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 laborar 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 despedido. De ellos, el Consejo de Personal reporta que entre 2004 y 2012 se sancionaron con despedido 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 acudirse 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

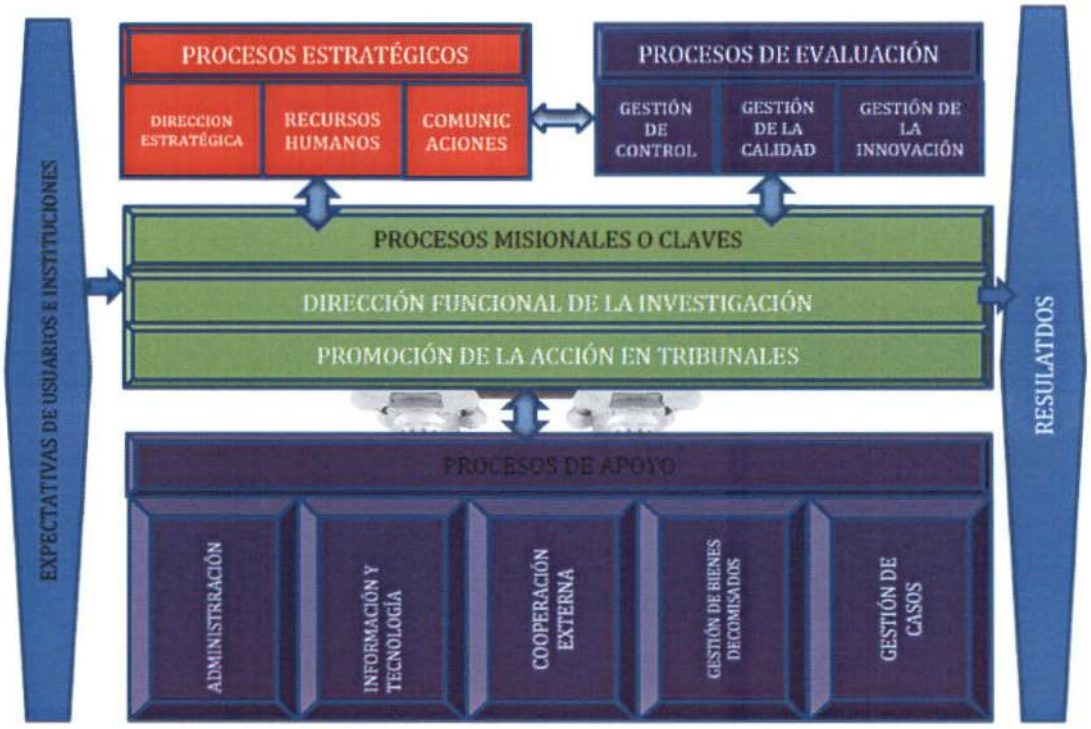
a la dirección funcional. Así mismo, formular la Misión, Visión y Valores con la participación de todos los miembros; crear la Oficina de Planificación Institucional dependiente directamente de los titulares y tener entre sus miembros a fiscales que conozcan las realidades en los diferentes eslabones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



Resumen

- *Definir claramente una política de persecución penal que pueda delimitar claramente los delitos que debe conocer la FECC.*

- *Errónea interpretación de la FECC para investigar los delitos de enriquecimiento ilícito.*

- *Se debe de mejorar los procedimientos de la Unidad de Recepción de Denuncias del Ministerio Público para ejecutar un proceso de filtro y depuración de casos que ingresan a la FECC.*

.

- *Debe de elaborarse un Reglamento de Organización y Competencias de la FECC.*

- *Debe de ejercerse mayor supervisión acerca del trabajo de la FECC, relacionada con calidad, celeridad, objetividad, legalidad, eficiencia y probidad.*

- *Se requieren llevar capacitaciones periódicas sobre temas de técnicas de investigación y sobre delitos de corrupción.*

- *Reformas al Código Procesal Penal para establecer plazos fatales de investigación y formalización de casos ante las autoridades competentes.*

- *La FECC debe de contar con una policía que les apoye en las investigaciones de campo.*

- *Debe de mejorarse las capacidades de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Bancos y Seguros a efectos de que dicha Unidad realice análisis financiero y pueda a través de un informe financiero llegar a conclusiones.*

- *Mayor coordinación con otras instituciones vinculadas con los temas de corrupción de los funcionarios públicos.*

- *Se debe de concluir con la investigación financiera de Cooperativas y Financieras para concluir con la información patrimonial.*

- *Se identifican viajes realizados por el señor Salgado a Estados Unidos, Panamá, Brasil, Marruecos.*

- *Durante algunos viajes realizó altos consumos con tarjetas de crédito.*

- *No existe en el expediente laboral del señor Salgado, evidencia de autorización para la realización de dichos viajes.*

- *Los sujetos investigados no registran bienes muebles de alto valor.*

- *El señor Salgado presenta un incremento en sus ingresos, durante el primer trimestre del 2011, el cual asciende a asciende a Lps. 326,891.84, es decir unos USD$17,300.00.*

- *La señora Martínez, presenta un incremento en sus ingresos, durante el primer trimestre del 2011, el cual asciende Lps.80,000.00 lo que equivale a unos USD$4,200.00*

- *La señora Coello presenta un incremento en sus ingresos, durante el primer trimestre del 2011, el cual asciende a Lps.100,000.00, unos USD$5,000.00,*

- *Tanto Salgado, Martínez, y Cruz adquirieron casa nueva, durante el primer trimestre del 2012, lo cual demuestra una mejoría en la confianza económica de cada uno de ellos.*

- *Las casas fueron compradas por medio de créditos bancarios.*

- *El crédito hipotecario a nombre de Mayra Jessenia Moreno Guillén, esposa del señor Gelmer Cruz, el cual ha sido pagado en poco más del 40% en tan solo 6 meses de otorgado.*

- *La señora Martínez y el señor Cruz, presentan niveles muy bajos de liquidez durante los años 2010 a 2012.*

- *El análisis de liquidez no incluye los gastos personales de manutención, colegiatura y demás.*

- *No se logró observar un flujo importante de capitales que sugiera un crecimiento patrimonial desproporcionado en ninguno de los individuos.*

- *A pesar de que se logró obtener información vital para la investigación, el alcance material como temporal de las investigaciones no permite obtener mayor profundidad de las transacciones analizadas.*

- *No se cuentan con bases de datos centralizadas e indexadas por número de identificación, lo que limita la identificación de bienes a nombre de los sujetos investigados, en distintas zonas del país.*

- *Se logra determinar que no existe una adecuada cultura de investigación financiera, lo que podría limitar el avance de los casos.*

- *Se recomienda ampliar la presente investigación patrimonial, por medio de las instancias investigativas competentes, con mayor alcance a la información y documentación pertinente para la determinación de nuevos hallazgos.*

- *Existe la posibilidad de que existan flujos de capitales, movilizados en efectivo o en poder y administración de terceras personas no identificadas, basados en las denuncias recibidas por el Equipo Evaluador.*

- *Se debe ampliar la investigación a instancias internacionales por medio del Grupo Egmont.*