



## **Informe de monitoreo**

### **Diagnóstico ágil sobre el régimen disciplinario del Ministerio Público (MP)**

Guatemala, abril de 2018

## Tabla de contenido

I. Ámbito de competencia y funciones .....	4
1.1 Perfiles y funciones de las unidades que conforman el régimen disciplinario .....	6
1.1.1 Supervisión General .....	6
1.1.2 Junta Disciplinaria .....	9
1.1.3 Fiscal general .....	11
1.2 Sistema de integridad institucional .....	12
1.2.1 Capacitaciones.....	13
1.2.2 Sistema de incentivos .....	15
1.2.3 Complementariedad con otras unidades .....	16
II. Autonomía institucional, financiera y política .....	17
III. Recursos.....	19
IV. Procedimientos .....	23
V. Facultades y desempeño.....	31
5.1 Denuncias y resoluciones emitidas .....	31
5.2 Sanciones .....	35
5.3 Apelaciones.....	39
5.4 Control de actos de corrupción.....	42
VI. Conclusiones .....	45
VII. Recomendaciones.....	47



# Diagnóstico ágil sobre el régimen disciplinario del Ministerio Público

## I. Ámbito de competencia y funciones

Esta categoría está destinada a determinar qué tipo de actos realiza cada una de las unidades del régimen disciplinario del Ministerio Público (MP) y el tipo de controles que lleva a cabo. Esto incluye: el ámbito de competencia, en materia disciplinaria, tipo de irregularidades que cada unidad puede controlar y tipo de normas que definen las distintas unidades y las sanciones (internacionales, penales, administrativas, de ética profesional), así como las funciones de las unidades que integran el régimen.

El objetivo es determinar el ámbito de competencia de cada unidad y el grado de comprensión de sus integrantes sobre sus posibilidades y límites de actuación, así como el conocimiento y claridad en las distintas fuentes de sus funciones.

El Ministerio Público atravesó recientemente una reforma normativa que ha abordado puntos clave en cuanto al tema de sistemas ético-disciplinarios en la institución. Las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público incorporadas por el decreto 18-2016, que entraron en vigor en abril de 2016, tenían la finalidad, entre otros, de mejorar la regulación y condiciones de la carrera fiscal, así como todo lo relativo al desempeño institucional que incluye la evaluación del desempeño y el régimen disciplinario. La motivación que dio origen a las reformas es la promoción de un debido proceso, que respete y garantice los derechos humanos, porque antes no existía en esa dimensión<sup>1</sup>. Además, entre las motivaciones también se encuentra sanear a la institución y darle independencia, porque no se puede luchar contra el crimen y la corrupción, si la institución está dañada a lo interno<sup>2</sup>.

Actualmente la institución cuenta con un marco normativo novedoso y actualizado en estos temas; sin embargo, ello también provoca el riesgo que conlleva determinar cómo se van a implementar para que funcionen adecuadamente.

El Ministerio Público cuenta con varias políticas que tienen como finalidad mejorar la prestación del servicio y que la institución pueda alcanzar los objetivos para los que fue creada. Entre ellas el Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019, la Política de Persecución Penal Democrática, la Política de Atención a Víctimas, la Política de Acceso de los Pueblos Indígenas al Ministerio Público, entre otras<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada a Mayra Véliz secretaria general del Ministerio Público el 12 de enero de 2018.

<sup>2</sup> Entrevista a Rootman Pérez secretario de política criminal del Ministerio Público realizada el 15 de diciembre de 2017.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

El agente fiscal Edgar Morales<sup>4</sup> comenta que antes de las reformas el Consejo del Ministerio Público era percibido por los trabajadores como un ente que se constituía en defensa de los derechos del trabajador. Sin embargo, tenía el inconveniente de que había muchos procesos estancados, por lo que lo que era más dificultoso poder aplicar una sanción a los malos colaboradores con comportamientos inadecuados. Morales comparte que, al momento de las reformas, los trabajadores tenían la sensación de quedar desprotegidos, pero se han dado cuenta que han contribuido a la agilización de los procesos y a la depuración del personal.

Helder Alberto Ardón, Supervisor General<sup>5</sup>, resalta que uno de los puntos sobresalientes de la reforma es que crea tres tipos de procedimientos disciplinarios, uno para el área fiscal, otro para el área administrativa y otro para funcionarios de alta jerarquía, lo cual marca una diferencia importante respecto a la normativa anterior.

Aunque no deviene de las reformas de 2016, porque data de 2015, una de las fortalezas en las modificaciones que se han realizado a nivel institucional, es la creación de la Fiscalía de Asuntos Internos en 2015, para conocer casos de la comisión de ilícitos por parte de colaboradores del MP, entre ellos la corrupción. Esto también es reconocido por personeros de la sociedad civil, como el experto Oswaldo Samayoa<sup>6</sup> del Centro de Estudios de Guatemala. No obstante, que fue creada antes, en 2016 se incorporó a la Ley Orgánica<sup>7</sup> del MP.

Samayoa señala que otra de las fortalezas es haber removido el derecho de antejuicio a los auxiliares fiscales, porque de esa manera cualquier comportamiento antiético podrá ser llevado con celeridad a procedimiento disciplinario o penal, según el caso.

Helder Ardón describe que utilizan cinco documentos normativos que les ayudan en la tipificación de faltas. Estas normas son complementarias, según lo que indica el supervisor general: la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, el Código de Trabajo, el Reglamento Interior de Trabajo y el Código de Ética. Agrega que hay faltas que están tipificadas de manera distinta en estos instrumentos normativos, de modo que la Junta Disciplinaria aplica la que tiene una sanción más leve en aplicación del principio pro-operario. Además, agrega que hay conductas que no están reguladas, por lo que se dificulta su sanción. Al respecto, cabe indicar que es necesario respetar el principio de legalidad y verificar el cumplimiento de la jerarquía normativa.

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada a Edgar Morales, agente fiscal de la Fiscalía contra el Delito de Extorsión el 12 de diciembre de 2017.

<sup>5</sup> Entrevista realizada a Helder Alberto Ardón Villavicencio, supervisor general del Ministerio Público el 13 de diciembre de 2017.

<sup>6</sup> Entrevista a Oswaldo Samayoa, consultor del Centro de Estudios de Guatemala (CEG) realizada el 15 de diciembre de 2017.

<sup>7</sup> Congreso de la República. Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94. Artículo 30, numeral 19.

## 1.1 Perfiles y funciones de las unidades que conforman el régimen disciplinario

### 1.1.1 Supervisión General

El artículo 65 de la Ley Orgánica del MP, crea la Supervisión General a la que le corresponde investigar la comisión de hechos constitutivos de faltas y, en su caso, formular la imputación que corresponda. Debe recolectar las pruebas de cargo y de descargo necesarias para fundar el requerimiento conclusivo de la investigación. Puede solicitar informes, peritajes, documentos y recibir declaraciones de particulares.

La Supervisión depende de la fiscal general, pero en el ejercicio de sus funciones debe actuar de forma independiente. Sin embargo, es difícil que pueda hablarse de independencia cuando el diseño institucional está construido jerárquicamente.

La Supervisión General puede iniciar investigaciones por requerimiento de la fiscal, por denuncia o de oficio. También tiene la facultad de desarrollar supervisiones generales o específicas.

El Supervisor General y los supervisores deben ser elegidos por la fiscal general de un concurso público por oposición. Para la remoción del Supervisor General, cuando ha cometido una falta, debe atenderse al procedimiento para sancionar faltas cometidas por empleados de alta jerarquía, regulado en el artículo 65 nonies.

El acuerdo 37-2004 de la fiscal general de la República y jefe del Ministerio Público contiene el Reglamento de organización y funcionamiento de la Supervisión General. Entre sus funciones establece la revisión, supervisión, observación, fiscalización e inspección de las actividades laborales del personal. Debe detectar insuficiencias técnicas de capacitación en las unidades, realizar visitas periódicas programadas, entre otros. Sin embargo, la Supervisión no cuenta con un reglamento que regule los procedimientos y criterios que deben observar en las distintas gestiones que realiza.

El artículo 65 estipula que el Supervisor General debe cumplir con las calidades establecidas en el artículo 43 de la Ley Orgánica y los supervisores con las calidades del artículo 28 de la misma norma.

A continuación, se presenta un resumen de la naturaleza del puesto y del perfil de supervisor general, supervisores y supervisores auxiliares.

## Supervisor General

**Naturaleza del puesto:** Trabajo profesional que consiste en planificar, organizar, coordinar y dirigir las actividades de supervisión que se realicen respecto de la investigación de hechos constitutivos de faltas administrativas cometidas por personal de la institución, y en su caso formular la imputación correspondiente, así como realizar supervisiones generales y específicas para revisar el trabajo de la institución.

### **Resumen del perfil:**

**Educación:** acreditar título universitario en el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario.

**Experiencia laboral:** Acreditar cinco años de ejercicio profesional, idealmente tres años de experiencia y estar en funciones como agente fiscal, fiscal de distrito, fiscal de sección o auxiliar fiscal.

**Legal:** Acreditar calidad de colegiado activo y ser guatemalteco de origen.

## Supervisor

**Naturaleza del puesto:** Trabajo profesional que consiste en realizar tareas de planificación, organización, dirección, supervisión y evaluación de actividades para verificar el cumplimiento de políticas y estrategias institucionales de naturaleza disciplinaria relacionadas con la calidad del trabajo, prestación del servicio, así como brindar asesoría en materia de competencia al Supervisor General.

### Resumen del perfil:

Educación: acreditar título universitario en el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario.

Experiencia laboral: Acreditar tres años de ejercicio profesional, idealmente tres años de experiencia y estar en funciones como agente fiscal, fiscal de distrito, fiscal de sección o auxiliar fiscal.

Legal: Acreditar calidad de colegiado activo y ser guatemalteco de origen.

## Auxiliar de supervisor

**Naturaleza del puesto:** Trabajo profesional que consiste en realizar actividades de apoyo para la supervisión de dependencias del Ministerio Público.

### Resumen del perfil:

Educación: acreditar título universitario en el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario.

Experiencia laboral: Acreditar tres años de ejercicio profesional, idealmente tres años de experiencia y estar en funciones como agente fiscal, fiscal de distrito, fiscal de sección o auxiliar fiscal.

Legal: Acreditar calidad de colegiado activo y ser guatemalteco de origen.

Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2117. Guatemala, enero 2018.

Helder Ardón, supervisor general, indica que según el Manual de Clasificación de Puestos y Salarios del Ministerio Público requiere que los auxiliares de supervisor cuenten con experiencia en investigación administrativa, sin embargo, todos provienen del área fiscal. Opina que lo que sí sería importante es que no haya una división entre supervisores y auxiliares de supervisión, porque todos salen al campo y hacen investigación. Ejemplificó que, en el Organismo Judicial, todos son considerados supervisores. En el caso del Ministerio Público, indicó que se han dividido el trabajo, los auxiliares realizan la investigación y los supervisores los actos conclusivos. Pero a su consideración, todos deberían ser considerados como supervisores.



### 1.1.2 Junta Disciplinaria

Según el artículo 64 de la Ley Orgánica del MP las Juntas Disciplinarias tienen a su cargo conocer e imponer sanciones por la comisión de faltas leves, graves y muy graves. Tiene competencia sobre fiscales regionales, fiscales de distrito, fiscales de distrito adjunto, fiscales de sección, fiscales de sección adjunto, agentes fiscales, fiscales para asuntos especiales, auxiliares fiscales, oficiales de fiscalía y personal de la Dirección de Investigaciones Criminalísticas.

Las juntas son de carácter permanente y se integran por tres miembros titulares y tres miembros suplentes, designados por la fiscal general por concurso público de oposición. La ley acota que al menos un integrante titular y un suplente deben tener experiencia de tres años y estar en funciones como agentes fiscales, fiscales de distrito, fiscales de sección o auxiliares fiscales.

La ley no establece dependencia de la Junta Disciplinaria en la estructura de la institución, sin embargo, el Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Disciplinarias, acuerdo 44-2016 del fiscal general y jefe del Ministerio Público, sí determina que depende jerárquicamente del despacho de la fiscal. Cuando se inicie procedimiento disciplinario en contra de uno de los integrantes de la Junta estos deben ser sustituidos por el suplente respectivo.

Según el artículo 8 del acuerdo 44-2016, la Junta tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Conocer, tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios, imponiendo las sanciones correspondientes de acuerdo con la Ley Orgánica del Ministerio Público.
- En el cumplimiento de la función anterior, las juntas tendrán reuniones obligatorias, para deliberar y decidir los asuntos de su competencia.
- Programar y reprogramar las audiencias orales en cumplimiento de los plazos y procedimientos establecidos en la ley hasta por el período improrrogable de quince días.
- Revisar el requerimiento del denunciado y el denunciante cuando fueren rechazados medios de prueba propuestos por la Supervisión General, debiendo resolver lo pertinente en un plazo máximo de dos días.
- Atender el nombramiento que el fiscal general de la República y jefe del Ministerio Público formule relacionado con el diligenciamiento de prueba que establece el artículo 65 nonies de la ley.
- Remitir a la Unidad de Evaluación del desempeño la información relativa a sanciones firmes.
- Recabar los informes que sean necesarios para el diligenciamiento de los procedimientos disciplinarios, cuando corresponda.
- Elaborar el plan operativo anual de la Junta Disciplinaria y los reportes mensuales de seguimiento y remitirlo a la dependencia correspondiente, entre otras.

A continuación, se presenta un resumen del perfil que debe cumplirse para ser miembro de la Junta Disciplinaria.

### Presidente de la Junta Disciplinaria

**Naturaleza del puesto:** puesto profesional encargado de coordinar, supervisar, evaluar, conocer y en su caso imponer las sanciones por faltas leves, graves, muy graves, cometidas por el personal del área fiscal y Dirección de Investigaciones Criminalística.

#### Resumen del perfil:

Educación: acreditar título universitario en el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario.

Experiencia laboral: Acreditar cinco años de ejercicio profesional, idealmente tres años de experiencia y estar en funciones como agente fiscal, fiscal de distrito, fiscal de sección o auxiliar fiscal.

Legal: Acreditar calidad de colegiado activo.

Otros: No tener sanciones vigentes impuestas por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios y del órgano disciplinario del Ministerio Público o de otro órgano disciplinario de otra institución en donde se haya desempeñado. No haber sido condenado por la comisión de delitos dolosos.

### Vocal de la Junta Disciplinaria

**Naturaleza del puesto:** puesto profesional, que junto al presidente de la las Juntas Disciplinarias debe evaluar, conocer y en su caso imponer las sanciones por faltas leves, graves o muy graves, cometidas por el personal del área fiscal y Dirección de Investigaciones Criminalísticas.

#### Resumen del perfil:

Educación: acreditar título universitario en el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario.

Experiencia laboral: Acreditar cinco años de ejercicio profesional, idealmente tres años de experiencia y estar en funciones como agente fiscal, fiscal de distrito, fiscal de sección o auxiliar fiscal.

Legal: Acreditar calidad de colegiado activo.

Otros: No tener sanciones vigentes impuestas por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios y del órgano disciplinario del Ministerio Público o de otro órgano disciplinario de otra institución en donde se haya desempeñado. No haber sido condenado por la comisión de delitos dolosos.

Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2117. Guatemala, enero 2018.

Conviene resaltar que el perfil de los integrantes de la Junta Disciplinaria contiene un elemento importante referido a la ausencia de sanciones vigentes por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados, del órgano disciplinario del Ministerio Público de otro órgano donde se haya desempeñado. Todos estos aspectos están relacionados con la determinación del perfil ético de la persona y están ausentes en los perfiles de la supervisión general. Sin embargo, considerando la naturaleza de estos órganos, debería ser un elemento fundamental tomar en cuenta criterios objetivos que puedan ofrecer alguna luz sobre la calidad ética de los funcionarios que se van a elegir.

En general, puede señalarse como falencias en los perfiles, que no se haga referencia a la experiencia en materia administrativa-laboral con que deben contar los integrantes de estos órganos. Además, cabe resaltar que, aunque las reformas a la Ley Orgánica del MP entraron en vigor en abril de 2016, la Junta Disciplinaria inició sus operaciones varios meses después. Por lo cual, tiene la desventaja de esta acumulación de trabajo de varios meses.

Derivado de esta situación, ha sido necesario que la Junta coordine con la Supervisión General la manera de gestionar estos expedientes. Han tenido que acordar el envío mensual de cierta cantidad de expedientes, para subsanar la acumulación de procesos. Por otro lado, de las entrevistas realizadas pudo identificarse que otro de los obstáculos que se identifican es que en la práctica se percibe una relación de jerarquía entre la Junta y la Supervisión, lo cual no debería darse, pues cada órgano tiene a cargo distintas facultades, de gran relevancia, pero que no implican grado ni subordinación.

Mayra Véliz, secretaria general del Ministerio Público, describió que entre los mecanismos de coordinación que se han creado están las mesas de trabajo periódicas entre la Junta y la Supervisión. En estas encuentran un espacio útil para intercambiar experiencias y opiniones y para determinar el manejo de los expedientes anteriores. Cuando los integrantes de la Junta Disciplinaria iniciaron operaciones realizaron una visita de trabajo a la Junta de Disciplina Judicial y a la Supervisión General de del Organismo Judicial, con el objeto de aprender de la experiencia de estos órganos.

### 1.1.3 Fiscal general

El artículo 65 sexies indica que contra las apelaciones de la Junta Disciplinaria solo cabe el recurso de apelación ante la fiscal general. El recurso puede interponerse por Supervisión General, el denunciante o el sancionado dentro de los tres días siguientes de haber sido notificada la resolución. La fiscal general deberá resolver en quince días.

La ley establece que la fiscal deberá resolver fundamentadamente ratificando, revocando o modificando la resolución. Cuando el recurso sea interpuesto exclusivamente por el sancionado, no podrá imponer sanciones más graves.

Es positivo que la fiscal general no tenga que resolver este tipo de recursos en primera instancia, sino hasta en apelación. Sin embargo, idealmente, debería existir otro órgano que pudiera estar a cargo de estas funciones.

## 1.2 Sistema de integridad institucional

Aunque el Ministerio Público no cuenta con un sistema de integridad institucional específico, construido o concebido a nivel macro, sí cuentan con disposiciones y mecanismos propios de un sistema de este tipo, como incentivos, capacitaciones sobre ética, código de ética, entre otros.

Como en la mayoría de las instituciones, varios de los actores señalan como falencia que el código de ética del MP no es muy difundido, por lo tanto, no es conocido por muchos colaboradores y no tiene operatividad práctica. Sin embargo, resaltan que hay distintas capacitaciones en temas éticos y en general se resalta la necesidad de que los funcionarios y empleados públicos, especialmente del Ministerio Público, actúen en respeto a la probidad que se requiere de ellos.

Rootman Pérez secretario de política criminal indica que la construcción de un sistema de integridad institucional es fundamental para el MP de acuerdo con su Plan Estratégico 2015-2019.

Oswaldo Samayoa, consultor del Centro de Estudios de Guatemala (CEG), indica que, en la integridad institucional, que involucra sistemas de consecuencias, debe tenerse claro que la persona que comete una falta debe ser sometida a un proceso de rehabilitación. La sanción, no es el único elemento que debe contemplarse, los procesos formativos deben ir de la mano, para aquellas personas que cometan faltas administrativas. Agrega que los códigos de ética de las instituciones deben estar adecuados al mandato legal de la institución, porque las obligaciones éticas institucionales son diferentes a las de ética profesional, aunque se complementen.

Gabriela Contreras<sup>8</sup> identifica como una de las debilidades de los sistemas de integridad institucional que no son identificados como prioritarios por parte de las autoridades, sino como accesorios, por lo que no se les da la prioridad debida.

En este sentido, las falencias que señalan los expertos son vicios del sistema de justicia en general. La carga de trabajo y la materia en la que se enfoca cada fiscalía o colaborador, son reconocidos como relevantes, por obvias razones, sin embargo, un sistema de integridad implica que la institución reconozca que no puede cumplir con su cometido sin que realice una autodepuración. Rootman Pérez, concuerda en este punto, como ya fue mencionado, aclara que una de las motivaciones de las reformas a la Ley Orgánica del MP, es promover el saneamiento de la institución, que ha mostrado puertas abiertas para mejorar y fortalecer su institucionalidad.

---

<sup>8</sup> Entrevista a Gabriela Contreras experta de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) realizada el 15 de diciembre de 2017.

Entre los elementos de un sistema de integridad institucional, a continuación, se abordarán los procesos formativos y el sistema de incentivos, sin que estos impliquen el agotamiento del tema.

### 1.2.1 Capacitaciones

El agente fiscal Edgar Morales afirma que en el MP hay un proceso permanente de capacitación, a través de la UNICAP, sobre todo en temas relacionados con el quehacer de las fiscalías y que también reciben capacitaciones apoyadas por organizaciones internacionales. En la percepción de los fiscales, la integridad institucional se ha promovido a través de capacitaciones que concientizan al personal sobre distintos temas, entre ellos el trato a la víctima, que es la principal usuaria de los servicios que presta el MP.

La UNICAP informó que ha impartido o promovido las siguientes capacitaciones en materia de ética o relativas al conocimiento del régimen disciplinario del MP:

**Tabla 1.  
Capacitaciones en materia de integridad institucional impartidas a personal del  
Ministerio Público durante 2016 y 2017**

<b>Denominación</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Grupo objetivo</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>
Inducción al personal de la Junta Disciplinaria	Diez días hábiles	Personal de la Junta Disciplinaria	UNICAP	2016
La ética de la y el auxiliar fiscal	Un día presencial y diez horas virtuales	Auxiliares fiscales		2016
La ética de la y el agente fiscal	Un día presencial y cinco horas virtuales	Agentes fiscales		2016
La ética de la y el fiscal distrital y de sección	Dos días presenciales y diez horas virtuales	Fiscales distritales y de sección		2016
La ética de la y el agente fiscal	Dos días presenciales y diez horas virtuales	Agentes fiscales		2016
Ética y derechos humanos	2 días presenciales	Personal de la Fiscalía Municipal de Ixcán, Quiché	Cobán Alta Verapaz	
Cursos de socialización de las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio	Trece cursos virtuales de	Personal fiscal, técnico y administrativo	Virtual	Julio a diciembre 2016

Público, decreto 18-2016.	diez horas cada uno			
Programa de inducción al Ministerio Público	Cuatro eventos	Personal técnico de investigaciones criminalísticas	UNICAP	2017
Programa de inducción al Ministerio Público y al puesto de trabajo	Diez eventos	Personal fiscal		2017
Curso de inducción	---	Personal administrativo		2017
Curso de inducción al puesto de trabajo	Un evento	Personal administrativo que conformará el equipo de trabajo de la Coordinadora Nacional y fiscales regionales		
Curso de inducción y actualización para la Unidad de Secuestros	Un evento	Personal fiscal		

Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2121. Guatemala, enero 2018.

Los expertos Oswaldo Samayoa y Gabriela Contreras opinan que la inclusión de temas éticos en las capacitaciones de las instituciones del sector justicia no están institucionalizados, dependen del director de turno y son muy variables. Helder Ardón, supervisor general, opina que los miembros de la Supervisión deberían ser incluidos como docentes en este tipo de cursos, realizando las coordinaciones pertinentes, ya que son los que más conocen la temática relativa al sistema de consecuencias. Relató que en una ocasión se dieron a la tarea de llevar a cabo talleres en las fiscalías, con todo el personal integrado, y resalta que dichos eventos tuvieron resultados positivos pues son las áreas que menos incidencia de faltas administrativas reportan.

Aunque no es su función específica, se concuerda con la necesidad de involucrar a la Supervisión en estos procesos formativos, sobre todo en la planificación de las capacitaciones y de los contenidos y, en su caso, en la impartición de cursos, cuando sea pertinente y posible.

A pesar de los esfuerzos que ha hecho la institución en materia formativa, el fortalecimiento de la UNICAP aún sigue siendo un reto, aunque cada vez se dan más pasos para alcanzarlo.

Mayra Véliz da cuenta que desde julio de 2014 se inició un proceso de reingeniería de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, sin embargo, este aún no ha finalizado. Indica que se está preparando el acuerdo que institucionaliza el modelo educativo, ya están listas la malla fiscal y técnica. Aún está en construcción la malla administrativa. Según Véliz deben reorganizarse todos los perfiles de puestos y dictarse los reglamentos necesarios. También tienen previsto un componente de fortalecimiento de infraestructura, con ayuda de organismos internacionales.

Entre las debilidades que identifica en este sentido está que el personal administrativo no cuenta con las capacitaciones suficientes, en comparación con el área fiscal. Es fundamental que las capacitaciones se planifiquen con la antelación necesaria y tomando en cuenta las especiales necesidades de la institución. El tema ético debe quedar institucionalizado, así como todo lo relativo al sistema de consecuencias con el que está relacionado.

### 1.2.2 Sistema de incentivos

Gabriela Contreras, de CICIG, opina que es fundamental la creación de un sistema de incentivos a lo interno de las instituciones, pero este debe estar planificado y diseñado cuidadosamente, ya que, de lo contrario, puede convertirse en un sistema para privilegiar arbitrariamente a ciertas personas o puede ser percibido como tal y desincentivar al resto de colaboradores.

Oswaldo Samayoa opina que los incentivos en las instituciones del sector justicia no deben basarse en estipendios, sino en capacitaciones, posibilidades de ascensos y otros aspectos que contribuyan a fortalecer al personal, ya que la institución no genera lucro, como en el caso de una empresa.

El Ministerio Público cuentan con algunos incentivos especialmente para el área fiscal. Los más identificados por los actores son:

- Se da un reconocimiento por los años de servicio a cada trabajador que consiste en un pin dorado o plateado y un diploma.
- El premio a la excelencia donde se califica el trabajo de los integrantes de fiscalía y se da un incentivo monetario que consiste en un bono por productividad y un diploma.
- Cursos y becas a nivel internacional.

Mayra Véliz indica que también se han dado premios por litigio en dos ocasiones. En cuanto a las becas relata que tienen un reglamento de becas y cuentan con convenios para becas de corta y larga duración. Se premia al mejor litigante o al mejor profesional. Enfatizó que la fiscal general también ha hecho nombramientos en reconocimiento al mérito. Nombró a tres fiscales de carrera como fiscales distritales, por la excelencia en su trabajo. En la creación de nuevas plazas tratan de tomar en cuenta primordialmente a los colaboradores, a manera de ascensos, en reconocimiento a su trabajo.

Rootman Pérez describe que el premio a la excelencia se les entrega a las fiscalías que han logrado hacer algún impacto positivo en favor de la justicia, por ejemplo,

condenas de personas responsables; pero también se premia la utilización de salidas alternas al proceso, en aquellos que así lo amerita, para descongestionar el sistema. La fiscalía que resulta seleccionada es sometida a una revisión de casos por muestreo donde se confronta la información del sistema electrónico con los expedientes físicos. Se realiza todos los meses, se premia a la mejor fiscalía distrital, municipal y de sección.

Helder Ardón por su parte, indica que no hay incentivos para el área administrativa, por lo que sería importante crearlos para promover la excelencia en el trabajo.

En este sentido puede evidenciarse que las autoridades han tenido la voluntad política de premiar a los buenos colaboradores, a través de una revisión exhaustiva de su trabajo, lo cual es loable. Sin embargo, sería importante que los incentivos se concibieran como parte de un sistema y respondieran a una planeación programática.

Además, es fundamental, que todo el personal de la institución sea incluido en este tipo de sistema y que se cree algún tipo de aliciente para aquellos que desempeñan cargos en el marco del régimen disciplinario.

### 1.2.3 Complementariedad con otras unidades

El licenciado Edgar Morales percibe que hay una coordinación adecuada entre las distintas unidades del Ministerio Público. Para poder ascender en la carrera fiscal, se necesita no haber sido sancionado por la Junta Disciplinaria. Además, incluso la Unidad de Recursos Humanos solicita un informe sobre la calificación de las mesas de trabajo. El artículo 64 bis inciso 2, indica que una de las atribuciones de la Junta Disciplinaria es remitir la información relativa a sanciones firmes a la Unidad de Evaluación del Desempeño con el objeto de que sean consideradas como parte de la evaluación de los fiscales. El artículo 81 ter, numeral 3 indica que la evaluación comprenderá la evaluación disciplinaria que comprende las sanciones firmes emitidas por la Junta Disciplinaria.

Otro de los puntos es que la unidad de enlace de cada fiscalía lleva un control de la actividad fiscal y de la estadística presentada por los fiscales. Rootman Pérez indica que la Unidad de Evaluación del Desempeño coordina con la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, ya que cuando encuentra que alguna persona es sobresaliente en algún tema se le promueve para ser docente en capacitaciones a lo interno o externamente. La Unidad de Evaluación del Desempeño también asiste a las audiencias, aleatoriamente, y cuando identifica falencias remite un informe al UNICAP para que cree un curso para todas las personas que entren en esa categoría y necesiten mejorar ciertos aspectos.

Rootman Pérez añade que es importante que el sistema de carrera tenga un componente transversal en la parte ética. El artículo 63 de la Ley Orgánica ordena que se impida el ascenso en la carrera y la limitación de acceder a becas, dentro y fuera del país, como a optar a otros cargos dentro de la institución, a aquellos trabajadores que sean sancionados por una falta grave o tres faltas leves.



Para los ascensos, traslados y permutas debería tomarse en cuenta todo un catálogo que también refleje un sistema ético. Sin embargo, el secretario de política criminal, lamenta que, en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, aprobado en 2012, se encuentre determinado que los resultados de la evaluación del desempeño no pueden ser utilizados en perjuicio del trabajador. Opina que este punto hace mucho daño a la institución, porque sí se han identificado malos trabajadores, que han sido enviados a capacitación, se han aplicado las medidas correctivas correspondientes y aun así persisten en su comportamiento, el MP no podría prescindir de sus servicios y más bien constituirían una carga para la institución.

Gabriela Contreras opina que los valores de un sistema de integridad deben ser absorbidos por un sistema de carrera, ya que estos deben funcionar coordinadamente en todo momento. Agrega que es importante que haya comunicación entre las distintas instituciones del sector justicia para que aquellas personas que cometen faltas graves o delitos no vayan de una institución a otra.

En general de las entrevistas realizadas a actores claves se percibe que existe un trabajo de coordinación entre distintas unidades y dependencias, sin embargo, aún es incipiente la conformación de los canales y los mecanismos, para que el sistema funciones integralmente, sobre todo teniendo como eje transversal la ética.

## II. Autonomía institucional, financiera y política

Esta categoría tiene como fin dar cuenta de los grados en los cuales las unidades deciden por sí mismas el modo de cumplir con sus funciones y el grado en el cual están sujetas a las decisiones de otras autoridades. La autonomía institucional refiere a lo que explícitamente forma parte del diseño institucional. La autonomía financiera refiere al grado y al modo en el cual los ingresos y la realización de gastos están sujetos a la decisión de instancias externas. La autonomía política está vinculada a la ejecución de las funciones de control de modo independiente, sin sujetarse a incentivos o coerciones de actores externos.

En este sentido se tomaron en cuenta factores como: el tipo y ubicación en la escala jerárquica de norma por la que fue creada cada unidad, modo de designación de titulares de cada unidad, relación jerárquica, apelación de resoluciones, asignación y aprobación de presupuesto y facultades de investigación y sanción, así como la visión y percepción sobre la independencia de su unidad, entre otros. Esto con el objetivo de evaluar el nivel de autonomía para llevar a cabo las funciones de cada unidad, la legitimidad de otras autoridades para modificar las decisiones de cada unidad, el condicionamiento de los recursos de las distintas unidades, la posibilidad de evidenciar o formular la hipótesis de la existencia de influencias de facto en las decisiones de las unidades.

En cuanto a la autonomía institucional, Edgar Morales considera que se ha trabajado adecuadamente porque las personas que integran la Junta Disciplinaria están en otras instalaciones, alejadas de personal fiscal y asuntos administrativos.

Opina que deben ser parte de la estructura del MP, porque eso le da la confianza a los trabajadores que van a ser juzgados de que las personas que van a tener a cargo sus casos conocen la realidad de la institución y la labor que realizan. Añade que otra de las ventajas con que cuentan es que son nombrados en un reglón presupuestario, en una plaza específica, no transitoria.

Al respecto, el artículo 64 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94 del Congreso de la República, determina que las Juntas Disciplinarias son permanentes y que se integran por tres miembros titulares y tres suplentes. Aunque la ley no lo menciona, el reglamento 44-2016 indica que las juntas son dependientes jerárquicamente del fiscal general, por lo que desde la normativa se está delimitando el carácter concentrado y jerárquico del sistema.

La ley no hace un pronunciamiento muy explícito respecto a la remoción de los miembros de las juntas, sólo indica que en caso de que se inicie procedimiento disciplinario contra un integrante de la Junta este deberá ser sustituido por el suplente.

A nivel financiero no puede hablarse de autonomía para los órganos que integran el régimen disciplinario del MP, ya que dependen del presupuesto asignado a la institución, como parte de esta. Todos los años, cada dependencia pasa su proyección de presupuesto, para que se tome en cuenta, pero es dependiente. Sin embargo, los integrantes de la Junta Disciplinaria<sup>9</sup> indicaron que no tienen dependencia directa y que por lo tanto desempeñan su trabajo de forma objetiva, transparente e independiente además aseveraron que jamás han recibido instrucciones o presiones.

Rootman Pérez explicó que el diseño del sistema fue la mejor opción que se encontró para promover la independencia del régimen disciplinario. Si bien es cierto, la última decisión la toma el fiscal general de turno, ahora existe un procedimiento más expedito que antes. Para el MP ya no era posible seguir manteniendo los embudos que generaba el Consejo.

Mayra Véliz indicó que es complicado implementar garantías de autonomía para estos entes en dependencias del sector justicia, sin embargo, considera que la existencia de plazas con procedimientos específicos de destitución, así como de un reglamento que los regule, son garantías para su protección. No obstante, aclara que, con el cambio de autoridades, el mejor control es la auditoría social.

De las entrevistas realizadas a los funcionarios, puede derivarse que el tema de la autonomía de los órganos que conforman el régimen disciplinario del MP se percibe como utópico, por el tipo de entidad, es comprendido únicamente como la ausencia de presiones de parte de las autoridades de turno, sin embargo, no se valora su dimensión institucional, financiera y política, como mecanismos objetivos

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada a los integrantes titulares de la Junta Disciplinaria: Karen Elizabeth Leonardo Marroquín, presidenta y los vocales Rocío Yesenia Reyna Pérez y Darcin Torres Uluan el 20 de diciembre de 2017.

para proteger la independencia de estos órganos, más allá de la voluntad política de la autoridad de turno.

Una de las bondades del diseño del régimen es que exista una Junta Disciplinaria encargada del conocimiento y resolución de los casos y una Supervisión General que realiza la investigación. Sin embargo, las resoluciones de la Junta son conocidas en apelación por el fiscal general, por lo que es el funcionario que tiene la última palabra. Además, las mismas normas establecen la dependencia jerárquica tanto de la Supervisión General como de la Junta Disciplinaria y no cuentan con independencia ni financiera, ni para la selección de su personal.

A pesar de esos retos, el Ministerio Público ha hecho esfuerzos encomiables por mejorar su sistema ético disciplinario y es importante que se continúe en la evaluación de los procesos, para fortalecer la institucionalidad.

### III. Recursos

Bajo esta categoría, pueden observarse rubros tales como recursos tecnológicos, de información, edilicios, así como los relativos a la división de funciones y a la profesionalización de la tarea. Con esto se pretende determinar la disponibilidad de recursos básicos para el desarrollo de las funciones, la disponibilidad de recurso humano capacitado para cumplir las funciones asignadas y la idoneidad de la estructura organizacional.

Se les preguntó a los distintos actores sobre las calidades que deben cumplir las personas que integran el régimen disciplinario y las distintas unidades que están encargadas de promover y controlar la integridad institucional. Edgar Morales se refirió a que los trabajadores han expresado su descontento respecto a que muchas de las personas que integraban la Unidad de Evaluación del Desempeño, no tienen experiencia en litigio. Una de las áreas que más se evalúa es la del litigio, por lo tanto, consideran que las personas que los evalúan deben conocer sobre la labor de litigio que se realiza en el Ministerio Público. Sin embargo, acota, que se les ha escuchado y poco a poco se han ido incluyendo litigantes a lo interno de estas unidades.

El siguiente es el presupuesto asignado por departamento y por actividad (procedimientos disciplinarios)

**Tabla 2.**  
**Presupuesto asignado a la Supervisión General y a la Junta Disciplinaria y presupuesto destinado a procedimientos disciplinarios**

Unidad/actividad	Año	Asignado	Modificado	Ejecución
Supervisión General	2015	Q 9,068,930.00	Q624,161.58	99.90%
	2016	Q300,609,295.00	-Q202,737,846	86.80%
Servicios de dirección y coordinación	2017	Q302,725,882.00	-Q163,707,973.45	57.21%
	2018	Q67,545,114.00	---	---

Procedimientos Disciplinarios	2015	Q2,223,289.00	-Q170,157.55	99.51%
	2016	0.00	Q1,456,756.04	96.86%
	2017	Q2,228,905.00	Q1,301,838.25	94.46%
	2018	Q2,910,319.00	---	---

Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2117. Guatemala, enero 2018.

Como puede leerse en la tabla, en los años 2015 y una buena parte del 2016 el presupuesto se designaba específicamente a la Supervisión General. Mientras que a partir de las reformas se creó el rubro de servicios de dirección y coordinación que también incluye a la Junta Disciplinaria. Puede notarse que hay varias modificaciones al presupuesto asignado, tanto para incrementar como para disminuirlo.

En 2015 se reportó un porcentaje de ejecución presupuestaria alto tanto para la Supervisión General como para la actividad de procedimientos disciplinarios, sin embargo, este disminuyó en 2016 y drásticamente en 2017, especialmente en el rubro de servicios de dirección y coordinación, probablemente por los cambios institucionales que se estaban dando.

Sin embargo, estas modificaciones presupuestarias y la disminución de lo asignado permiten notar la dependencia de estos órganos, ya que la institución puede disponer del presupuesto según sus necesidades.

En cuanto a los recursos humanos, la Junta Disciplinaria cuenta con un total de once personas, incluyendo a los integrantes titulares. El salario más alto oscila en veinte mil quetzales, que corresponde al presidente de la Junta.

**Tabla 3.**  
**Personal Junta Disciplinaria del Ministerio Público**

Cargo	Número	Salario
Presidente JD	1	Q20,887.64
Vocales JD	2	Q18,731.42
Secretario	1	Q11,144.72
Auxiliar fiscal	3	Q8,281.73
Notificador	2	Q4,320.43
Oficinista III	1	Q4,320.43
Conductor de vehículos	1	Q4,159.78

Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2117. Guatemala, enero 2018.

Los integrantes de la Junta Disciplinaria que fueron entrevistados consideran que el personal con que cuentan es suficiente para la realización de su trabajo. Sin embargo, esta afirmación no es congruente con el trabajo acumulado, en los meses en que no estuvo en operaciones, además de que sólo existe una Junta a nivel República y los demás actores identifican una cantidad de trabajo exuberante.

Si se realiza una comparación de los salarios de los integrantes de la Junta Disciplinaria respecto al Supervisor General, se advierte que los vocales ganan un poco menos que la supervisión, mientras que el que ocupa el cargo de presidente detenta un salario más alto. Si bien estas determinaciones pueden obedecer a distintas reflexiones, las diferencias salariales pueden ser un indicador, a menos a nivel de percepción, de la jerarquía o la mayor importancia de un puesto sobre otro.

En las entrevistas se dio cuenta de que hay una falta de comprensión de la igualdad en que deben operar los funcionarios que ocupan estos cargos, porque están en una relación de complementariedad, no de jerarquía.

**Tabla 4.**  
**Personal Supervisión General del Ministerio Público**

<b>Cargo</b>	<b>Número</b>	<b>Salario</b>
Supervisor General	1	Q18,989.15
Supervisores	7	Q16,569.15
Auxiliar de supervisión	26	Q11,144.72
Auxiliar de supervisión II	1	
Asistente de supervisión	6	Q8,281.73
Asistente ejecutivo I	1	Q6,240.70
Oficinista III	4	Q4,320.43
Conductor de vehículos	5	Q4,159.78

Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2117. Guatemala, enero 2018.

De los auxiliares de supervisión diecinueve son personal permanente (011) y siete son personal temporal por contrato (022). De los asistentes de supervisión uno es personal permanente y cinco son personal por contrato. Dos oficinistas son personal permanente y dos, personal por contrato. En el caso de los conductores uno es personal permanente y cuatro son personal por contrato.

El Supervisor General indicó que cuentan con cincuenta y una personas a nivel República divididos en cuatro sedes regionales, tal como lo muestra la tabla. Cada sede regional está conformada por un supervisor, tres auxiliares de supervisión, un oficinista y un piloto. Indica que con las reformas se les ha complicado mucho contratar personal, porque debe hacerse a través de procesos de oposición. Relató que el año pasado tenían seis plazas, pero sólo una se ocupó porque las personas que ganaron los procesos de oposición no querían trasladarse a sedes regionales distintas a la metropolitana. Describió que en la sede de occidente se les complica mucho realizar su trabajo porque son áreas muy extensas. Mientras se dan estos problemas las sedes siguen en espera del personal.

Ardón indica que otra de las desventajas es que sólo cuentan con un vehículo por cada sede regional, por lo que se les obstaculiza darles medios de movilidad a todos los auxiliares fiscales.

Por otro lado, en la sede central en Guatemala, está instituida una unidad que se encarga de ser un filtro, para depurar las denuncias espurias, pero esta unidad no existe en las otras sedes regionales, sólo en la metropolitana, por lo que sería importante crearlas. La división en sedes regionales con que cuenta la Supervisión aún no responde a la regionalización del Ministerio Público.

El acuerdo 37-2004 del Fiscal General de la República que contiene el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Supervisión General del Ministerio Público, permitió que se dotara a la Supervisión con más personal, ya que este reglamento describe el ámbito de competencia de la supervisión, así como su integración y funciones. Sin embargo, no se ha dotado a la Supervisión de más personal, a partir de las reformas a la Ley Orgánica del MP. Antes de las reformas no había plazos específicos para la investigación que está a cargo de la Supervisión, mientras que con las nuevas reformas se establecen plazos que pueden ser prorrogables, pero de naturaleza no perentoria, por lo que sería importante dotar a la Supervisión de más personal, especialmente en las sedes regionales. Además, es fundamental que esta dependencia vaya adaptando su estructura a la organización territorial del Ministerio Público<sup>10</sup>.

Mayra Véliz indicó que las autoridades son conscientes de que la Supervisión General necesita ser fortalecida, por lo que le encargaron al Supervisor General un estudio de planificación para la regionalización de la Supervisión, de conformidad con la regionalización del Ministerio Público, para que todo vaya en una misma línea. El plan de la Fiscal General es poder crear más juntas disciplinarias, que también respondan a la regionalización, de acuerdo con el fenómeno criminal, sin embargo, debido al cambio de autoridades no saben si será posible dejarlo finiquitado.

Oswaldo Samayoa opina que debe darse paulatinamente la desconcentración, para lograr que estos sistemas lleguen a todos los rincones del país.

Como sucede en la mayoría de las instituciones públicas, la desconcentración del servicio presenta inconvenientes importantes, porque hay complicaciones en dotar a todas las sedes de los recursos humanos y materiales para que funcionen adecuadamente. En este sentido, la supervisión y control del personal, sobre todo en cuanto a la comisión de faltas, presenta retos importantes ya que para lograrlo es necesario contar con un número de supervisores que permitan cubrir el área y hacer las visitas necesarias. Con los procesos formativos necesarios y el equipo básico, como vehículos para la movilización.

Otro de los retos de la descentralización o la regionalización, es poder dotar de independencia a las distintas unidades, ya que no basta sólo crearlas, sino dotarlas de procedimientos ágiles, no burocráticos, y de autonomía en ciertas áreas, para que funcione debidamente como un servicio desconcentrado. Por lo que la desconcentración de los servicios debe contar con procesos de selección de

---

<sup>10</sup> Fiscal General de la República y jefe del Ministerio Público. Acuerdo 134-2017 que establece el Reglamento para la Regionalización Territorial y Sedes de los Fiscales Regionales. Artículo 3.

personal de alto nivel, para que las máximas autoridades puedan depositar su confianza en el funcionario que dirigirá una región.

#### IV. Procedimientos

La información obtenida permitirá una descripción sinóptica de los procedimientos y flujo de trabajo. Para esto se tomaron en cuenta las etapas de los procedimientos administrativos, la duración estipulada para cada etapa, el tipo de decisión que toma cada unidad, los recursos de impugnación de las decisiones y el desempeño, así como la percepción de la utilidad e idoneidad de estos procedimientos.

Entre las fortalezas que se han identificado en los procedimientos disciplinarios, a la luz de las reformas a la Ley Orgánica, están, especialmente en cuanto al área fiscal: la existencia de un procedimiento ágil, con garantías para las partes, plazos establecidos y mecanismos funcionales. Como debilidades, el agente fiscal Edgar Morales señala que el plazo de dos días que le otorga la ley para presentar pruebas de descargo es muy corto porque en ocasiones se necesitan certificaciones y se vuelve complejo incorporarlas. Además, agrega que debe fortalecerse a la Supervisión para que se constituya en un verdadero filtro y así pueda disminuirse la carga de trabajo de la Junta Disciplinaria, promoviendo la desestimación de los casos que no sean procedentes, desde el inicio del proceso.

Helder Ardón, Supervisor General, indica que entre las debilidades de los procedimientos que incorpora las nuevas reformas está que debe fortalecerse el área administrativa, ya que, aunque el área fiscal, sea la parte medular del MP, las unidades administrativas deben fortalecerse proporcionalmente, porque son importantes para el trabajo de la institución. Ejemplifica que cuando él ingresó al MP, había alrededor de dos mil trabajadores, mientras que en la actualidad son siete mil y mientras más trabajadores hay más faltas se cometen, por lo cual requieren de más personal para responder a la incidencia de faltas. Otra de las debilidades que identifica es la falta de reglamentación de ciertos aspectos, porque esto favorece la discrecionalidad en la aplicación de criterios.

Morales opina que los ciudadanos que presentan denuncias son incluidos adecuadamente en el proceso, sin embargo, muchas veces ya no se presentan a la audiencia ante la Junta Disciplinaria porque su queja se debe al descontento con la resolución judicial, no a la comisión de una verdadera falta. Helder Ardón afirma que todo ciudadano que interpone una denuncia tiene derecho a conocer el avance del proceso, sin embargo, cuando se cierra la investigación, no se le puede informar a la persona, sino hasta que se le notifiquen los actos conclusivos y esto a veces genera molestias. Otro de los problemas que identifica es que una vez notificado al denunciado y al denunciante el acto conclusivo se le debe remitir a la Junta Disciplinaria y esto ha creado un embudo porque la Junta entró a funcionar con varios meses después de retraso, por lo que la carga de trabajo que tienen es muy grande y sería importante la implementación de las demás juntas.

Elvyn Díaz<sup>11</sup>, director del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, opina que el Ministerio Público ha establecido una estrategia de difusión y comunicación clara sobre la política de transparencia. Sin embargo, acota que el procedimiento disciplinario no es muy claro para los ciudadanos, no se les informa de las acciones a tomar, ni se les notifica cuál va a ser el seguimiento de la investigación. Resalta que tampoco se conoce cómo se evalúa a los fiscales.

Díaz describe que los puntos de presentación de denuncia no son tan claros para la población, deberían implementarse ventanillas, para que sea de más fácil acceso. Además, deben facilitarse mecanismos reales para que personas de grupos en situación de vulnerabilidad puedan acceder a estos mecanismos.

Como se verá en los diagramas de procedimientos, las denuncias pueden ser presentadas en cualquier dependencia del MP, sin embargo, esa amplitud muchas veces genera confusión, si no hay una adecuada campaña de difusión. Además, debe recordarse que las técnicas de comunicación deben variar tomando en cuenta las especiales necesidades de muchos grupos en condición de vulnerabilidad.

Oswaldo Samayoa, hablando del sector justicia en general, considera que los canales de denuncia no se conocen, que hay poca credibilidad en las instituciones, por lo cual, esto puede frenar a las personas en su intento por presentar una queja. Además, se viola el principio de oficiosidad porque esperan que la persona lleve todos los medios de investigación para continuar con el caso. Otra mala práctica que ha identificado es el corporativismo, "proteger al compañero". Gabriela Contreras agrega que estas situaciones empeoran en el interior de la República.

En otro punto, el Supervisor General, resalta que fue positiva la creación de las Juntas Disciplinarias, porque constituyen un filtro más dentro del proceso. Otro de los puntos sobresalientes de la reforma es que crea tres tipos de procedimientos disciplinarios, uno para el área fiscal, otro para el área administrativa y otro para funcionarios de alta jerarquía, lo cual marca una diferencia importante respecto a la normativa anterior.

Sin embargo, el supervisor general, opina que el procedimiento quedó muy corto en el área administrativa. Le da intervención a la Supervisión General en el diligenciamiento de la prueba, más no en la generación de una investigación previa. Por lo que, en su opinión, la fase investigativa es muy limitada.

Resalta que, aunque los procedimientos disciplinarios son parte de la materia administrativa laboral, en este caso se construyeron respetando las garantías de todas las partes, por lo que guardan similitud con los procesos judiciales en su estructura. Pero en su contenido debe respetarse su naturaleza administrativa y laboral.

---

<sup>11</sup> Entrevista realizada a Elvyn Díaz, director del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, realizada el 19 de diciembre de 2017.



El Supervisor General también considera que los plazos establecidos son muy cortos, porque en la práctica las investigaciones requieren más tiempo, según su opinión, dos meses serían razonables. Ya que esto contribuiría a que se puedan examinar y desestimar más casos en Supervisión, para no cargar más a las Juntas Disciplinarias. Cuando hacen la solicitud de prórroga a la Junta esta debe responder en veinticuatro horas y ese tiempo queda en suspenso, porque no se puede hacer ninguna diligencia. Opina que los casos que son sobreesidos no deberían pasarse a la Junta, sino solamente aquellos en que hay falta leve o investigación por imputación de faltas graves o muy graves, que es en lo único que hay audiencia.

Respecto al procedimiento para funcionarios de alta jerarquía, el Supervisor General señala que es muy novedoso y que en la ley sólo quedó regulado en el artículo 65 nonies, por lo que no se desarrolla con toda plenitud. En este caso la Supervisión y la Junta Disciplinaria elaboran un informe detallado de los antecedentes, pero debe entenderse que no pueden hacer ninguna diligencia investigativa, sólo recopilar más no producir. Lo novedoso es que estos procedimientos están directamente a cargo de la fiscal general, a través del Departamento de Procedimientos Disciplinarios.

Los integrantes de la Junta Disciplinaria señalan que entre las fortalezas del nuevo procedimiento disciplinario están que es un proceso garante que respeta los derechos de las partes, se incluye al ciudadano, que también puede proponer pruebas, por lo que se cumple con un procedimiento oral, con intermediación y contradicción.

Rootman Pérez señaló que una de las bondades de la reforma a la Ley Orgánica del MP fue agilizar los procedimientos y establecer plazos. Ya que antes de la reforma había un embudo de procesos, de personas que estaban destituidas, pero que por no estar firme su resolución seguían ocupando una plaza de trabajo, lo cual era muy grave y dañino para el MP y su misión. Una de las debilidades que identifica es que, debido a la falta de cultura de denuncia, muchas veces las quejas se presentan cuando la falta ya ha prescrito y esto les impide actuar para investigar y aplicar la sanción debida.

En general, puede concluirse que todos los actores coinciden en que la reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público incorporó muchos elementos novedosos que vinieron a fortalecer el procedimiento disciplinario.

Entre las fortalezas está la existencia de procedimientos específicos para el área fiscal, administrativa y para empleado de alta jerarquía. La división de las funciones de investigación y conocimiento, entre la Supervisión General y la Junta Disciplinaria. También resalta un proceso garantista, que respeta principios en favor de los derechos de las partes y la inclusión de la víctima en el proceso.

No obstante, a pesar del poco tiempo que lleva la reforma, ya se identifican algunos vacíos. En el caso del área administrativa e procedimiento es muy parco y puede ser demasiado amplio en las facultades que le otorga al superior jerárquico,

por lo que estas podrían ser utilizadas indebidamente como una forma de presión. Algunos plazos resultan cortos, especialmente el plazo en el que la Supervisión General debe decidir si desestima el caso o lo eleva a la Junta Disciplinaria. Esta puede ser una razón del por qué una gran cantidad de casos que van a la Junta Disciplinaria son desestimados, porque los filtros no se cumplen adecuadamente por la falta de tiempo.

El plazo de la investigación es razonable a nivel teórico normativo, no obstante, puede ser necesario que para darle cumplimiento a cabalidad y lograr una investigación de calidad, se requiera más personal. Otro de los vacíos es la falta de regulación de un plazo para la presentación de actos conclusivos, que debió establecerse de manera amplia, pero no dejarse sin regulación.

A continuación, se presentan los diagramas que contienen un esquema de los procedimientos disciplinarios que se siguen contra el área fiscal, administrativa y contra empleados de alta jerarquía. Conviene acotar que si la Supervisión General advierte que se trata de un delito debe remitirlo a la Oficina de Atención Permanente, para que lo traslade a donde corresponde. En este caso el trabajador quedará suspendido si se dicta auto de procesamiento en su contra<sup>12</sup>, hasta que se dicte la resolución que ponga fin.

---

<sup>12</sup> Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94. Artículo 65 ter.



**Diagrama 1.**  
**Procedimiento disciplinario para la carrera fiscal**

**ACTOS INICIALES**

- Denuncia escrita o verbal presentada por particulares, funcionarios o empleados públicos.
- Comunicación de los superiores jerárquicos.
- Hallazgos de los supervisores.

Art. 65 bis, LOMP

- La denuncia puede presentarse ante cualquier dependencia de la institución, que deberá enviarla a la SG en un plazo máximo de **2 días**.

- En caso del superior jerárquico, debe levantar acta y enviarla a SG en **2 días**.

Art. 65 bis, LOMP

**PRIMERA DECISIÓN**

El SG en los **2 días** de recibida la denuncia deberá:

- Desestimar, si no hay falta
- Remitir la denuncia a JD si es falta leve
- Iniciar investigación – indicios falta grave o muy grave

Artículo 65 ter, LOMP

**INCOMPARECENCIA**

- De la víctima o denunciante no interrumpirá el proceso.
- Si hay causa justificada, se suspende la audiencia y se vuelve a señalar, para el denunciado y el supervisor.
- Si NO hay causa justificada, continua sin el denunciado y se remite a la SG para que se inicien los trámites, en el caso del supervisor.

Art. 65 sexies

Podrá pedirse la suspensión del denunciado hasta por **30 días** por indicios de comisión de falta muy grave y cumplimiento de los supuestos del artículo 65 ter.

Investigación por faltas graves y muy graves: **hasta 1 mes**.

Solicitud de prórroga: **máximo 15 días**.

Art. 65 quater, LOMP

El denunciado y denunciante pueden proponer medios de prueba a la SG. En caso de negativa pueden acudir a la JD que resolverá en **2 días, máximo**.

Art. 65 quater, LOMP

**AUDIENCIA ORAL Y RESOLUCIÓN**

La JD convocará a una audiencia oral en los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud. Terminada la audiencia la JD analizará todo lo actuado y dictará resolución.

Art. 65 sexies, LOMP

**ACTOS CONCLUSIVOS**

Finalizada la investigación la SG presenta actos conclusivos ante la JD:

- El sobreseimiento
- La imputación de cargos

Deberá ser notificado al denunciado y denunciante.

Art. 65 quinquies, LOMP

**ACTOS CONCLUSIVOS**

Finalizada la investigación la SG presenta actos conclusivos ante la JD:

- El sobreseimiento
- La imputación de cargos

Deberá ser notificado al denunciado y denunciante.

Art. 65 quinquies, LOMP

### APELACIÓN

Contra las resoluciones de la JD cabe el recurso de apelación ante la FG. Puede interponerlo la SG, el denunciante o sancionado, dentro de **3 días** de notificada la resolución. El FG resolverá en **15 días**.

Art. 65 sexies, LOMP

Las sanciones se ejecutarán cuando se encuentre firme la resolución. La autoridad que dicte la última resolución deberá oficialarla a recursos humanos para que la haga efectiva.

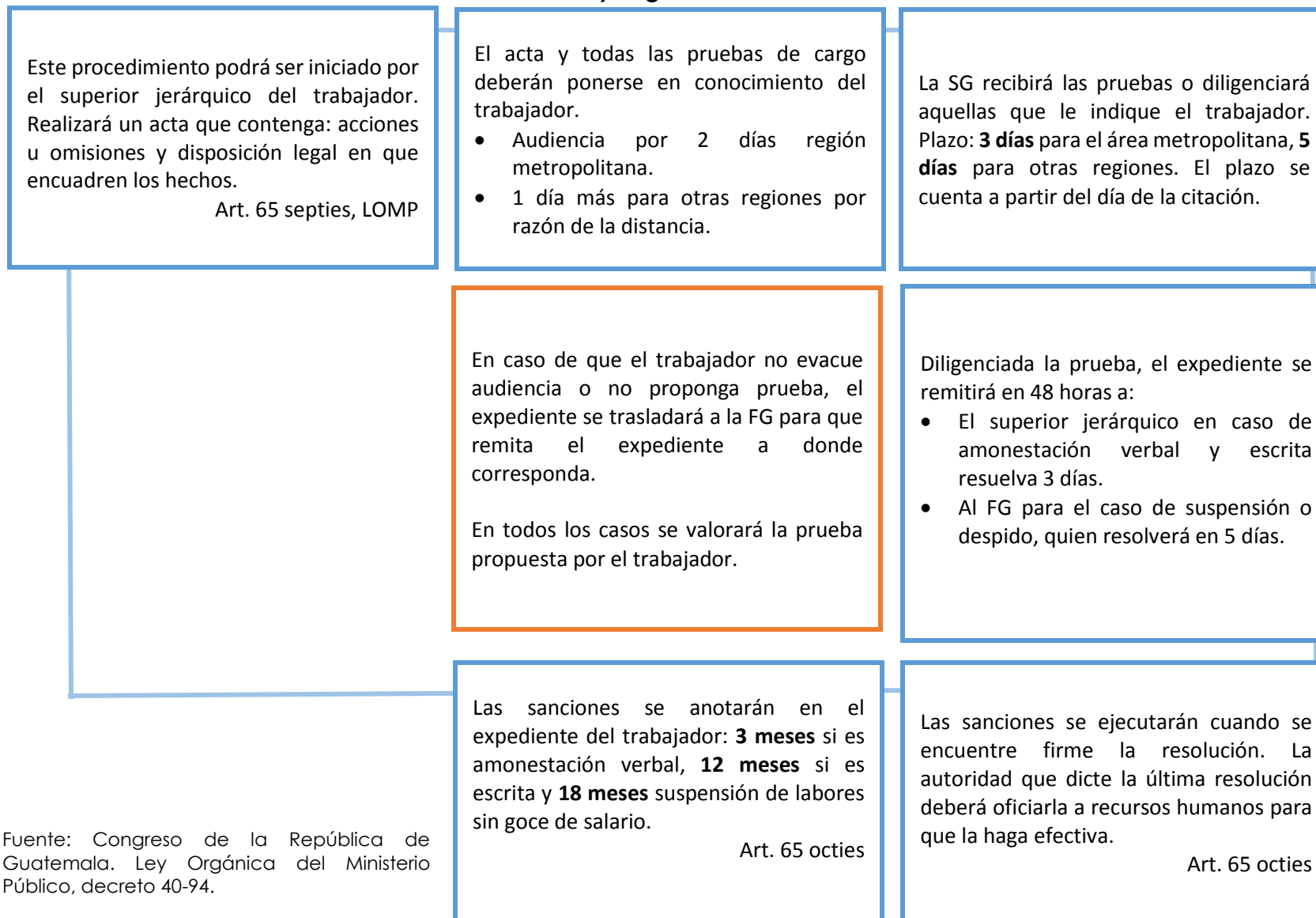
Art. 65 octies

Las sanciones se anotarán en el expediente del trabajador: **3 meses** si es amonestación verbal, **12 meses** si es escrita y **18 meses** suspensión de labores sin goce de salario.

Art. 65 octies

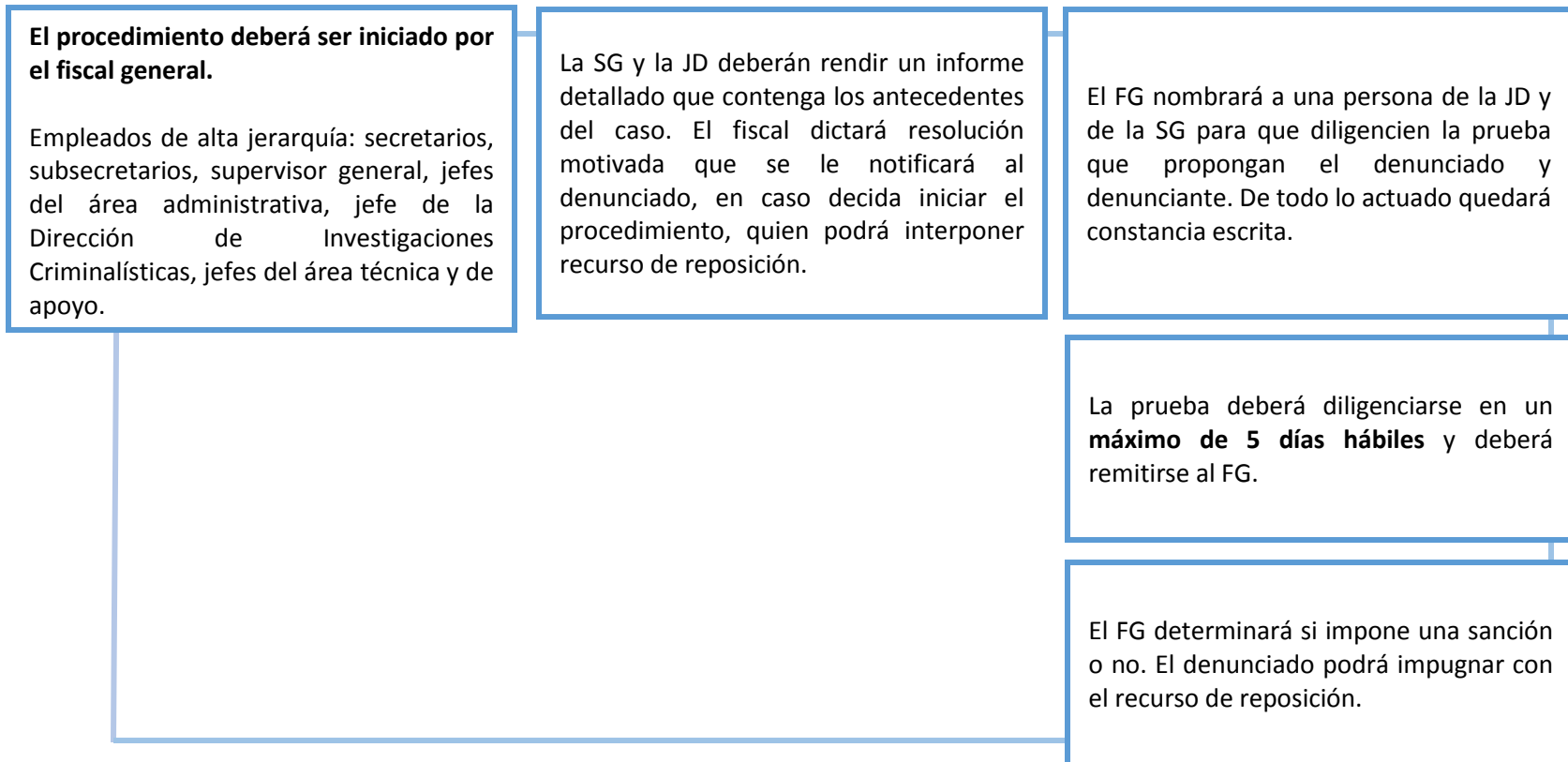
Fuente: Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94.

**Diagrama 2.**  
**Procedimiento disciplinario para el área administrativa técnica y de apoyo**  
**artículo 65 sexies Ley Orgánica del Ministerio Público**



Fuente: Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94.

**Diagrama 3.**  
**Procedimiento disciplinario para sancionar a empleados de alta jerarquía**  
**artículo 65 nonies Ley Orgánica del Ministerio Público**



Fuente: Congreso de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Ministerio Público, decreto 40-94.

## V. Facultades y desempeño

Mediante esta categoría, se busca obtener información acerca de las facultades de investigación y sanción, así como su contraste con las que efectivamente ejerce cada unidad. El grado y el modo en el cual cada unidad cumple con su función dentro del régimen disciplinario. Para esto se tomaron en cuenta la existencia de metas o resultados mínimos que las unidades deban cumplir, así como el nivel de consenso o disenso sobre el desempeño de las unidades. El fin es establecer la suficiencia y efectividad de las facultades de investigación de las unidades, conductas sancionadas y sanciones impuestas.

Helder Ardón considera que la gestión de la Fiscal General también ha estado encaminada a que desde estos órganos administrativo-disciplinarios se tome en cuenta el volumen de trabajo y la carga laboral, porque se trata de ser proporcionales. Además, el objetivo de estos sistemas es impulsar la prestación de un mejor servicio y sanear a la institución.

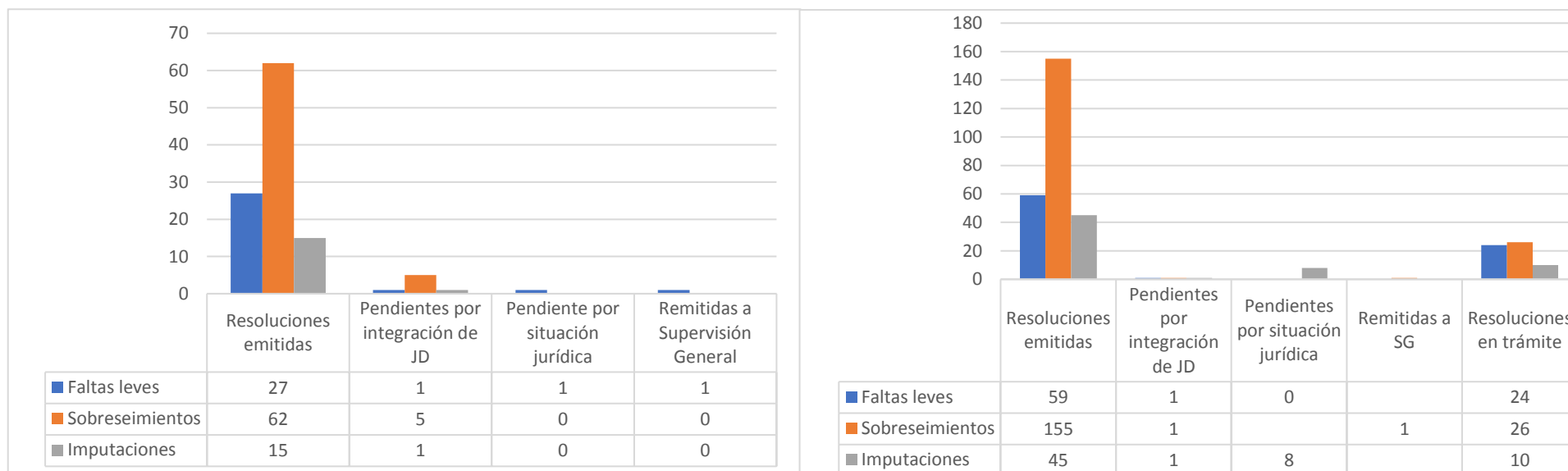
Edgar Morales acentúa que para promover la probidad de los colaboradores debe pensarse en sus condiciones, en el tiempo que le dedican a la institución y en promover su desarrollo como personas.

### 5.1 Denuncias y resoluciones emitidas

La Supervisión General reportó que ha iniciado 42 casos de oficio desde el 18 de abril de 2016, fecha en que entraron en vigor las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público. Indica que no ha presentado inhibitorias por incompetencia.

Por su parte, la Junta Disciplinaria, emitió treinta resoluciones sobre faltas leves de septiembre a diciembre de 2016. Sesenta y siete resoluciones de sobreseimiento y dieciséis relativas a imputaciones sobre faltas graves y muy graves. Por su parte, en 2017 emitió 84 resoluciones por faltas leves, 183 sobreseimientos y 64 imputaciones. A continuación, se presentan dos gráficas con el desglose de esta información, según el estado de las resoluciones. La primera gráfica corresponde a los últimos meses de 2016 y la segunda al año 2017.

**Diagrama 4.**  
**Estado de las resoluciones emitidas por la Junta Disciplinaria del MP en 2016 (septiembre a diciembre) y 2017**

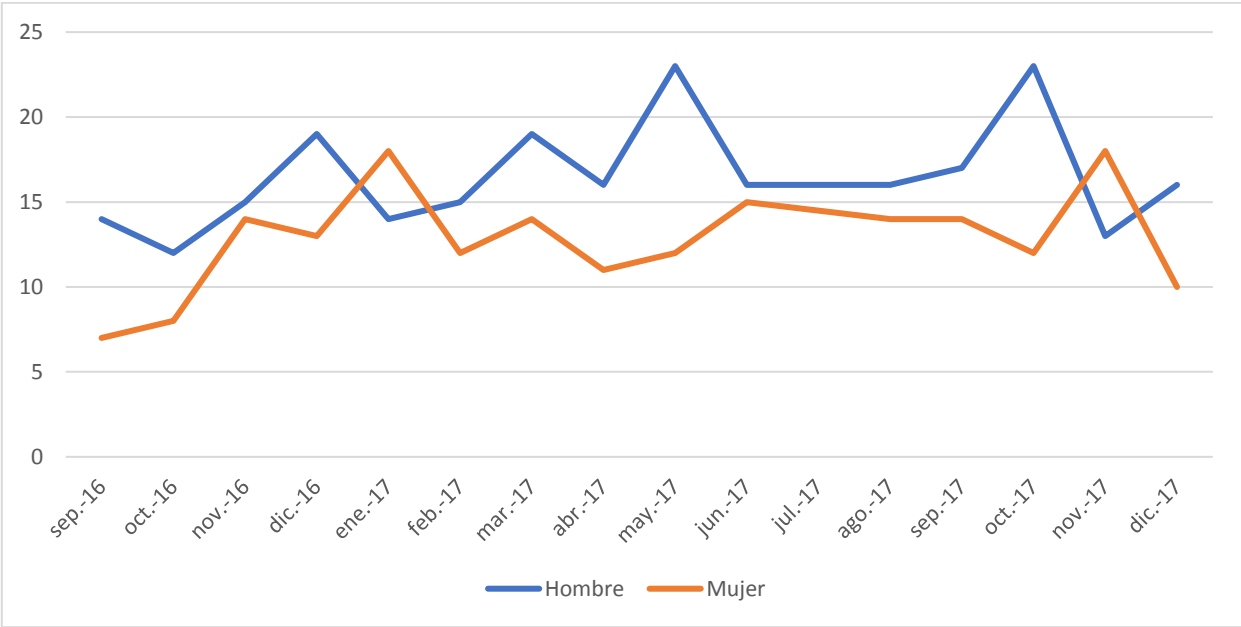


Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.



La mayoría de las denuncias fueron presentadas por hombres. Salvo en algunos meses como enero de 2017 o noviembre de ese mismo año. Esto puede deberse a la existencia de una mayor frecuencia de usuarios masculinos, pero también a la falta de acciones para promover el empoderamiento de las mujeres para poder reclamar sus derechos. La siguiente gráfica muestra la tendencia.

**Diagrama 5.  
Género de los denunciadores**

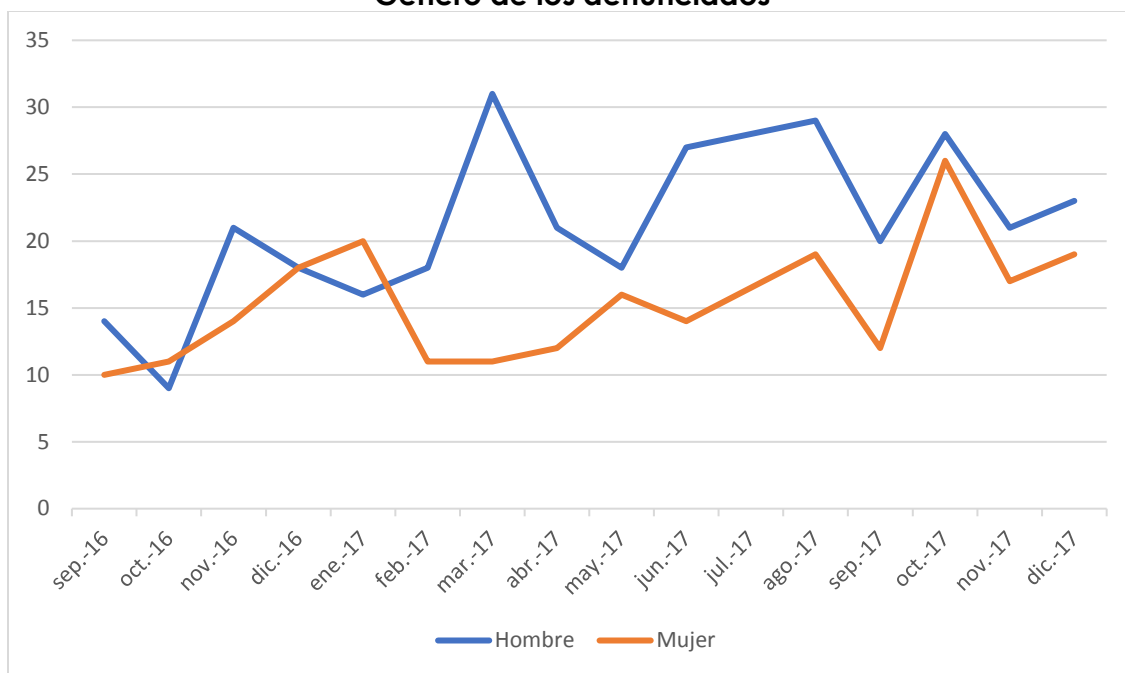


Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2514. Guatemala, marzo 2018.

La tendencia mostrada en la gráfica anterior se repite en la siguientes, sin embargo, esta vez, se presenta el género de los denunciados. Las únicas excepciones son: octubre de 2016 y es interesante notar que se repite enero de 2017, en el que el número de mujeres denunciadas supera al de los hombres.

En este caso, como puede notarse en la gráfica, la tendencia de las denuncias va al alza, con altibajos, como en cualquier fenómeno social multifactorial.

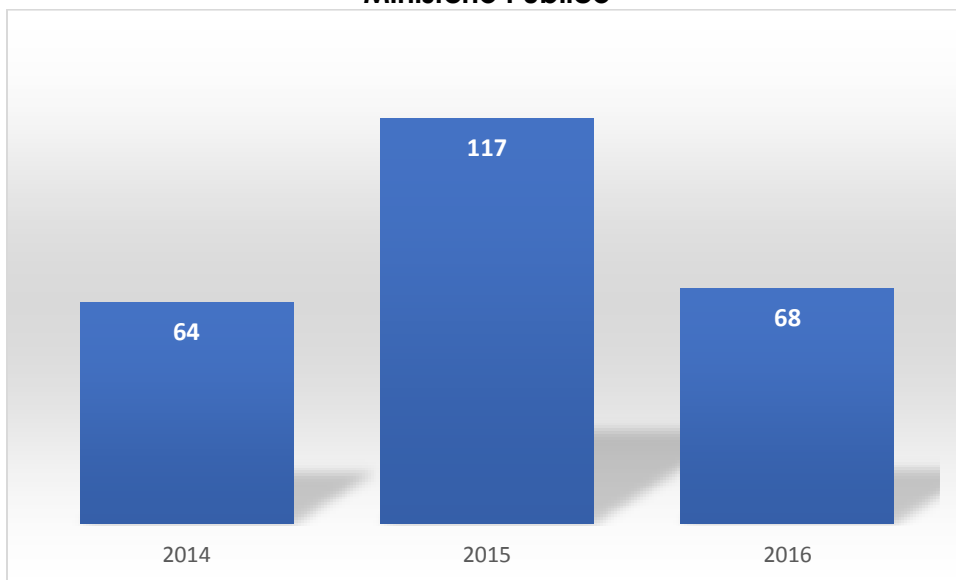
**Diagrama 6.**  
**Género de los denunciados**



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2514. Guatemala, marzo 2018.

La siguiente gráfica muestra el número de casos resueltos por la fiscal general antes de las reformas a la Ley Orgánica que suprimirían el Consejo del Ministerio Público.

**Diagrama 7.**  
**Casos resueltos por la Fiscal General antes de las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público**



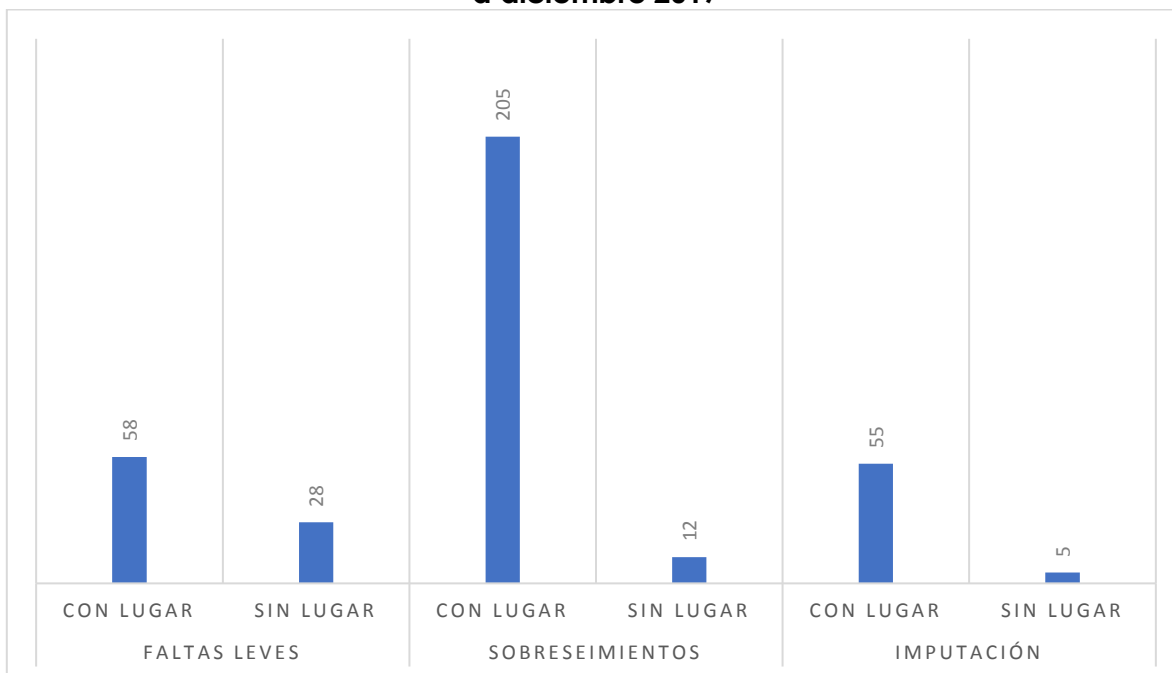
Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2119. Guatemala, enero 2018.

En 2014, sólo fueron resueltos 65 casos, mientras que en 2015 117 y en 2016 la cifra vuelve a bajar a 68. Debe recordarse que en este año entrarían en vigor las reformas a la ley.

Después de la entrada en vigor de las reformas a la Ley del Ministerio Público ha aumentado significativamente el número de resoluciones emitidas.

El siguiente diagrama muestra las resoluciones que han sido emitidas por la Junta Disciplinaria desde septiembre de 2016 hasta enero de 2017, que representa poco más de un año. Se han dictado 86 resoluciones sobre faltas leves, 217 de sobreseimientos y 60 de imputaciones. Aunque la información entregada respecto a los años anteriores no guarda el nivel de detalle de la actual, puede evidenciarse que hay un incremento del número de resoluciones dictadas.

**Diagrama 8.**  
**Sentido de las resoluciones emitidas por la Junta Disciplinaria de septiembre 2016 a diciembre 2017**

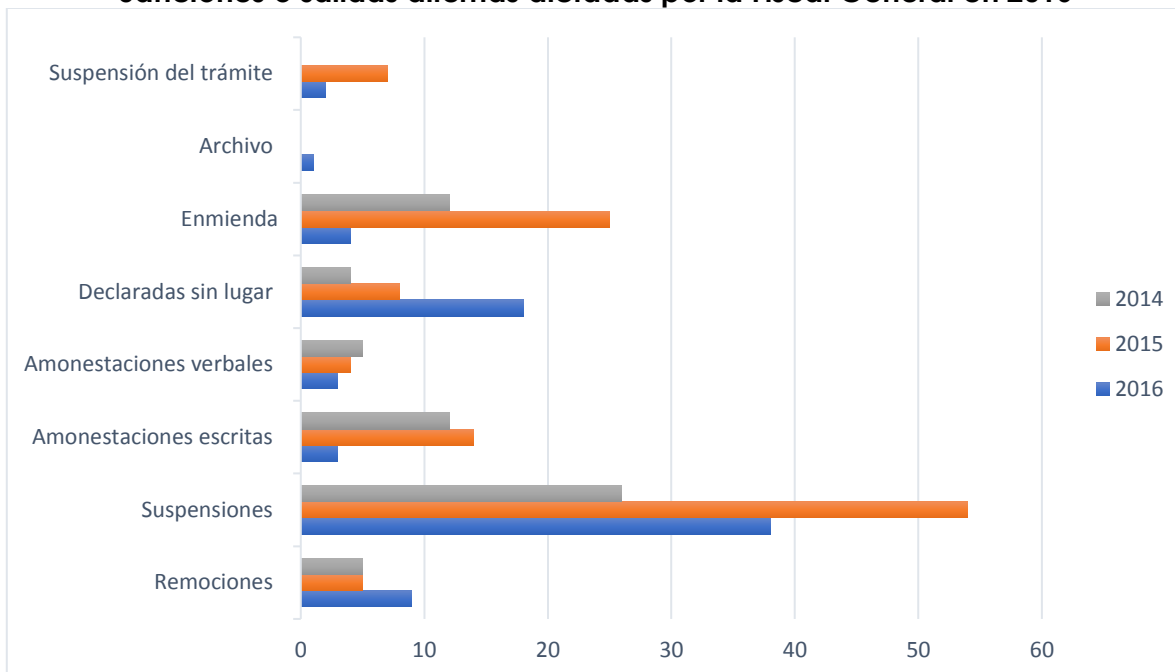


Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

## 5.2 Sanciones

La siguiente gráfica muestra las sanciones o salidas alternas de los casos a cargo de la fiscal general en 2016.

**Diagrama 9.  
Sanciones o salidas alternas dictadas por la Fiscal General en 2016**



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2119. Guatemala, enero 2018.

Como puede evidenciarse, la sanción más recurrente es la suspensión, que corresponde a la comisión de faltas graves. Para contrastar esta información, la siguiente tabla presenta el número de sanciones revocadas por el Consejo del Ministerio Público y el porcentaje que representan.

**Tabla 5.  
Sanciones dictadas por la Fiscal General y número de sanciones revocadas por el Consejo del Ministerio Público antes de la creación de la Junta Disciplinaria**

Año	Número de sanciones dictadas por la FG	Revocadas por el Consejo del MP	Porcentaje
2014	64	21	32.8%
2015	117	34	29.1%
2016	68	13	19.12%

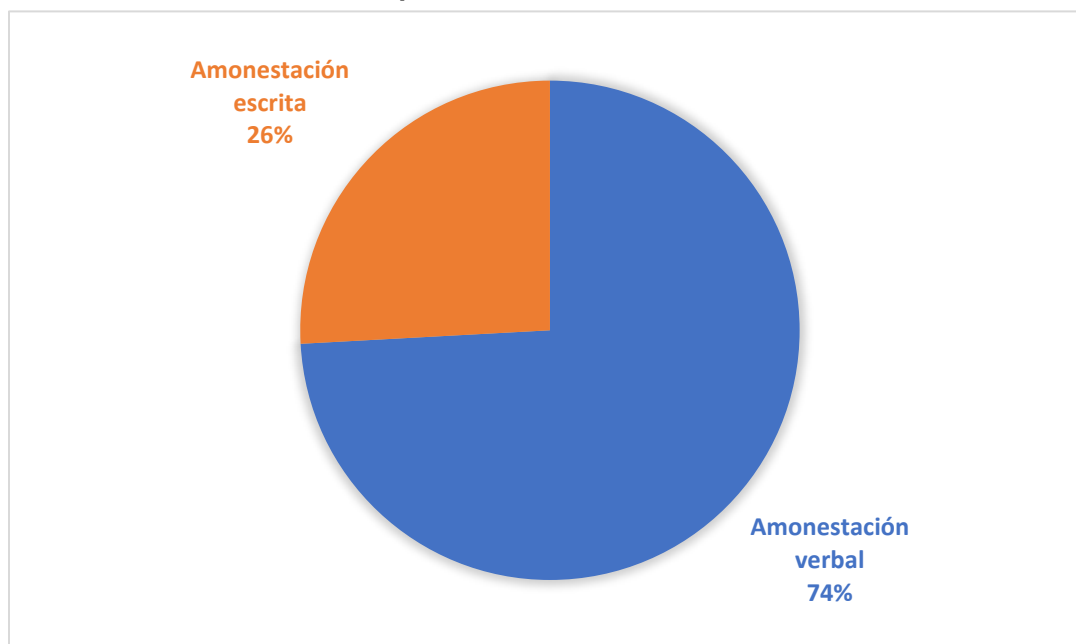
Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2119. Guatemala, enero 2018.

En los tres años hay un porcentaje importante de resoluciones revocadas por parte del Consejo del Ministerio Público. Tendencia que ha disminuido con el sistema actual.

Bajo el sistema actual, en casos de faltas leves, se han emitido un 26% de amonestaciones escritas y un 74% de amonestaciones verbales, por lo que se ve la

preferencia de esta sanción, en este tipo de casos. Antes de las reformas sucedía lo contrario, la mayoría de las sanciones eran amonestaciones escritas, especialmente durante los años 2014 y 2015.

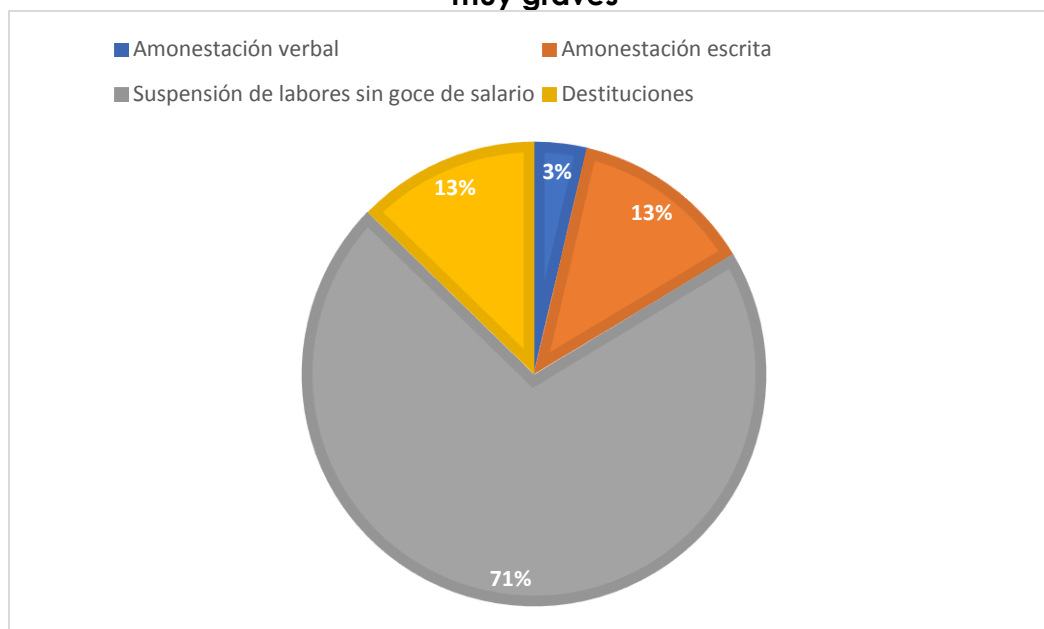
**Diagrama 10.**  
**Sanciones emitidas por la comisión de faltas leves a colaboradores del Ministerio Público, septiembre 2016 a diciembre 2017**



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

En cuanto a la comisión de faltas graves y muy graves, la suspensión de labores sin goce de salario ocupa un arrasador 71%, seguido por destituciones, amonestaciones escritas y orales. La aplicación de amonestaciones escritas y orales en este tipo de faltas es poco convencional, sin embargo, puede deberse a que se haya hecho la imputación por parte de la Supervisión, pero luego la Junta Disciplinaria haya determinado que no se trataba de una falta grave. Aunque no es posible conocerlo debido a las categorías de sistematización de la información.

**Diagrama 11.**  
**Sanciones impuestas a colaboradores del Ministerio Público por faltas graves y muy graves**

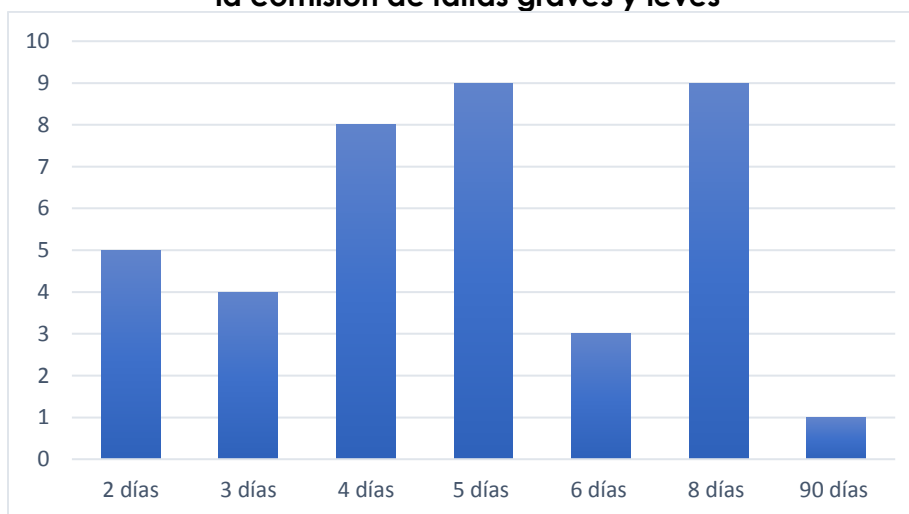


Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

El tiempo de suspensión sin goce de salario, varía de acuerdo con la gravedad de la falta, según lo considera la Junta Disciplinaria, en aplicación del principio de proporcionalidad.

La siguiente gráfica muestra el número de días que la Junta ha suspendido a los trabajadores.

**Diagrama 12.**  
**Número de días de suspensión de labores sin goce de salario, como sanción por la comisión de faltas graves y leves**



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

Los dos períodos de tiempo más recurrentes son cinco y ocho días. La menor cantidad de tiempo de suspensión son dos días y la sanción más severa en esta categoría son noventa días que serían el equivalente aproximado a tres meses. Sin embargo, sólo en una ocasión se ha aplicado esta sanción. Es lógico, ya que cuando la gravedad de la falta amerita una sanción de este tipo, puede ser que la Junta se incline por la destitución del trabajador.

Helder Ardón indica que no todas las faltas cometidas son de gravedad, algunas no generan ningún agravio para la institución, por lo que le parece excesivo manchar el récord o expediente de algún trabajador cuando la falta no lo amerite. Los integrantes de la Junta Disciplinaria indican que siempre aplican el principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones, por lo que cada caso varía.

Respecto al sistema de sanciones Edgar Morales opina que están bien definidas, porque no todas las conductas pueden derivar en la destitución de los trabajadores, ya que muchas de las faltas están relacionadas con la descomunal carga de trabajo que se maneja en el Ministerio Público.

Mayra Véliz considera que el sistema de sanciones es perfectible, pero ya que pasa por una reforma legislativa, tendría que sopesarse su necesidad versus los esfuerzos requeridos. Rootman Pérez coincide e indica que sería útil hacer un taller con los órganos que conforman el régimen disciplinario, para evaluar falencias, pero considera que es un buen diseño.

Por su parte Oswaldo Samayoa piensa que los sistemas de sanciones de las instituciones del sector público no son integrales, porque cuando se da la comisión de una falta muy grave, no es suficiente la destitución, sino que se debería actuar para la inhabilitación de ese profesional. Por otro lado, resalta que, en ocasiones los procedimientos disciplinarios se utilizan como mecanismos de impunidad para substraerse de la responsabilidad penal y/o civil.

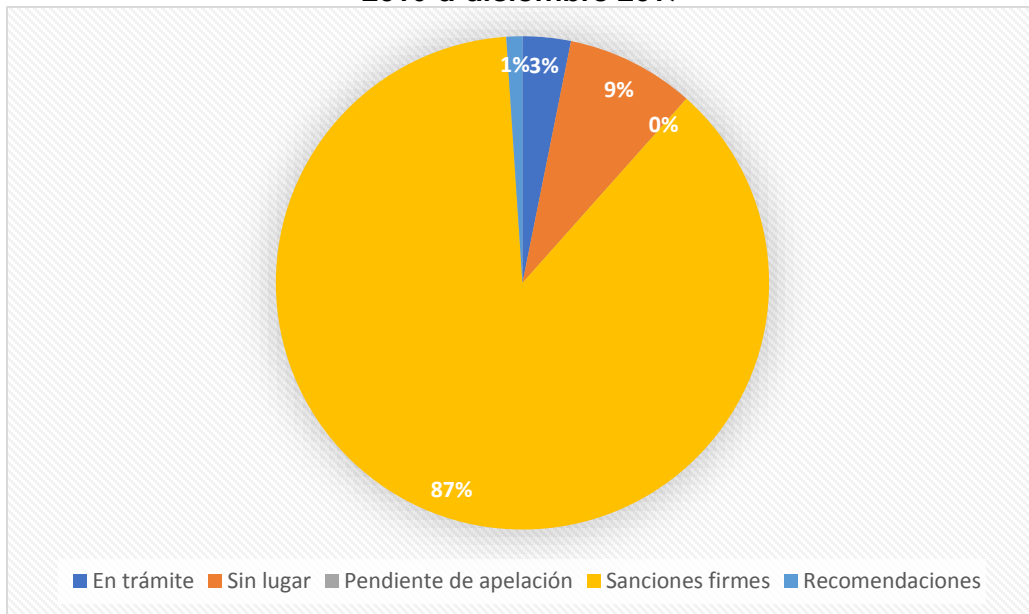
Sin embargo, la Ley Orgánica establece en su artículo 60 numeral tres que el procedimiento disciplinario se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales, ya que no interrumpe, esos procedimientos.

### 5.3 Apelaciones

Como quedó establecido en apartados anteriores, las decisiones de la Junta Disciplinarias pueden apelarse ante la fiscal general, que podrá confirmar, revocar o modificar la decisión.

La siguiente gráfica muestra las apelaciones presentadas por la comisión de faltas leves. Como puede apreciarse la gran mayoría, el 87%, corresponde a sanciones firmes, que no han sido impugnadas. El 9% corresponde a apelaciones declaradas con lugar, el 3% a apelaciones en trámite y sólo el 1% a recursos en los que se han planteado recomendaciones.

**Diagrama 13.**  
**Apelaciones presentadas en casos de la comisión de faltas leves, septiembre 2016 a diciembre 2017**

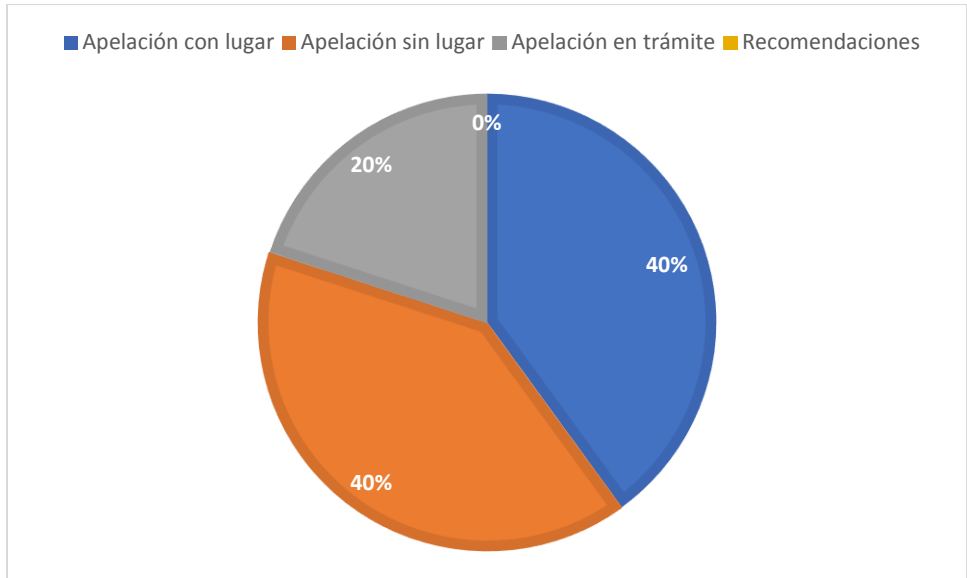


Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

El siguiente diagrama muestra las apelaciones presentadas contra resoluciones de sobreseimiento. En este caso, el 40% corresponde a aquellas declaradas con lugar, e igual porcentaje a las declaradas sin lugar. Mientras el 20% pertenece a apelaciones en trámite.

**Diagrama 14.**  
**Apelaciones presentadas contra resoluciones de sobreseimiento, septiembre 2016 a diciembre 2017**

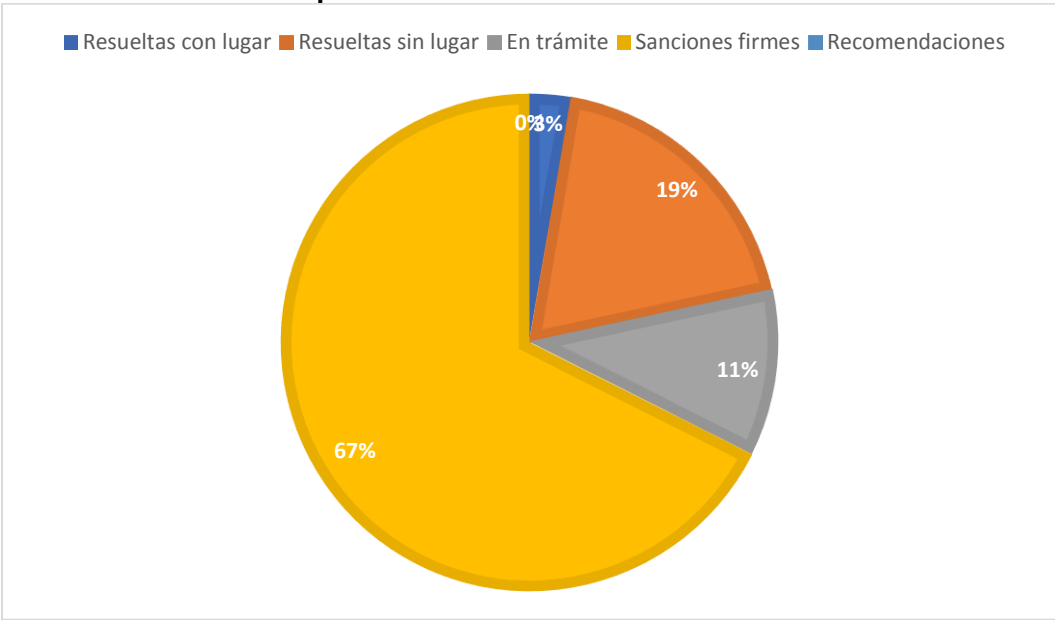




Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

En la siguiente gráfica se presenta una representación de el sentido o estado de las apelaciones presentadas contra resoluciones de imputación por faltas graves y muy graves.

**Diagrama 15.**  
**Apelaciones contra resoluciones de imputación de faltas graves y muy graves, septiembre 2016 a diciembre 2017**



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2118. Guatemala, enero 2018.

Un 67% de sanciones por faltas graves o muy graves se encuentran firmes. De las impugnadas un 19% han sido declaradas con lugar, un tres por ciento con lugar y no se han emitido recomendaciones en este sentido.

Si se compara el porcentaje de revocación de las decisiones de la fiscal general que hacía el Consejo del Ministerio Público, se verá que ese porcentaje era mucho mayor que el de ahora, en que tan sólo el tres por ciento de las faltas graves y muy graves son declaradas con lugar. En el caso de faltas leves, el porcentaje también es muy bajo, sólo en los sobreseimientos aumenta palmariamente.

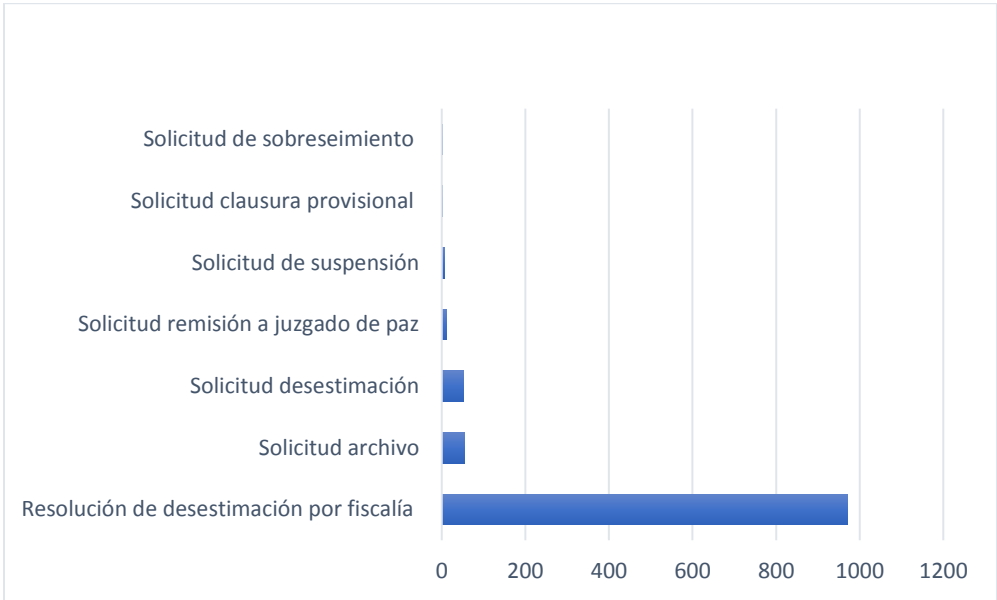
#### 5.4 Control de actos de corrupción

Cuando un hecho denunciado no es falta, sino delito o cuando puede ser encuadrado en ambas figuras, este procedimiento debe derivarse a la Oficina de Atención Permanente, para que lo distribuya a donde corresponde.

En el catálogo de los delitos que pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos, están los delitos relacionados con corrupción. Por esto, uno de los avances en materia de institucionalidad es la creación de la Fiscalía de Asuntos Internos.

La Fiscalía de Sección de Asuntos Interno ha tenido a su cargo un total de tres mil quinientos treinta y cuatro (3,534) denuncias registradas desde su creación en 2015. De las cuales 226 son denuncias en estado de investigación. El siguiente diagrama muestra un reporte estadístico de las salidas alternas utilizadas por la institución.

**Diagrama 16.**  
**Reporte estadístico por salidas alternas registradas en la Fiscalía de Asuntos Internos**

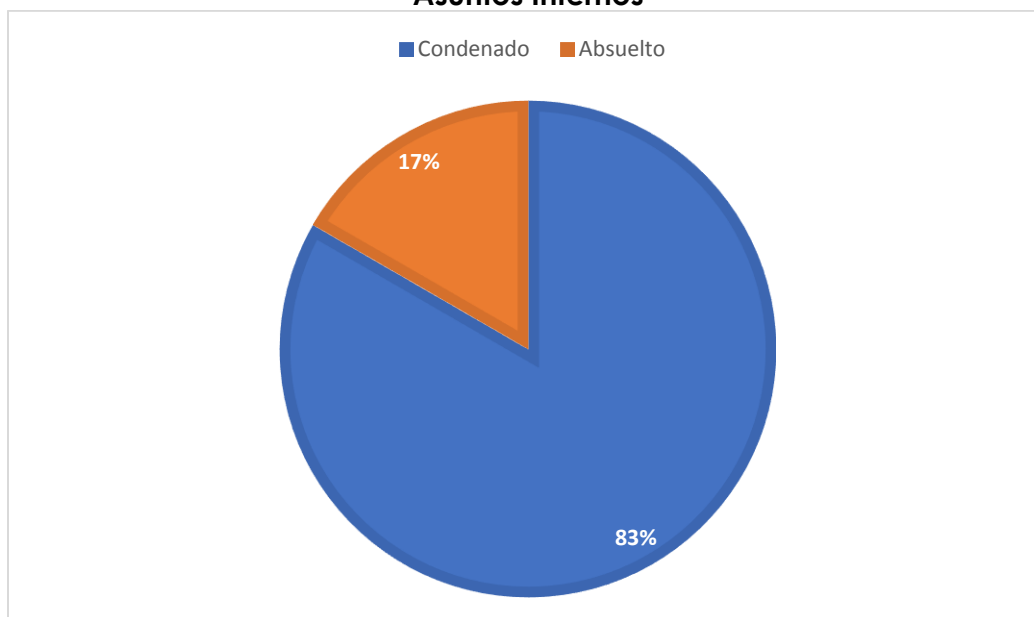


Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2119. Guatemala, enero 2018.

La gráfica muestra que hay un porcentaje significativo de resoluciones que son desestimadas. Los actores daban cuenta de la interposición de denuncias arbitrarias como parte de una estrategia de litigio malicioso, pero también como

resultado del descontento con una resolución judicial y el desconocimiento sobre los aspectos jurídicos en la comisión de una falta o delito. Sin embargo, serían conveniente evaluar los criterios que utiliza la Fiscalía para la desestimación de un caso.

**Diagrama 17.**  
**Sentencias condenatorias y absolutorias registradas a cargo de la Fiscalía de Asuntos Internos**



Fuente: elaboración propia con base en la Unidad de Información Pública del Ministerio Público expediente FE-51\_2119. Guatemala, enero 2018.

De los casos en los que se ha dado seguimiento a la investigación, ha dictado una sentencia condenatoria en el 83% y absolutoria en el restante 17%. Estos indicadores pueden mostrar la adecuada valoración de los casos, ya que en la mayoría el juez a dado la razón a la fiscalía.

Cuando se les preguntó a los actores qué opinaban sobre los controles a lo interno de la institución para prevenir o enfrentar actos de corrupción, hubo opiniones divergentes. Por su parte, Edgar Morales consideró que los mecanismos con que cuenta la institución para identificar actos de corrupción son eficaces porque toda la actividad de los fiscales queda registrada. El Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público (SICOMP) es fundamental en estos controles. Además de la revisión de expedientes que puedan hacer los fiscales de sección o fiscales de sección adjuntos y la Unidad de Evaluación del Desempeño. Por ejemplo, detectan cuando un expediente no ha tenido movimiento y le piden explicaciones al fiscal.

Sin embargo, Morales considera que lo más complicado de este combate, es que muchos de estos actos no se concentran o planifican a lo interno de la institución, sino que fuera, además de que los delincuentes lo analizan cuidadosamente, para evitar ser detectados.

Mayra Véliz indica que hay varios controles, el primero es la Unidad de Evaluación del desempeño, que revisa audiencias, actos conclusivos, investigaciones y en general toda la actuación fiscal. El segundo es el control informático a través del Sistema de Información Estratégica en donde se da seguimiento constante a los expedientes. El tercer control es que el fiscal le entrega una boleta de evaluación a los usuarios para que califiquen el servicio. El cuarto control es la sociedad civil que contribuye a fiscalizar todos estos procesos.

Rootman Pérez agrega que la boleta de evaluación es recolectada por la Unidad de Evaluación del desempeño del Ministerio Público y es sistematizada. Además, la Unidad selecciona aleatoriamente un expediente y llaman al usuario para ver cómo ha sido la atención prestada. Aseveró que, con todas las reformas implementadas, que también tienen como objetivo fortalecer la confianza en la institución y promover el acceso a la denuncia, esperan que a mediano y largo plazo disminuya la comisión de actos ilícitos por parte de colaboradores del MP.

Al igual que en otras instituciones del sector justicia, hay una percepción generalizada sobre la eficacia de los controles en el área metropolitana, pero no en otras regiones del país, donde se dificulta las acciones y pueden desarrollarse más fácilmente focos de corrupción. Sin embargo, una de las medidas que se ha tomado para neutralizar este riesgo, es el nombramiento de fiscales regionales con un perfil de excelencia, tanto profesional como ético, que tienen la capacidad de sanear gradualmente los vicios en estas regiones.

Entre las propuestas para evitar el acaecimiento de actos de corrupción se encuentran: fortalecer las fiscalías municipales y departamentales, evitar nombrar a fiscales dentro de su propio municipio, aunque hay divergencia al respecto; enfatizar los comportamientos éticos en las capacitaciones, actualizar el código de ética y crear indicadores específicos que permitan evaluar si se está aplicando, la promoción del desarrollo de los trabajadores y la mejora a sus condiciones, etc.

Cabe resaltar que varios actores identifican la necesidad del fortalecimiento de los procesos formativos para prevenir los actos de corrupción a lo interno de la institución.

## VI. Conclusiones

### **6.1 Ámbito de competencia y funciones**

El Ministerio Público no cuenta con el diseño de un sistema de integridad institucional, sin embargo, en su estructura se encuentran muchos de sus elementos, por lo que su concepción teórica y de diseño institucional, puede contribuir a reordenar los elementos en pro de una adecuación armoniosa e integral.

Los incentivos que otorga el Ministerio Público a sus buenos colaboradores son de vital importancia, en el marco de un sistema de consecuencias, para premiar los comportamientos probos, sin embargo, debe obedecer a una planificación más holística, no aislada, y a una adecuada estrategia de planificación y difusión, para que se constituya en un sistema de incentivos, con criterios claros conocidos por todos los colaboradores.

Los incentivos que otorga el Ministerio Público son para el área fiscal, sin embargo, el área administrativa no ha sido incluida en este sistema.

Existe coordinación entre distintas unidades y dependencias para promover comportamientos probos e identificar conductas inadecuadas, sin embargo, aún requieren del fortalecimiento que les permita identificarse como un engranaje en funcionamiento.

### **6.2 Autonomía**

Los órganos que integran el régimen disciplinario del Ministerio Público no cuentan con todas las garantías que promuevan o aseguren su autonomía. Las disposiciones establecen la dependencia jerárquica de estas unidades respecto al fiscal general, no cuentan con autonomía financiera y por lo tanto son vulnerables a la voluntad política de las autoridades de turno.

### **6.3 Recursos**

La Supervisión General y la Junta Disciplinaria no cuentan con el personal ni con el equipo suficiente para darle cobertura, con el mismo nivel de eficacia, a todas las regiones del país, por lo que es importante fortalecer estos controles.

### **6.4 Procedimientos**

Entre las fortalezas que se incorporaron a los procedimientos disciplinarios, derivadas de las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, incorporadas por el decreto 18-2016, están la agilización de los procesos, la creación de plazos, garantías para las partes, la separación de funciones investigativas y de conocimiento, así como en la promoción de la transparencia e integridad de los funcionarios y empleados públicos, como parte de una de sus motivaciones esenciales, entre otros.

Entre las debilidades persisten lagunas legales en la regulación de ciertos plazos. El procedimiento disciplinario para el área administrativa no contempla una fase investigativa plena y da facultades muy amplias al superior, entre otros. Además,

persiste la falta de reglamentación sobre algunos aspectos, que dan un margen de discrecionalidad considerable.

### **6.5 Facultades y desempeño**

La existencia de un órgano de investigación y uno encargado del conocimiento y aplicación de las sanciones, junto con un proceso claro, ha contribuido en la agilización de los procesos y el aumento del nivel de resoluciones y sobre todo en el porcentaje de sanciones firmes. Sin embargo, es necesario que tanto la Supervisión como la Junta Disciplinaria realicen un trabajo complementario, desde una óptica administrativo laboral.

## VII. Recomendaciones

### **7.1 Ámbito de competencia y funciones**

Promover y planificar la plena implementación de las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, creando la institucionalidad y normativa adecuada, como los reglamentos correspondientes.

Realizar el diseño teórico institucional del sistema de integridad institucional a efecto de que funciones desde una óptima macro y que sus elementos y canales se integren de manera adecuada.

Crear un sistema de incentivos holístico, concibiendo cada premiación o diploma como parte de este y no como una construcción separada, concibiendo cada premiación de acuerdo con las necesidades de la institución. Este sistema debe acompañarse de una estrategia de difusión.

Promover canales y mecanismos de coordinación entre las distintas unidades del Ministerio Público.

### **7.2 Autonomía**

Explorar nuevos diseños institucionales que doten de más independencia y autonomía, en la medida de lo posible, a los órganos que integran el régimen disciplinario del Ministerio Público.

### **7.3 Recursos**

Fortalecer a la Supervisión General con más personal y equipo, especialmente en las sedes regionales. Es importante dotarles de los vehículos el recurso humano suficiente para darle cobertura a todas las áreas de las que se encargan y lograr la regionalización de la Supervisión de acuerdo con la regionalización fiscal.

Dotar del personal necesario para crear una unidad que depure y filtre las denuncias en todas las sedes de la Supervisión General.

Darle continuidad al proyecto de creación de nuevas Juntas Disciplinarias, respondiendo al plan de regionalización del Ministerio Público.

### **7.4 Procedimientos**

Crear un reglamento que regule los procedimientos y actividades que la Supervisión General tiene a su cargo.

Regular reglamentariamente el procedimiento disciplinario para empleados de alta jerarquía.

En caso de una reforma legislativa, que no debe ser tomada como prioritaria, por los sendos esfuerzos que implica y porque muchos problemas pueden resolverse con la implementación de la ley, promover la revisión de los plazos, la subsanación

de vacíos regulatorios y la dotación de autonomía a los órganos que conforman el régimen disciplinario, en la medida de lo posible.

### **7.5 Facultades y desempeño**

Establecer procesos formativos continuos dirigidos hacia los miembros de la Supervisión General y de la Junta Disciplinaria, especialmente en lo relativo a la preparación en la materia administrativa – laboral, que tienen a su cargo, promoviendo el trabajo conjunto en un plano de igualdad de condiciones.