitar por el Congreso la asignación de más atribuciones sin haber considerado las condiciones del Ministerio Público relativas a la función principal, presupuesto, personal, capacitación y en general la realidad de dicha institución.

13. La ausencia de autonomía funcional de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, como herramienta legal del Ministerio Público para las investigaciones sobre delincuencia derivada del tráfico de drogas.

La Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico es una unidad especial creada, según el artículo 48 de la Ley del Ministerio Público, "Para investigar, ejercer la acción penal pública y combatir en forma organizada y eficaz el narcotráfico, créase una unidad especial dependiente del Fiscal General de la República, que tendrá a su

cargo la dirección, orientación, coordinación y ejecución inmediatas de las iniciativas y acciones legales encaminadas a luchar contra las formas y modalidades del narcotráfico y sus operaciones conexas”.

La redacción de la norma podría generar algún problema de interpretación, si se ubica en ésta la naturaleza jurídica de la unidad especial. La norma, a juicio nuestro, no establece claramente que la citada unidad sea una Policía. Efectivamente, hay que realizar un esfuerzo interpretativo para afirmar que la naturaleza jurídica de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico es propia de una policía especializada para reprimir las conductas derivadas de la venta de drogas de comercio ilegal.

Podría decirse que al señalar el texto normativo las acciones de “investigar” y “ejecutar”, estamos en presencia de una unidad operativa policial. Así, de alguna manera ha sido interpretado por los fiscales hondureños, quienes son conscientes de que la norma no es clara en definir a la citada unidad como cuerpo policial.

Lo cierto es que para la legislación penal de Honduras y sus órganos de la administración de justicia, la dirección de lucha contra el narcotráfico es un cuerpo especial de Policía que actúa reprimiendo las acciones delictivas generadas por el narcotráfico. Posiblemente por la lectura del contenido del artículo 4 de la Ley del Ministerio Público pues, en la mencionada norma orgánica, se dice que “son parte integrante del Ministerio Público, la Policía Especial de Lucha contra el Narcotráfico,...”. Y, también, del número 4 del artículo 16 que, previamente, señala como una de las atribuciones del Ministerio Público, “dirigir y supervisar a la Policía de Lucha Contra el Narcotráfico”. Además, el número 6 del artículo 24 de la misma Ley establece dentro de las funciones que debe ejecutar el Fiscal General la de “...dirigir, orientar y supervisar a la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico”.

Dejando de lado las inconsistencias con respecto al nombre del cuerpo policial encargado de reprimir al Narcotráfico debe entenderse y afirmarse, que la Dirección

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

de Lucha Contra el Narcotráfico constituye la única unidad operativa policial que se encuentra ubicada dentro de la estructura organizativa del Ministerio Público. Desde esta perspectiva, se debe afirmar que la Policía de Investigación de Honduras está integrada por tres cuerpos policiales formales: la Dirección General de Investigación Criminal, la Dirección General de Servicios Especiales y la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico. Si lo anterior es cierto, se deberá concluir que el arsenal operativo que tiene el Ministerio Público de Honduras es sumamente amplio para realizar sus labores operativas en cumplimiento de los fines constitucionales y legales que gobiernan a la institución.

A pesar de esa fortaleza que le ha dado el legislador al Ministerio Público, los fiscales no se han representado la ventaja que significa la utilización de esta herramienta para el éxito de sus investigaciones y pareciera que han renunciado a exigir el "auxilio policial". Según los propios fiscales, la causa que ha motivado esa conducta de renuncia, a ejercer la dirección funcional con la policía, está motivada por varios aspectos: desidia de los funcionarios de la dirección de investigación criminal. Además, falta de capacitación y desconfianza.

De acuerdo a las fuentes de información que nutren esta investigación, podríamos afirmar que las causas anotadas por los fiscales que han motivado aquella conducta podría tener una génesis en la misma conducta de los propios fiscales. Nos explicamos al respecto: en apartados anteriores hemos sostenido la existencia de una inconsistencia del concepto de "representante del Ministerio Público" en el escenario de la investigación de los delitos. Es decir, el fiscal parece desconocer que su rol en la investigación de delitos es de asesor jurídico ante las labores operativas que realiza la Policía. En menos palabras: ejercer su potestad en la dirección funcional. Como parece observarse, el fiscal se ubica realizando labores policiales.

Esa injerencia del fiscal en la competencia investigativa policial, ha provocado una amputación en la iniciativa policial para abordar la investigación desde la

perspectiva del proceso de investigación policial. Muestra de ello es que el policía únicamente realiza las labores indicadas por el fiscal en la formula titulada "requerimiento de investigación". Esta mala práctica no sólo aparece en la relación Ministerio Público vs dirección de investigación criminal, sino también ocurre en la relación Ministerio Público- dirección de lucha contra el narcotráfico. Es decir, ocurre con su propia Policía.

Efectivamente, el panorama de descoordinación e irrespeto de competencias que se da en la relación Ministerio Público y la Dirección de Investigación Criminal, es prácticamente, el mismo que se da entre el Ministerio Público y la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico. Dejando de lado los problemas de orden presupuestario, falta de equipo especial, falta de recurso humano y falta de capacitación sostenida, entre otros, quizás el problema más serio es la falta de autonomía funcional de la citada policía especial. Así, los fiscales parecen entender que la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, es una oficina que está bajo su subordinación. Ahora no solo se consideran los fiscales jefes de los funcionarios de la citada policía especial, sino también, se consideran un policía más en las filas de esa Policía.

Además de presentar esa práctica indebida, también la administración de su presupuesto se lleva por la administración central del Ministerio Público. Esto, con el serio inconveniente de que todas las operaciones de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico sean conocidas por los funcionarios de otras dependencias distintas a la Policía, dándose así un riesgo en la confidencialidad de las informaciones y operaciones de esta policía especial.

Agrava la situación que el fiscal crea que existe una subordinación en esta relación con la Policía, pues son numerosas las órdenes de "requerimientos" emitidas por los fiscales para realizar labores de orden distinto a acciones de investigación, como por ejemplo, citar un testigo o recoger una información en una institución pública. Tal conducta de los fiscales, además de ir contra la buena administración de los

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

recursos, pues la citada dirección únicamente cuenta con 57 detectives que, si se considera a los funcionarios en vacaciones, incapacitados y división por turnos laborables, podrían quedar menos de la mitad del personal para cubrir todas las investigaciones (de todo el territorio nacional).

La malformación “fiscal en actividad policial”, se presenta también en el ámbito de las funciones de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico. Por ejemplo, la mencionada Policía especial no cuenta con una Unidad de Inteligencia Policial, sin embargo, la Fiscalía Especial Contra el Crimen Organizado – que tiene la competencia de la persecución de la delincuencia vinculada al narcotráfico - cuenta con un grupo de analistas de investigación criminal que conforman el “Centro de Análisis de Investigación Criminal”.

Paradójicamente, la Policía especial contra el narcotráfico no cuenta con una Unidad de Inteligencia Policial –que significa también la ausencia de una base de datos para ese fin– mientras tanto, la Fiscalía Especial Contra el Crimen Organizado sí tiene una unidad de inteligencia que genera información para nuevos casos. Pero, más extraño es lo siguiente: los analistas criminales que elaboran informes a la citada fiscalía especial y, consecuentemente, a la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, no suscriben los informes de inteligencia. De manera que no existe ningún respaldo al informe elaborado, no se constituyen en testigos ante un eventual juicio y, siendo más drásticos, no generan elementos probatorios legales, pues no le permiten a la defensa técnica del imputado conocer la fuente de análisis que ha generado los datos primeros o fuentes primarias de donde se ha estructurado el caso.

Posiblemente las causas anotadas en párrafos anteriores han incidido en la efectividad de la represión del delito de tráfico de drogas (en todas sus manifestaciones). La Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico judicializó apenas entre un 40 y un 50 por ciento de todas las investigaciones que realizó. El panorama en la fiscalía encargada de investigar los delitos del narcotráfico se

muestra desolador pues, según el informe anual 2011 de la Fiscalía Especial Contra la Delincuencia Organizada –Fiscalía que conoce de los delitos de Narcotráfico – ,únicamente logró resoluciones condenatorias contra 13 imputados.

Este porcentaje debe llamar a la reflexión de ambos actores –Policía y Ministerio Público– pues para la ciudadanía y también para los mismos operadores del sistema de justicia, el narcotráfico ha sembrado en Honduras raíces profundas de descomposición social asociadas con estructuras importantes relacionadas con el crimen organizado transnacional.

Recomendación.

Fortalecer a la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico es una tarea necesaria. Requiere este cuerpo policial, primero, que se defina claramente su naturaleza jurídica de una Policía especial. Segundo, se le debe dotar de autonomía funcional como cuerpo policial, –debe entenderse dentro de este punto la necesidad de separar su parte administrativa de la administración central del Ministerio Público. Sin embargo, siendo consecuentes con nuestra línea de pensamiento de eliminar, del conocimiento del Ministerio Público, toda actividad que desconcentre la ejecución de las actividades sustanciales del ente acusador, lo conveniente sería trasladar la función policial de la investigación de los delitos de narcotráfico y delitos conexos, a la Policía de Investigación. Con mayor detalle hemos desarrollado la citada posición, en nuestros comentarios a la propuesta de reforma a la Ley del Ministerio Público presentada por la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública. Tercero, es importante proveerla de un presupuesto que le permita solventar sus necesidades materiales y de recursos humanos. Los primeros dos puntos deben efectuarse mediante reforma de Ley por ser, la actividad policial, materia de reserva de Ley.

II. RECLUTAMIENTO Y FORMACIÓN: BASES PARA SU REINGENIERÍA.

1. Reclutamiento de personal para el Ministerio Público: un modelo agotado.

Uno de los pilares fundamentales para alcanzar resultados plausibles a escala institucional –incluidas las investigaciones exitosas–, es contar con personal calificado. Siendo la actividad del Ministerio Público fundamentalmente técnica, resulta ser un requisito indispensable contar con aspirantes que demuestren, por un lado, destrezas y habilidades para la resolución de casos complejos, además, de tolerancia y capacidades del trato debido en materia de relaciones humanas, con especial referencia en la atención a la víctima y a la ciudadanía en general. Por otro lado, el factor confianza es también fundamental: acreditar filtros institucionales para evitar que ingrese personal vinculado a la delincuencia, ya sea ésta común o derivada de una estructura organizada, es sin duda un eje rector de la eficacia institucional⁴.

Desafortunadamente, de los hallazgos encontrados en el Departamento de Recursos Humanos, específicamente en el área de desarrollo técnico, la cual se encarga del reclutamiento del personal que pretende ingresar a la institución, se desprende que el modelo de reclutamiento implementado actualmente por la institución está agotado. Lo anterior se deriva de los siguientes argumentos:

⁴Un proceso moderno y eficaz de reclutamiento es indispensable no sólo para evitar la infiltración del crimen en la institución, sino también para definir perfiles e incorporar a la institución a personal calificado dependiendo de sus destrezas y habilidades. Este es un rubro en el que se debe poner especial atención, pues de la investigación realizada se desprende que las rotaciones del personal ministerial se realiza sin filtro ni metodología alguna, de tal forma que a una fiscalía que requiere de conocimientos especializados en la materia objeto de investigación, es incorporado un servidor público sin las destrezas mínimas en la materia, por lo que tiene que ser “capacitado” en el camino, es decir, con base en sus propias experiencias dentro del área. Otro desafío para la institución es determinar, igualmente, quién y con base en qué decide la rotación y/o designación de un servidor público en determinada área. Lo que queda claro al respecto, es que esta debe ser una decisión colegiada, por lo que no debe recaer en una sola persona.

a) Ausencia de un proceso unificado de reclutamiento. A partir del rubro antes descrito se desprende una serie de factores que generan variación en todos los procesos de reclutamiento. Al no existir un modelo de convocatoria definido, se insertan o no requisitos en las distintas convocatorias de personal, sin que haya un filtro institucional que regule requisitos, fechas, tipos de evaluaciones y resultados dentro del proceso de reclutamiento. Es decir, no hay un proceso de reclutamiento definido por un órgano colegiado que brinde certeza, transparencia y seguridad al proceso y que evite decisiones personales con impacto institucional.

b) Personal insuficiente para procesar la información. En el área encargada del reclutamiento están asignadas, únicamente, tres psicólogas y tres trabajadoras sociales quienes tienen la responsabilidad de realizar las tareas respectivas para todo el país. Al respecto, debe tomarse en cuenta que según los últimos procesos de reclutamiento verificados en la institución, se deben visitar todas y cada una de las residencias (viviendas) de todos y cada uno de los aspirantes en toda la República de Honduras⁵. Si a ello se suma que el personal debe fotocopiar y calificar a mano –una por una- las evaluaciones psicológicas aplicadas a todos los aspirantes, pues no existen documentos originales suficientes ni la tecnología debida para procesar la información automáticamente, resulta entonces difícil pensar que el proceso de reclutamiento cumpla con los estándares esperados de calidad y confianza.

c) No existe un área para entrevistar a aspirantes. Un problema generalizado en la institución es la falta de espacios suficientes y dignos para realizar la importante tarea que le ha sido asignada constitucionalmente al Ministerio Público. Quien aspire a ingresar a la institución, será entrevistado en torno a un escritorio rodeado de archiveros y expedientes sin ningún grado de privacidad. Una situación como la descrita pareciera ser intrascendente. No lo es,

⁵Esta es una parte del proceso que constituye una verdadera fortaleza de la institución y en torno a la cual deben buscarse vías para robustecerla. Esto es así, pues resulta que las mejores prácticas a escala internacional que no existe filtro más objetivo dentro del proceso de reclutamiento que la "visita domiciliaria", pues así se detectan "con los propios ojos de la institución" los factores de riesgo que giran en torno del aspirante.

por el contrario, si se observa que este hecho se repite hasta en las áreas más sensibles, como lo es aquella donde se toma declaraciones a víctimas de violencia (Fiscalía Especial de la Mujer) o víctimas de explotación sexual comercial infantil (Fiscalía Especial de la Niñez). En otras palabras: lo que debiera ser una variable (falta de confidencialidad), se ha convertido en una constante perceptible por cualquier persona que visite las instalaciones del Ministerio Público. Conforme a lo anterior, si el aspirante detecta poca secrecía en la información que brindará a quien le entreviste, es muy probable que esa falta de confianza genere alteración de la información descrita por el entrevistado genere en él una perspectiva de poco profesionalismo en la institución.

d) Recursos humanos y materiales insuficientes. Otro factor generalizado a escala institucional –que es también de dominio público–, es la falta de personal suficiente para realizar las tareas que son encomendadas a las distintas áreas, así como los recursos materiales mínimos para llevar las tareas a buen puerto: falta de sistemas digitalizados, computadoras, programas actualizados, fondos para realizar las giras al interior de la República, viáticos, vehículos, combustible, papel, impresoras o tóner, entre otros recursos, han generado que el personal cubra con su propio presupuesto lo que debiera ser aportado por la institución. Un factor de riesgo importante es, entre otros, que el aspirante a ingresar al Ministerio Público percibe este ambiente institucional y humano durante el proceso de reclutamiento, contaminando su percepción de la institución desde un inicio.

Recomendación.

El Consejo Ministerial: una nueva vía para el reclutamiento del personal sustantivo. La modernización del proceso de reclutamiento para el personal sustantivo de la institución es, por un lado, ineludible. Pero es que por otro lado resulta ser la única vía para contar con personal confiable y calificado en la institución. De esta forma, la creación del Consejo Ministerial vendría a solventar las necesidades mínimas para brindar seguridad y certeza al proceso de

reclutamiento, además de generar equidad en la participación de las distintas áreas de la institución⁶.

De esta forma, el Consejo Ministerial, estaría configurado por: El Fiscal General (Presidente); el Vice fiscal Central; el Vice fiscal Regional; el Director General del Instituto del Ministerio Público (Secretario Técnico del Consejo Ministerial)⁷; el Director General Jurídico; el Contralor Interno; el Director de Administración, y; el Director de Recursos Humanos.

De conformidad con este nuevo modelo, el reclutamiento del personal sustantivo estaría a cargo del Instituto del Ministerio Público, que como más adelante se verá, concentraría también las tareas de formación inicial o inducción, capacitación continua y evaluación de todo el personal sustantivo de la institución. Por otro lado, para los efectos de un reclutamiento eficaz y transparente, el Instituto del Ministerio Público se encargaría de realizar las siguientes tareas: 1. Recopilar de las distintas áreas las necesidades de personal sustantivo; 2. Confirmar con el área de Recursos Humanos la disponibilidad de plazas; 3. Diseñar la convocatoria de ingreso de conformidad con las necesidades de todas las áreas de la Institución y acorde a la suficiencia presupuestal; 4. Someterla a consideración del Consejo del Ministerio Público; 5. Una vez aprobada, publicitarla e iniciar el proceso; 6- Al finalizar el proceso de reclutamiento, el Instituto rendirá un informe al Consejo del Ministerio

⁶Es importante señalar que más adelante se desarrolla la desaparición de algunas áreas de la institución y la creación de otras, como las que se integran en este Consejo Ministerial y que hasta el momento parecieran desconocidas –en algunos casos, hay que advertirlo- se requeriría reforma constitucional para determinadas figuras, como la del "Vice fiscal". Así, valdría la pena considerar la posible participación o colaboración del Consejo Ministerial, en la selección, mediante concurso, de determinadas actividades para las cuales se contraten a empresas u otro tipo de organismos. Ello abonaría en la transparencia de los procesos institucionales.

⁷Una de las virtudes que se han observado durante la etapa de investigación en el Ministerio Público, es que existen diversos proyectos –bien elaborados- dirigidos a solventar una buena parte de las observaciones que aquí se formulan. Entre estos proyectos, destaca el de la creación de la "Escuela de Servidores del Ministerio Público". Bien sustentado y elaborado, el proyecto sienta las bases para un verdadero Instituto de Formación Profesional, razón por la cual aquí se le ha denominado de esa forma. Lo mismo puede decirse del proyecto ya acabado y en poder de la Dirección General de Fiscalía, relativo a la creación de la "Unidad de Atención Integral a la Víctima".

Público en torno a los resultados, el cual se hará público en la página de internet de la institución.

El resultado esperado mediante la implementación de este nuevo modelo de reclutamiento se traduciría, primero, en solventar los vicios existentes en el proceso actual. Así, mediante la instauración del Consejo Ministerial se evita infringir el principio de no autocontrol, pues mediante la instauración del Consejo se da voz y voto a las áreas sustantivas de la Institución que aprueban no sólo las convocatorias de ingreso, sino que participan en sus análisis y eventuales modificaciones. Así mismo, los miembros del Consejo son enterados de los resultados, de tal forma que existen bases firmes para unificar criterios de cara al futuro, evitando de esta forma decisiones personales o aisladas poco transparentes.

Por otro lado, el Instituto destinaría los recursos humanos y materiales suficientes para alcanzar la excelencia durante el proceso de reclutamiento, destinando asimismo un área digna que motive a los aspirantes a ingresar a la institución, de tal forma que empiece a sembrarse la mística ministerial desde el primer contacto que el aspirante tenga con la institución.

2. Capacitación al personal del Ministerio Público: Cero presupuesto para entrenamiento es igual a escaso desarrollo profesional.

Uno de los pilares fundamentales en la arquitectura de una estrategia institucional que pretenda el logro de mayores dividendos es, precisamente, la incorporación y la puesta en práctica de procesos de capacitación dirigidos a sus funcionarios. La empresa privada entiende que la capacitación de sus empleados, lejos de convertirse en un gasto, una inversión. En la empresa pública, la capacitación de sus empleados es, a todas luces, un instrumento, quizá el más importante, en el logro de la excelencia del servicio público. Así las cosas, la capacitación de las y

los fiscales representa el fortalecimiento de la función acusadora pues, contar con fiscales altamente capacitados reduce, sustancialmente, los campos de impunidad.

Mientras la Dirección de Capacitación del Ministerio Público tenga 0.00 Lempiras de presupuesto anual para capacitaciones—tal y como sucedió durante 2012-, no puede esperarse que los Fiscales y el resto del personal sustantivo de la institución mejore significativamente sus investigaciones, pero tampoco que éstas se encuentren basadas en evidencia suficiente como para sostener la responsabilidad penal del imputado ante un Tribunal.

Como es de dominio público, las organizaciones no gubernamentales, las Comisiones de Derechos Humanos, pero también la academia, formulan señalamientos a los titulares de las instituciones de seguridad pública y justicia penal, en el sentido de que su personal no cumple debidamente con las labores (no investiga, no detiene, no obtiene sentencias o viola derechos fundamentales). Estas observaciones, ocasionalmente, son asumidas por los líderes institucionales, quienes a su vez trasladan a su personal dichas quejas e incluso inician procedimientos administrativos para sancionar al personal por determinados hechos. Sin embargo, en pocas ocasiones se asume la responsabilidad que las propias instituciones tienen en los hechos que se denuncian por actores como los referidos. Ejemplificándolo mediante un interrogante: ¿Cómo exigirle al servidor público que investigue, que sea eficaz, que obtenga sentencias condenatorias y respete los Derechos Humanos si la propia institución no se ha preocupado por darle las herramientas para que haga exactamente eso?

a) Inducción o formación inicial parcialmente organizada. La única de todas las áreas que goza de un esquema parcialmente organizado de formación inicial es el área de Medicina Forense. Desafortunadamente, resulta que estos esfuerzos no rinden los resultados esperados debido a la gran cantidad de disciplinas forenses que existen, de tal forma que, el curso de 180 horas de inducción —que efectivamente se imparte durante la etapa de reclutamiento-, se

enfoca en rubros generales, con la esperanza de que el personal en activo pueda capacitar en sus propias áreas al personal de nuevo ingreso⁸.

Por lo que respecta a la capacitación inicial al personal que aspira a una plaza de analista criminal, se pudo acreditar que no existe curso de formación inicial alguno, por lo que el aprendizaje, las destrezas de investigación, pero sobre todo los valores que rigen la función del Ministerio Público se asimilan –en su caso- en la etapa laboral, con los riesgos evidentes que esto conlleva.

Algo similar sucede con los aspirantes a Fiscales. Derivado del análisis documental así como de las entrevistas realizadas, se pudo acreditar que en los inicios de la Institución Ministerial -1994- se realizaron cursos de inducción y formación inicial con estándares muy altos en los que participaron especialistas de otros países e instituciones, pero que poco a poco fueron decreciendo hasta el estado en que se encuentra hoy el proceso de formación. Efectivamente, del análisis documental se desprende que existen una serie de guías y manuales –algunos más amplios y desarrollados que otros- que abordan diversas temáticas de la función ministerial. También se observó que estos documentos fueron elaborados en su mayoría hace aproximadamente una década, siendo escasos aquellos elaborados en los últimos dos años, por lo que dichos materiales se encuentran desactualizados y ya no se utilizan. Durante el proceso de análisis documental y entrevistas no se observó algún esfuerzo por recopilar, unificar o actualizar estos materiales⁹.

⁸Un reto más a considerar dentro del área de Ciencias Forenses, es el relativo a la falta de peritos especializados en materias muy específicas, como energía o arquitectura. En estos casos, se pudo verificar que ante la necesidad de peritajes en materias como éstas, la Institución se ve en la necesidad de contratar a peritos externos con los costos y riesgos que ello significa. Así mismo, llama la atención que la institución no haya realizado los esfuerzos necesarios para contar con peritos en criminología o psicología infantil. Y llama la atención fuertemente, pues precisamente los análisis criminológicos resultan indispensables para una buena investigación criminal en materia de delitos contra la vida, al igual que las periciales en psicología infantil son una vía extraordinaria para fortalecer las indagatorias en materia de abuso sexual o explotación sexual comercial infantil.

⁹Con la creación del Instituto del Ministerio Público se podría llevar al cabo una tarea de recopilación de todas aquellas guías, manuales, cursos introductorios y materiales elaborados por cooperantes. Una vez recopilados, un grupo de expertos podría actualizarlos, ordenarlos por materias, redactar aquellos rubros faltantes hasta configurar un "Manual Básico del Ministerio Público". Editado debidamente, este manual serviría de guía no sólo para los cursos de inducción o formación inicial,

Finalmente, debe destacarse que el proceso de formación inicial –en caso de que éste se verifique-, no depende de una visión institucional, sino del liderazgo y ánimo de quien haya solicitado el reclutamiento respectivo. Si fue medicina forense, ésta diseñará su proceso de inducción, lo mismo hará la Dirección General de Fiscalía en caso de que el proceso depende de esa área.

b) Capacitación continua: un proceso individual y no institucional. El desánimo en materia de capacitación ha generado que no sea la dirección de capacitación, sino las distintas áreas las que, de forma dispersa, diseñan sus propios cursos y los imparten a sí mismos con su propio personal. De esta forma, se ha creado una cultura de la “auto-capacitación”. Mediante este modelo, cada servidor público busca sus propios medios para desarrollarse profesionalmente, sin más apoyo institucional que la autorización para asistir al diplomado, especialidad o maestría, que el servidor público se ha financiado con sus propios medios.

De esta crisis institucional escapan –parcialmente- dos áreas: la Fiscalía Especial de La Mujer y la Fiscalía Especial de la Niñez. Efectivamente, de la investigación realizada se desprende que en ambas fiscalías existe una capacitación continua de su personal. Pero esto no se debe a una política institucional, sino a los esfuerzos realizados por organismos internacionales (cooperantes) que han enfocado sus esfuerzos en ambas fiscalías por tratarse de ámbitos muy sensibles reconocidos a escala nacional e internacional. Si bien hay que reconocer los esfuerzos realizados por las titulares de ambas fiscalías para impulsar la capacitación continua de su personal, debe aceptarse que dicha capacitaciones limitada, pues no se extiende hasta ámbitos tan fundamentales de la actuación ministerial, como lo es por ejemplo, la teoría del delito, dimensión en el cual no se identificaron procesos de capacitación en años recientes.

sino también como material de consulta para los operadores en activo, así como guía de estudio para las convocatorias y evaluaciones de promoción y/o rotación.

De conformidad con lo anterior, se puede observar que los procesos de capacitación continua del personal sustantivo no responden a un programa anual, sino a lo que se pueda obtener de los cooperantes, pues son éstos quienes deciden qué temas y a qué áreas, pero también bajo qué estándares se capacitará al personal.

Recomendación.

El Instituto del Ministerio Público como rector de la formación inicial y la capacitación continua. Conjuntamente con el proceso de reclutamiento, el Instituto del Ministerio Público, se deberá hacer responsable del proceso de formación inicial para aspirantes a ingresar a un puesto dentro de la estructura del Ministerio Público, así como de la capacitación continua para todo el personal sustantivo de la institución.

Como parte de esta recomendación, se encuentra también la necesidad de implementar un programa de capacitación continua bien diseñado, fundamentado en la detección de necesidades de capacitación realmente encontradas al interior de la institución, liderado por el Instituto del Ministerio Público y con proyección de largo alcance. De esta forma, para alcanzar el objetivo que es la profesionalización y desarrollo teórico-práctico del personal del Ministerio Público, el Secretario Técnico del Consejo Ministerial habrá de proponer al seno del Consejo una estrategia anual con una agenda metódicamente diseñada, que contenga, como mínimo, los siguientes rubros: 1. Metodología aplicada para la detección de necesidades de capacitación; 2. Resultados por cada área de interés institucional; 3. Proyección anual de cursos de actualización y/o profesionalización con ejes temáticos a desarrollar y carga horaria; 4. Apoyos de capacitación generados con cooperación internacional y/o cooperantes; 5. Método de evaluación y resultados esperados.

Para alcanzar un mecanismo de formación y capacitación continua, la Dirección General del Instituto del Ministerio Público gestionará los canales necesarios de cara a que, en armonía con la Dirección General Jurídica, se provea a todos los operadores de la institución del material que contenga las reformas constantes a los ordenamientos legales que impacten en la tarea ministerial, pero, también, de guías prácticas para su aplicación e interpretación.

3) El Ministerio Público no tiene apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.

El artículo 79 de la Ley del Ministerio Público establece la existencia de un Consejo Ciudadano, en su calidad de órgano consultivo y de apoyo a la gestión ministerial de defensa, representación y protección de los intereses generales de la sociedad. Para los efectos prácticos, el Consejo Ciudadano resultaría la vía ideal de cara a que la institución tuviese un contacto activo, dinámico y productivo con la sociedad civil y los organismos vinculados a la justicia penal y los derechos humanos, para generar estrategias de colaboración conjunta en beneficio de la ciudadanía.

Así, de cara a generar las condiciones para que dichas actividades se verifiquen en la realidad, la Ley del Ministerio Público configura un Consejo plural, pero además con actores de influencia muy importante en la República Hondureña, entre los que se pueden mencionar al Presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, el Presidente de la Asociación de Medios de Comunicación o el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras¹⁰.

Desafortunadamente, de la investigación realizada se desprende que el Consejo de referencia no ha rendido los resultados esperados. Efectivamente, a pesar de que el Consejo Ciudadano cuenta con la infraestructura necesaria que le es otorgada

¹⁰ A estos importantes actores se suman un representante de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras (FECOPRUH), un representante de los Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), un representante del Comité Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH) y a una representante de la Federación de Asociaciones Femeninas de Honduras (FAFH).

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

por el Ministerio Público, los resultados brindados por el consejo de cara a la ciudadanía y a la institución del Ministerio Público cuestionan fuertemente su legitimidad. Así, entre las aportaciones que el Consejo recibe con fondos del Ministerio Público se encuentran: Una oficina equipada con sala de juntas, teléfono y fax, ubicada en un edificio en muy buenas condiciones, con estacionamiento privado y seguridad; equipo de cómputo, internet, impresora y los enseres necesarios para el trabajo secretarial; una secretaria técnica- que es personal del Ministerio Público- destinada de tiempo completo a las tareas del Consejo; presupuesto para cubrir viáticos de los miembros del Consejo a las giras realizadas al interior de la República, incluyendo traslados, hospedaje y alimentación y un apartado para otorgar dieta a los miembros del Consejo.

A pesar del presupuesto que se ha otorgado anualmente al Consejo Ciudadano con fondos públicos y de las condiciones en las que se encuentra actualmente la Institución –que hacen indispensables los apoyos establecidos en la normatividad aplicable por parte del Consejo Ciudadano hacia el Ministerio Público-, y considerando también las instituciones tan importantes que lo configuran, los resultados del Consejo frente a la sociedad están lejos de lo esperado.

Efectivamente, de la visita realizada por los suscritos a la sede del Consejo Ciudadano, se pudo acreditar que cuenta con los recursos humanos y materiales suficientes para llevar al cabo sus tareas básicas, incluso en mejores condiciones que las de los propios servidores públicos de la institución¹¹. También se pudo acreditar que el compromiso de los miembros que actualmente configuran dicho consejo es escaso, pues a pesar que las autoridades del Ministerio Público convocaron oportunamente al consejo para la sesión correspondiente tal y como lo establece la normatividad aplicable, la sesión en la que esta comisión evaluadora visitó el Consejo Ciudadano no tuvo siquiera validez alguna por no existir quórum

¹¹Efectivamente, el espacio, la iluminación, el mobiliario y los materiales de trabajo en las oficinas del Consejo Ciudadano no pueden compararse con las carencias observadas en las oficinas del Ministerio Público ubicadas en Lomas de Guijarro o en el sector de recepción de quejas ubicado en el centro de la Ciudad.

suficiente. Únicamente se presentó la actual presidenta, y una hora después, los representantes del FECOPRHU y del COCOCH.

Así mismo, durante la entrevista que amablemente concedieron los miembros del Consejo presentes a este grupo evaluador, se evidenció la falta de coordinación, planeación y estrategia al interior del Consejo: ausencia de los miembros titulares a las sesiones, falta de designación de miembros sustitutos para que asistan ante la imposibilidad de que accedan los titulares, contradicciones entre las afirmaciones de los miembros presentes, incluyendo algunos reclamos entre ellos mismos. Al respecto, se pudo acreditar que ningún representante de las instituciones ha ejecutado acciones para gestionar solicitudes de cooperación financiera y técnica ante gobiernos extranjeros, tampoco se realizan análisis periódicos sobre la delincuencia ni se han generado –por lo menos formalmente-, recomendaciones estratégicas al Fiscal que consten en las actas del Consejo. Tampoco se han entregado al Fiscal General estudios sobre el Ministerio Público, ni se han realizado evaluaciones sobre el resto de instituciones vinculadas al sistema judicial, tal y como lo establece la normatividad aplicable.

Lo que sí se pudo acreditar, es que se realizan constantes viajes al interior de la República, financiados por la Institución, con la justificación de brindar capacitación a la sociedad acerca de las tareas que realiza el Ministerio Público. Aunque según los datos que se hicieron públicos durante la reunión, hay miembros del Consejo que viajan constantemente con fondos públicos, pero que no realizan actividades de capacitación, limitándose a acompañar en el viaje a quienes sí dan alguna charla o plática a la ciudadanía.

Efectivamente, la actividad que sí se pudo acreditar como realizada por parte del Consejo Ciudadano, es la de efectuar constantes visitas a diversas partes de la República para hacer tareas de divulgación del propio consejo y de la Institución. Esto se puede ver más claramente si se acude al “Informe de Labores 2011”, en cuya página 51 se da cuenta de la única actividad concreta realizada durante dicho

año por el Consejo Ciudadano: Seminarios en Valle de Ángeles, Santa Rosa de Copán, Comayagua y en la Ciudad de Roatán, Islas de la Bahía.

Es de esperarse que el Consejo Ciudadano aporte estrategias, ideas, propuestas metodológicas o herramientas técnicas o científicas a la institución, pero especialmente a los operadores jurídicos, de cara a fortalecer a la institución y que dicho Consejo sirva de enlace entre los servidores públicos y la sociedad civil. Al respecto, de la información recibida por este grupo evaluador, no se percibieron acciones en este sentido.

Recomendación.

1) Realizar una evaluación y reingeniería del Consejo Ciudadano.

Para los efectos de lograr que el Consejo Ciudadano rinda los frutos esperados, resulta indispensable efectuar una reingeniería interna que debiera pasar por los siguientes tres filtros: 1. Realizar una auditoría al Consejo Ciudadano, con especial referencia a la utilización de los recursos públicos que le han sido entregados por la Fiscalía General para el ejercicio de su encargo; 2. Solicitar a los miembros del Consejo que se realice lo antes posible un informe público de sus actividades, señalando los resultados obtenidos. Este es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas indispensable para el buen funcionamiento del Consejo Ciudadano, y; 3. Realizadas la auditoría y la rendición de cuentas, se deberá hacer una evaluación de ambos factores, que estará a cargo de un grupo independiente de expertos que no podrán estar vinculados a la Fiscalía ni a las instituciones representadas en el seno del Consejo Ciudadano.

Verificados los filtros anteriores, el Consejo se reunirá en pleno con el Consejo Ministerial y deberá presentar un plan de trabajo estratégico para el año 2013, en el que se establezcan metas claras con plazos fijos y sujetos a revisión en el

espacio que para tales efectos se destinará en el portal de internet del Ministerio Público.

De lo antes señalado se desprende lo siguiente: el Consejo Ciudadano, antes que ningún otro ente, debe ser un ejemplo de transparencia, rendición de cuentas y eficacia. Sólo así podrá el Consejo Ciudadano tener la legitimidad para exigir resultados a las instituciones públicas, en concreto, al Ministerio Público. Por otro lado, resultaría plausible que de forma periódica los miembros del Consejo Ciudadano se reúnan con el pleno del Consejo Ministerial para intercambiar experiencias y proyectos, pues sólo conociendo las necesidades de la institución por voz directa de los actores, es como pueden brindarse los resultados esperados.

En armonía con lo anterior, valdría la pena valorar si un Consejo Ciudadano, que precisamente existe para generar vínculos y sinergias entre el ciudadano y el Ministerio Público, debe mantener su domicilio lejos del ciudadano y lejos del Ministerio Público. El interrogante acerca de si su regreso a las oficinas donde precisamente se encuentran día a día los ciudadanos con la autoridad valdría la pena o no, es algo pendiente por definirse. Al respecto, un dato salta a la vista: si los cientos de miles de lempiras que se gastan cada año en el alquiler, agua, luz y diversos servicios para mantener la sede del Consejo Ciudadano actual se invirtieran en una sala digna para tomar declaraciones con la debida privacidad a niñas y niños víctimas de explotación sexual –sala que no existe actualmente en las sedes del Ministerio Público-, entonces la respuesta al interrogante no resulta nada difícil.

2) Hacer del Consejo Ciudadano un gran gestor de apoyos para el Ministerio Público.

Si a las acciones emprendidas por el área de cooperación externa se suman los esfuerzos del Consejo Ciudadano en su calidad de gestor de instalaciones, recursos, cursos y acciones de comunicación social positiva, podrían solventarse

algunas de las necesidades urgentes detectadas en el marco de esta investigación. Piénsese, por ejemplo, en las siguientes acciones:

a) En materia de formación para Fiscalías y Medicina Forense:

- La Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en su calidad de miembro del Consejo Ciudadano, podría otorgar becas para cursar especialidades o maestrías en las distintas especialidades que ocupa el Ministerio Público y lograr una alta especialización de los operadores jurídicos de la institución. Por su parte, el Ministerio Público permitiría que los estudiantes de la Universidad realizaran pasantías o estancias de investigación en la propia institución.
- La Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras (FECOPRUH) gestionaría ante sus agremiados cursos, conferencias y talleres de especialización para los miembros del Ministerio Público. No se olvide que a dicha Federación pertenecen los colegios de Abogados, Cirujanos Dentistas, Economistas, Ingenieros Civiles, Químico Farmacéuticos –entre otras disciplinas-, que como se ha visto a lo largo de la presente investigación, son requeridos diariamente por el Ministerio Público, por ejemplo, para realizar peritajes, diseños o proyectos institucionales.
- El Consejo Ciudadano en coordinación con el área de Cooperación Externa podría gestionar ante otros Institutos, Universidades ya sean nacionales o extranjeras, los cursos de especialización derivados de un previo diagnóstico de necesidades de capacitación.

b) En materia de recursos materiales

- El área de Cooperación Externa, en coordinación con el Consejo Ciudadano, gestionarían ante las distintas Embajadas la donación de material tecnológico y operativo (computadores, GPS, automóviles), tal y como ya se ha logrado con anterioridad. En esta tarea de gestión bien podría sumarse el Presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, quien en su calidad de miembro del Consejo Ciudadano, promovería los apoyos necesarios para el Ministerio Público.

c) En materia de imagen institucional

- En su calidad de Miembro del Consejo Ciudadano, el Presidente de las Asociación de Medios de Comunicación podría generar las bases para una reingeniería de la imagen del Ministerio Público a escala nacional, mediante acciones de difusión de los logros de la institución.
- Una renovación y modernización del portal web de la institución sería el inicio de estas tareas, para hacerla más dinámica, completa e interactiva con los ciudadanos, pero especialmente con las víctimas del delito (posibilidad de realizar denuncias vía web, seguimiento de casos o identificación de personas detenidas, por ejemplo).

III- USO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO.

1) El Ministerio Público tiene demasiadas tareas y pocos recursos.

De acuerdo al sistema acusatorio vigente en la mayoría de países de Latinoamérica, las Fiscalías han asumido el papel de dirigir jurídicamente la investigación que realiza operativamente la Policía y promover la acción en tribunales. En Honduras la Fiscalía ha venido recibiendo o asumiendo tareas, que no le son connaturales al tipo de rol que le corresponde desempeñar como acusador del Estado. Ello ha ocasionado que los esfuerzos no se focalicen en los asuntos claves de la institución, que utilicen los escasos recursos en actividades que no corresponden con su verdadero papel en el sistema de justicia penal y que estas responsabilidades adicionales interfieran en los propósitos de reducir la impunidad.

En la actualidad la Fiscalía no tiene ni el presupuesto ni la organización adecuada para poder enfrentar el alto número de responsabilidades asignadas por las leyes o que han sido asumidas por el Ministerio Público. Particularmente en una situación de epidemia nacional, como ocurre en el delito de Homicidios, el gasto en otras actividades de escaso impacto en la situación de emergencia y la destinación de recursos, debería ser reenfocado.

Recomendación:

Reducir gastos de actividades que no son las fundamentales del Ministerio Público, mediante la reorganización institucional. Debe iniciarse un procedimiento de readecuación de los recursos materiales y humanos y reducción del gasto, para enfocarse en la dirección funcional y la promoción de la acción en tribunales. Dicha reorganización debería incluir las siguientes acciones:

- a) Eliminación de las actividades de investigación desarrolladas por el Ministerio Público, por medio de sus analistas y particularmente las desempeñadas por los miembros de la Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico. Esto supondría que una parte del personal, si llena los requisitos de idoneidad y pruebas de confianza, pudiera convertirse en empleados administrativos, auxiliares de fiscales o quienes son abogados podrían ser contratados como fiscales. En la medida de lo posible, el presupuesto destinado a cubrir las plazas de las áreas de investigación que se remueven, debe destinarse al Ministerio Público. Las funciones de investigación deberían pasar exclusivamente a la Policía Nacional, una vez haya realizado exitosamente un proceso de depuración y fortalecimiento de las áreas de control e investigación.

- b) Trasladar las funciones de laboratorio forense que realiza la actual Dirección de Medicina Forense del Ministerio Público, a un Instituto Científico del Delito que debe crearse con las condiciones de autonomía, presupuesto y recursos humanos

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

adecuados para cumplir su función. El presupuesto de esta área debe conservarse en el Ministerio Público y el personal que cumpla con los requisitos y pruebas correspondientes debe pasar al Instituto con una nueva plaza del presupuesto de éste. En cuanto a los edificios y recursos materiales actuales, deberían entregarse por el Ministerio Público al nuevo Instituto, a cambio de recibir fondos para nuevas edificaciones.

c) Trasladar la responsabilidad de realizar las diligencias para personas menores de edad en riesgo social, a otra institución que pueda asumir adecuadamente ésta función tan importante para la sociedad hondureña.

d) Trasladar las responsabilidades para participar en procesos civiles y familiares a otras instituciones.

e) Encargar las tareas administrativas relacionadas con el Medio Ambiente a otras instituciones. En éste caso y los anteriores, los recursos materiales y humanos deben conservarse por el Ministerio Público o al menos los activos útiles y los presupuestos necesarios para contratar nuevo personal.

f) Las funciones administrativas que actualmente están conferidas al Ministerio Público para la protección de los consumidores, debe pasar a otra institución. Los recursos materiales y humanos deberían dejarse en el Ministerio Público. Con respecto a la Fiscalía Especial del Consumidor y Adulto Mayor, esta debería desaparecer. Sus funciones podrían ser desempeñadas por la Fiscalía de Delitos Comunes y su personal podría ser trasladado a la nueva Fiscalía Especial de Homicidios que se creara.

g) Al desaparecer las faltas del Código Penal y convertirlas en infracciones administrativas, las responsabilidades para investigar, iniciar los procedimientos y sancionar serían de los municipios; por lo que el Ministerio Público no deberá intervenir.

h) Debería desaparecer la Dirección General de Fiscalía y la Fiscalía General Adjunta y crearse la Vice fiscalía Central y de la Vice fiscalía Regional. El control de las investigaciones criminales en los niveles central y regional no puede seguir dependiendo de una sola oficina. Para tales efectos, y considerando que las tareas jurídico-administrativas de la oficina de la Fiscalía General serían absorbidas por la Dirección General Jurídica, no tiene sentido funcional mantener la Fiscalía General Adjunta. De conformidad con lo anterior, los recursos humanos y materiales de la Fiscalía General Adjunta pasarían a formar parte de la Vice fiscalía Regional, mientras que los recursos materiales y humanos de la Dirección General de Fiscalía, pasarían a formar parte de la Vice fiscalía Central. Mediante esta reconfiguración se podrían generar diversos beneficios para la institución del Ministerio Público que deben ser resaltados: i) Se fortalecerían las áreas de dirección funcional de la investigación en todo el territorio nacional, generando un liderazgo y contacto directo entre las diversas fiscalías existentes a nivel de toda la República; ii) Se descargarían las funciones administrativas en áreas expresamente dedicadas a este rubro, liberando a las áreas sustantivas de responsabilidades ajenas a la función de dirección de la investigación, y; iii) Se fortalecería el liderazgo de la oficina del Fiscal General a través de dos brazos sustantivos y operativos que controlan las investigaciones en todo el país.

Además se debe eliminar la Fiscalía para la Defensa de la Constitución. Sus funciones deben ser absorbidas por la Fiscalía de Impugnaciones. Igualmente se propone la eliminación del Área de Asesoría Jurídica dependiente del Fiscal General, trasladándose sus tareas y recursos humanos y materiales a la Dirección General Jurídica. El personal que actualmente se desempeña en todas esas oficinas, podría ser direccionado a otras Fiscalías para fortalecerlas. De esta forma, esos recursos humanos podrían ser utilizados en la Fiscalía Especial de Homicidios y en la Vice-fiscalía Central y la Vice-fiscalía Regional, cuya designación recaería en la persona del Fiscal General del Estado.

Se economizarían recursos humanos y materiales, pues además de que esta reingeniería no requiere la creación de nuevas estructuras, sino de la modificación y traslado de las ya existentes, se establecen tramos de responsabilidad bien definidos que impiden el derroche de esfuerzos institucionales que hasta ahora no han generado los resultados esperados.

Para proceder a los anteriores cambios, debe asegurarse que las instituciones a las que se les encomienden estas funciones, tengan capacidad para prestar el servicio adecuadamente. Particularmente la Policía debe sufrir transformaciones importantes, sobre todo en las áreas de gestión y controles internos.

Adicionalmente en aras de reducir los gastos se debe atender de forma inmediata los requerimientos tecnológicos y de investigación científica del Ministerio Público, con el objeto de reducir gastos y aumentar eficacia.

2) El esquema de administración, ejecución y salvaguarda de ese presupuesto necesita ser fortalecido.

El esquema de administración, ejecución y salvaguarda de ese presupuesto presenta algunas debilidades. Entre ellas el hecho de que está orientado a enfrentar un sinnúmero de responsabilidades sin criterios definidos y sin que se hayan tenido en cuenta las funciones claves. Se carece de un plan estratégico de ejercicio de los recursos, bien ponderado, que impacte en todas las áreas de la institución, particularmente en sus tareas claves. Adicionalmente hay operadores que en las entrevistas nos manifestaron, que les niegan información sobre su propio presupuesto.

Así, por un lado, existen múltiples proyectos bien elaborados “en el papel” que no han podido hacerse realidad. Por otro lado, las condiciones físicas y los recursos materiales con los que cuentan los fiscales, no responden a las necesidades mínimas para lograr casos exitosos de lucha contra el crimen.

Además existe una mínima actividad de control, fiscalización y advertencia desarrollada por la Auditoría Interna, en su calidad de área encargada de vigilar el buen uso de los recursos.

Efectivamente, para arribar a esta aseveración, basta con indicar las labores auditables que realiza esta oficina y también la lectura de las actividades propuestas, en el Plan Operativo de la Auditoría. Así, la Auditoría Interna del Ministerio Público realiza las siguientes actividades auditables: revisión de viáticos, orden de compra, planillas, cheques liquidables, fondos de caja chica y reintegros y liquidaciones de personal, únicamente.

Parece escasa la actividad de control, fiscalización y advertencia desarrollada por la Auditoría Interna del Ministerio Público. Las tareas auditables que realiza ésta, se circunscriben a una parte del universo de la Institución, dejando fuera tareas sustantivas que debieran estar bajo la lupa del control interno. Se advierte, en las tareas de la Auditoría, una tendencia a analizar aspectos relacionados con la ejecución y liquidación del presupuesto. Pero se dejan por fuera, por ejemplo, acciones de evaluación de los sistemas de información automatizados, tanto en desarrollo como en producción, y de los recursos telemáticos del Ministerio Público.

Así mismo, no se realizan tareas de verificación para determinar que los bienes patrimoniales se encuentren debidamente controlados, contabilizados, protegidos contra pérdidas, menoscabo, mal uso o desperdicio (por ejemplo, el Ministerio Público ha recibido fondos provenientes de fuentes externas, entre estas fuentes figuran los dineros provenientes del capital decomisado y comisado al narcotráfico. Sin duda, sería conveniente auditar esos fondos pues, aunque no forman parte del presupuesto nacional, lo cierto es que son fondos públicos).

Finalmente debemos decir que la Auditoría Interna no toma en cuenta en sus exámenes, la ejecución del presupuesto con respecto a las tareas claves o

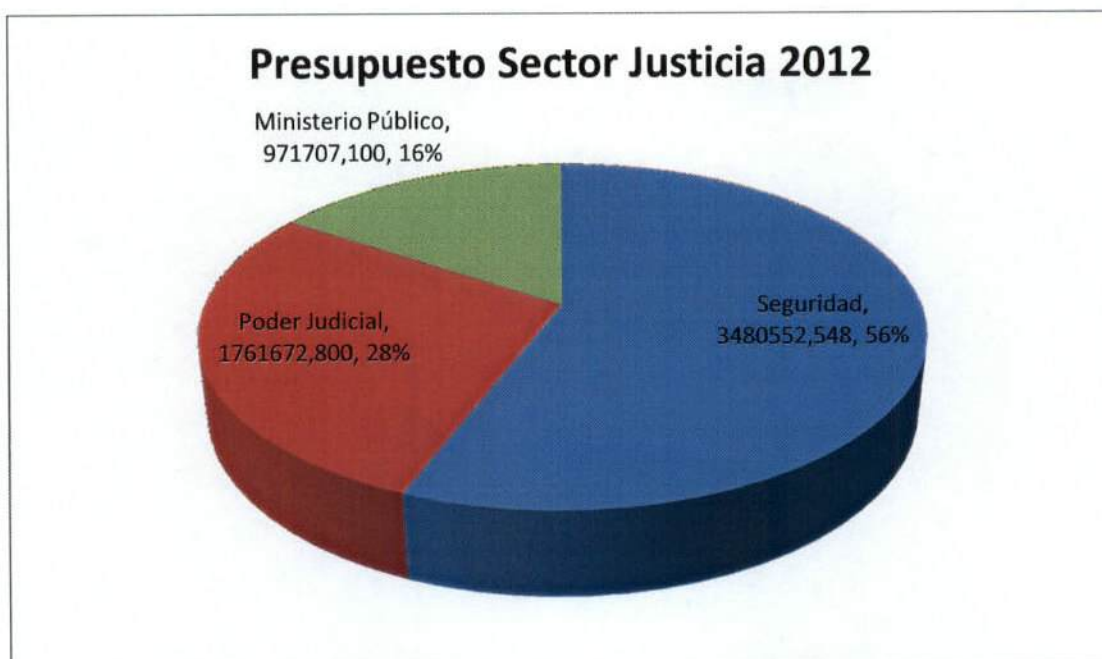
misionales del Ministerio Público, esto es, la dirección funcional de la investigación y la promoción de la acción en tribunales.

Recomendaciones

- 1) Fortalecer el esquema de administración, ejecución y salvaguarda de ese presupuesto, para mejorar su transparencia. Es necesario diseñar un plan de administración del presupuesto cuyo eje central sea presentar los casos a tribunales con la suficiente evidencia.
- 2) Es necesario fortalecer a la Auditoría Interna para ampliar sus funciones e iniciativas frente a la administración del Ministerio Público. Esto requerirá una reforma legal que establezca sus funciones, materias de control y períodos mínimos de examen.

3) Presupuesto desequilibrado en el Sector Justicia Penal.

Hemos considerado que el eje relativo al presupuesto es importante, pues en torno a éste gira una diversidad de factores que han llevado a que la situación operativa del Ministerio Público en la actualidad sea crítica. En comparación con otros actores del sistema de justicia penal, como el Ministerio de Seguridad o el Poder Judicial, el Ministerio Público recibe un presupuesto menor y ese presupuesto no se ha incrementado al mismo ritmo que las nuevas responsabilidades que con el paso del tiempo se han asignado a la institución. En el siguiente gráfico* podemos observar los desequilibrios que existen entre instituciones que comparten responsabilidades.



** Elaborado por el Equipo Evaluador, con base en los datos publicados por la Secretaría de Finanzas.*

Ese desequilibrio se traduce en la distribución que tienen en el terreno, las instituciones que deben actuar de forma interdependiente como Ministerio Público, Policía y tribunales. Como cita un informe del Departamento de Planificación y Presupuesto, de la Dirección Administrativa, existen 298 municipios en Honduras “y la Corte Suprema de Justicia tiene 13 cortes de apelaciones, 77 juzgados de letras y 330 juzgados de paz, en los cuales hay magistrados asignados y por lo menos un Juez de Paz en cada Tribunal... De igual forma la Secretaría de Seguridad cubre casi la totalidad del territorio nacional con la policía preventiva, agentes de investigación y de servicios especiales; en cambio el Ministerio Público solamente cuenta con veintinueve sedes fiscales en el territorio nacional”.

Durante el desarrollo de la investigación advertimos, que la falta de un presupuesto adecuado, es un factor de gran preocupación a todos los niveles del Ministerio Público. Si bien es cierto, existen condiciones para mejorar la institución mediante estrategias de administración mejor enfocadas a resolver los problemas nucleares que aquejan a la institución, no menos cierto es que, de una revisión al presupuesto otorgado al Ministerio Público durante los últimos 10 años, se ha podido constatar

que éste no ha crecido de forma significativa, como sí lo han hecho las demandas de atención ciudadana a la institución. Así, puede destacarse que existe una derrama económica muy grande en alquiler de instalaciones pues, salvo un inmueble, el resto de las instalaciones en que se ubica la Institución –incluyendo el edificio principal de Lomas de Guijarro- son alquiladas.

Mientras esto ocurre, hace casi una década que no se adquiere parque vehicular moderno, y varios años han pasado desde que se actualizaron los equipos de cómputo, lo que ha generado que las impresoras sean escasas y muy complejo lograr imprimir alguna actuación de forma inmediata.

Recomendación.

Asegurar al Ministerio Público, en la medida de lo posible, un presupuesto anual no menor del 3%. Esto deberá hacerse mediante reforma constitucional. El Estado debe hacer esfuerzos para otorgar los recursos suficientes a la institución que se encarga, ni más ni menos, de procurar el acceso a un Derecho Humano como lo es la Justicia.

No parece adecuado, e incluso cuestiona la autonomía del Ministerio Público, el que el Fiscal General deba estar negociando cada año –y ocasionalmente cada mes-, el otorgamiento puntual del presupuesto y que ese presupuesto sea básicamente para cubrir honorarios sin que pueda gestarse un crecimiento institucional sostenido.

4) Cooperación externa.

Toda reforma institucional que pretenda ser profunda y significativa, requiere de las herramientas necesarias para hacerla realidad. Y en este sentido no todo se reduce a la necesidad de presupuesto del Estado. Existen otras vías alternas para generar las condiciones idóneas de cara a la reforma del Ministerio Público. La mejor muestra de esta afirmación puede encontrarse en la propia institución, la cual se ha

visto beneficiada por el apoyo de organismos internacionales cuyos apoyos han rendido frutos importantes.

Así, por ejemplo, se han obtenido recursos materiales como autos y computadoras donados por la embajada de Japón, capacitación a gran escala por parte de las Embajadas de Estados Unidos de América y España, e incluso protocolos de investigación y actualización en materia de prevención y sanción de la explotación sexual comercial infantil por parte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Aunque destacados, estos resultados derivados de la cooperación internacional se pudieron haber multiplicado a gran escala en caso de haber contado con una estrategia que hubiese potencializado los apoyos institucionales de cara al futuro. A pesar del esfuerzo realizado, la falta de personal especializado y la duplicidad de funciones, no han permitido que el área de cooperación internacional realice sus tareas en las condiciones debidas.

Así las cosas, resulta muy complejo gestionar recursos de todo tipo con un solo asistente trabajando en el área, mientras que se recibe a los cooperantes en un lugar sin la mínima privacidad para llegar a acuerdos. Menos resultados pueden obtenerse, cuando al mismo tiempo que se gestionan recursos en una Embajada, otro miembro del Ministerio Público hace lo mismo sin coordinación con el área responsable, duplicando así esfuerzos y enviando un mensaje de descoordinación hacia el interior de las instituciones cooperantes. Estos retos podrían solventarse mediante un trabajo conjunto y unificado entre el área de coordinación externa y el Consejo Ciudadano.

Recomendación.

- 1) Hacer del Área de Cooperación Externa un gran gestor de recursos para el Ministerio Público.**

Para que la gestión ante organismos nacionales e internacionales sea una realidad exitosa, de cara a la institución, es necesario por un lado, dotar al área de cooperación externa de los insumos necesarios para realizar su labor. Dentro de los insumos referidos destacan los siguientes: 1. Un experto en relaciones públicas; 2. Un especialista en formulación de proyectos; 3. Un experto en relaciones internacionales con especialidad en negociación; 4. Un administrador de empresas con especialidad en finanzas; 5. Un presupuesto mínimo para hacer visitas, reuniones y gestiones a instituciones, embajadas y organismos internacionales a escala nacional. Dicho personal pudiera provenir de instituciones privadas con las que se firmara convenios de colaboración.

Mediante estos insumos se podría realizar un plan estratégico para el año 2014 que generara las bases mínimas para triplicar, en un año, los recursos económicos y materiales obtenidos hasta ahora. Las acciones aquí descritas no requieren de inversión, pero sí de mucha coordinación y liderazgo. Para alcanzar esa coordinación indispensable de cara a hacer efectivos los proyectos planteados, sería plausible que –por convocatoria del Fiscal General- la titular del área de cooperación externa se reuniera en pleno con el Consejo Ministerial y expusiera las rutas más adecuadas para generar un mayor número de éxitos de los que ha habido hasta la fecha en el área. Sólo con trabajo en equipo podrán obtenerse resultados plausibles en beneficio de la República de Honduras.

2) Promover la cooperación no dineraria.

Normalmente cuando hablamos de cooperación para una institución, tenemos la idea de que solo es posible cuando se entregan fondos de otros países e incluso con menor frecuencia pensamos que se trata de asesorías o entrenamientos de otros países. Sin embargo, muy pocas veces acudimos a la fuerza física e intelectual de muchísimos ciudadanos e instituciones dispuestas a ayudar gratuitamente.

Para captar esos recursos valiosos, se deben elaborar convenios con el objeto de que estudiantes y graduados presten servicio social, hagan prácticas o actividades pro bono en el Ministerio Público. De esta manera, podrían obtenerse ayudas en la depuración de expedientes, digitalización, estudios jurídicos de casos, elaboración de escritos, citas, actas, archivo o índices.

Igualmente crear mediante ley la figura del fiscal especial designado, con el objeto de que el Fiscal General pueda nombrar fiscal en determinados casos a personas que reúnan la calidad de abogado, aunque no pertenezca al personal del Ministerio Público.

IV- LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO: URGE LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL.

Analizaremos el Ministerio Público desde tres ámbitos: a) Desde el punto de vista técnico, en todas sus dimensiones: su entorno, objetivos, estructura administrativa, recursos humanos, recursos tecnológicos, financieros y materiales y procesos administrativos; b) Como entidad cultural y política, en su realidad de valores y cultura propias así como relaciones, acuerdos y conflictos de sus miembros, y; c) Desde su control, cambio y mejora, que permite comprender mejor las pautas de funcionamiento de la organización, sus debilidades y sus fortalezas y las causas de las mismas.

1) Necesidad de definir políticas para un entorno particular.

El entorno en que se desenvuelve el Ministerio Público para prestar sus servicios, está constituido por otras instituciones públicas, altos niveles de criminalidad que tornan turbulenta y estresante la actuación fiscal, las relaciones interinstitucionales y políticas con otros actores. Sin embargo, no aparece en los protocolos y acciones

del Ministerio Público una consideración permanente de estas dinámicas y el desarrollo de una estrategia que tenga en cuenta estos factores. Por ejemplo, hace falta una normativa detallada y consensuada con el Ministerio de Seguridad que resuelva los casos en que exista conflicto del agente fiscal con los investigadores de la Policía Nacional o desobediencia de éstos a la dirección funcional.

2) Clarificarse internamente para definir correctamente sus acciones.

El Ministerio Público no ha definido su Misión, Visión y Valores ni sus objetivos. Debe saber cuáles son sus actividades claves y hacia dónde quiere llegar. Qué es lo que hará, más allá de las funciones otorgadas por la ley. Esto perjudica a la institución a la hora de cohesionarse internamente, impide diseñar correctamente sus estrategias y lograr resultados.

3) La organización actual es inadecuada para cumplir sus deberes.

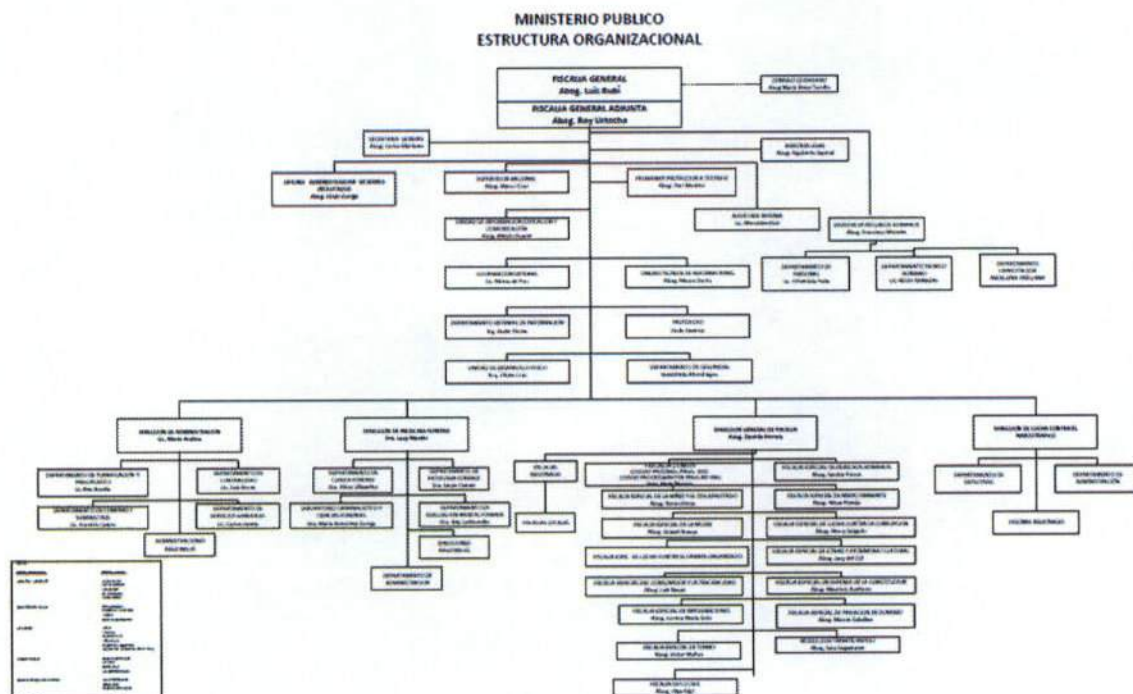
a) **Concentración de oficinas en el nivel superior.** En cuanto a la estructura administrativa, están concentradas demasiadas oficinas en el nivel superior, dificultando al Fiscal General dedicarse a los asuntos más importantes y que aquellas provean servicios a las oficinas inferiores y usuarios. Al examinar el organigrama encontramos que oficinas como la Secretaría General, Protección a Testigos, Recursos Humanos, Departamento de Sistemas de Información y Cooperación Externa, tienen funciones de apoyo en el nivel superior. El Fiscal General debe quedar libre de la atención de muchas tareas operativas o de ejecución, para dedicarse a asegurar que la organización cumpla su misión, elegir prioridades y dirigir estratégicamente la institución.

Un aspecto fundamental a ser considerado en la reingeniería administrativa de la institución, es la excesiva carga administrativa del Fiscal General, que no ha sido absorbida por otras áreas de la Institución, como la Fiscalía General Adjunta, de tal forma que el mando se ejerce de manera lineal con toda la carga administrativa que ello significa. Así, de la investigación realizada se pudo detectar que el Fiscal

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

General invierte una parte muy importante de su tiempo para la firma de contratos (un aproximado de 1000 al año)¹², los cuales se deben firmar nuevamente cada tres meses para su renovación. Pero también debe firmar los ascensos, reclasificaciones, traslados, permutas, prórrogas, convenios y contratos diferentes a los del personal, como los de compras, adquisiciones o los de arrendamiento de todos los inmuebles ocupados por el Ministerio Público, en detrimento del tiempo que se debiera invertir en estrategias de persecución del delito y fortalecimiento institucional.

Resulta necesaria la existencia de una Oficina de Planificación Institucional que dependa de los titulares y que apoye al Fiscal en la elaboración de la planificación estratégica de la institución. A continuación podemos observar el organigrama de la institución que nos fue proporcionado, aunque se nos indicó que estaba desactualizado y en el que se advierte una fuerte concentración de oficinas en el nivel superior.



¹² Según se confirmó a este grupo evaluador, el Fiscal General llega a firmar entre 60 y 80 contratos al mes, pero durante enero este número asciende aproximadamente a 500.

b) **Subordinación al funcionario y no al usuario.** En el Ministerio Público, por disposición legal, la organización es jerárquica y cada cargo inferior está bajo el control y supervisión de un superior hasta llegar al Fiscal General. Sin embargo, no se han diseñado en la ley y en la práctica modelos de subordinación al ciudadano o usuario y mecanismos horizontales de responsabilidad compartida para cumplir las metas. La aplicación actual del principio de subordinación jerárquica en el Ministerio Público es inflexible y no permite que un miembro de la institución pueda oponerse ante un jefe por órdenes ilegales o posibles actos de corrupción.

c) **La organización no responde a la realidad.** Dentro del desconcierto provocado por la saturación y stress institucional ante la enorme cantidad de atribuciones que tiene la Fiscalía, resulta indispensable una organización de las instituciones involucradas en la investigación y justicia penal bajo parámetros de políticas públicas que respondan a la realidad.

De acuerdo a los datos estadísticos de la institución, se sabe que los delitos más denunciados en el Ministerio Público en 2011 a nivel nacional, en el orden son: Robo 21,572; Violencia Doméstica 10,108; Homicidios 8,023; Amenazas 5,311; Hurto 4,066 y Violencia Intrafamiliar 3,257. Hay que aclarar que la Dirección de Medicina Forense reporta que se realizaron un total de 9,464 levantamientos de cadáveres y que en general no están considerados los expedientes abiertos o rechazados de oficio ni la cifra negra (los delitos que no llegan a conocimiento de la autoridad).

Conforme a lo referido y basándonos en los datos de delitos denunciados y abiertos de oficio en el Ministerio Público, tendríamos establecida una demanda de servicio e incidencia provisional. Además, se debe tener registro de los lugares (ciudades o microrregiones) y horas de mayor incidencia y de mayor demanda de servicio a las instituciones. Precisamente, según la Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública: "la georeferenciación de las muertes por homicidio en Honduras, refleja

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

que siete de los dieciocho departamentos del país (Atlántida, Cortés, Copán, Colón, Ocotepeque, Yoro y Francisco Morazán), los de mayor concentración poblacional, superan la media nacional de 86.5 muertes por cada cien mil habitantes” (pag.5). Así también se debe saber cuáles son los delitos graves con mayores niveles de impunidad y es posible obtener datos de las incidencias y otros a nivel de microrregiones. No obstante la institucionalidad no se ha organizado conforme esas realidades.

Actualmente observamos que, la cantidad de fiscales, investigadores y tribunales dispuestos para conocer de ciertos casos, es mayor en otras zonas con menor incidencia de homicidios o hay más funcionarios dedicados a casos de menor gravedad en otros lugares y no hay coordinación institucional. Así también, en los delitos de abuso sexual, especialmente contra personas menores de edad, advertimos que se carece de psicólogos, personal capacitado y lugares apropiados para tomar entrevistas en la policía y fiscalía. Además, no todos los jueces para estos delitos hacen turno ni están cerca de las demás instituciones.

Otras prácticas institucionales están relacionadas con la distribución de recursos materiales: falta de vehículos y computadoras en lugares con gran incidencia delictiva y poco aprovechamiento de vehículos y computadoras en otras oficinas. Asimismo, pareciera que la creación de unidades especializadas no está acorde con las necesidades institucionales.

Así, por ejemplo, La Fiscalía de Turno o el Centro Integrado de Trabajo interinstitucional funciona las 24 horas mediante el sistema de turnos, cuenta con 15 fiscales, se encuentra en el antiguo centro de Tegucigalpa, en un edificio estrecho en peor estado que el edificio principal; pero no tiene fax, internet ni suficientes computadoras en buen estado. Participa en todos los levantamientos de cadáveres en Tegucigalpa y municipios aledaños y se encarga de la etapa preparatoria.

Sólo en la capital sus fiscales participaron en más de 2000 casos de levantamiento de cadáveres. En el delito de violencia doméstica recibió 2,570 denuncias sin detenidos y los autos de requerimiento con detenidos remitidos a la DNIC para imposición de medidas fueron 767 en el año 2011. En ese mismo año, el número de expedientes remitidos a la Unidad de Etapa Preparatoria fue de 366. Por otro lado, en materia de niñez se registraron 648 expedientes de personas menores de edad detenidas *in fraganti*, de los que se enviaron al Juzgado de la Niñez por flagrancia 279; también se consignaron al Juzgado de la Niñez por situación de riesgo social 371 expedientes.

Mientras tanto, la Fiscalía Especial del Medio Ambiente de Tegucigalpa tiene todos esos recursos, está en el edificio principal, tiene 11 fiscales, funciona 8 horas al día, realiza inspecciones, decomisos y capacitaciones. Ha recibido 281 denuncias en el 2011, ha remitido a la policía 169 expedientes de investigación en el año y ha presentado 103 requerimientos. Por su parte, la Fiscalía contra el Crimen Organizado tiene 22 fiscales, ha recibido 339 denuncias y ha presentado solo 80 requerimientos. Parecida es la situación de la Fiscalía del Consumidor y la Tercera Edad, tiene 11 fiscales, recibió 1161 denuncias y presentó 87 requerimientos.

Para poder reorganizar el Ministerio Público y las demás instituciones del Sector de Justicia Penal conforme la realidad, se requiere tener información confiable y precisa. En este aspecto, podemos decir que la oficina encargada de las estadísticas en la Fiscalía debe ser fortalecida de cara a generar datos confiables.

d) **Desintegración institucional.** Dentro de las dificultades para que el Ministerio Público, pueda prestar sus servicios adecuadamente en todo el país, existen tres que son importantes: 1. La Fiscalía General ha dejado de tener presencia en algunas zonas del territorio nacional, pues no existe el personal suficiente para cubrir las necesidades operativas en toda la República; 2. En ocasiones, la coordinación entre el personal desplegado a escala nacional y las autoridades centrales es escasa, o incluso sólo vía escrita; 3. Las tareas administrativas acaparan el mayor tiempo de las altas autoridades, descuidándose de esta forma las labores sustantivas.

Efectivamente, de la investigación realizada se pudo verificar que no existe una dinámica de trabajo conjunto entre el personal desplegado en el territorio nacional y las autoridades centrales. A pesar de los esfuerzos, la falta de una estructura diseñada con alcance en todo el territorio y el reducido presupuesto, han generado que en ocasiones sólo exista un par de representantes del Ministerio Público en las zonas más alejadas de la capital de la República.

Por otro lado, la excesiva carga de trabajo asignada a la Dirección General de Fiscalía, área en la que recae la responsabilidad de controlar y coordinar a la mayoría de las fiscalías del país, genera que el contacto institucional sea esporádico entre la referida Dirección General y el resto del personal a su cargo en las sedes regionales del Ministerio Público. Estas sedes regionales, por su parte, no cuentan con los recursos materiales suficientes que generen una sinergia institucional basada en comunicación y armonización de los fines institucionales.

4) Personal y Liderazgo.

En la gestión de los recursos humanos es necesario advertir que el empleado y funcionario no sólo labora por retribuciones económicas; pues la motivación y satisfacción en el trabajo son elementos centrales de su comportamiento laboral. El liderazgo que sabe aprovechar estas potencialidades no comparte patrones autocráticos y se mueve en un sistema de satisfacción de necesidades físicas, psicológicas y sociales de los empleados, configurando así un modelo organizativo orientado a las personas.

Es importante mencionar dentro de los objetivos individuales válidos del empleado, la búsqueda de beneficios materiales legítimos, reconocimiento, consideración y respeto, estabilidad, algún grado de autonomía, satisfacción, oportunidades de crecimiento, orgullo de pertenencia y distinción social. En las actuales circunstancias y debido a causas no solo dependientes del Ministerio Público,

existen graves dificultades para que éste provea a sus miembros de posibilidades de alcanzar tales objetivos.

a) **No se advierte la existencia de programas de evaluación continua, estímulos, recompensas y ascensos.** Esto ha generado una desmotivación generalizada en el personal del Ministerio Público.

Si se quiere buscar una constante en el Ministerio Público actual –que se sume a la falta de recursos materiales y a la escasa investigación criminal-, esa constante es que entre el personal de la institución existe una desmotivación generalizada. Efectivamente, de los hallazgos derivados de la presente investigación, se desprende que tanto a escala administrativa como sustantiva, los operadores aprecian desinterés de las autoridades por el trabajo que realizan. El personal se siente poco valorado e incluso desplazado por el personal de reciente ingreso que no en pocas ocasiones inicia sus labores en la institución con prestaciones iguales o mayores que el personal que lleva laborando más de una década.

El personal desconfía de los criterios internos para otorgar determinados beneficios. Al no existir un proceso estandarizado de evaluación del desempeño, los incrementos a los sueldos resultan ser –tal y como su nombre lo indica- “selectivos”. Esto significa que no se aprecian estándares o procedimientos claros para ser objeto de algún reconocimiento o estímulo, pero tampoco para buscar un ascenso mediante concurso u oposición.

De la investigación realizada se desprende, primero, que hace falta una política institucional de reconocimiento y recompensa al personal, por lo que los operadores de la institución no se consideran valorados por sus superiores. Por otro lado, se considera que la posibilidad de acceder a un incremento “selectivo”, no depende de sus esfuerzos o resultados, sino de la cercanía con el jefe inmediato, quien decide si se otorga o no.

Finalmente, las posibilidades de ascenso parecen escasas para la mayoría del personal. Así, se pudo detectar que han pasado años sin que se haga pública alguna convocatoria de ascenso, cuyo procedimiento y criterios son desconocidos por la mayoría de los operadores, de tal forma que no se sabe ni se conoce la vía para aspirar, en su caso, a un mejor nivel en el escalafón y por tanto a algún beneficio económico.

b) Atención humana al personal del Ministerio Público. Si bien es cierto a lo largo de este trabajo se destacan cinco desafíos de urgente atención a escala institucional, no menos cierto es que de estos factores derivan muchos otros. Desde nuestro punto de vista, uno de los más importantes es el factor humano. Así las cosas, de la investigación realizada se desprende que existe un abandono de las condiciones en que el personal se desenvuelve diariamente en el Ministerio Público.

Es cierto que se han realizado algunos esfuerzos para mejorar los salarios de los Fiscales; pero por otro lado el abandono de algunas áreas se ha traducido, por lo menos, en las siguientes condiciones laborales y humanas: Salarios que no responden a la carga de trabajo, falta de incentivos o inequidad al momento de otorgar aquellos que sí existen, áreas de trabajo reducidas, inseguras e insalubres, demora en el pago puntual del salario mensual, falta de recursos materiales para cumplir con la labor encomendada, falta de atención psicológica y/o anti stress al personal, con especial referencia a las áreas sensibles como lo son secuestro, homicidios y explotación sexual comercial infantil o trata de personas.

Efectivamente, de la investigación realizada se desprende que la demanda laboral ha ido creciendo con el paso del tiempo, pero no así la plantilla de personal, el presupuesto, los salarios ni los incentivos otorgados. Por otro lado, de una visita a las instalaciones de las distintas fiscalías se pudo constatar que las oficinas en las que se brinda el servicio al público han sido rebasadas y resultan insuficientes, de tal forma que parte del personal labora en los pasillos, entre cajas y expedientes con material sensible que puede ser alterado o extraviado en cualquier momento.

Algo parecido puede señalarse respecto de las condiciones en que el personal consume sus alimentos diarios. Ante la ausencia de un lugar común para consumir alimentos de forma higiénica, desde Fiscales hasta personal administrativo comen en su propio despacho, escritorio o pasillo correspondiente, generando condiciones incómodas para ellos y para terceros, que no corresponden a la categoría de la institución en la que laboran.

Un factor que llama la atención es la demora en el pago mensual a los trabajadores. Durante el desarrollo de la investigación se pudo verificar que ocasionalmente al personal— sin importar el nivel en la estructura organizacional—, no se le paga su salario a tiempo. De diversas entrevistas se desprende que esto ha sucedido en otras ocasiones, generando de esta forma incertidumbre y afectación en la planeación económica familiar.

Aún y cuando estos factores parecieran secundarios, resultan fundamentales para el buen desempeño institucional. Así, cuando en una institución el servidor público no percibe sus honorarios de forma sistemática, no tiene las condiciones básicas para dar los resultados esperados y además debe poner de sus propios fondos económicos para cubrir tareas que corresponden a la administración, será muy difícil avanzar hacia la modernización y eficacia del Ministerio Público hondureño.

5) Desafío tecnológico.

El Ministerio Público no cuenta con un plan de desarrollo tecnológico, que además de fortalecer el uso de herramientas informáticas, convierta a la actual Dirección de Sistemas en una Dirección de Desarrollo Tecnológico, que apoye a la institución en la creación de programas y sistemas que aumenten su eficacia.

6) Sin identificar los procesos no es posible actuar con eficiencia.

El Ministerio Público desempeña muchas actividades que no son las naturales para una Fiscalía, interfiriendo muchas veces con las actividades que deberían ser claves o misionales para una institución que de acuerdo al sistema acusatorio dirige la investigación y promueve la acción en tribunales. Las prioridades no han sido identificadas con claridad por el Ministerio Público y por tanto se realizan tareas de apoyo y estratégicas, como si fueran tareas claves. Igualmente se desperdician energías y recursos en multiplicidad de tareas que no deberían ser tratadas como claves.

En la actualidad, los procesos no están identificados y las actividades se desarrollan en función de los departamentos o unidades existentes. Muchas veces se yuxtaponen varias oficinas prestando y controlando el mismo servicio. Hay varios ejemplos al respecto: 1. El proceso de gestión de las denuncias es prestado por el Módulo de Trámite Rápido, Secretaría General y Fiscalías Especiales, sin regulador y sin límites de intervención claros de cada oficina. 2. La gestión de control interno es disputada por Dirección General de Fiscalías, Jefes, Directores, Consejo de Personal y Supervisión Nacional. En el servicio de control también participan el Fiscal General Adjunto y Fiscal General. 3. Los servicios administrativos se prestan por la Dirección de Administración, pero hay áreas en que Secretaría General y Dirección General de Fiscalías intervienen sin mucha coordinación en los mismos servicios.

Vale la pena destacar que dentro de los procesos estratégicos es importante el liderazgo. Este es esencial para desarrollar una visión de futuro del Ministerio Público y las estrategias para producir los cambios, convencer a la gente, comunicar mediante palabras y hechos y además motivar e inspirar para mover a los miembros de cualquier institución hacia cualquier objetivo, superando barreras políticas, resistencias y falta de recursos.

Conforme a lo anterior, algunas de las causas que afectan la investigación criminal se deben a la falta de liderazgo de los fiscales y, también, a una gestión operativa

y administrativa sin orientación bien definida. Por otro lado, muchas veces la influencia de los jefes no se percibe en los subordinados y éstos no se sienten comprometidos, no comparten valores ni propósitos comunes de futuro.

Como es natural, ante un mayor número de casos que un agente debe investigar o un fiscal dirigir funcionalmente y promover la acción, el tiempo, los recursos y la calidad disminuyen. En algunas entrevistas se nos manifestó que el número de casos activos para cada uno es muy alto y va creciendo todos los días. Algunos nos señalaron más de 300 casos por cada fiscal. No obstante, hay excepciones en cuanto al número de casos que lleva cada fiscal, por tratarse de fiscalías especiales u oficinas a las que están asignados con poca actividad.

Relatan algunos entrevistados que a veces, por dedicar mucho tiempo a un solo caso en el que hay que dar seguimiento por una semana o más a un sospechoso y estar cerca del investigador, dejan sin atención el resto de casos. En medio de estas tareas aparecen nuevos casos en los que hay que dar instrucciones o preparar solicitudes al Juez. Esto se complica con las detenciones en flagrancia que practica la policía y que requieren muchas actividades urgentes del fiscal, debido a los plazos legales que existen en casos con imputado presente. Muchas veces estas tareas resultan inútiles, porque no se presentan evidencias adecuadas por la Policía o no se cumplen los requisitos necesarios para que un juez acepte el caso.

En la actualidad, a pesar de reconocer la importancia del manejo y control de casos, no existe un proceso exitoso para el ingreso, distribución, resolución, control y depuración de expedientes. Si bien el Módulo de Trámite Rápido, la Secretaría General y las oficinas fiscales en todo el país, ejecutan esfuerzos admirables por afrontar con responsabilidad los deberes de atención al usuario para procesar sus denuncias; el Ministerio Público no cuenta con herramientas informáticas para tales efectos, depende de criterios personales en cada oficina y consumen mucho tiempo en actividades que realizan a mano.

Así, los procesos no están uniformados entre todas las oficinas. Después de presentado el caso, el manejo y control no puede ser constatado por otras oficinas o por el propio usuario. Aún el jefe del fiscal que tiene asignado el caso no tiene facilidad en el control del expediente. Además de ello, existe una enorme cantidad de expedientes que se encuentran activos, pero en torno a los cuales ya prescribieron los delitos. No hay mecanismos efectivos de depuración. Antes funcionó un sistema que permitía el control de casos para todo el sistema de justicia penal (SEDI), pero el mismo se perdió y ya no está disponible por la falta de interés y por los costos de renovación de licencias y otros gastos que había que afrontar.

7) Ausencia de una Infraestructura adecuada para facilitar el trabajo del Ministerio Público.

Con relación a las dinámicas culturales, relaciones de poder y realidades internas en el Ministerio Público es notorio que ante la escasez de espacios físicos, personal y presupuesto, éstos se vuelven instrumentos propicios para fortalecer posiciones de poder de hecho en detrimento de la organización formal de la institución y los servicios al ciudadano.

Durante el desarrollo de esta evaluación se pudo verificar la ausencia de elementos necesarios para un adecuado funcionamiento del Ministerio Público. Aquellos elementos que llenarían de contenido los conceptos de privacidad, comodidad y seguridad, requeridos en toda organización, no se observan en el ambiente laboral del Ministerio Fiscal hondureño.

Procurar un ambiente de trabajo más digno vendría, sin lugar a duda, a aumentar el rendimiento laboral de los operadores jurídicos. Se elevaría la autoestima de los funcionarios y se les reconocería su estatus profesional pues, como representantes del pueblo, son los Fiscales de la República. Lo anterior, sin dejar de lado al resto de funcionarios de puestos administrativos.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

Proveer de oficinas cómodas, privadas y seguras, así como de recursos informáticos y medios de transporte fortalecería, de manera indiscutible, su intervención en todos los actos donde se presenten como representantes del Ministerio Público. Pero también brindar comodidad, seguridad y privacidad al personal administrativo incidiría no solamente en un mayor rendimiento, sino también armonizaría el ambiente laboral deteriorado por una injusta desventaja del personal administrativo.

Actualmente, la gran mayoría de fiscales no tienen oficina privada, pues son salones ordenados con escritorios donde la separación entre Fiscalías se ha hecho colocando filas de archivadores. Las pocas oficinas individuales presentan serias anomalías de salud ocupacional. Se carece, asimismo, de mobiliario adecuado para oficina, de equipos de cómputo moderno y de programas informáticos que faciliten las labores.

Existe una sobrepoblación en el edificio sede de la Fiscalía General. De manera que si se quisiera contratar más personal, sería imposible colocarlo en los espacios libres que, por cierto, son los pasillos del edificio. Esta sobrepoblación afecta, directamente, el ambiente laboral: no hay privacidad. Así, no existen espacios acondicionados para reuniones, ni lugares para que los funcionarios puedan ingerir, cómodamente, sus alimentos. Los funcionarios deben comer su almuerzo en el escritorio, con el peligro de derrames sobre documentos importantes.

Tales carencias se evidencian, aún más, en el edificio que ocupa el Centro Integrado de Trabajo Interinstitucional o Fiscalía de Turno de Tegucigalpa. Una edificación en mal estado que no reúne las condiciones de salud ocupacional ni de seguridad.

8) Es urgente fortalecer controles y una mejora continua.

Advertimos que en la Fiscalía existe una variedad de controles institucionales, sin embargo, hay que señalar la ausencia de una oficina de auditoría de gestión dependiente directamente de los titulares. Las oficinas de control que tiene la institución son de dos tipos: control financiero y control disciplinario. Sobre este último dedicaremos un análisis más detallado adelante. El control de la gestión parece estar atribuido sin suficiente claridad a jefes y diferentes oficinas del Ministerio Público.

Al parecer, no existe una política agresiva que promueva el cambio y mejora continua.

Recomendaciones.

- 1) **Responder al entorno.** Resultaría muy beneficioso dictar una política estratégica para las relaciones interinstitucionales y definir los pasos a seguir en caso de agotarse la comunicación interinstitucional por desobediencia a la dirección funcional.

- 2) **Clarificarse internamente para definir correctamente sus acciones.** Se debe formular la Misión, Visión y Valores con la participación de todos los miembros, así como los objetivos institucionales.

- 3) **Desconcentrar oficinas en el nivel superior.**
 - a) Reorganizar las oficinas desde el nivel superior y formular nuevo organigrama. Crear la Oficina de Planificación Institucional dependiente directamente de los titulares, contando entre sus miembros a fiscales que conozcan las realidades en los diferentes eslabones de la prestación del servicio. La figura del Fiscal General está ahí, primeramente, para liderar la institución, generar diseños institucionales de persecución del delito y fortalecer los esquemas de trabajo conjunto del Ministerio Público. Liberarle de las cargas jurídico-

administrativas debe ser el primer paso para permitir que el Fiscal General realice de forma dinámica y eficaz su labor. Para tales efectos, deberá ceder las tareas referidas a un Director General Jurídico que se encargará, entre otros, de los siguientes aspectos: 1. Diseño y control de los asuntos jurídico-administrativos que hasta hoy recaen en la oficina del Fiscal General; 2. Opinión jurídica de los asuntos de la Fiscalía, tales como demandas de corte, administrativo, laboral y civil en contra de la institución; 3. Diseño, firma y seguimiento de contratos de personal, convenios, arrendamientos y toda clase de documentos jurídicos, salvo aquellos que sean absolutamente indelegables por parte de la oficina del Fiscal General; 4. Diseño de estrategias de defensa institucional, como aquellos instrumentos jurídicos que actualmente realiza la Fiscalía de Defensa de la Constitución, los cuales serán diseñados en conjunto con la Fiscalía interesada y, en su caso, con la Fiscalía de Impugnaciones; 5. Orientación jurídica a las fiscalías, respecto de la interpretación de la legislación vigente, como la que realiza actualmente la Dirección General de Fiscalía, salvo aquellos rubros estrictamente técnicos o de carácter dogmático y/o procesal que pasarán a ser competencia de las vice fiscalías generales¹³.

b) Subordinación al usuario y no al funcionario de turno. Establecer mecanismos adecuados para que los empleados, especialmente fiscales, impugnen órdenes o actos que consideren ilegales o arbitrarios, ante una autoridad que no pertenezca al área de trabajo del superior cuya orden se impugna, sin que ponga en riesgo su trabajo o su ascenso.

También es necesario crear una política de metas y responsabilidades, así como crear un sistema de medición de desempeño basado en indicadores debidamente contruidos, que deberían ser contrastados mediante visitas *in situ*, entrevistas con usuarios o cruce de la información con la de otras instituciones. Esto es, que al definir los procesos de la institución se deben establecer equipos responsables,

¹³ Así, por ejemplo, la distribución de nueva legislación, leyes, reglamentos, directrices o reformas que actualmente realiza la Dirección General de Fiscalía, pasarán a ser competencia de la Dirección General Jurídica.

indicadores correctos para medir el desempeño de los equipos de trabajo (no solo individuos), unidades de medida, las metas que deben obtener, que permita evaluar y estimular adecuadamente a los equipos y satisfacer las demandas de servicio de los ciudadanos, usuarios e instituciones públicas. Además la evaluación del desempeño no debe hacerse en el papel: no es solo un trabajo de escritorio. Tampoco es una versión de los responsables. Hay que acudir a otras fuentes para determinar verdaderamente los resultados.

c) Organización que responda a la realidad. Para focalizar energías y recursos en la dirección funcional de la investigación y la promoción de la acción en los tribunales, conforme los delitos que se definan como los más graves, se debe reorganizar a la Fiscalía de acuerdo a los delitos de mayor incidencia y más lesivos a los bienes jurídicos, ubicación territorial de los delitos (georeferenciación) y horas de realización del hecho, en forma coordinada con la Policía y el Poder Judicial, coordinando con los municipios la derivación de casos de poca gravedad a soluciones alternativas (conciliaciones).

Nos referimos sobre todo a la distribución de oficinas operativas o prestadoras de servicios claves en el terreno. Para ello es necesario, primero, definir y sistematizar los datos de incidencia y otros de acuerdo con los propósitos de política criminal, es decir, definir los delitos más graves en los que deben focalizar energías y recursos las instituciones públicas. Si se define por el Estado que determinados delitos son la principal amenaza a la seguridad y a la paz en Honduras, se deben de identificar los datos que se van a usar, ordenarlos y cruzarlos para organizar y distribuir oficinas a nivel nacional. Por ejemplo, si como propósito de Política Criminal se elige el delito de homicidio, se deben identificar datos tales como horas y lugares de levantamiento de cadáveres, de planificación y ejecución de las muertes, de denuncias, de residencia de víctimas, testigos e imputados, de hallazgo de cosas empleadas en el delito, etc. Los datos deben proceder de diferentes fuentes, cruzarse y sistematizarse para identificar los lugares en los que se deben focalizar

esfuerzos. En éstos territorios la Policía, Ministerio Público y Tribunales deben abrir oficinas de forma coordinada.

En segundo lugar, es necesario realizar encuestas de victimización, para obtener información sobre delitos con posibilidades de mayor cifra negra (por ejemplo delitos sexuales y extorsiones) y proveer fiscales, investigadores y jueces para atender oportuna y adecuadamente los casos, en las horas y lugares de incidencia.

Por supuesto, para enfocarse en esos delitos también se requiere potenciar las actividades claves del Ministerio Público, liberándolo de servicios que no son connaturales a la institución, readecuar oficinas, reorganizar las fiscalías especiales, reducir la intervención a las conductas más graves y aprovechar adecuadamente los apoyos de otras instituciones, como los municipios, que pueden aplicar sanciones administrativas a los casos que ahora constituyen faltas y llevar adelante procedimientos de conciliación para delitos menos graves, en los que prevalezcan intereses particulares. Ya en la sección del presupuesto, tratamos de éstos asuntos.

Se recomienda fortalecer una oficina de estadísticas del Sector Justicia Penal. En todo caso la oficina de estadísticas del Ministerio Público debe ser fortalecida.

d) **Integración y fortalecimiento del Ministerio Público en el territorio.** No solo es necesario que el Ministerio Público en forma coordinada con Policía y tribunales se distribuya en el territorio; también es importante que se reorganice para que las oficinas desplegadas en el territorio tengan contacto permanente con la oficina central. Para ello se propone la desaparición de la Dirección General de Fiscalía y de la Fiscalía General Adjunta y la creación de la Vice fiscalía Central y de la Vice fiscalía Regional, como ya se explicó en la sección de presupuesto.

4) **Personal y liderazgo.** Hay que asegurar la estabilidad y el respaldo institucional para que todos los jefes, fiscales y empleados tengan la oportunidad

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

de asumir un papel de agente de cambio, comprometido, motivador e inspirador. Se debe configurar un modelo organizativo orientado a las personas, que permita estimular a los empleados, si no es posible económicamente, al menos en sus satisfacciones psicológicas como consideración, estabilidad, algún grado de autonomía, satisfacción, oportunidades de crecimiento y orgullo de pertenencia.

Se debe instaurar y aplicar efectivamente un método de estímulos, recompensas y ascensos para el personal de la institución. El Consejo del Ministerio Público deberá diseñar un método realista, práctico y efectivo para otorgar estímulos y recompensas al personal administrativo y sustantivo de la institución, con estándares objetivos, medibles y transparentes, que puedan ser del conocimiento de todo el personal y que considere a todas las áreas de la institución. Para los efectos del diseño de este instrumento, se deberán tomar en consideración, como mínimo, los siguientes ejes rectores: 1. Publicidad y transparencia. 2. Certeza y formalidad. 3. Continuidad. 4. El fundamento para otorgar un estímulo, en cualquiera de sus variables, deberá sustentarse, como mínimo, en la evaluación de las funciones realizadas por el servidor público, en los cursos de capacitación y/o actualización acreditados, así como en los resultados obtenidos durante el periodo a evaluar. 5. El Consejo Ciudadano podrá gestionar reconocimientos y/o estímulos adicionales a los descritos en el presente apartado, haciéndolo del conocimiento previo del Consejo Ministerial, área que podrá sugerir ajustes o ampliaciones en los criterios para el otorgamiento de los reconocimientos correspondientes.

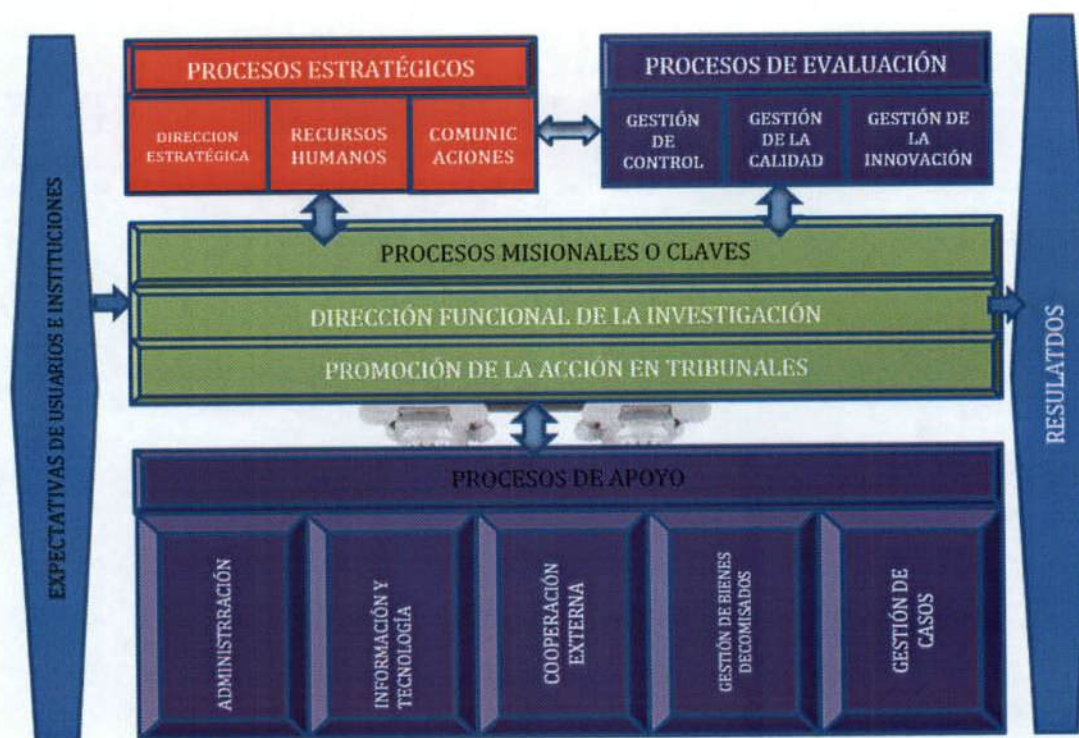
Por otro lado se encuentra el rubro relativo a los ascensos dentro del escalafón del Ministerio Público. Este es un asunto de vital importancia para motivar a los servidores públicos en sus tareas diarias de servicio a la comunidad. Para los efectos de lograr un verdadero sistema ascensos transparente y sistemático y que esté en condiciones de generar un servicio civil de carrera vanguardista, el Consejo Ministerial deberá aprobar un programa de concursos por oposición para ascenso con base en estándares bien definidos.

5) **Crear plan de desarrollo tecnológico.** El Ministerio Público requiere de un plan de desarrollo tecnológico, que además de fortalecer el uso de herramientas informáticas, convierta a la actual Dirección de Sistemas en una Dirección de Desarrollo Tecnológico, que apoye a la institución en la creación de programas y sistemas para la presentación de denuncias, tratamiento de las mismas, procesos de archivo, notificaciones, distribución y control de trabajo, recursos legales, jurisprudenciales y comunicación interinstitucional.

6) **Definir procesos.** Para el Ministerio Público sus tareas principales deberían ser: dirigir jurídicamente la investigación (dirección funcional) y promover acciones debidamente fundamentadas en tribunales (presentar casos). De ahí que los demás procesos serían estratégicos y administrativos, evaluadores y de soporte. Esta claridad le servirá a la institución para orientar todas sus acciones en aras de fortalecer los procesos claves y enfocarse en las expectativas más relevantes de los usuarios.

El Ministerio Público debe funcionar como sistema para que sea eficaz, definiendo entre otras cosas, los procesos. Al definir los procesos es posible reducir el número de actividades y los recursos para lograr las metas. Es necesario construir los mapas de procesos.

Una imagen que hemos elaborado teniendo en cuenta algunos procesos, representaría el primer nivel del Ministerio Público. Desde luego, la definición de los mismos debe hacerse por la institución determinando con precisión las expectativas de los ciudadanos, las instituciones, los recursos, la actividad de empleados y sobre todo de los fiscales y los resultados. Obsérvese a continuación como se destacan los procesos claves.



Particularmente con respecto al proceso de gestión de casos, en el Ministerio Público hay una propuesta interesante para crear una unidad de depuración de expedientes; pero es necesario diseñar un proceso integral para el ingreso, distribución, resolución, control y depuración de expedientes. Sería deseable como apoyo tecnológico a éste proceso, el rescate del llamado SEDI o el diseño conjunto en el Sector Justicia de un sistema alternativo que facilite el control automatizado de casos y otras tareas. De no ser posible el Ministerio Público debe construir un sistema propio.

Finalmente sobre la identificación de los procesos, es necesario gestionar apoyo de instituciones con capacidad técnica para analizar y diseñar políticas públicas y procesos administrativos. Una opción muy acertada sería firmar convenios de colaboración con las universidades hondureñas.

7) Mejora de la infraestructura. Se recomienda el traslado de todas las oficinas a un edificio que permita tener la comodidad necesaria para que los operadores puedan realizar sus labores. Las nuevas instalaciones deben contar

con la seguridad requerida de una Institución donde su información es base esencial para el ejercicio de sus funciones públicas. Además, el equipamiento del lugar de trabajo con equipo y tecnologías ajustadas a las necesidades del personal.

Mientras no exista un presupuesto adecuado, se sugiere diseñar políticas de distribución del espacio y promover convenios para el uso gratuito de inmuebles abandonados o no utilizados por particulares o instituciones públicas.

8) **Fortalecer controles. Necesidad de políticas de innovación y mejora continua.** Crear una Auditoría de Gestión dependiente directamente de los titulares. En cuanto a la mejora, esto supone para el Ministerio Público plantearse objetivos más elevados estableciendo equipos de mejora continua. La innovación o cambio implica que el Ministerio Público debe sustituir los objetivos y las estrategias para hacer no solo cosas mejores sino también nuevas, en favor de la satisfacción de los usuarios.

V- CONTROL Y SANCIÓN: VIGILANCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL MINISTERIO PÚBLICO.

La Política de Justicia y Seguridad Pública elaborada por PASS-UE sostiene, en referencia a las instituciones del sector de justicia penal, que la corrupción, entre otros factores, estimula la impunidad, convirtiéndose aquella y ésta, en eslabones de los abusos de poder que afectan la imagen y credibilidad de los entes estatales. Por otro lado, existen versiones de los hechos en la sociedad hondureña que justifican tomar, por parte del Ministerio Público y las demás instituciones del sector justicia, por las instituciones de control externo y por parte de los ciudadanos; decisiones y conductas especiales, temporales y extraordinarias que devuelvan la confianza a la sociedad en sus instituciones de justicia.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

Los señalamientos contra el sistema de justicia en general y en especial contra la Policía y Fiscalía son preocupantes. Además de ser necesaria la confianza de los ciudadanos en sus instituciones más importantes, debe mantenerse una relación permanente y confiable entre la Policía Nacional y el Ministerio Público de cara a realizar una labor compartida, como es la investigación que compete a la primera y la dirección de la misma que corresponde a la Fiscalía General. Por lo tanto, han de asegurarse en ambas instituciones los sistemas de control y sanción apropiados. Lo mismo cabe decir con respecto al Poder Judicial.

En el Ministerio Público, como pudimos advertir en el curso de la investigación, los mecanismos internos de control y supervisión, aunque existen y obtienen algunos resultados, son muy débiles por la falta de organización y gestión adecuadas, así como por los escasos recursos materiales y humanos. Esta es una situación que se ha venido dando desde hace mucho tiempo.

Existe una oficina de Supervisión Nacional dedicada a ejercer controles mediante evaluaciones e investigaciones, pero no existe una normativa adecuada y aprobada que fundamente legalmente sus actuaciones. Su personal se reduce a un Supervisor Nacional y 2 analistas para todo el país y para Tegucigalpa, 1 fiscal supervisor y 2 analistas para San Pedro Sula y 1 fiscal supervisor y 1 analista en La Ceiba. Cada oficina cuenta con una secretaria. Supervisión Nacional desconoce su propio presupuesto. Por las entrevistas realizadas se determinó que hay escasos recursos, que algunos analistas tienen varios años en el Ministerio Público, pero contratos temporales que se van renovando cada tres meses y que no hay garantías especiales para el personal por el tipo de labor que realizan.

La Ley del Ministerio Público atribuye al Fiscal General la función de sancionar y ejercer la potestad disciplinaria sin perjuicio del poder disciplinario conferido a los jefes y atribuye a aquél, por medio del Fiscal Adjunto, la función de supervisar al personal. La misma ley confiere la facultad al Fiscal General Adjunto para dirigir los procedimientos disciplinarios; pero también dicho cuerpo normativo le da al Fiscal

General la posibilidad de asumir las funciones de otros funcionarios del Ministerio Público. Sin embargo, no hay otra ley que confiera facultades disciplinarias a funcionarios de inferior rango. Supervisión Nacional actúa de hecho por carecer de normativa. Aunque existe un proyecto de Reglamento desde 2004 y otro de 2009 ninguno ha sido aprobado. Los directores y jefes se muestran antagonistas con la referida oficina y realizan sus propias diligencias disciplinarias, sin estar claro que informen a Supervisión Nacional.

En la práctica, la Fiscalía General Adjunta, con un Consejo de Personal, Dirección General de Fiscalía con sus oficinas fiscales y Administración llevan procedimientos disciplinarios y no hay información concentrada de los datos. Desde 2008 no se hace evaluación nacional por la Supervisión, porque desde esa fecha la Dirección General y los jefes asumieron esa responsabilidad; pero tampoco hay constancia de que éstos la hagan.

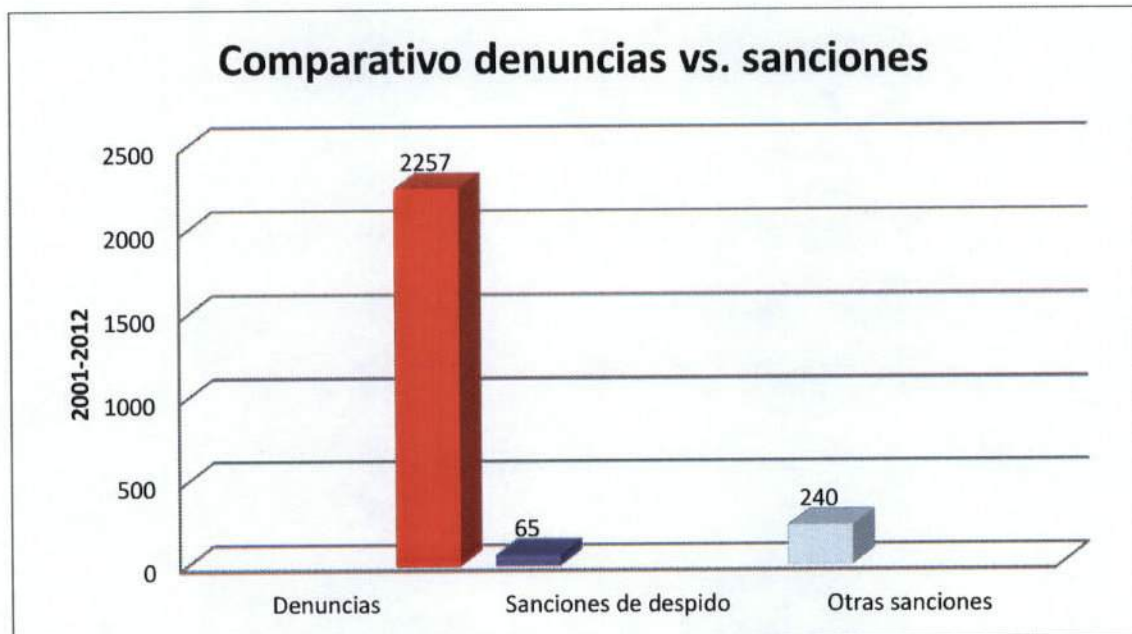
Si bien se asegura que el fundamento de la actuación del Consejo de Personal, los jefes y directores en los procedimientos disciplinarios y aplicación de sanciones se basa en el Estatuto de la Carrera del Ministerio Público, ello debiera ser tomado con reservas, ya que éste es norma de inferior rango a la ley. Considerando que sólo la ley puede fundamentar la limitación de derechos fundamentales, no es posible regular lo relativo al sistema disciplinario en un Estatuto o Reglamento. Las faltas o infracciones deben estar determinadas por ley en sentido formal, toda esa materia está reservada al legislador.

Con respecto a la actividad disciplinaria, contamos con diferentes estadísticas sobre denuncias contra empleados de la institución, entre 2001 y 2012: Las recibidas por todas las dependencias del Ministerio Público, siendo 2688; las recibidas por la Dirección General de Fiscalía: 2257; y las recibidas por las regionales de Supervisión Nacional: 2084. Trabajaremos con la suma intermedia de 2257 denuncias. Igualmente tomaremos el dato de 65 despidos y de 240 sanciones de otro tipo, según el Consejo de Personal.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

Considerando que se interpusieron 2257 denuncias en contra de servidores del Ministerio Público, durante el período mencionado y se abrieron 1790 expedientes, 467 denuncias fueron rechazadas. De los expedientes abiertos, en 919 existían infracciones con causal de despido. Solo en 101 casos se sugirió despido. De ellos, el Consejo de Personal reporta que entre 2004 y 2012 se sancionaron con despido a 65 personas. Por otro lado, 1115 casos eran infracciones de otro tipo, sugiriéndose sanción en 251 casos y aplicándose la misma en 240 casos. Esto se resume en una tasa de sanciones del 2.88% de los casos que terminan en despido y del 10.63% en otras sanciones, resultando que 86.49% de los casos no fueron sancionados.

A continuación representamos en un gráfico* dichos datos.



**Elaborado por el Equipo Evaluador, con base en la información proporcionada por el Ministerio Público.*

Recomendaciones

1. Promover el reconocimiento público del personal que realice actos ejemplares de honradez y de responsabilidad en su trabajo;

2. Establecer normativa de control y sanción mediante ley, que doten de certeza a los involucrados y contenga todos los procedimientos, facultades y prohibiciones. Hay que dotar de los medios y recursos a la Supervisión Nacional para que realice adecuadamente su labor de control y supervisión;
3. Como parte de los procedimientos de control ordinarios o normales para el ingreso, se deben practicar y mejorar pruebas como: a) examen socio-familiar con visita domiciliaria y entrevistas; b) declaración patrimonial e investigación económico-financiera; c) comprobaciones de conocimiento y aptitud; d) examen psicológico y e) examen toxicológico. Igualmente, se deben implementar en la institución las pruebas de confianza, cada cierto tiempo y que al menos contengan lo relacionado en las letras a), b), d) y e);
4. Realizar de forma extraordinaria y con celeridad un proceso de depuración en el Ministerio Público por un período específico, concentrado y excepcional. Esto debería hacerse en consonancia con otros procesos de depuración iniciados o que se inicien en instituciones del Sector de Justicia Penal. El proceso debe estar fundado en ley formal y contar con mecanismos idóneos, para destituir en un procedimiento justo a quienes resulten responsables de infracciones graves. Las causas de remoción o destitución, las pruebas a realizar y sus efectos, los derechos del infractor, los procedimientos y los recursos deberán ser establecidos en la ley cumpliendo los estándares internacionales.

CONCLUSIONES

I. EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN CRIMINAL.

Definir la política de persecución sustentada en los siguientes aspectos: reconocer la existencia de recursos limitados, concentrar la acción persecutoria en determinados tipos delictivos o formas delictivas de acuerdo al grado de lesión o puesta en peligro de bienes protegidos por el derecho penal, definir la aplicación de salidas alternas de resolución de conflictos, contar con información cierta y oportuna sobre las distintas manifestaciones del fenómeno criminal nacional y diseñar los mecanismos adecuados de transparencia.

Resulta urgente el fortalecimiento de la relación Policía-Ministerio Público. Formar a los fiscales y policías en las técnicas que conforman el concepto de dirección funcional es fundamental. Sobre todo, es necesario que los representantes del ministerio público recuperen su liderazgo como directores jurídicos de la investigación delictiva.

Formulación de protocolos conjuntos de actuación, integración de grupos de trabajo especializados, creación de la Fiscalía Especial de Homicidios, fortalecer la oficina de protección de testigos, eliminar el puesto de Fiscal Adjunto y crear dos vice-fiscalías (central y regional), desaparecer las Fiscalías de Consumidor y Adulto Mayor, Defensa de la Constitución y el área de Asesoría Jurídica de la Fiscalía General, realizar un ejercicio de análisis jurídico legislativo para identificar aquellas atribuciones asignadas al Ministerio Público que lo distraen de sus funciones esenciales, por ejemplo, revisar el sistemas de faltas en el Código Penal y revisión de la actuación fiscal a la luz del Código Procesal Civil. Así mismo, relevarlo de la responsabilidad de la dirección de Medicina Legal y de la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico.

II. EN MATERIA DE RECLUTAMIENTO Y CAPACITACIÓN

La creación del "Instituto del Ministerio Público" generaría que éste se encargue de los procesos de reclutamiento, formación inicial y capacitación continua, además de la elaboración de manuales de formación a las distintas áreas de la institución. Mediante dicho instituto, el Ministerio Público dejaría de estar "en desventaja" frente a la Policía o el Poder Judicial que sí cuentan con sus propios institutos de formación y Universidades, lo que impacta directamente en los estándares de capacidades y habilidades de los operadores del sistema de justicia penal.

Por otro lado, es urgente iniciar un proceso de renovación institucional desde sus orígenes, instaurando un nuevo modelo de reclutamiento y selección de personal con base en estándares internacionales que han mostrado resultados plausibles. Así, por ejemplo, unificar las convocatorias de ingreso, rediseñar los perfiles de cada puesto, actualizar las baterías de exámenes psicológicos, sistematizar con equipos digitales la evaluación de los exámenes y aplicación sistemática del control de confianza, son factores que redundarían en personal más calificado.

La armonización conjunta de los procesos de capacitación entre las instituciones del sector justicia parece inaplazable: Ministerio Público, Policía y Poder Judicial debieran realizar un programa a largo plazo de capacitación conjunta, incluyendo clases teóricas y prácticas unificadas, de cara a que cada operador – independientemente de la institución a la que pertenezca- domine con los mismos estándares las nuevas técnicas vinculadas a las ciencias penales. Más que presupuesto, esta propuesta requiere comunicación y coordinación interinstitucional.

III. EN MATERIA DE PRESUPUESTO.

El esquema de administración y ejecución del presupuesto, debe estar orientado a focalizar sus energías y recursos en las actividades claves que reclaman su papel en el sistema penal acusatorio: dirección funcional de la investigación y promoción de la acción en tribunales. En la actualidad existe una serie de actividades que

representan una carga insostenible, que le impiden a la institución, concentrarse en los asuntos más perjudiciales para los ciudadanos hondureños. Dentro de las actividades que más recursos le absorben a la institución, están la investigación realizada por analistas y por la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico, los servicios de laboratorio forense prestados por la Dirección de Medicina Forense, la persecución de faltas penales y la participación de la fiscalía en juicios civiles y familiares.

En consideración a lo anterior, hemos propuesto reducir gastos de actividades que no son las fundamentales del Ministerio Público, mediante la reorganización de éste, y diseñar un plan de administración del presupuesto cuyo eje central sea presentar los casos a tribunales con la suficiente evidencia.

IV. EN MATERIA DE GESTIÓN.

Uno de los desafíos más importantes que tiene el Ministerio Público es organizarse adecuadamente y manejar los diferentes servicios con eficacia. En la actualidad la institución tiene dificultades para administrar la carga de trabajo y cumplir sus responsabilidades. Por variadas razones que no solo son responsabilidad de la institución, sus escasos recursos y oficinas en el terreno, carecen del despliegue y la organización adecuada, para responder a las demandas de servicio más urgentes de los ciudadanos. Los altos niveles de impunidad en delitos graves, se deben en parte a que el Ministerio Público solo puede atender una pequeña parte de los casos que se producen.

Ante los referidos desafíos, proponemos que el Ministerio Público focalice energías y recursos en la dirección funcional de la investigación y la promoción de la acción en los tribunales, conforme los delitos que se definan como los más graves, se debe reorganizar a la Fiscalía de acuerdo a los delitos de mayor incidencia y más lesivos a los bienes jurídicos, ubicación territorial de los delitos (georeferenciación) y horas de realización del hecho, en forma coordinada con la Policía y el Poder Judicial,

coordinando con los municipios la derivación de casos de poca gravedad a soluciones alternativas (conciliaciones). Asimismo, definir los procesos para reducir el número de actividades y los recursos para lograr las metas. Particularmente con respecto al proceso de gestión de casos, es necesario diseñar un proceso integral para el ingreso, distribución, resolución, control y depuración de expedientes.

V. EN MATERIA DE CONTROL Y SANCIÓN.

Hemos encontrado que en el sistema de control disciplinario del Ministerio Público, hay debilidades en la normativa y las estructuras necesarias, para afrontar conforme a la Constitución los retos que debe asumir. En muchos estudios se citan los altos niveles de corrupción de las instituciones del sector de justicia penal y el ciudadano permanentemente expresa su desconfianza a estas instituciones.

Por lo anterior, hemos propuesto, mejorar la normativa del régimen disciplinario; fortalecer la Supervisión Nacional como ente investigador y crear un tribunal de sanciones disciplinarias y aplicar controles de confianza. Adicionalmente, implementar un proceso de depuración de personal bajo los estándares internacionales, por un período específico, concentrado y excepcional.

Además, se sugieren las siguientes reformas legislativas:

NORMATIVA	MODIFICACIÓN SUGERIDA
CONSTITUCIÓN	Reformar el contenido del art.232 para que exprese: "... tendrá una asignación anual del tres por ciento (3 %) de los ingresos corrientes".
CONSTITUCIÓN	Reformar el contenido de los artículos 233 y 234, para eliminar la referencia al cargo de Fiscal General Adjunto.
LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO	Eliminar el contenido de las normas que aluden a los cargos de Fiscal Adjunto y Dirección General de Fiscalía e incorporar los cargos de Vice-fiscal General Central y Vice-fiscal General Regional, estableciéndose que, en ausencia del Fiscal General, será sustituido por el Vice-Fiscal General Central. Se sugiere, además, que los cargos de Vice-Fiscal sean ocupados por Fiscales de Carrera, pues la razón de la creación de los citados cargos obedece a razones de orden técnico y operativo.

Evaluación del Ministerio Público de la República de Honduras

LEY MINISTERIO PÚBLICO	DEL	En el artículo 18, párrafo 1, eliminar la referencia del cargo de Fiscal General Adjunto, además, reformar el tercer párrafo para que exprese: "A falta del Vice Fiscal Central será sustituido por el Vice Fiscal Regional". Eliminar la referencia al cargo de Fiscal General Adjunto en los siguientes artículos: 19, 20, 21, 22, 23, 25, 77, 78 y 83. Derogar el contenido del artículo 81. Reformar el contenido del artículo 61, último párrafo, eliminándose la referencia a los cargos de Fiscal General Adjunto y Director General de la Fiscalía, para que exprese: "... En los casos de excusas o recusaciones del Fiscal General será sustituido por el Vice Fiscal Central". Además, derogar el contenido del Capítulo II de la Dirección de Fiscalía.
LEY MINISTERIO PÚBLICO	DEL	Crear un procedimiento de investigación y sanción disciplinaria que cumpla con la normativa constitucional. Crear un tribunal administrativo de sanción y conferir a la Supervisión Nacional la facultad para investigar y presentar casos. Ambos organismos deberían tener autonomía.
LEY MINISTERIO PÚBLICO	DEL	Crear la Oficina de Planificación Institucional y la Auditoría de Gestión bajo la dependencia directa del Fiscal General. Incluir el fortalecimiento de la Auditoría Financiera.
LEY MINISTERIO PÚBLICO	DEL	Derogar el Capítulo V de la Dirección de Medicina Legal, e incorporar su contenido a la Ley del Poder Judicial, adecuándolo en las funciones y organización del citado Poder. También se recomienda darle el nombre de "Instituto Científico del Delito".
LEY MINISTERIO PÚBLICO	DEL	Crear la figura del Fiscal Especial Designado y mecanismos legales para que el fiscal impugne órdenes ilegales. Incluir la creación de las siguientes dependencias: Consejo Ministerial, Instituto del Ministerio Público y Dirección General Jurídica.
CÓDIGO PENAL		Sugerimos la derogación del apartado de "Faltas". Deberá realizarse un análisis normativo para elegir aquellas faltas que puedan ser consideradas meras infracciones administrativas y describirlas en la Ley de Policía y Conveniencia Social. Igualmente revisar el Código Penal para eliminar todos aquellos delitos que no afectan bienes jurídicos importantes.
CÓDIGO PROCESAL CIVIL		Deberá analizarse la posibilidad de trasladar la protección de derechos civiles y constitucionales – hoy a cargo del Ministerio Público – a otras Instituciones del Estado, por ejemplo, los indicados en el Título IV del Código Procesal Civil y que, actualmente, son competencia de la Fiscalía Especial de lo Civil.

Asunto: Resumen del análisis realizado por los consultores internacionales a las propuestas elaboradas por la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública.

Expositores: Miguel Ontiveros (México), Henry Campos (El Salvador), Guillermo Ramírez (Costa Rica)

Lugar: Salón de Conferencias del IUDPAS

Fecha: 07 de Marzo 2013

Invita. Alianza Por la Paz y la Justicia

La alianza por la paz y la justicia solicito a los consultores internacionales un análisis de las propuestas presentadas por la comisión de reforma de la seguridad pública para socializar las recomendaciones realizadas por los consultores se convocó a una exposición de las mismas y plantearon las siguientes observaciones.

Introducción

Al inicio de la reunión el coordinador de la alianza Josué murillo expreso a los asistentes que la APJ pidió el análisis a los consultores porque existen ciertos puntos que no están muy claros en las propuestas y como los comisionados de la comisión de reforma han expresado que los productos entregados no son productos acabados se pueden reformar.

Exposiciones

Miguel Ontiveros se refirió a las propuestas de la reforma constitucional en la cual expresa que el análisis que ellos realizaron es con el propósito de enriquecer las propuestas.

Observaciones

Miguel Ontiveros Reformas Constitucionales

1. La comisión debió de haberle dado un mayor sustento a las reformas constitucionales en la exposición de motivos debido y se debe manejar y conocer muy bien el concepto jurídico es ahí donde se debe dejar explicito lo que se debe de realizar.

2. La comisión debe saber si las propuestas cumplen los preceptos internacionales (debemos recordar que si se apega a la normativa nacional podría darse el caso que una ley internacional les revoque todo lo expresado en el contexto nacional)
3. No observaron el tema del derecho comparado
4. Todas las reformas presentadas debe dárseles un sustento legal bajo el contexto y perspectiva de Derechos Humanos.
5. Falta fortalecer las reformas con referencias e instrumentos internacionales
6. La exposición de motivos no está clara y debe repotenciarse
7. las reformas constitucionales son claves y debe de observarse el artículo 12 de la nueva ley de policía
8. debe de observarse el artículo 14 (no debemos cuestionar mucho al policía a lo largo de la ley se presume que el policía es delincuente y lo somete a muchos procesos)

Solo quiero dejar claro, no se trata de echar abajo las reformas se trata de enriquecerlas, repotenciarlas concluyo diciendo Miguel Ontiveros.

Observaciones

Guillermo Hernández
Ministerio Público

Siguiendo la misma línea de Miguel Ontiveros Guillermo Hernández expreso que ellos solo tratan de enriquecer las propuestas aportar ideas solamente, la exposición fue corta y muy concreta en 4 aspectos:

1. No es correcto que el ministerio público vigile los bienes del estado para ello existen otras instituciones dedicadas solo a cuidar los bienes del estado
2. Creación de una policía técnica dentro del ministerio público
3. El problema de la investigación es tener dos policías una para delitos menores y otra para delitos mayores entonces se podría dar el fenómeno que un delito menor al momento de ser investigado se convierta en delito mayor y requiera que se traslade a la otra policía y ello tiene un atraso dentro de los procesos. Mi sugerencia es que debe de ser una UNICA POLICIA DE INVESTIGACION.

4. Parece excesivo llevar investigaciones patrimoniales de un imputado hasta los abuelos (refiriéndose al tema de la policía)

Observaciones

1. De los tres expositores el que más hablo fue Ontiveros en torno a las reformas constitucionales
2. Henry campos del salvador se limitó solo a escuchar y su participación fue muy limitada
3. Los tres expositores coincidieron que la CRSPH se enfocó mucho más en la ley de policía
4. Los tres expositores coincidieron en que las reformas presentadas deberían de socializarse mucho más
5. Hicieron énfasis en decir que no están criticando solo enriqueciendo

Observación general

- El evento conto con muy poca afluencia de personal al inicio del evento estaban presentes 18 personas y concluyo con 20 de las cuales 6 eran empleados de la APJ.
- la abogada Celenia Alfaro asistente de Omar Rivera del grupo de sociedad civil (GSC), crítico la labor de la CRSPH, las críticas en mencion se basaban en que los comisionados nunca invitaron a las organizaciones de sociedad civil a participar en las mesas de trabajo.