



OBSERVATORIO

PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

PERFIL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 2013-2018 OPORTUNIDADES Y RETOS



PERFIL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 2013-2018: OPORTUNIDADES Y RETOS.

San Salvador, El Salvador, septiembre 2020.

Informe elaborado por:

Acción Ciudadana – Observatorio Para el Fortalecimiento Institucional.

Coordinador de Proyecto:

Eduardo Salvador Escobar Castillo

Investigadores:

Mónica Patricia María Velasco Escamilla y Eduardo Salvador Escobar Castillo

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo de Open Society Foundations (OSF). Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de las Asociación Acción Ciudadana y no reflejan los de OSF.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo de Seattle International Foundation (SIF). Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de las Asociación Acción Ciudadana y no reflejan los de SIF.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	1
CONTEXTO.....	2
1. Institución con limitantes de alcance operativo y territorial.....	4
1.1. Institución carente de política de contratación continua de fiscales auxiliares	4
1.2. Institución con Retos en la Cobertura Territorial.....	7
2. Institución con el 30% de casos sometidos al sistema de justicia	9
3. Institución con una amplia concentración de sentencias condenatorias en unidades fiscales especializadas para delitos graves	11
3.1. Bajo porcentaje de casos con resultado de sentencias condenatorias	11
3.2. Unidades dirigidas a crímenes de gran daño a la sociedad concentran condenas.....	13
4. Institución no recurre a salidas alternas o anticipadas al proceso penal	18
5. Institución con retos en el procesamiento de casos registrados como de gran corrupción	20
6. Institución con tendencia a solicitar intervenciones en telecomunicaciones	22
7. Institución con retos presupuestarios.....	23
8. RECOMENDACIONES FINALES	25

PRESENTACIÓN

El Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República 2013-2018 elaborado por el Observatorio para el Fortalecimiento Institucional de Acción Ciudadana, ha permitido establecer una línea Diagnóstica en el período estudiado, proporcionando datos específicos a la capacidad de actuación y desempeño de la institución en diferentes áreas.

Siguiendo la lógica de dichos datos, se ha elaborado el presente paper con la finalidad de reflejar elementos que fueron característicos para la institución en materia de cobertura y operatividad durante el período 2013-2018.

En este sentido, el producto final es la construcción del perfil de la Fiscalía General de la República durante 2013-2018. Para ello, se ha realizado un proceso de análisis y detección de las características más relevantes reflejadas por la institución en dicho período y que, al ser trabajadas se producirían incrementos sustanciales en la operatividad y eficacia de la misma.

Por último, pero no menos importante, se debe destacar que el impulso y mejora de esta institución representa la preservación de uno de los principales pilares del sistema democrático y es que la Fiscalía General de la República debe de ser el principal promotor de la justicia y la legalidad, debiendo ejercer para ello, las acciones que sean necesarias para la tutela de los intereses de la sociedad y el Estado, y es por ello que se constituye en una primera línea para la protección de la institucionalidad del Estado salvadoreño.

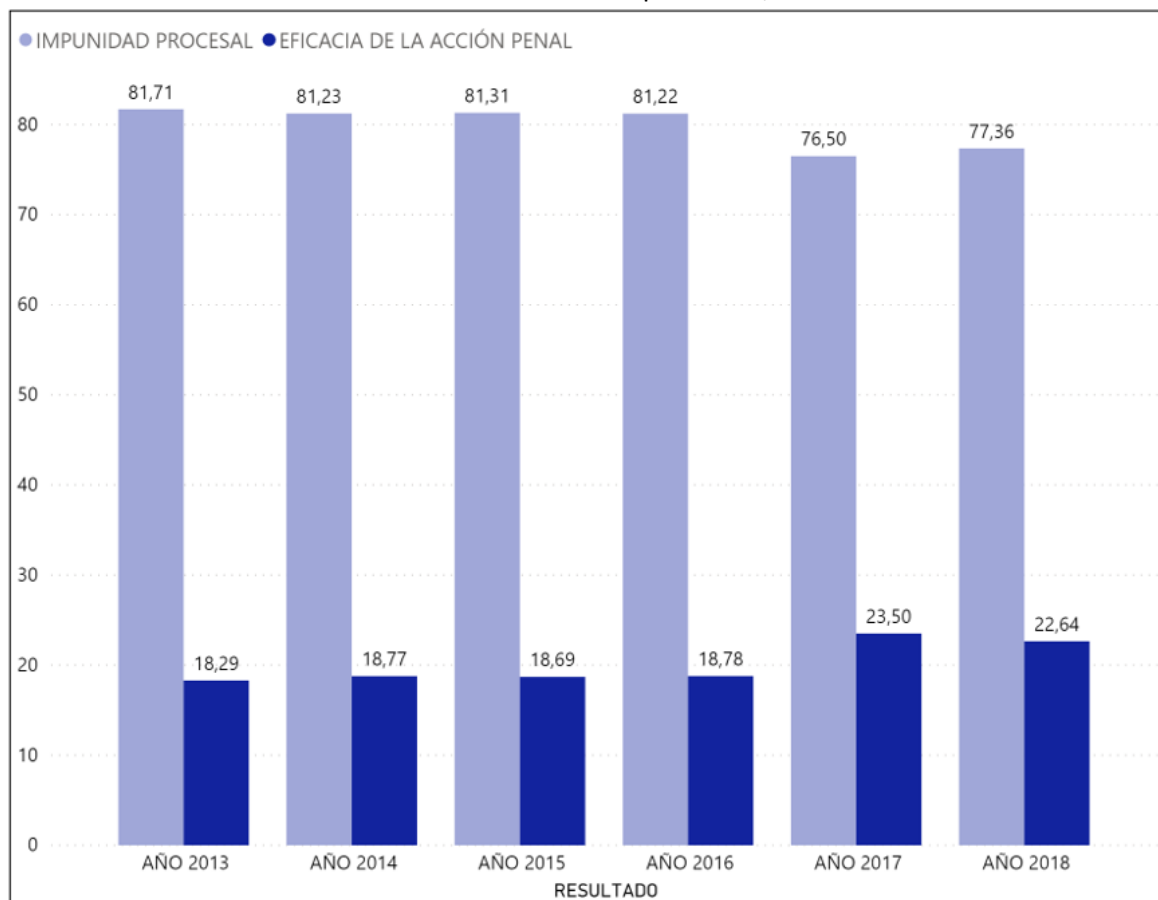
Septiembre 2020

CONTEXTO

En el mencionado informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República se realizaron mediciones que permitieran conocer el nivel de desempeño de la institución.

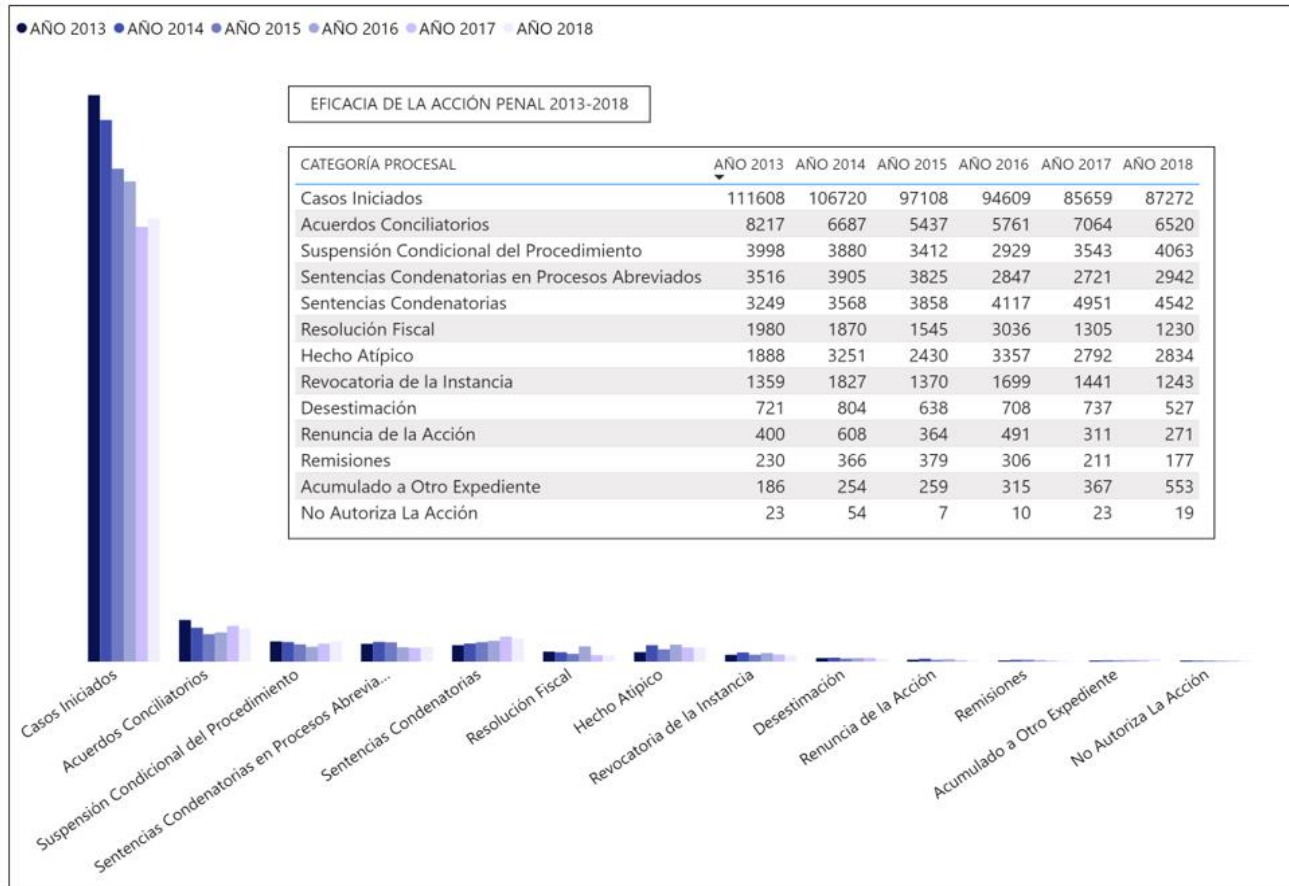
A través de esta línea base de indicadores se han detectado características específicas relacionadas al nivel de cobertura y operatividad de la Fiscalía General de la República en el período 2013-2018, particularmente en lo concerniente a su nivel de efectividad en el ejercicio de la acción penal, manejo de casos de corrupción y otros aspectos.

Gráfico 1
Indicador de eficacia de la acción penal FGR, 2013-2018



Fuente: Elaboración Propia, con base a datos del Informe de Operatividad y Eficacia de la FGR 2013-2018, elaborado por el Observatorio para el Fortalecimiento Institucional de Acción Ciudadana. *Los valores reflejados en el grafico corresponden a porcentajes.

Gráfico 2
Eficacia de la acción penal FGR, 2013-2018



Fuente: Elaboración Propia, con base a datos del Informe de Operatividad y Eficacia de la FGR 2013-2018, elaborado por el Observatorio para el Fortalecimiento Institucional de Acción Ciudadana. *Los valores reflejados en el grafico corresponden a porcentajes.

Como se observa en los gráficos antes mostrados, la Fiscalía General de la República muestra ciertas tendencias o características en su desarrollo operativo, según las distintas categorías procesales señaladas en el gráfico 2. Estos datos arrojan luces sobre comportamientos que incidieron directamente en la Eficacia de la Acción Penal y podrían destacarse como característicos de la institución.

Retomando estos datos y los establecidos para las áreas de capacidad institucional, desarrollo operativo y manejo de corrupción, todos comprendidos en el informe de Operatividad y Eficacia de la FGR 2013-2018, se procedió a la extracción de los esos comportamientos que mayormente caracterizaron a la FGR en el período estudiado y que podrían ser abordados por la institución a efecto de mejorar su capacidad de cobertura, operatividad y política criminal con la finalidad de generar incrementos en su desempeño.

1. Institución con limitantes de alcance operativo y territorial

1.1. Institución carente de política de contratación continua de fiscales auxiliares

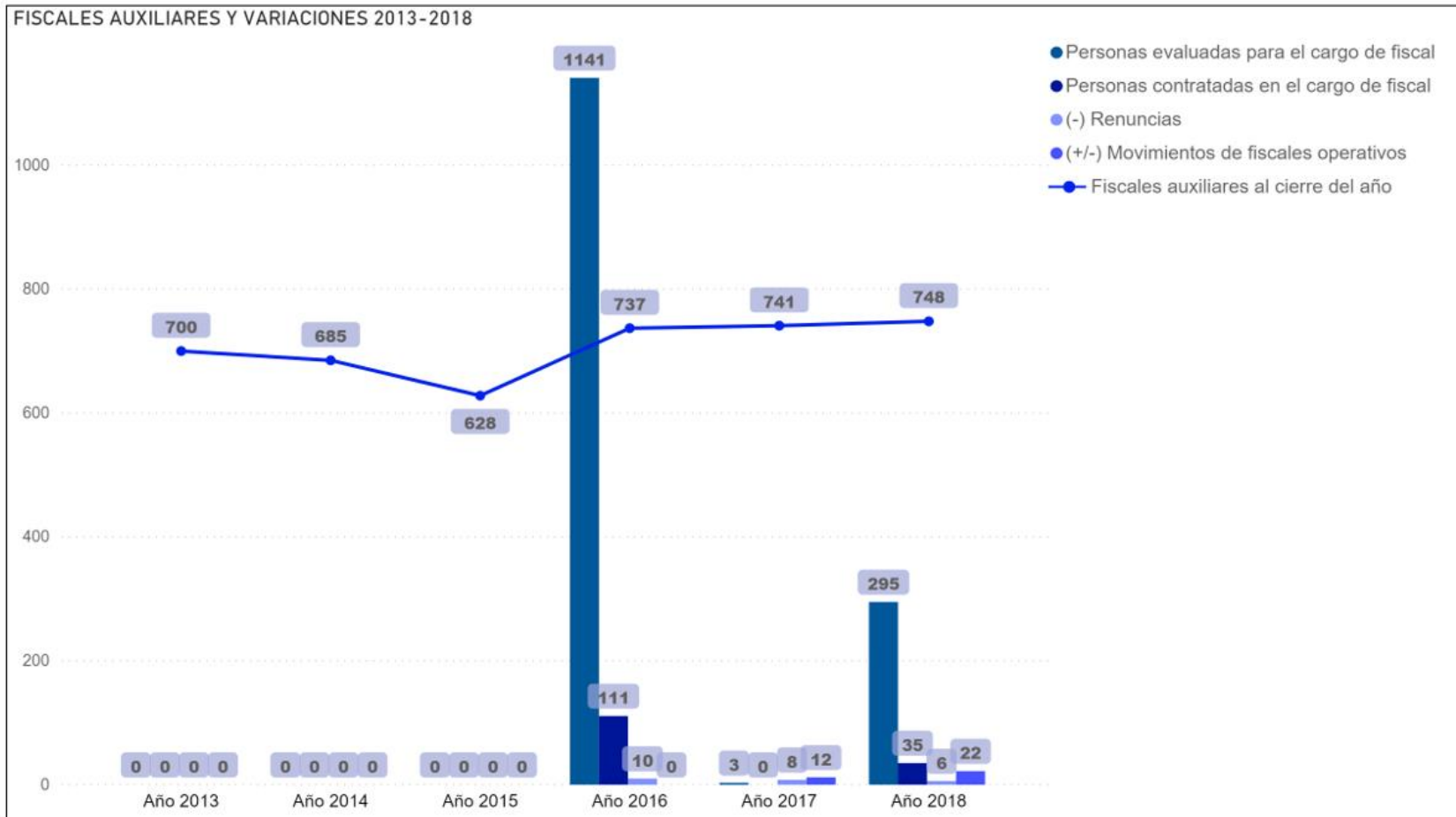
La Fiscalía General de la República, en el período 2013-2018, se caracterizó por ser una institución carente de políticas sistemáticas y permanente para el aumento progresivo de fiscales auxiliares, tanto para las áreas administrativas y operativas. Recuérdese que estas últimas son aquellas enfocadas al combate del crimen y la defensa de los intereses del Estado.

Según datos recopilados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República período 2013-2018, la institución reflejó una tendencia a la reducción o estancamiento del número de fiscales auxiliares al cierre de cada año¹, a excepción del año 2016 pues observó un incremento significativo de personal.

Mientras que, en los años 2017 y 2018, además de registrar un estancamiento en la contratación de personal fiscal a nivel general, también reportaron una redistribución del personal operativo hacia funciones de naturaleza administrativa. Ejemplo de lo mencionado es el año 2018, en el cual se realizó una contratación de 35 fiscales auxiliares, pero 22 de estos fueron redistribuidos y por ello sólo se contó con un aumento de 7 fiscales al cierre del año, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

¹ Aclaración realizada proporcionada por la unidad de acceso a la información de la FGR en fecha 21 de enero de 2020 y correspondiente a la solicitud de información 442-UAIP-FGR-2019.

Gráfico 3
Contrataciones y Movimientos Internos de Fiscales Auxiliares 2013-2018

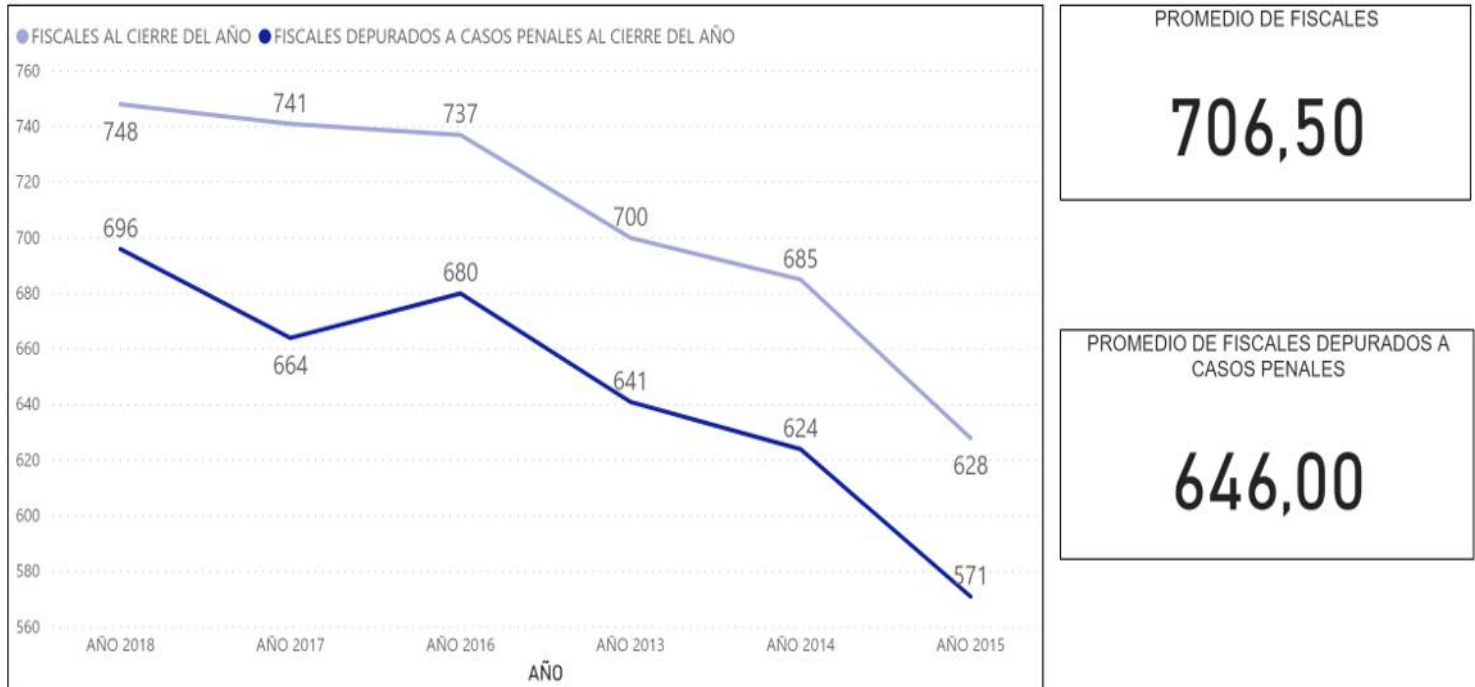


Año	Personas evaluadas para el cargo de fiscal	Personas contratadas en el cargo de fiscal	(+/-) Movimientos de fiscales operativos	(-) Renuncias	Total de Fiscales al cierre del año
Año 2018	295	35	6	22	748
Año 2017	3	0	12	8	741
Año 2013	0	0	0	0	700
Año 2014	0	0	0	0	685
Año 2015	0	0	0	0	628
Año 2016	1141	111	10	0	737

Fuente: Elaboración propia por medio de información obtenida en la aclaración concerniente a la solicitud de información 442-UAIP-FGR-2019 e información proporcionada en el convenio de acceso a la información suscrito por Acción Ciudadana y la FGR. La referida aclaratoria fue proporcionada por medio de correo electrónico de fecha 21 de enero de 2020. * Durante el año 2018 se efectuaron movimientos de auxiliares operativos hacia una unidad organizativa dentro de la institución no operativa. Así mismo, hubo movimientos de fiscales auxiliares a como fiscales Coordinadores o jefes de unidad.

Así también, en materia de carga laboral para los fiscales, se identificó que la cantidad de personal asignado a unidades colaterales a la investigación incide en la disminución del personal operativo que atiende los casos penales en primera instancia.

Gráfico 4
Personal operativo fiscal al cierre de cada año



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018². *El gráfico refleja las cantidades de fiscales auxiliares a nivel general en cada período y la cantidad de fiscales auxiliares, después de haber sido extraído el personal fiscal de las unidades de Información Fiscal, Unidad Fiscal de Gestión, Unidad de Contratos del Estado, Unidad Especializada de Extinción de Dominio, Unidad Civil de San salvador, Unidad de Control de Bienes de San salvador, Unidad de Cuentas y Multas de San salvador, Unidad de Impuestos de San Salvador, Unidad de Vigilancia Penitenciaria, Fiscal Electoral, Caso Jumbo.

En conclusión, la Fiscalía General de la República en el período 2013-2018 se caracterizó por carecer de un sistema o política que le permitiera aumentar de forma significativa su personal fiscal y experimentó reducciones en la cantidad de fiscales que atiende directamente los casos penales, debido a la necesidad de distribuir personal en áreas de investigación secundaria u otros movimientos administrativos.

² Acción Ciudadana, Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018, mayo 2020, pág. 57.

1.2. Institución con Retos en la Cobertura Territorial

La FGR se ha caracterizado por contar con una limitada cobertura territorial en el período 2013-2018, ha registrado constantemente 19 oficinas fiscales³ las cuales se agrupan en 6 zonas de dirección fiscal. Ante esto se observa una institución que ha tenido que manejar un promedio *a priori*⁴ de 97,163⁵ casos iniciados de investigación criminal anuales, lo que implica un promedio superficial de 5,113.84 casos por oficina fiscal y 24,290 casos iniciados por zona de dirección fiscal.

La falta de una mayor cantidad de sedes fiscales tiene como consecuencia directa la dificultad de interposición de denuncias para toda la población, si bien la policía nacional civil tiene las facultades para auxiliar en la toma de la denuncia, no se puede perder de vista que la obligación de la promoción de la acción penal y dirección de la investigación criminal le pertenece a esta institución, por ello, concentrar altos índices de denuncias en cuerpos de seguridad policial que no cuentan con las competencias de un fiscal auxiliar en materia de verificación del debido proceso y la legalidad, conlleva una serie de problemas indirectos, como el miedo a interponer denuncias, calidad de atención a la víctima, entre otros.

La caracterización de la Fiscalía General de la República como una institución con un limitado alcance territorial, también se puede apreciar cuando la población desconoce las funciones de esa institución, tal como se observa en la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad / Encuesta de Cultura de Paz en el Marco de El Salvador Seguro.

En el referido instrumento se visualiza que el 33.9% de las personas encuestadas residentes en áreas rurales señalaron desconocer sobre las funciones de las FGR, no obstante, este sector asignó una alta calificación respecto a la efectividad de la institución; mientras que el 54.4% de los encuestados pertenecientes a áreas urbanas manifestaron conocer las funciones de la institución, pero asignó una calificación menor en su efectividad⁶. Las personas residentes fuera de San Salvador evaluaron mejor la efectividad de las FGR, pues desconocen en mayor medida las funciones de esta⁷, como se observa en el siguiente gráfico:

³ Acción Ciudadana, Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018, mayo 2020, pág. 37.

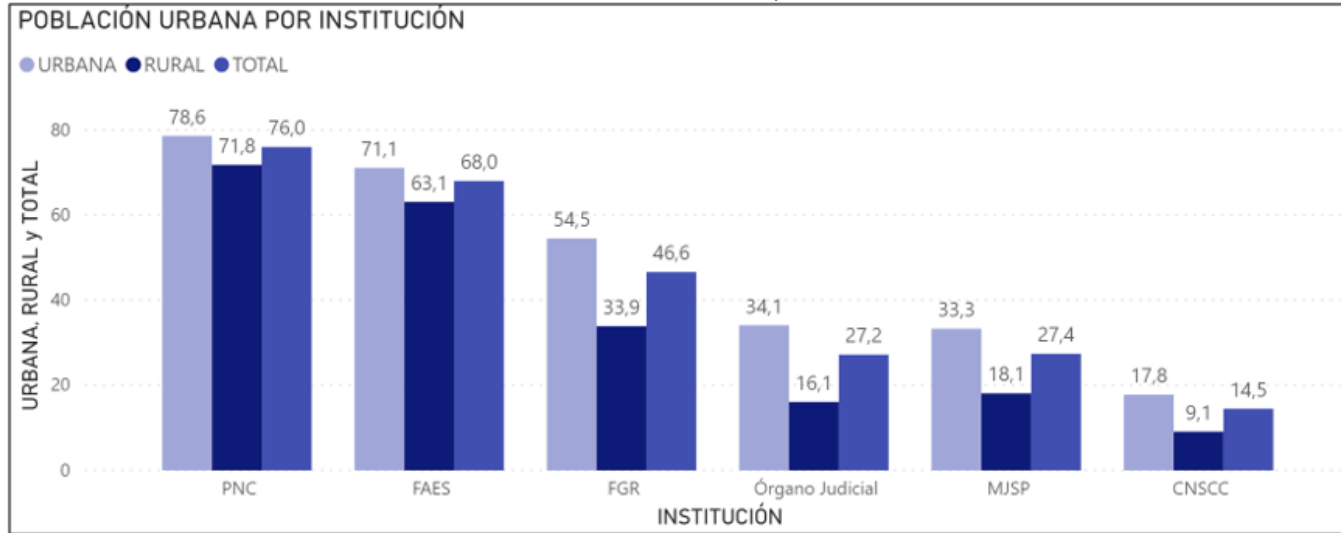
⁴ Estos promedios son de carácter superficial y han sido considerados a partir de totales generales tanto en materia de casos iniciados, como de oficinas fiscales y zonas de dirección fiscal, por lo que los mismos pueden variar al realizar un análisis más detallado y específico con los datos propios para cada oficina fiscal, unidad fiscal y zona de dirección fiscal.

⁵ Promedio calculado a partir del total de casos iniciados en la FGR a nivel nacional y señalado Acción Ciudadana, Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018, mayo 2020, pág. 56.

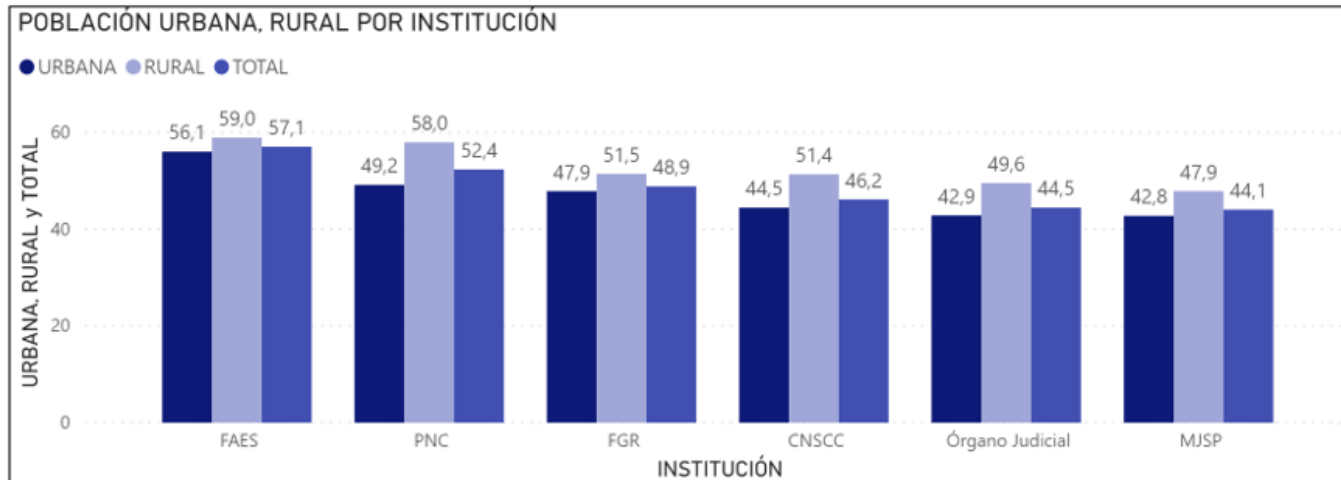
⁶ Dirección de Estadísticas y Censos, Gobierno de la República de El Salvador, Informe de Resultados, Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad / Encuesta de Cultura de Paz en el Marco de El Salvador Seguro., Pág 56. Ciudad Delgado, El Salvador, 2018.

⁷ Esta conclusión, se realiza observado conforme a las observaciones sistematizadas en los anexos del informe mencionada, en específicos en lo relativo al retiro de las tarjetas 4 y entregar la tarjeta 5. Informe de Resultados, Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad / Encuesta de Cultura de Paz en el Marco de El Salvador Seguro. Dirección de Estadísticas y Censos, Gobierno de la República de El Salvador, Págs. 28-30. Ciudad Delgado, El Salvador, 2018.

Gráfico 5
Percepción Ciudadana de FGR-2018



¿Conoce las funciones que realizan las instituciones? Según área geográfica



¿Qué tan efectivo considera el trabajo que realizan las instituciones? Según área geográfica

Fuente: Grafico retomado del Informe de Resultados, Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad / Encuesta de Cultura de Paz en el Marco de El Salvador Seguro

En conclusión, la Fiscalía General de la República en el período 2013-2018, se ha caracterizado por ser una institución que cuenta con un número limitado de oficinas fiscales, y se encuentra falto de políticas dirigidas a la proliferación de estas.

2. Institución con el 30% de casos sometidos al sistema de justicia

Según datos del Observatorio para el Fortalecimiento Institucional de Acción Ciudadana, en el período 2013-2018 la Fiscalía General de la República ha presentado un comportamiento constante en la judicialización de casos. Estos se han mantenido entre 28 y 32 puntos porcentuales con un promedio del 29.95% de casos sometidos al sistema judicial del total de casos que ingresaron a la institución entre 2013-2018.

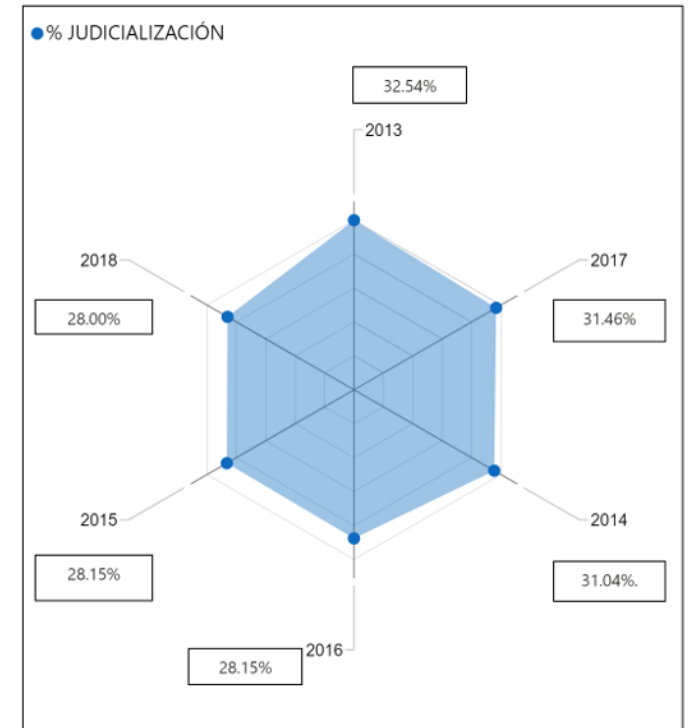
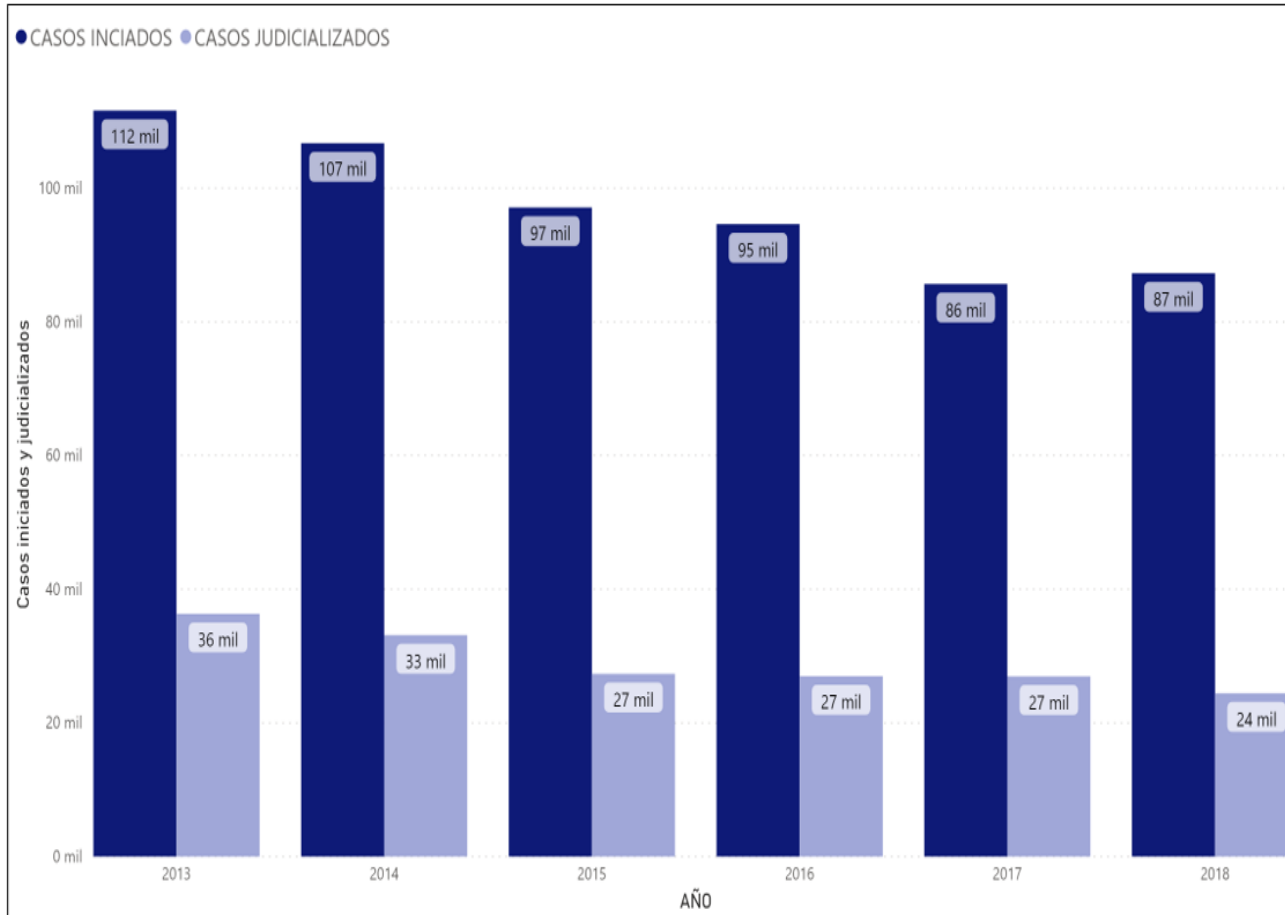
Partiendo de lo mencionado, es posible decir que La Fiscalía General de la República maneja un promedio de 30% de casos que logra judicializar del total de casos que le ingresan. Lo anterior, podría estar asociado a la capacidad de cobertura de la institución, especialmente en materia de personal con el que cuenta, y es que al reducir o mantener estancado el nivel de fiscales operativos, también será constante el número de casos que dicho personal pueda someter al sistema judicial.

En este sentido, se observó que dentro del plan estratégico de la FGR 2018-2022⁸, se encuentra consignado un análisis FODA realizado en el año 2017 por la institución, en el cual se identificó que la excesiva carga laboral, la burocracia y carga administrativa para personal fiscal provoca el atraso de las diligencias de los casos o el bajo porcentaje de casos judicializados.

A continuación, puede observarse el comportamiento y porcentajes de casos judicializados de cara a los que ingresaron a la institución:

⁸ Fiscalía General de la República, Plan Estratégico Institucional 2018-2022, julio 2018, Pág. 64.

Gráfico 6
Casos Judicializados, FGR 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018. * Los datos consignados, respecto a los casos iniciados, reflejan los casos que entraron en cada año, es decir, no comprenden casos inactivos o en investigación de periodos anteriores. **Los casos judicializados, comprenden datos estadísticos que son independientes a la fecha de inicio del caso. ***Datos aproximados a cantidades enteras.

En conclusión, la Fiscalía General de la República en el período 2013-2018 se caracterizó por contar con un promedio del 30% de casos judicializados del total de casos que ingresan a dicha institución. Dicho nivel de judicialización se encontró relacionado a la capacidad de procesamiento de la entidad a través de su personal operativo fiscal y la carga laboral asociada a este.

3. Institución con una amplia concentración de sentencias condenatorias en unidades fiscales especializadas para delitos graves

La obtención de sentencias condenatorias en primera instancia no es un sinónimo inmediato de efectividad en la tramitación de los casos dentro del sistema de justicia, sin embargo, se constituye como uno de los principales indicadores de la política de persecución penal y de la administración de justicia, ya que la condena arroja luces sobre los tipos de delitos sometidos al proceso penal, el nivel de disuasión que ha tenido la pena en los delitos y casos en la que ha sido aplicada, así como el nivel de castigo logrado a esas conductas que han sido señaladas como reprochables por la sociedad.

Siguiendo este orden de ideas, en los casos con resultado de sentencia condenatoria tramitados por la Fiscalía General de la República durante 2013-2018, se identificaron dos características que de ser retomadas podrían incidir en el mejoramiento de su efectividad:

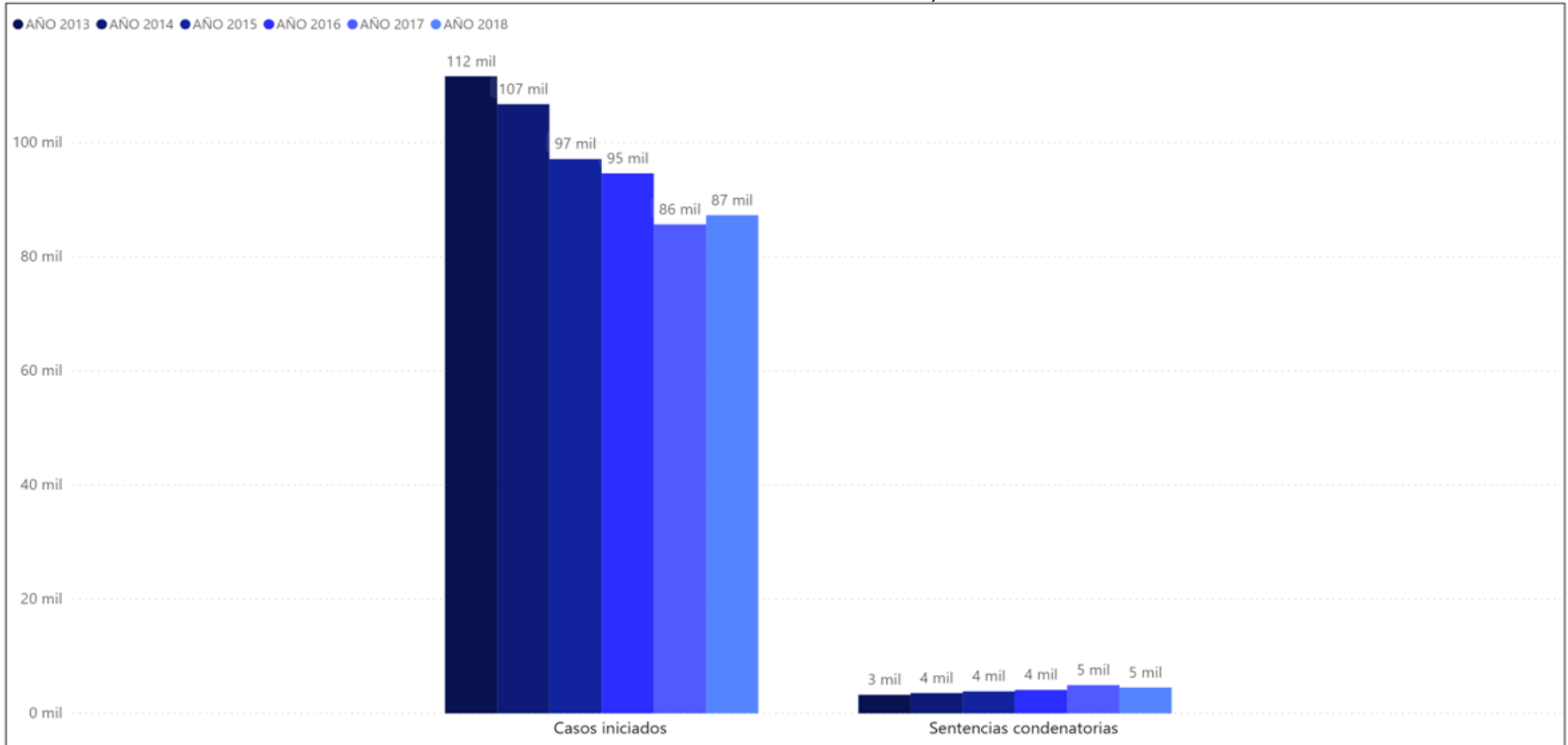
- Bajo porcentaje de casos con sentencias condenatorias.
- Las Unidades Especializadas de alto impacto reflejan mayores resultados en la obtención de sentencias condenatorias.

Esto puede ser observado en los siguientes apartados:

3.1. Bajo porcentaje de casos con resultado de sentencias condenatorias

Entre 2013-2018, la Fiscalía General de la República tuvo un ingreso global de 582,976 casos nuevos y un total de 24,285 casos con resultado de sentencia condenatoria, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 7
Casos con resultados de Sentencia Condenatoria, FGR 2013-2018



casos iniciados y casos con resultado de sentencia condenatoria	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
Casos iniciados	111608	106720	97108	94609	85659	87272
Sentencias condenatorias	3249	3568	3858	4117	4951	4542

Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018. *No se contemplan sentencias de procesos abreviados. ** Los datos consignados respecto a los casos iniciados reflejan los casos que entraron en cada año, es decir, no comprenden casos inactivos o en investigación de períodos anteriores.

Como se ha señalado, la obtención de una condena *a priori* no es un indicativo de efectividad de la acción penal, sin embargo, la obtención del 4.6% de sentencias en todo el período frente a la gran cantidad de casos que recibe la institución es un indicativo que esos casos iniciados se están transformando en un exceso de carga laboral para la actual capacidad de operación.

En este mismo sentido, los bajos porcentajes de sentencias también pueden ser observados en comparación al nivel de casos judicializados, ya que en el período 2013-2018 se judicializaron 175,149 casos, mismos que de ser comparados con las sentencias condenatorias equivale al 13.87% de estos.

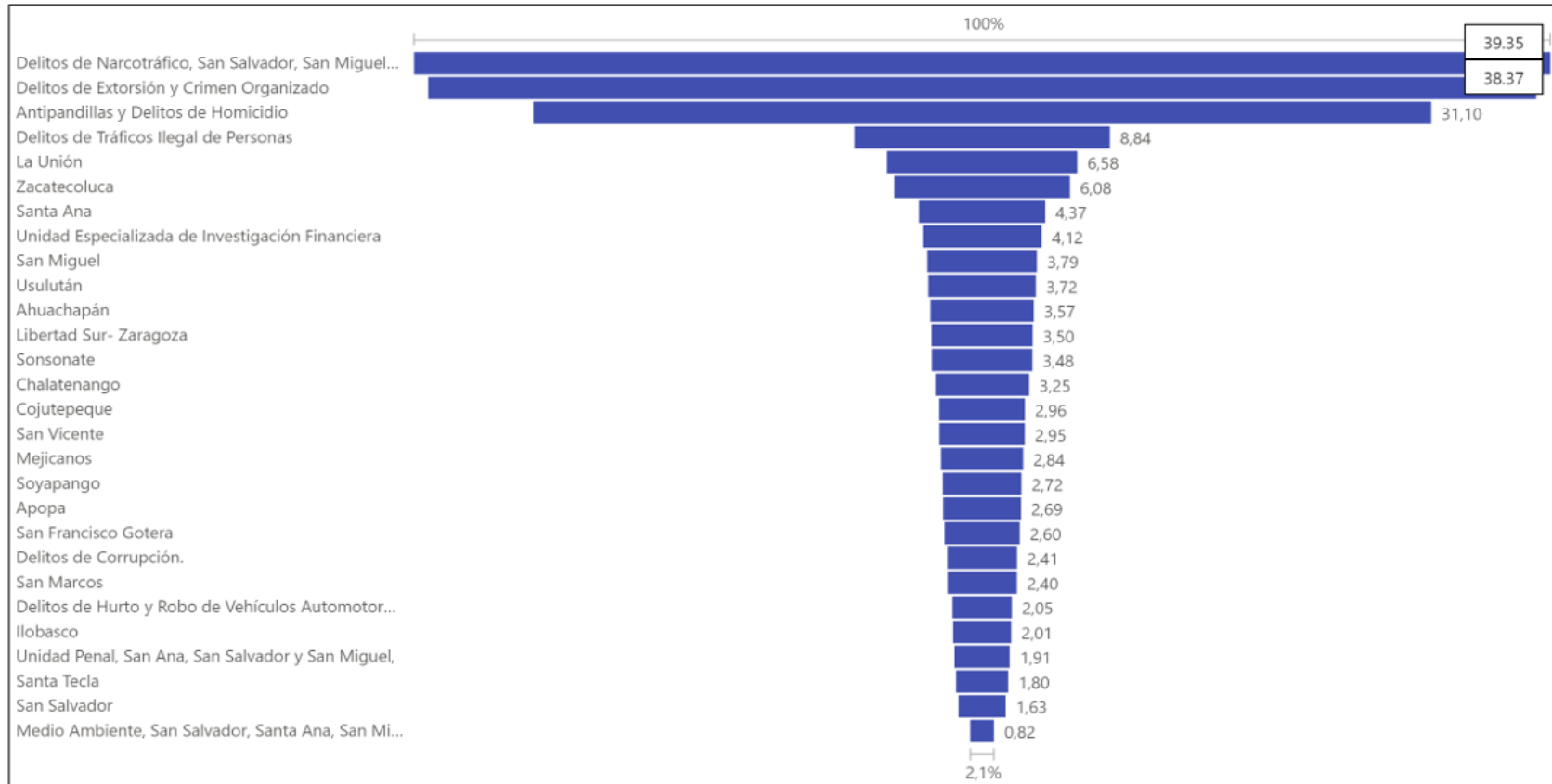
La Fiscalía General de la República en el período 2013-2018, se caracterizó por lograr un bajo nivel de sentencias condenatorias en proporción a los casos iniciados y judicializados por la institución.

3.2. Unidades dirigidas a crímenes de gran daño a la sociedad concentran condenas

Las unidades fiscales especializadas enfocadas al combate de ilícitos de gran daño social en el período 2013-2018 (unidades especializadas enfocadas en la lucha contra el crimen organizado, ilícitos contra la vida y la narcoactividad), reflejaron altos porcentajes de casos con resultado de sentencias condenatorias en comparación a los casos que ingresaron a estas dentro del período estudiado, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 8

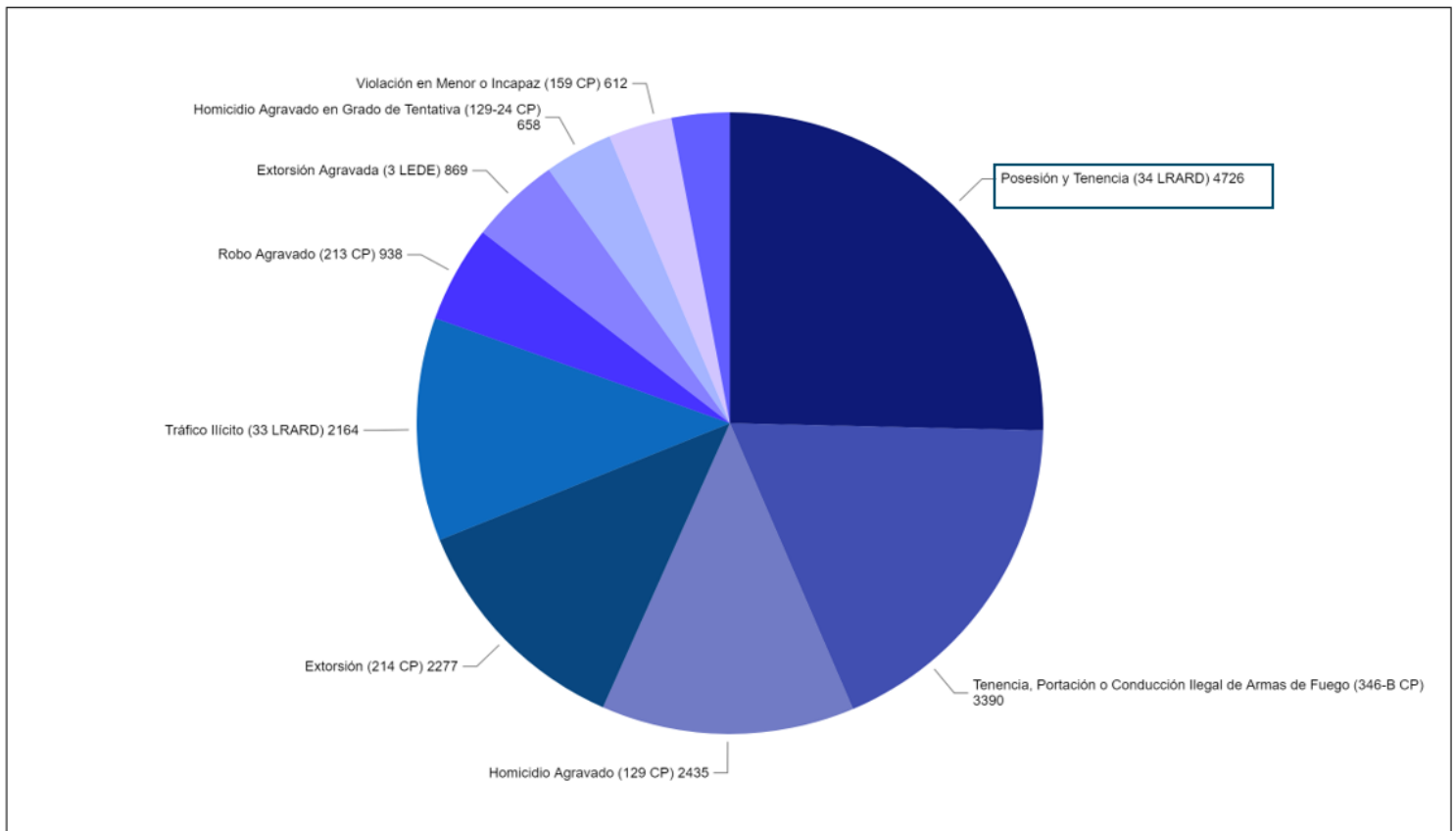
Porcentaje de casos con sentencia condenatoria en comparación a los casos iniciados en sedes fiscales, unidades especializadas y dirección de defensa de los intereses del Estado. 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018. *No se contemplan sentencias de procesos abreviados. ** Los datos consignados respecto a los casos iniciados reflejan los casos que entraron en cada año, es decir, no comprenden casos inactivos o en investigación de períodos anteriores.

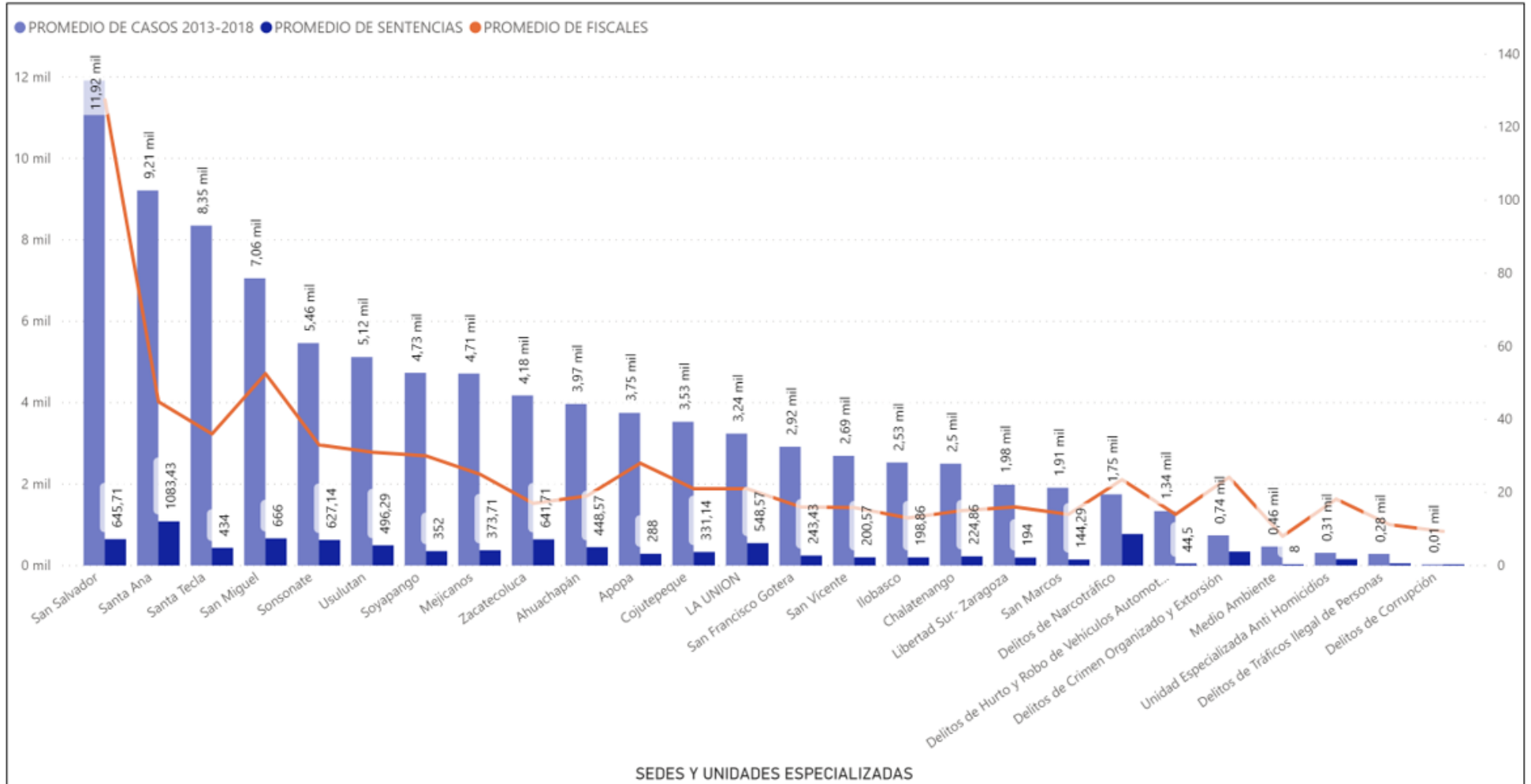
Conforme a los datos antes expuestos, se observa que la Fiscalía General de la República obtuvo los mejores resultados respecto a la consecución de condenas en las Unidades de Delitos de Homicidio y Antipandillas, Extorsión y Crimen Organizado, y Delitos de Narcotráfico. Siguiendo esta lógica, fue posible encontrar que las condenas asociadas a estas unidades también reflejaron otro patrón de operatividad, contando con un mayor promedio de fiscales auxiliares en dichas unidades en comparación a sus casos iniciados, esto mismo puede observarse dese la perspectiva de delitos y sentencias condenatorias.

Gráfico 9
Principales delitos con sentencia condenatoria 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por FGR en solicitud de información N° 422-UAIP-FGR-2019 de fecha siete de noviembre del dos mil diecinueve y comprende resultados de delitos a nivel de casos con resultado judicial obtenido y recopilado hasta el diez de octubre de dos mil diecinueve. * Información segmentada conforme a delitos.

Gráfico 10
Promedio de casos iniciados, condenas y fiscales auxiliares FGR 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con datos retomados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República 2013-2018. * El promedio de la sede fiscal de San Salvador no incluye la siguientes unidades: Delitos del Medio Ambiente, Unidad de Contratos con El Estado, Unidad de Gestión de la Información, Unidad de Análisis de la Información, Caso Jumbo, Fiscal Electoral, Grupo Contra la Impunidad y Grupo de Delitos durante El Conflicto Armado. Lo anterior responde a que algunas de estas unidades no hacen frente a los casos de criminalidad común o bien han sido retomadas en el calculo de otras unidades especializadas.

Tabla 1
Promedio de casos, sentencias y fiscales en sedes fiscales y unidades especializadas 2013-2018

SEDES Y UNIDADES ESPECIALIZADAS	PROMEDIO DE CASOS 2013-2018	PROMEDIO DE SENTENCIAS	PROMEDIO DE FISCALES
San Salvador	11.915,17	645,71	127,50
San Miguel	7.056,33	666,00	52,50
Santa Ana	9.214,83	1.083,43	44,83
Santa Tecla	8.350,33	434,00	36,00
Sonsonate	5.463,33	627,14	33,00
Usulután	5.121,00	496,29	31,00
Soyapango	4.732,17	352,00	30,00
Apopa	3.750,17	288,00	28,00
Mejicanos	4.714,83	373,71	25,00
Delitos de Crimen Organizado y Extorsión	740,17	339,17	24,17
Delitos de Narcotráfico	1.748,50	772,67	23,50
Cojutepeque	3.530,50	331,14	21,00
LA UNION	3.240,17	548,57	21,00
Ahuachapán	3.968,67	448,57	19,00
Unidad Especializada Anti Homicidios	310,83	155,17	18,17
Zacatecoluca	4.178,17	641,71	17,00
Libertad Sur- Zaragoza	1.984,67	194,00	16,00
San Francisco Gotera	2.917,83	243,43	16,00
San Vicente	2.693,50	200,57	15,83
Chalatenango	2.501,00	224,86	15,00
Delitos de Hurto y Robo de Vehículos Automotores	1.336,50	44,50	14,00
San Marcos	1.908,83	144,29	14,00
Ilobasco	2.530,50	198,86	13,00
Delitos de Tráficos Ilegal de Personas	284,67	48,33	11,17
Delitos de Corrupción	13,83	1,50	9,33
Medio Ambiente	464,67	8,00	8,00

Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018.

*Los resultados varían a los reflejados en el apartado de relación entre la efectividad en la obtención de sentencias condenatorias y fiscales auxiliares presentado en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, ya que en el mismo se mencionan promedios únicamente para el período 2014-2018 y en este apartado se ha retomado el período 2013-2018.

** El promedio de la sede fiscal de San Salvador no incluye las siguientes unidades: Delitos del Medio Ambiente, Unidad de Contratos con El Estado, Unidad de Gestión de la Información, Unidad de Análisis de la Información, Caso Jumbo, Fiscal Electoral, Grupo Contra la Impunidad y Grupo de Delitos durante el conflicto armado. Lo anterior responde a que algunas de estas unidades no hacen frente a los casos de criminalidad común o bien han sido retomadas en el cálculo de unidades especializadas o no se registran fiscales en todos los períodos.

Con los datos antes mencionados, se reafirma lo mencionado en el Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República 2013-2018, en cuanto a la relación entre la cantidad de sentencias que obtienen las unidades fiscales, según la cantidad de casos iniciados y la cantidad de operativos fiscales designados en cada una de estas.

Las unidades especializadas reflejan en cada año, una cantidad sentencias que se encuentran muy por encima de las sedes fiscales, también registran reducciones significativas en sus casos iniciados⁹.

La Fiscalía General de la República en el período de 2013-2018 se caracterizó por concentrar la mayor cantidad de sentencias condenatorias en determinadas unidades fiscales especializadas que se encuentran orientadas al combate de crímenes mayores o de gran impacto social.

Asimismo, la Fiscalía General de la República se caracterizó por mantener un alto nivel de fiscales auxiliares en las unidades especializadas de alto impacto en comparación a las sedes fiscales que reportan una mayor cantidad de casos iniciados.

4. Institución no recurre a salidas alternas o anticipadas al proceso penal

Las salidas alternas y anticipadas contempladas en el proceso penal tienden a gozar de una carga procesal positiva, ya que las mismas ponen fin al proceso penal y maximizando los recursos del sistema de Administración de Justicia.

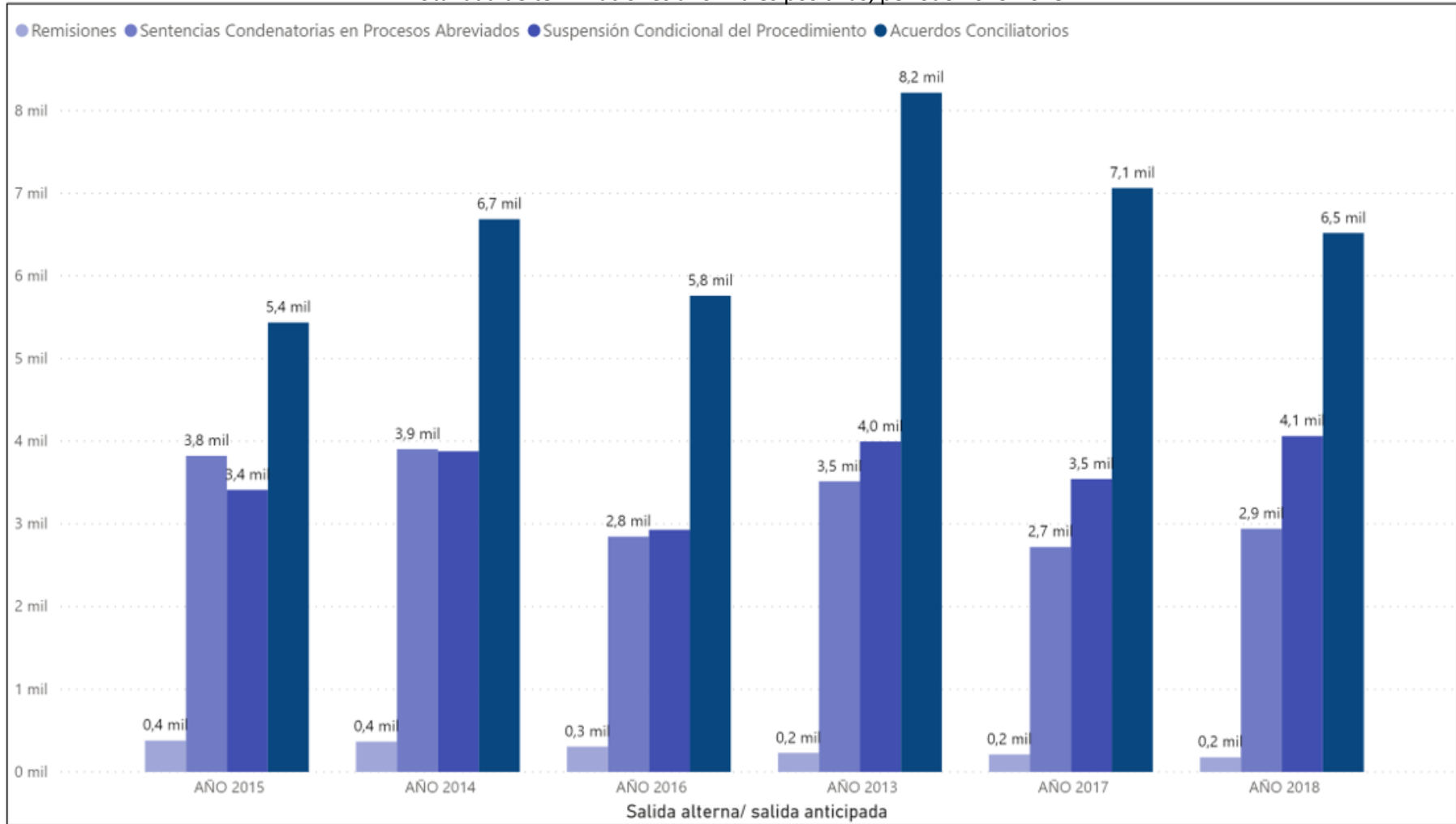
Según datos del Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República 2013-2018¹⁰, se observó una tendencia general en la reducción de los resultados obtenidos a través de estas terminaciones anormales.

Lo anterior ha sido reflejado en el gráfico que se expone a continuación:

⁹ Acción Ciudadana, Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018, mayo 2020, pág. 134.

¹⁰ Acción Ciudadana, Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018, mayo 2020, pág. 177.

Gráfico 11
Totalidad de terminaciones anormales positivas, período 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe del Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018.

Como puede observarse en el gráfico, todas las salidas alternas y anticipadas de naturaleza positiva para el proceso penal han presentado disminuciones en el transcurso del período 2013-2018. Ejemplo de lo mencionado es el procedimiento abreviado, mismo que contó con una tasa de condenas del 98.35%¹¹, no obstante, los casos en que se obtuvieron condenas a través de esta herramienta disminuyeron.

Frente a lo mencionado, puede decirse que en los casos tramitados por la FGR no se encuentran acciones orientadas a priorizar, apostar o presionar para que el sistema de justicia arroje resultados a través del uso de salidas alternas o anticipadas, mismas que podrían dar un mayor nivel de respuesta a todos los casos que ingresan en la institución y por consiguiente al ciudadano que interpuso una denuncia.

Desde la perspectiva antes mencionada, la Fiscalía General de la República en el período 2013-2018 se ha caracterizado por reflejar reducciones en su registro de casos con resultado obtenido a través de salidas alternas o anticipadas, no obstante que estas categorías procesales aumentan la eficacia de la acción penal, pues incrementan el nivel de respuesta que podría dar la institución.

5. Institución con retos en el procesamiento de casos registrados como de gran corrupción

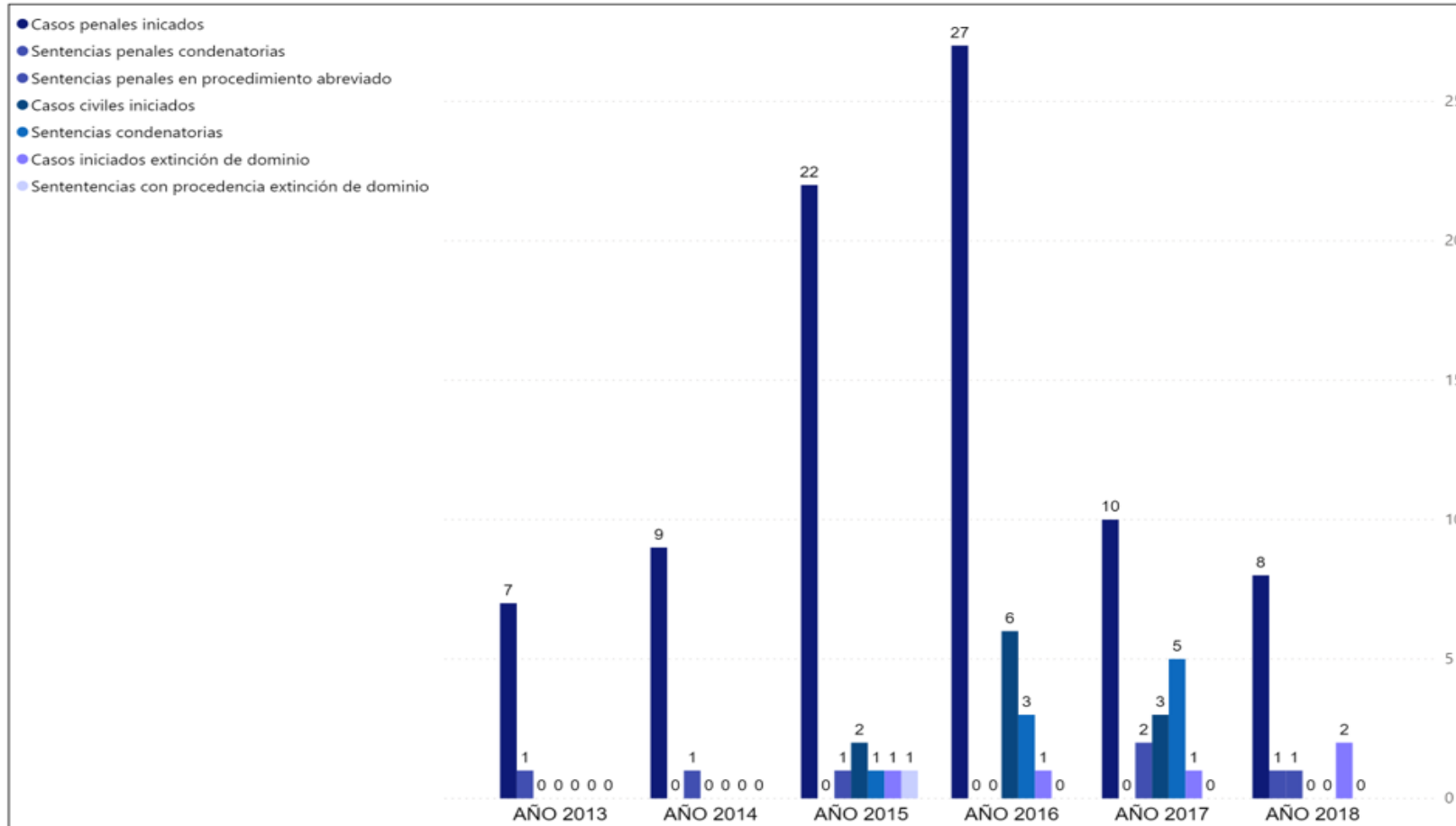
En cuanto a los resultados obtenidos en casos asociados y registrados como de servidores o exservidores públicos que han sido manejados por la FGR a través de la Unidad Especializada de Delitos de Corrupción entre 2013-2018, pudieron observarse las siguientes características en el desempeño de la institución:

- a. Un bajo nivel de casos con resultado de sentencias condenatorias o con procedencia en la extinción de dominio de bienes u otros, y
- b. Disminución en la apertura de casos orientados a la persecución de delitos de corrupción.

Lo antes mencionado puede ser observado en los datos relacionados al indicador de manejo de casos de corrupción elaborado por el Observatorio para el Fortalecimiento Institucional de Acción Ciudadana, en el cual se reflejaron los siguientes resultados:

¹¹ Acción Ciudadana, Informe de Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018, mayo 2020, pág. 172.

Gráfico 12
Casos iniciados y resultados obtenidos en el manejo de casos de corrupción, FGR 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe del Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018.

Periodo	Casos civiles iniciados	Sentencias condenatorias	Casos penales iniciados	Sentencias penales condenatorias	Sentencias penales en procedimiento abreviado	Casos iniciados extinción de dominio	Sentencias con procedencia extinción de dominio
AÑO 2013	0	0	7	1	0	0	0
AÑO 2014	0	0	9	0	1	0	0
AÑO 2015	2	1	22	0	1	1	1
AÑO 2016	6	3	27	0	0	1	0
AÑO 2017	3	5	10	0	2	1	0
AÑO 2018	0	0	8	1	1	2	0
Total	11	9	83	2	5	5	1

Como puede observarse en el gráfico anterior, los casos en materia penal y en la jurisdicción civil (relacionados al juicio por enriquecimiento ilícito) alcanzaron su mayor nivel de apertura entre 2015-2016, sin embargo, a partir del año 2017 estos tendieron a reducirse y presentaron valores similares a los de 2013 y 2014.

En cuanto a los resultados en la obtención de sentencias condenatorias, tanto en la jurisdicción penal, civil y en la declaratoria de la procedencia para la extinción de dominio de bienes, los resultados obtenidos han sido bajos. Durante el período 2013-2018 la institución contó con 9 condenas en la jurisdicción civil y 1 en materia de extinción de dominio. Por último, en la jurisdicción penal se obtuvieron 7 casos con resultado de sentencia condenatoria de los cuales 5 fueron obtenidos a través del proceso abreviado.

Siendo estas últimas cuestionables, ya que en casos de corrupción esta herramienta procesal debe ser otorgada a cambio de la recuperación de los bienes sustraídos del Estado o bien por la posibilidad de poder desarticular una estructura de crimen organizado relacionada a los casos de corrupción.

Lo anterior se debe a que los beneficios procesales que supone el procedimiento abreviado en cuanto a la reducción de la pena para el imputado que se acoja a este y las posteriores solicitudes de beneficios penitenciarios que podrían ser solicitados por el ya condenado en un lapso relativamente corto, podrían suponer sinsabores y manifestaciones de indignación social por diversos sectores.

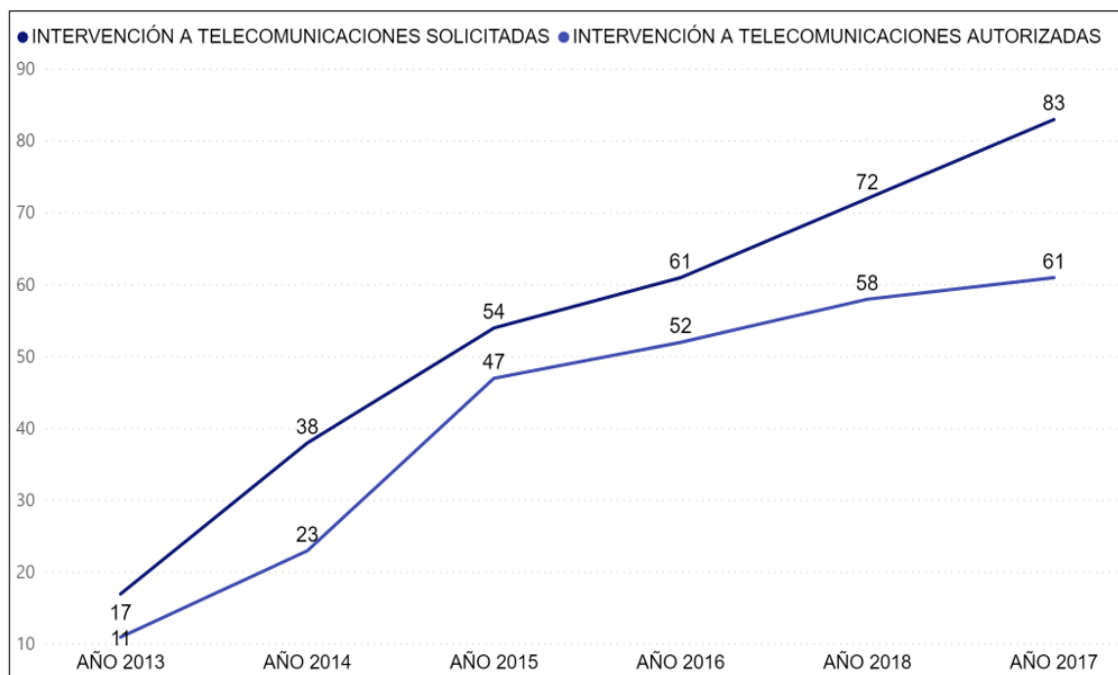
En conclusión, durante el período 2013-2018 la Fiscalía General de la República, en los casos tramitados a través de Unidad Especializada de Delitos de Corrupción y registrados como de funcionario o servidores públicos, se caracterizó por obtener un bajo nivel de sentencias condenatorias, así como presentar un comportamiento tendiente a la reducción en la apertura de investigaciones de este tipo de casos.

Asimismo, la institución en el período 2013-2018 se ha caracterizado por obtener la mayor cantidad de resultados de sentencia condenatoria en la jurisdicción penal, en materia de casos de corrupción que han sido registrados como de funcionarios o servidores públicos y tramitados por la unidad antes mencionada, gracias al uso del procedimiento abreviado.

6. Institución con tendencia a solicitar intervenciones en telecomunicaciones

Durante el período 2013-2018, las solicitudes de intervención telefónica realizadas por la Fiscalía General de la República se han ido incrementando, asimismo, han mantenido un amplio margen de autorizaciones dadas por la sede judicial competente, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 13
Solicitudes de intervenciones a telecomunicaciones realizadas FGR y autorizadas por sede judicial período 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe del Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018.

Como puede apreciarse en el gráfico, la tendencia mostrada por la institución es la presentación de una mayor cantidad de solicitudes de intervención a telecomunicaciones, mismas que han contado con un buen nivel de sustentación, según el nivel autorizaciones otorgadas a estas.

En conclusión, la Fiscalía General de la República en el período 2013-2018 se caracterizó por incrementar el uso de la Intervenciones a telecomunicaciones como herramienta de investigación a efecto de sustentar la tramitación de sus casos.

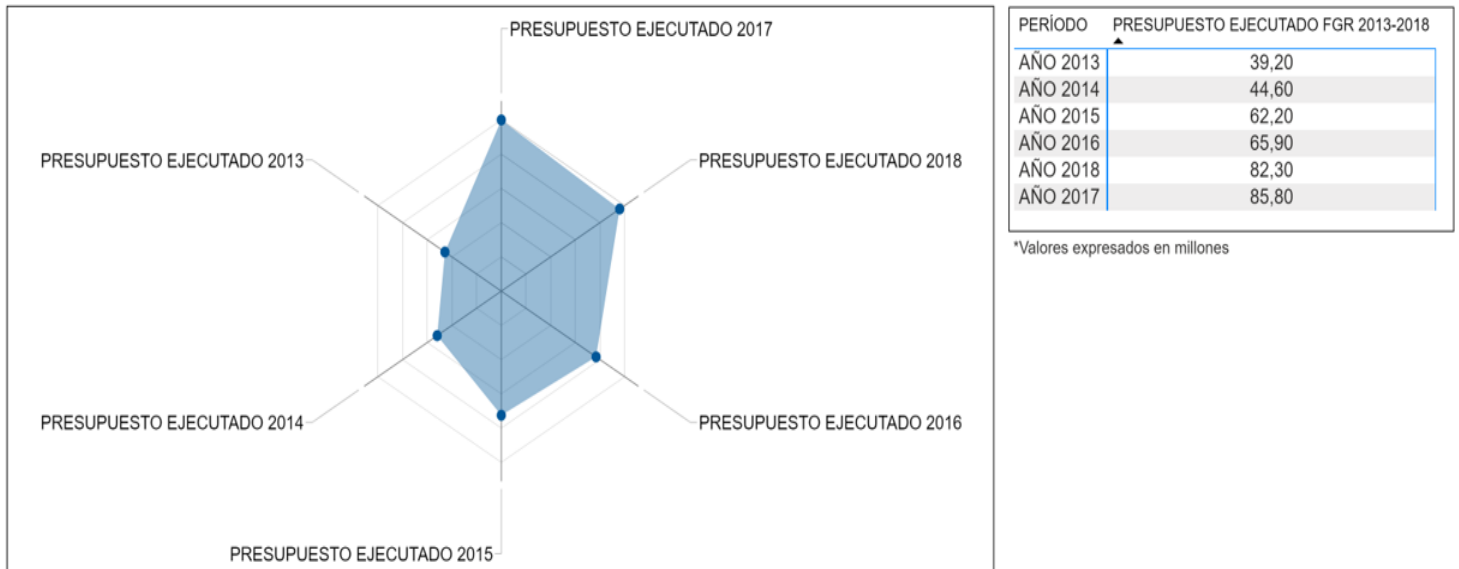
Asimismo, la institución en dicho período se ha caracterizado por contar con un amplio nivel de especialización en esta herramienta, ya que las solicitudes de intervenciones a telecomunicaciones realizadas cuentan con porcentajes elevados de autorización judicial.

7. Institución con retos presupuestarios

Es este aspecto, es pertinente señalar que la FGR se ha caracterizado por contar con un incremento presupuestario, siendo este un elemento fundamental para el efectivo

despliegue de capacidades de cobertura por parte de la institución, mismas que son responsables de los resultados operativos que se obtengan en el ejercicio de la acción penal.

Gráfico 14
Solicitudes de intervenciones a telecomunicaciones realizadas FGR y autorizadas por sede judicial 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información con datos proporcionados en el Informe del Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018.

Los incrementos presupuestarios que caracterizaron a la institución durante 2013-2017, se reflejan en los resultados del índice de desempeño a FGR, creado por el Observatorio para el Fortalecimiento Institucional de Acción Ciudadana, en donde evidencia un cambio en su nivel de desempeño institucional, pasando del nivel básico al nivel medio, mismo que responde a ese incremento de elementos de fiscales en el año 2016, entre otros aspectos.

Sin embargo, la institución durante el año 2018 conto con reducciones presupuestarias, mismas que pueden observarse en el presupuesto total ejecutado del año 2018. Esto es preocupante ya que un cambio en comportamiento presupuestario institucional hacia la reducción de recursos tendrá impactos significativos en la posibilidad de ampliar su nivel de operatividad, pues actualmente la mayor parte de este es dinero es destinado al pago de obligaciones corrientes, como las remuneraciones del personal contratado.

En conclusión, la Fiscalía General de la República en el período 2013-2017 se caracterizó por contar con un presupuesto total ejecutado en incremento. Sin embargo, esta característica debe mantenerse en observación debido a la reducción presupuestaria que caracterizó a la institución en 2018.

8. RECOMENDACIONES FINALES

Con base a las distintas características que fueron identificadas a la Fiscalía General de la República durante 2013-2018, se realizaron una serie de recomendaciones sobre aspectos de mejora institucional:

1. Ante la falta de políticas para el incremento progresivo de fiscales auxiliares, es de vital importancia implementar planes institucionales destinados al aumento del personal operativo, mismo que debe ser considerado bajo la perspectiva de la cantidad de casos que recibe cada unidad fiscal.
2. Frente a números fijos y reducidos de sedes fiscales a nivel territorial, se deben enfocar esfuerzos en la obtención de recursos que permitan la instalación de nuevas sedes fiscales, o bien buscar alternativas que se ajusten a dicho propósito como proliferar el número de fiscales asignados en sedes policiales o bien hacer uso de mecanismo tecnológicos como video denuncias o la creación de plataformas que permitan la creación de una Fiscalía virtual.
3. Ante los bajos niveles de casos judicializados, se debe apostar por adoptar acciones, protocolos o cualquier otro tipo de mecanismos tendiente a reducir la carga laboral que enfrenta cada fiscal auxiliar.
4. Frente al bajo nivel de sentencias condenatorias que se obtienen, se debe de adoptar una política que permita incrementar el uso de las salidas anormales positivas, pues las mismas podrían generar resultados positivos en lapsos menores de tiempo, logrando mejorar exponencialmente la eficacia de la acción penal de manera fehaciente.
5. Adoptar políticas que equiparan la efectividad de cualquier unidad fiscal a la obtención de condenas en el proceso ordinario, deben ser reenfocadas con la finalidad de maximizar el poco recurso fiscal con el que se cuenta.
6. Fortalecer la capacidad de investigación y acusación en los casos de gran corrupción, estos refuerzos deben de estar orientados no solo al incremento del personal fiscal, sino también a la redistribución de recursos que permitan incrementar el número de peritos financieros adscritos a la FGR, esto permitirá dar un mayor impulso a las acusaciones presentadas, y el actuar fiscal en la fase de instrucción de estos casos en sede judicial.
7. Adoptar medidas incrementales para el uso de intervenciones a telecomunicaciones a efecto de crear una cultura de investigación orientada al uso de la prueba científica.

La recomendación más importante que puede realizarse en este paper, a efecto de crear un cambio en el desempeño de la institución y en cada una de las características que se han señaladas con anterioridad, debe realizarse a los Órganos del Estado (Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo) que deciden el futuro presupuestario de la FGR.

En este sentido, es de vital importancia recordar que cualquier plan de seguridad o control delincriminal que quiera ser implementado debe de considerar la función del acusador dentro de los sistemas de justicia, en nuestro caso la Fiscalía General de la República.

Por todo esto, la asignación presupuestaria que se proporcionará a la institución debe responder a los resultados que se pretenden obtener de esta y por ende debe ser medianamente proporcional al presupuesto asignado para los cuerpos de seguridad policial.

Observatorio Para el Fortalecimiento Institucional



+ (503) 2556-3896



www.accion-ciudadana.org



Boulevard Sergio Viera de Mello, Condominio
San Benito #237, tercer nivel, Zona Rosa, San
salvador, El Salvador.

