

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

FACTORES QUE INCIDIERON EN SU DESEMPEÑO

PERÍODO: 2012-2023



Septiembre 2024

Lugar y fecha de publicación:

San Salvador, El Salvador, septiembre 2024

Elaborado por:

Acción Ciudadana, Centro de Monitoreo Institucional

Director Ejecutivo:

Eduardo Salvador Escobar Castillo

Investigadoras:

Norma Carolina Orellana Dubón y Aura Beatriz Silva de Flores

Queda a disposición del público en general la versión digital del Informe en la página web de Acción Ciudadana:

[acción-ciudadana.org/informes-ofi/](https://accion-ciudadana.org/informes-ofi/).

Se permite la reproducción parcial o total del documento siempre que se cite su autoría institucional, no se modifique o altere su contenido, ni sea utilizado con fines comerciales.

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN	3
2.CONTEXTO.....	4
3. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
4. METODOLOGÍA.....	6-7
5. SITUACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PERÍODO 2012-2023	8
5.1 PRESUPUESTO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PERÍODO 2013-2023.....	8
6. DESEMPEÑO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PERÍODO 2012-2023.....	9-14
6.1 CASOS INICIADOS POR LA FGR.....	9
6.2 CARGA JUDICIALIZADA.....	10
6.3 EFECTIVIDAD	11
6.4 IMPUNIDAD DIRECTA.....	12
6. 5 CARGA LABORAL POR FISCAL.....	13
SÍNTESIS.....	14
7. FACTORES QUE INCIDIERON EN EL DESEMPEÑO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2012-2023.....	15-31
7.1. JUSTIFICACIÓN.....	15
7. 2 INFORMACIÓN RESERVADA SOBRE FACTORES QUE INCIDEN EN EL DESEMPEÑO DE LA FGR.....	16
7.3 SELECCIÓN DE PERSONAL.....	17-20
7.4 CONTRATACIÓN DE PERSONAL.....	21-23
7.5 MODERNIZACIÓN Y TECNOLOGÍA.....	24-25
7.6 INFRAESTRUCTURA.....	26-28
7.7 ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA E IMPUNIDAD DIRECTA.....	29-31
8. CONCLUSIONES.....	32
9. ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS E ILUSTRACIONES.....	33
10. GLOSARIO	34

1. PRESENTACIÓN

El Centro de Monitoreo Institucional de Acción Ciudadana presenta el informe sobre los **factores que incidieron en el desempeño de la Fiscalía General de la República** en el período **2012-2023**. En este, se han identificado 5 principales necesidades institucionales que debieron cubrirse para obtener una mejor operatividad y brindar servicios más eficientes y expeditos. En virtud que dichas necesidades no fueron satisfechas plenamente, se convirtieron en factores que incidieron en su desempeño.

El informe también refleja el grave **retroceso** en temas de **transparencia de la FGR**, pues se ha documentado en monitoreos previos que es uno de los entes de control con **niveles más bajos en Transparencia Activa**. En los años 2023 y 2024, del **100%** de la información oficiosa que debía alojar en su Portal de Transparencia, únicamente cumplió su obligación en un **18%** y **12%** respectivamente, debido a que la información no fue publicada o actualizada, incumpliendo la Ley de Acceso a la Información Pública. Aunado a ello, cuando se procura acceder a la información mediante solicitudes esta se deniega bajo el argumento de ser **reservada**. Ante la doble vulneración del derecho de acceso a la información pública se generan obstáculos para ejercer contraloría ciudadana sobre el desempeño de la FGR, pues no se cuenta con datos actualizados.

El monitoreo adquiere especial relevancia teniendo en perspectiva que el período para el cual fue electo el actual fiscal culmina en enero de 2025. Al respecto, los datos mostrados ofrecen un panorama del desempeño que tuvo la institución en el lapso de 11 años y, el nivel obtenido debería ser considerado por la Asamblea Legislativa al elegir al nuevo fiscal. En definitiva, la persona que se elija debe ser aquella que cuente con el perfil más idóneo según las necesidades que presenta la institución y no atendiendo a intereses políticos.

2. CONTEXTO

El artículo 193 de la Constitución establece las funciones principales de la Fiscalía General de la República (FGR), de las cuales se destaca **defender los intereses del Estado y de la sociedad, dirigir la investigación del delito y promover la acción penal**. Entre 2013-2023 la FGR obtuvo bajos niveles de desempeño pues únicamente logró el **9%** de efectividad, derivando en que la **impunidad directa**-entendida como la relación entre los casos iniciados y las sentencias condenatorias obtenidas por año-, fuera del **90%**. Los datos reflejan la deficiente capacidad de respuesta institucional frente a la demanda de servicios de la ciudadanía.

Las **causas que propiciaron los bajos niveles de desempeño de la FGR** tienen que ver con algunos factores externos e internos. El principal factor externo consiste en la **asignación presupuestaria** pues su elaboración y aprobación corresponde a los órganos Ejecutivo y Legislativo; y como ha documentado Acción Ciudadana el presupuesto de la FGR entre 2013-2023 no respondió a sus necesidades reales. Entre los factores internos se destacan la **insuficiencia del personal** para dar respuesta a la carga laboral; **no contar con todas las herramientas tecnológicas y sistemas operativos sofisticados** que contribuyeran a la eficiente investigación del delito, así como la **falta de inmuebles propios** para sus oficinas centrales y sedes fiscales en diversos departamentos. Esta última circunstancia conllevó a erogaciones elevadas en arrendamiento y adecuación de inmuebles conforme a sus necesidades, generando diversos inconvenientes logísticos que afectaron su desempeño.

Asimismo, teniendo en cuenta que en el período 2012-2023, el promedio de casos asignados a cada fiscal auxiliar fue de **137** por año, es oportuno señalar que desde la adopción del **Régimen de Excepción** en 2022, se dio un repunte de casos iniciados llegando a **85 y 93 mil** en los dos últimos años. El aumento de la carga laboral requiere más esfuerzos para la investigación del delito y la FGR al no contar con la capacidad de respuesta adecuada, propicia **vulneraciones a derechos constitucionales como la presunción de inocencia y el debido proceso**. Las audiencias masivas constituyen también la vulneración a derechos fundamentales, en las cuales la judicatura corre el riesgo de condenar imputados sin lograr individualizar objetivamente los elementos que le vinculen a un ilícito. Es decir, el repunte de casos iniciados genera más carga laboral que la FGR debe satisfacer y si en los próximos años se logra una mayor judicialización de estos casos, también incrementaría la mora judicial existente. Estas son circunstancias que deben tenerse en cuenta como consecuencias de la implementación del Régimen de Excepción, pues no se trata únicamente de realizar más capturas y obtener más sentencias condenatorias, sino de un adecuado desempeño en la investigación y persecución del delito en estricto respecto a los derechos constitucionales de las personas procesadas.

Finalmente, debe recordarse que la gestión del actual titular ha sido objeto de diversos cuestionamientos sobre su independencia en la selección de los delitos que se investigan. A partir de su nombramiento el **01 de mayo de 2021**- a raíz de la destitución inconstitucional del entonces titular-, se ha observado una tendencia en investigar exfuncionarios de administraciones anteriores; en cambio, desechó la investigación de los casos presentados por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), sobre irregularidades cometidas por funcionarios cercanos al oficialismo del quinquenio 2019-2024 en el uso de recursos en la pandemia Covid-19. En esa línea, en junio de 2021 dicho fiscal finalizó el acuerdo celebrado en 2019 con la Organización de Estados Americanos (OEA) para la cooperación en la investigación del delito a través de la CICIES. La selección arbitraria de los delitos que se investigan y la protección a funcionarios del oficialismo, también son circunstancias que inciden en la eficacia de la institución puesto que no se aplica la ley de forma objetiva e igualitaria.

3. RESUMEN EJECUTIVO

- El desempeño de la Fiscalía General de la República entre 2012 y 2023, muestra que no fue una institución eficiente en el cumplimiento de sus funciones, dado el nivel de impunidad directa. En esa línea, los datos reflejan que el ente que tiene el monopolio de la investigación y persecución del delito tuvo un promedio de **efectividad** entre **casos iniciados y sentencias condenatorias** de apenas el **9%**. Y la **efectividad** entre **casos judicializados y sentencias condenatorias** fue del **22%**. Por eso, el **90%** de casos recibidos por la institución quedaron impunes.
- En términos generales, los datos muestran que entre 2012-2023 la FGR inició **1.004.433 casos**, de estos **426,622** fueron judicializados y únicamente obtuvo **88.339** sentencias condenatorias. Es decir, más de la mitad (**577,811**) de casos iniciados no llegaron a instancias judiciales. Esto derivó en que el promedio de **impunidad directa**, entendida como la relación entre los **casos iniciados frente a las sentencias condenatorias** obtenidas por año, en dicho período fuera del **90%** ya que el promedio de efectividad fue apenas del 9% como se indicó *supra*. En los últimos años se evidencia un repunte en los casos iniciados con cantidades que rondan los 90 mil por año. En cambio, los casos judicializados disminuyeron en 2022 y 2023 teniendo alrededor de **24 mil por año**. Una posible causa que impide judicializar una mayor cantidad de los casos iniciados es que no se cuenta con el personal fiscal suficiente. En las fuentes consultadas, la FGR no ha indicado la cantidad de fiscales auxiliares que en ella laboran, pero sí registró el promedio de casos asignados a cada fiscal por año. Los datos muestran que en promedio a cada fiscal se asignó alrededor de 137 casos por año. Para judicializar dicha carga laboral, cada fiscal debió presentar 11 casos por mes a los tribunales de la República. Los datos recabados muestran que el promedio de carga laboral judicializada fue del **43%**.
- Se ha evidenciado que el presupuesto asignado a la FGR experimentó un aumento progresivo en el período analizado, no obstante, en los diferentes POAs consultados se ha expresado que el presupuesto no ha respondido a las necesidades reales. Prueba de ello es que en la mayoría de los años se hicieron refuerzos por Decreto Legislativo. Aunado a ello, los 5 factores analizados reflejan que estas son necesidades que no fueron cubiertas plenamente, esto podría obedecer a las limitaciones presupuestarias señaladas. No se observa un esfuerzo continuo en la contratación de más personal y en algunos años el personal seleccionado solo suplió las vacantes ocasionadas. En infraestructura como condición esencial para prestar servicios de forma eficiente, desde los terremotos de 2001 hasta la fecha, la FGR ha logrado adquirir el terreno para la construcción de sus oficinas centrales cuyo proyecto se encuentra en ejecución. A nivel probatorio, no se reporta la creación de los depósitos adecuados para la conservación de elementos probatorios, esto genera más riesgos en la pérdida de validez de los mismos y reduce las posibilidades de obtener sentencias condenatorias.

4. METODOLOGÍA

La metodología empleada para realizar el monitoreo comprende:

4.1

SUJETO DE ESTUDIO: La Fiscalía General de la República.

4.2

OBJETO DE ESTUDIO: Los factores que incidieron en los niveles de efectividad en la investigación y persecución del delito.

4.3

OBJETIVO DEL MONITOREO:

Evidenciar los diversos factores generaron bajos niveles de efectividad en la investigación y persecución del delito, además de constatar la cantidad de información disponible sobre el tema.

4.4

PERÍODO DE ANÁLISIS:

El período evaluado comprende los años 2012 a 2023 sobre los cuales se cuenta con información documental oficial.

4.5

FUENTES DE INFORMACIÓN:

Informes previos de Acción Ciudadana, Plan Operativo Anual (POA) desde 2015 hasta 2021 de la FGR, Memorias de Labores (ML) desde el 01 de junio de 2012 hasta 31 de mayo de 2023, Leyes de Presupuesto del Ejercicio Fiscal desde 2013 hasta 2023 y resolución de solicitud de acceso a la información marcada con referencia 78-UAIP-FGR-2024 de la FGR.

4. METODOLOGÍA

4.6 PROCEDIMIENTO DESARROLLADO PARA LA INVESTIGACIÓN

A efectos de mostrar en términos generales cuál fue el **desempeño** de la FGR en el período comprendido entre 2012 hasta mayo de 2023, se retomó el monitoreo de Acción Ciudadana denominado **“Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2021-2023”**, presentado en diciembre de 2023. En dicho informe se muestran datos recopilados desde 2013 a partir de Memorias de Labores, reflejando los bajos niveles de desempeño obtenidos por la institución.

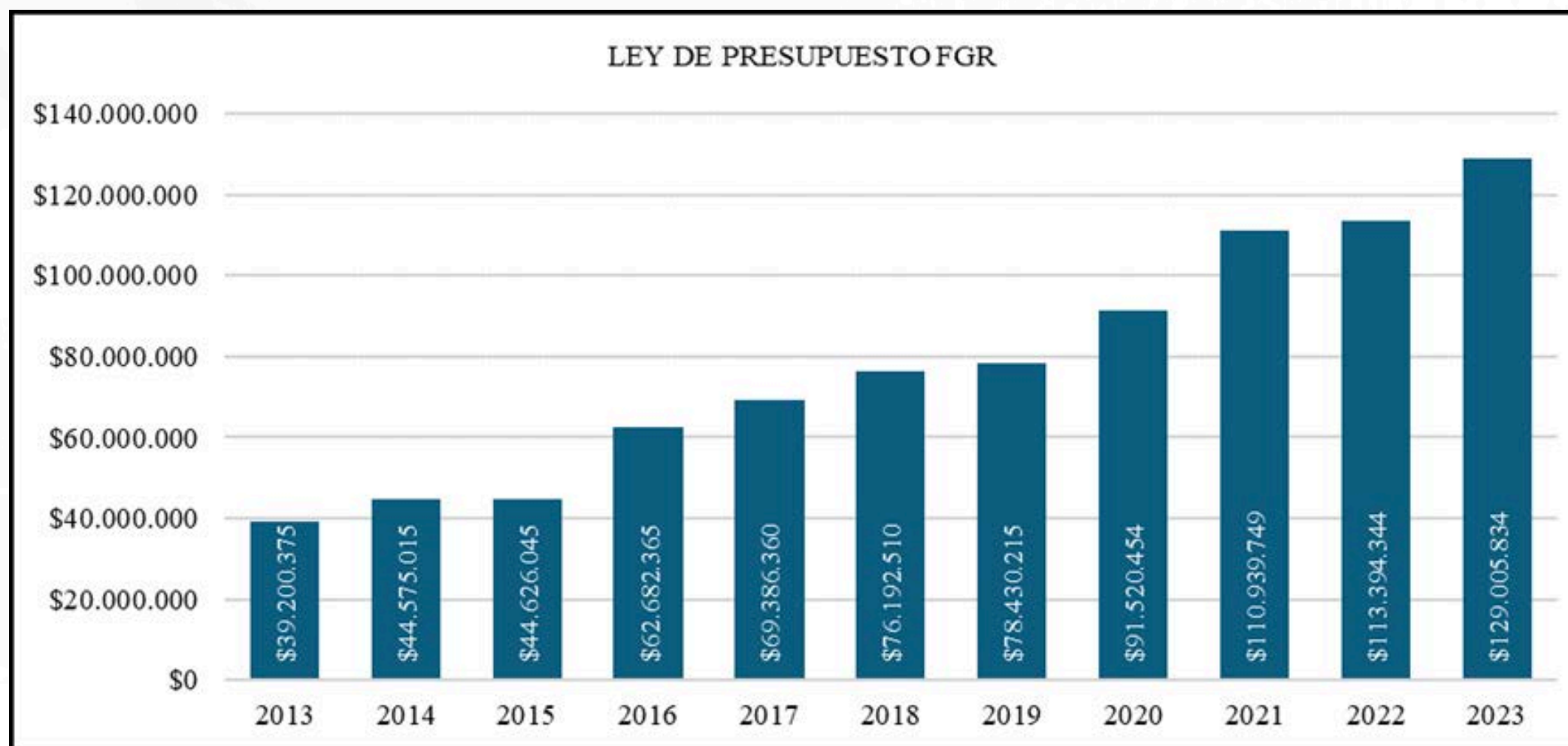
Luego, para analizar cuáles fueron los **factores** que incidieron en el bajo desempeño de la FGR se retomó el informe **“Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, 2013-2018”**, presentado en mayo de 2020. En este se evidenció ampliamente la capacidad de respuesta institucional a través de diversas variables sobre la operatividad de la FGR. En el presente monitoreo se tiene a bien retomar dichas variables denominándoles **factores**, los cuales son: **1. Selección de personal**, pues la FGR debe contar con recurso humano proporcional a su carga laboral para el óptimo ejercicio de sus funciones; **2. Capacitación de personal**, ya que no basta contar con personal suficiente sino además que se tenga la experticia y conocimiento jurídico requerido para la investigación y persecución del delito, especialmente el personal fiscal; **3. Modernización y Tecnología**, en tanto se requieren herramientas tecnológicas y mobiliario sofisticado que faciliten el trabajo eficiente del personal administrativo y fiscal; **4. Infraestructura**, necesidad principal que la institución debe satisfacer, referida a la adquisición de instalaciones propias y adecuadas para su operatividad y **5. Asignación presupuestaria**, ya que determina en qué medida las demás necesidades pueden ser satisfechas.

Una vez se identificaron los **5 factores objeto de análisis**, se procedió a verificar el **portal de transparencia** de la FGR para ubicar y descargar los documentos oficiales como fuente para realizar el monitoreo. Se identificaron **7 Planes Operativos Anuales** que corresponden a los años 2015-2021 y **11 Memorias de Labores** desde junio de 2012 hasta mayo de 2023. Habiendo obtenido dichas fuentes se procedió a la revisión de cada documento iniciando con los POAs. Se identificó toda la información relativa a cada uno de los 5 factores seleccionados, que comprende desde las **políticas, prioridades, metas y objetivos** trazados por cada factor, las actividades específicas que se realizarían y la **asignación presupuestaria** en caso la hubiese. Se elaboró un cuadro comparativo en Excel para consignar la información más relevante que fue recopilada. Teniendo la información de los POAs se verificaron las **Memorias de Labores**, seleccionando la información que la FGR publicó como **logros o actividades ejecutadas** relacionadas a cada uno de los factores. Al tener el cuadro comparativo con la información recopilada, se realizó el cruce de información identificando las posibles relaciones entre lo previsto en los POAs y lo ejecutado por la FGR. Habiendo identificado las relaciones existentes en cada factor, así como elementos divergentes, se procesó la información a fin de obtener la respectiva visualización de datos que refleje dichas relaciones.

Asimismo, se presentó solicitud de información a la FGR para corroborar y confrontar datos, pero esta no proporcionó la información por ser reservada o porque ya fue publicada en su portal de transparencia. En esa línea, se consultó también como fuente oficial el **Índice de Información Reservada** de la FGR relativa a los 5 factores objeto de estudio, reflejando la tendencia institucional a reservar todo tipo de información. Finalmente, con la información procesada de las diversas fuentes consultadas se culminó con la redacción del informe en sus apartados.

5.1 Presupuesto de la Fiscalía General de la República, período 2013-2023

Gráfico 1: Presupuesto asignado por cada año a la Fiscalía General de la República, 2013-2023.



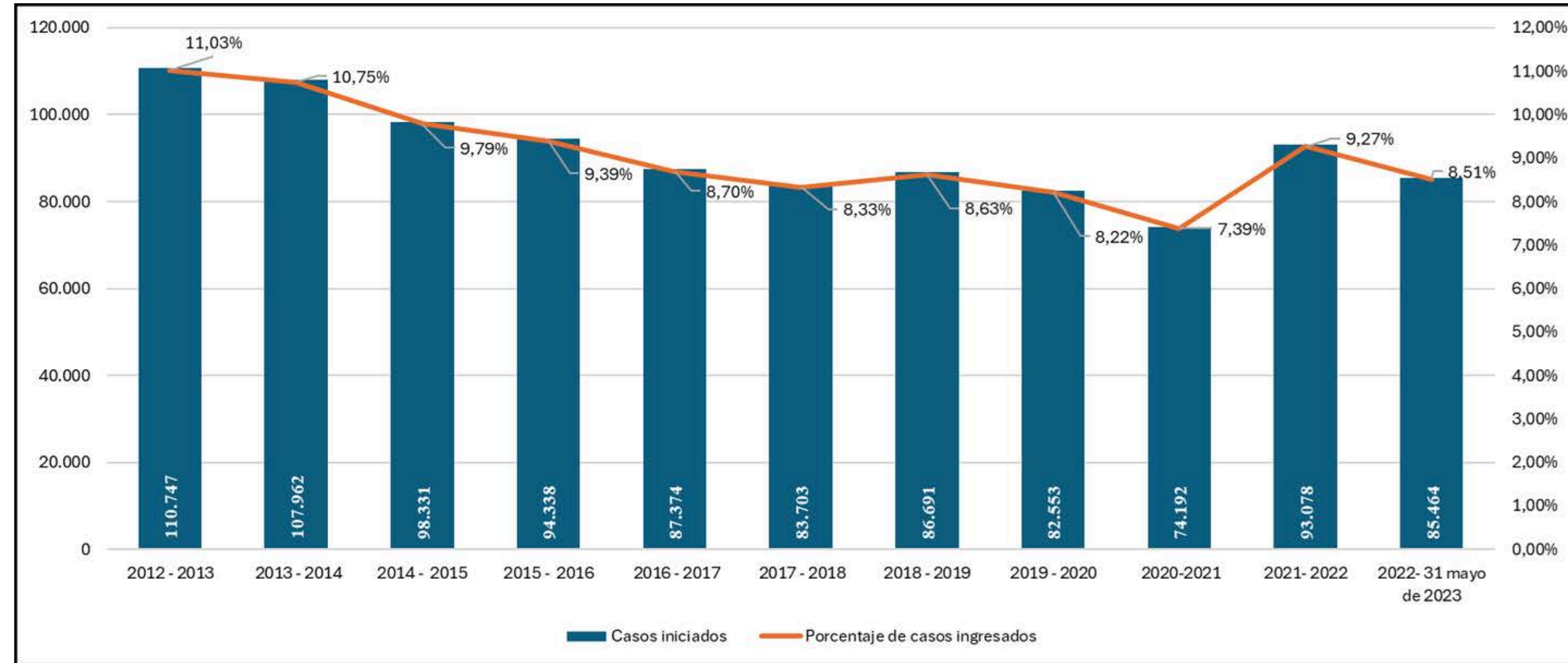
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las leyes de presupuestos de la FGR por cada año.

Como punto de partida es importante recordar que según el artículo 227 de la Constitución de la República, el Presupuesto General del Estado contiene para cada ejercicio fiscal la estimación de todos los ingresos que se espera recibir, así como la autorización de las erogaciones convenientes para realizar los fines del Estado. Su elaboración corresponde al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y su aprobación compete a la Asamblea Legislativa. La Ley de Presupuesto General del Estado (LPGE) incluye desde luego los presupuestos de las diferentes instituciones estatales. En esa línea, la asignación de recursos a la FGR depende de la voluntad política de dos órganos fundamentales y al no contar con un porcentaje fijo como el Órgano Judicial, la asignación que pueda recibir la FGR puede estar debajo de sus necesidades institucionales o ser sujeta a manipulación política.

Dicho lo anterior, el gráfico muestra que desde 2013 hasta 2023 el presupuesto asignado a la FGR incrementó anualmente y en los últimos tres años superó los **100 millones de dólares**. El aumento de 2023 frente al presupuesto de 2013 fue de 90 millones, por tanto, se evidencia que los órganos fundamentales involucrados en la elaboración y aprobación del presupuesto han procurado dotar de más recursos a la institución. Lo pendiente de analizar es si el presupuesto asignado a la FGR respondió a sus necesidades reales y si la ejecución de este contribuyó a mejorar su desempeño.

6.1 Casos iniciados por la FGR

Gráfico 2: Total de casos iniciados por año y su porcentaje que corresponde a la cantidad total, 2013-2023.



Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Eficacia de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana.

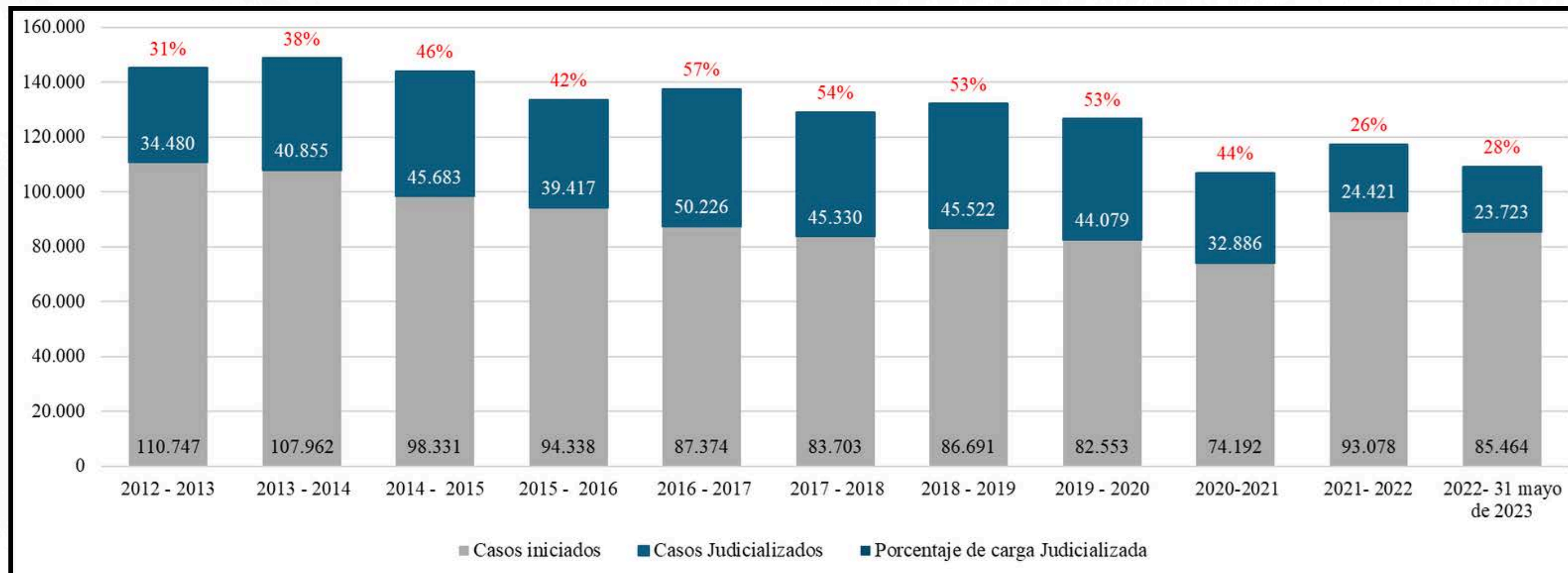
Los casos iniciados por la FGR entre junio de 2012 a mayo de 2023 suman **1.004.433**. En promedio anualmente se iniciaron **91.312** casos y el porcentaje aproximado por cada año fue el **9.09% del total**. En el transcurso de 10 años los datos muestran una caída paulatina de casos iniciados pues en 2013 y 2014 se registraron cantidades superiores a 100 mil y a partir de 2015 inició la disminución de casos oscilando entre 71 y 97 mil. Las causas del aumento o disminución pueden ser diversas, por ejemplo, los altos índices de criminalidad reportadas por los años 2010-2015 ocasionada por las pandillas pudo generar el alza de casos en dichos años. En cambio, en 2020 se dio una caída drástica a 71 mil casos bajo el contexto del Covid-19, circunstancia que pudo incidir por el confinamiento durante varios meses, así como la implementación del teletrabajo que también pudo reducirlos.

Por otra parte, es oportuno recordar que desde 2019 se puso en marcha el denominado **Plan Control Territorial** (PCT), estrategia del Órgano Ejecutivo con el cual se pretendió resolver la inseguridad del país desarticulando las estructuras delictivas. Exceptuando el año 2020 por las razones señaladas *supra*, se observa que en 2021 y 2022 se dio un repunte de casos iniciados con 86 y 90 mil respectivamente. Aunado a ello, en marzo de 2022 se decretó el **Régimen de Excepción** vigente hasta la fecha por las reiteradas prórrogas, estrategias que posiblemente contribuyeron al repunte de casos indicado.

6.2 Carga judicializada



Gráfico 3: Carga Judicializada en casos iniciados y casos judicializados, memorias de labores Junio 2012 a mayo 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Edificación de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana. El periodo comprendido es de 01 junio del año anterior al 31 de mayo del año en estudio.

Al analizar los **casos iniciados** entre 2012-2023 frente a los **judicializados**, según Memorias de Labores, es decir, los que fueron presentados a los diferentes tribunales de la República, se observan diferencias importantes. Mientras que en los periodos 2012-2013 y 2013-2014 se reportaron las cantidades más elevadas de casos iniciados, eso no se tradujo en más casos judicializados. En los casos iniciados la tendencia es que disminuyeron entre 2012-2021 y los casos judicializados presentan más variaciones. El periodo en el cual la FGR logró judicializar una mayor cantidad de casos fue 2016-2017 con un total de **50,226**; es decir, de los **87,374** casos iniciados en dicho periodo el equivalente al 57% de estos se presentaron a instancias judiciales. En general los porcentajes de carga judicializada entre 2012-2023 oscilaron entre el **26%** y **57%** con un promedio del **43%** anual. Esto indica que anualmente alrededor del **57%** de casos iniciados no fueron judicializados, generando altos porcentajes de impunidad directa como se verá posteriormente.

También cabe destacar que en los últimos años, a pesar de la implementación del **Plan Control Territorial** en 2019 y el **Régimen de Excepción** en 2022, los datos reflejan que las detenciones masivas de personas que se realizaron no se tradujeron en una tendencia al alza en los casos judicializados, pues en dichos años se reportan los porcentajes más bajos de casos judicializados con el **26%** y **28%**. Estos datos sugieren que en el Régimen de Excepción posiblemente se detuvo a personas sin investigación previa y pruebas contundentes sobre su vinculación a un delito, pues de lo contrario los casos judicializados en dichos años debieron incrementar.

6.3 Efectividad



Tabla 1: Efectividad e impunidad Directa de la FGR.

Memoria de Labores	Casos iniciados	Casos Judicializados	Sentencias Condenatorias	Efectividad de FGR en relación con casos Judicializados	Efectividad en relación con la cantidad de sentencias condenatorias y casos iniciados
2012 - 2013	110.747	40.855	6.873	17%	6%
2013 - 2014	107.962	48.963	5.971	12%	6%
2014 - 2015	98.331	45.683	6.105	13%	6%
2015 - 2016	94.338	39.417	6.794	17%	7%
2016 - 2017	87.374	50.226	7.262	14%	8%
2017 - 2018	83.703	45.330	10.286	23%	12%
2018 - 2019	86.691	45.522	11.283	25%	13%
2019 - 2020	82.553	44.079	9.280	21%	11%
2020-2021	74.192	23.959	7.760	32%	10%
2021- 2022	93.078	24.421	8.680	36%	9%
2022- 31 mayo de 2023	85.464	23.723	8.045	34%	9%

Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Edificación de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana. El periodo comprendido es de 1 junio del año anterior al 31 de mayo del año en estudio.

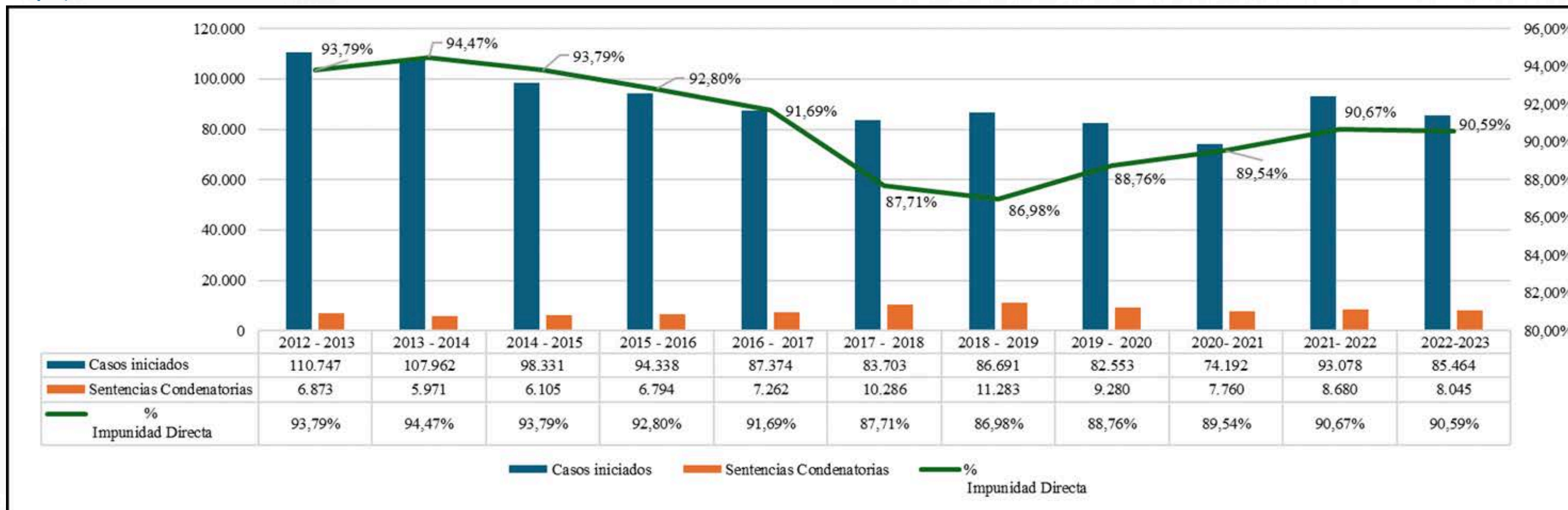
Una primera forma para medir la efectividad de la FGR en la investigación y persecución del delito es tomar en cuenta el total de **casos judicializados** (los llevados a sedes judiciales) y que culminaron de forma normal con **sentencia condenatoria**. En segundo lugar, se analiza la efectividad relacionando la cantidad de **sentencias condenatorias** versus los **casos iniciados** por cada año. Los datos muestran que la **efectividad de la FGR entre casos judicializados y culminados con sentencia condenatoria** en el período **2013-2023** no superó el **36%**, porcentaje más alto alcanzado entre **2021-2022**. Asimismo, la efectividad promedio entre **2013-2023** fue del **22%**. Los años **2022 y 2023** reflejan porcentajes más altos con **36%** y **34%** respectivamente. También se observa que en algunos años, si bien las cantidades de casos judicializados fueron más altas como en **2013-2014** con **48,963** casos presentados en sedes judiciales, eso no se tradujo en porcentajes más altos de efectividad. Esto obedece a que en ese período la FGR obtuvo **5,971** sentencias condenatorias. Y *contario sensu*, en el período **2018-2019** se judicializaron **45,522** casos y al obtener **11,283** sentencias favorables su efectividad fue del **25%**. Esto indica que en la efectividad entre casos judicializados y sentencias condenatorias, si bien es clave la labor desempeñada por la FGR en la acusación y estrategias desarrolladas para culminar los procesos con sentencias favorables, dichos resultados no dependen solo de ella pues convergen otros factores relacionados al Órgano Judicial como encargado de impartir justicia. Habrá que recordar que la purga judicial que aprobó la Asamblea Legislativa, en teoría dejó un Órgano Judicial más alineado a las estrategias del gobierno, lo que se traduciría en más efectividad.

Por otra parte, en la efectividad sobre **sentencias condenatorias** frente a **casos iniciados** los datos indican que el mayor porcentaje obtenido ocurrió en **2018-2019** con el **13%**, dato que guarda relación con la efectividad entre casos judicializados y sentencias condenatorias cuyo porcentaje fue del **25%** pues se obtuvo la mayor cantidad de sentencias condenatorias (**11,283**). En los últimos tres años se muestra que la FGR no ha superado el **10% de efectividad**, sugiriendo que el Régimen de Excepción aún no ha derivado en más condenas. Vale recordar que el proceso penal está sujeto a ciertos plazos que también han sido ampliados, por tanto, es posible que en un par de años se refleje un incremento tanto en casos judicializados como en sentencias condenatorias. El promedio de efectividad de **sentencias condenatorias y casos iniciados** es del **9%**, **evidenciando que alrededor del 90%** de casos iniciados quedaron impunes.

6.4 Impunidad directa



Gráfico 4:
Impunidad directa entre casos iniciados en la FGR y sentencias condenatorias.



Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Eficacia de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana. El periodo comprendido es del 01 junio del año anterior al 31 de mayo del año en estudio.

Si la institución presenta bajos porcentajes de **efectividad** en la persecución del delito como se expresó previamente, sus niveles de **impunidad** incrementan, es decir, las posibilidades de ser sancionado por el cometimiento de un ilícito son mínimas especialmente cuando la institucionalidad es débil. Al respecto, los datos muestran la **impunidad directa** entendida como el producto de la relación entre los **casos iniciados** en cada año y el total de **sentencias condenatorias obtenidas**.

En el período **2013-2023** la impunidad directa osciló entre el **86% y 94%**. El **promedio de impunidad** en dicho período **fue del 90%**, lo cual se explica en tanto el promedio de efectividad fue del **9%** como se indicó *supra*. Esto significa que, de los casos iniciados en un año y las sentencias condenatorias obtenidas la efectividad del 10% refleja que la mayoría (90%) son casos que no derivaron en una condena. Asimismo, se evidencia que entre **2012-2017** los niveles de impunidad eran más altos y levemente disminuyeron a partir de 2017 hasta mitad de 2021. En los dos últimos años nuevamente incrementó el porcentaje de impunidad directa al **90%**, indicando que la efectividad de la institución ha disminuido, pues a niveles más altos de impunidad, su efectividad es menor. Esto sugiere que la FGR debe revisar su capacidad de respuesta institucional e incluso la política de persecución penal para adoptar estrategias que propicien un mejor desempeño.

De igual forma, es importante señalar que la judicialización de los casos que ingresan a la FGR depende de sus estrategias y política de persecución penal y, para lograr la judicialización de más casos es indispensable contar con personal fiscal y administrativo suficiente y que dicho personal disponga de herramientas tecnológicas y equipos adecuados para el óptimo desempeño en la investigación del delito.

6.5 Carga laboral por fiscal

Gráfico 5: Casos iniciados y promedio de casos asignados a cada fiscal auxiliar.



Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Edificación de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana. El periodo comprendido es de 1 junio del año anterior al 31 de mayo del año en estudio.

Es importante analizar la **carga laboral** por cada fiscal para determinar si la FGR contó con el estándar mínimo de 13 fiscales auxiliares por cada 100 mil habitantes como se analizó en el informe **“Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018”** (pág.49). En la verificación efectuada a las diversas fuentes consultadas no se encontró el número de fiscales auxiliares que laboraron en la FGR, esto dificulta analizar si se cumplió con el estándar indicado. No obstante, en las Memorias de Labores del período analizado la institución indicó el total de casos iniciados por año y el total de casos asignados por fiscal. Los datos reflejan que el promedio de casos asignados a cada fiscal auxiliar en el período 2013-2023 fue de **137**, esto implica que cada fiscal debió judicializar ante los tribunales de la República alrededor de 11 casos por mes. Asimismo, se observa que entre **2015-2016** el personal fiscal experimentó la mayor carga laboral, asignándose a cada uno **169** casos, a pesar que los casos iniciados disminuyeron levemente respecto de años anteriores. Es oportuno recordar que en el informe citado previamente (pág.33), se registró una disminución del personal fiscal, puesto que, de **700** fiscales en 2013, se redujeron a **685** en 2014 y 2015 culminó con **628**. La reducción del personal fiscal en 2015 derivó en sobrecarga de casos entre 2015-2016 conforme los datos reflejados en las Memorias de Labores.

De igual forma, entre **2013-2019** los casos iniciados oscilaron entre **83 y 107** mil y a cada fiscal se asignó entre **135 y 169** casos por año. En cambio, entre **2019-2021** los casos asignados por fiscal fueron de **108 y 102** y los casos iniciados también reportaron disminución. Como se mostrará *infra*, en 2019 se contrataron 312 personas, lo cual incidió en la significativa reducción de la carga fiscal. Vale destacar que de los 109 casos asignados por fiscal entre 2022-2023, cada fiscal **debió judicializar alrededor de 9 casos por mes**. Si bien no se tienen elementos para determinar la viabilidad de lograr esa meta, debe tenerse en cuenta que por la vigencia del **Régimen de Excepción** en ese período la mayoría de ilícitos imputados a las personas detenidas fue Agrupaciones Ilícitas involucrando a varias personas en un caso. Por tanto, la investigación en dichos delitos se torna más compleja y pudo incidir en que el repunte de casos iniciados en 2021 no se tradujo en más casos judicializados pues podrían requerir más tiempo para su análisis y preparación.

En síntesis

A partir de los datos mostrados sobre la situación presupuestaria de la FGR entre 2013-2023, en términos generales se observa que desde los órganos fundamentales competentes en la elaboración y aprobación del Presupuesto, hubo un esfuerzo por incrementar progresivamente la asignación de la FGR. Asimismo, en los casos iniciados entre 2012 y 2023 se observa que la tendencia fue que estos disminuyeron, exceptuando 2019 y 2022 años en los que se dio un repunte. Por tanto, con el **incremento presupuestario** y la **disminución de casos iniciados** la FGR tuvo más posibilidades de obtener mejores resultados en la **judicialización de un mayor número de casos**, pues al reducirse la carga laboral de casos ingresados, en teoría los fiscales auxiliares pudieron desempeñar sus funciones de forma más eficiente.

No obstante lo anterior, en la **judicialización de casos iniciados** se observa que una mayor asignación presupuestaria no se tradujo en cantidades más altas de casos judicializados. Por ejemplo, entre 2012-2013 el porcentaje de carga judicializada fue del **31%** con un presupuesto de 39 millones en 2013; en el período 2016-2017 se logró judicializar el **57%** de los casos iniciados con un presupuesto de 69 millones en 2017. La lógica sería que a mayor presupuesto se debería judicializar más casos de los iniciados, lo que se cumple en los periodos 2012-2013 y 2016-2017. Empero, **a partir de 2021 el presupuesto asignado a la FGR superó los 110 millones, pero los porcentajes de casos judicializados oscilaron entre el 26% y 44%**. Por tanto, no siempre más recursos derivan en más casos presentados a las distintas sedes judiciales.

A raíz de lo anterior, **las bajas cantidades de casos judicializados se traducen en bajos niveles de efectividad** ya que la capacidad de respuesta institucional no ha sido conforme a la demanda ciudadana. Es dable enfatizar que en el período 2013-2023 el promedio de efectividad entre casos judicializados y sentencias condenatorias fue apenas del **22%** y el promedio de efectividad de sentencias condenatorias y casos iniciados fue del **9%**. Por tanto, aunque la FGR recibió más recursos a lo largo de 10 años y con la gestión de diferentes fiscales generales, los bajos niveles de efectividad se han mantenido sin mostrar mayores variaciones en su desempeño. Como resultado, el promedio de impunidad directa en dicho período fue del **90%**, situación que pone de relieve la escasa eficiencia de la FGR para lograr sus fines establecidos en la Constitución de la República.

Si el hecho de contar con más recursos no propició que la FGR obtuviera mejores niveles de desempeño, significa que en su capacidad de respuesta institucional subyacen otros elementos que incidieron en su operatividad. Al respecto, es importante que la institución cuente con personal fiscal proporcional con su carga laboral pues no es lo mismo que un fiscal impulse 30 casos cada año a que se le asignen 100 ya que las probabilidades de judicializar dichos casos serán más reducidas. Asimismo, de las estrategias y preparación de los casos depende la obtención de una sentencia favorable. Es decir, no es suficiente presentar los casos asignados a instancias judiciales, sino también que dichos procesos culminen con sentencias condenatoria o que se utilicen las salidas alternas. En esa lógica, los datos muestran que en el período analizado a cada fiscal se le asignó entre **102 y 169** casos por año y los casos que cada fiscal debió judicializar mensualmente fueron entre 8 y 14. Para lograr dicha meta se debió contar con las condiciones adecuadas que favorecieran una investigación expedita y eficiente. Bajo esta perspectiva, en el siguiente apartado se analizan algunos factores que pudieron incidir en el desempeño de la FGR por lo cual no obtuvo los resultados más favorables.

7. FACTORES QUE INCIDIERON EN EL DESEMPEÑO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2012-2023

7.1 Justificación

En el monitoreo “Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, 2013-2018”, se analizaron los indicadores de la “**Capacidad de respuesta Institucional**”, evidenciando la capacidad instalada de la FGR, así como su calidad y operatividad en la gestión administrativa. Estos indicadores también se pueden analizar como **necesidades** que debe ser satisfechas para el adecuado cumplimiento de las funciones. *Contrario sensu*, si existen brechas al no satisfacer totalmente estas necesidades, se convierten en factores o condiciones organizacionales que inciden de diferentes formas en el desempeño de la institución. Los factores seleccionados se encuentran estrechamente relacionados pues la no satisfacción total de uno genera condiciones para que los demás tampoco se satisfagan plenamente. Dichos factores se describen a continuación:

- | | | | |
|----|---|-----------------------------------|---|
| 01 |  | SELECCIÓN DE PERSONAL | Muestra qué acciones realizó la FGR para contar con personal fiscal y administrativo en forma proporcional a su carga laboral . |
| 02 |  | CAPACITACIÓN DEL PERSONAL | Se analiza si la formación técnica proporcionada al personal fiscal y administrativo de la FGR responde a sus necesidades para un mejor desempeño de sus funciones. |
| 03 |  | MODERNIZACIÓN Y TECNOLOGÍA | Evidencia las principales necesidades de la institución en cuanto a recursos tecnológicos para el personal fiscal y administrativo y si estas han sido cubiertas a fin de facilitar la investigación del delito. |
| 04 |  | INFRAESTRUCTURA | Permite identificar si la FGR ha realizado las acciones necesarias para adquirir infraestructura propia y adecuada a fin de lograr un nivel óptimo en su desempeño y cómo esto incide en la investigación y persecución del delito. |
| 05 |  | ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA | Evalúa si la asignación de recursos a la FGR en el período analizado fue conforme a sus necesidades reales y cómo el presupuesto determina las prioridades de la institución. Este factor es clave pues de este depende qué tanto las demás necesidades pueden ser cubiertas según las prioridades y metas definidas por la FGR. |

7.2 Información reservada sobre factores que incidieron en el desempeño de la FGR

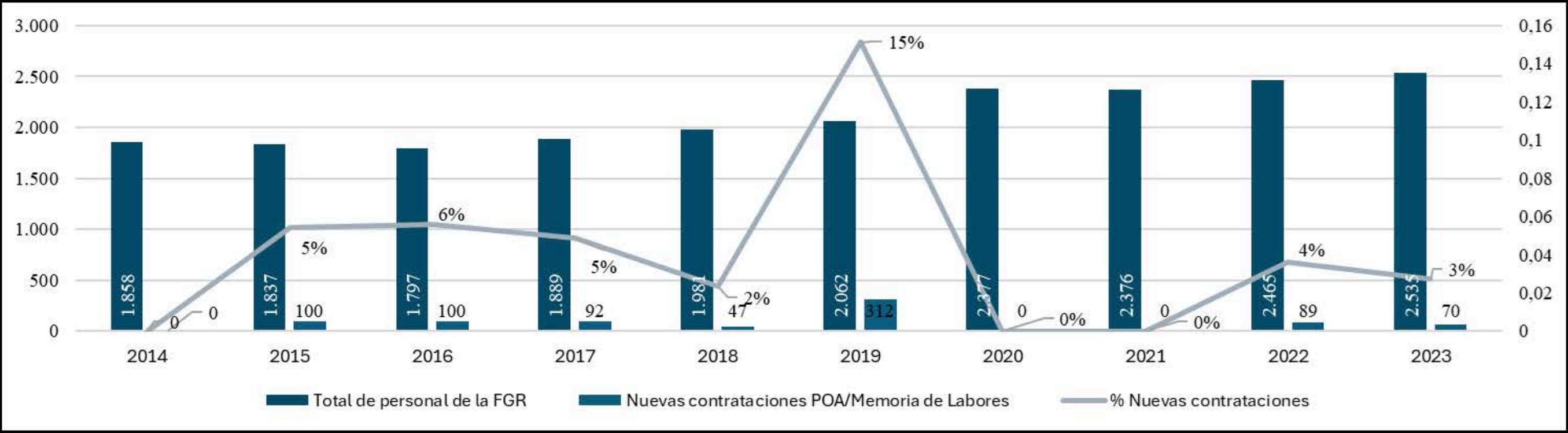
Previo a analizar los datos obtenidos para este apartado, se verificó el **Índice de Información Reservada** constatándose como tendencia de la FGR reservar todo tipo de información. En cuanto a los 5 factores que afectan su nivel de desempeño, se advierte que **entre 2022 y 2023 la mayor parte de información fue reservada por 7 años**, por lo cual se torna difícil realizar un análisis más completo por no contar con dicha información. A continuación se presenta la unidad que generó la reserva de información y un extracto de lo reservado.

- 01 SELECCIÓN DE PERSONAL: Gerencia de Recursos Humanos:** Procedimientos de Selección, contratación, nombramientos, movimientos de personal, ascensos y nivelaciones salariales del personal. Cantidad de procedimientos realizados, documentación de estudios técnicos, notas, hojas de instrucciones, solicitudes de interesados, opiniones, recomendaciones, dictámenes, propuestas, expedientes y Estructura específica de las Unidades Organizativas a nivel nacional, que incluye la cantidad de personal, puesto funcional, descripción del puesto, funciones, cobertura y distribución geográfica. **7 años desde el 18 de julio de 2022.** (Art. 19, e, g y h LAIP).
- 02 CAPACITACIÓN DE PERSONAL: Escuela de Capacitación Fiscal:** Listado, temarios, objetivos, cronogramas, programaciones, presentaciones, personal participante y toda documentación generada sobre acciones formativas relacionadas a la investigación del delito en materia de narcotráfico, homicidios, feminicidios, extorsión, pandillas, personas desaparecidas, extinción de dominio, corrupción, régimen de excepción, etc. Existen acciones formativas ejecutadas por la propia Escuela o por invitaciones nacionales o internacionales, dirigidas a fortalecer la principal función del fiscal conforme al mandato constitucional de investigar y perseguir el delito. **7 años desde 22 de septiembre de 2023.** (Art. 19, f, g y h LAIP).
- 03 MODERNIZACIÓN Y TECNOLOGÍA: Unidades operativas, Unidades de análisis, Gerencia General y sus dependencias:** Expedientes y Procesos de Licitaciones y Contrataciones por cualquier forma de contratación establecida en el artículo 39 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Licitación y/o Concurso Público Nacional o Internacional, Contrataciones directas y Libre Gestión, Mercado Bursátil, en la que sus especificaciones técnicas comprendan software, funcionalidad, hardware y cualquier herramienta de análisis de información e investigación del delito, así como la relacionada a seguridad informática de la institución. **7 años desde el 18 de julio de 2022.** (Art. 19, f, g y h LAIP).
- 04 INFRAESTRUCTURA: Comisión Ejecutora del Proyecto:** Documentación del proyecto **“Construcción, Equipamiento y Modernización de las Oficinas Centrales de la FGR”**, se encuentra en fase de **adjudicación**, posteriormente se pasará a la etapa de ejecución de todas sus fases. La divulgación de la información relacionada al proyecto puede menoscabar el desarrollo de la Licitación, así como de todos los procesos de compra que se realizarán para la ejecución. **7 años desde el 20 de julio de 2022.** (Art. 19, d, e, g y h LAIP). Y documentación contenida en los expedientes sobre el referido proyecto, consistentes en: **Licitación, Supervisión y Adjudicación**; que incluye Convenios y documentos relacionados a los mismos, destinados a la Cooperación o Asistencia Técnica para la ejecución y supervisión del proyecto. **7 años desde el 22 de septiembre de 2023.**
- 05 CAPACIDAD DE RESPUESTA INSTITUCIONAL: Diversas unidades, Gerencias y Fiscalías adjuntas:** Normativa interna de carácter administrativo que incluye: Manuales, Políticas, Reglamentos, Protocolos, Guías, Instructivos, Procesos, Procedimientos, Proyectos, Escritos, Ensayos, Presentaciones, Organigramas específicos, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, Informes de Seguimiento y Resultados. Dicha información “contempla datos de organización y funcionamiento de la Fiscalía General, en ese sentido, detalla el manejo operativo y administrativo de la misma, por lo cual dar a conocer los procedimientos y descripciones que contienen cada uno de los documentos compromete las estrategias, objetivos, capacidades, logros y áreas de oportunidad. **7 años desde el 17 de julio de 2022.** (Art.19, f, g y h LAIP).

7.3 Selección de personal



Gráfico 6: Comparativo de total de personal que laboró en la FGR en cada año, nuevas contrataciones según ML y POAs y su porcentaje.



Fuente: elaboración propia, con datos tomados de las Leyes de Presupuestos de la FGR y Memorias de Labores del periodo señalados.

Debido a que la FGR no especifica en las Memorias de Labores el número de fiscales auxiliares contratados por cada año y tampoco en la Ley de Presupuesto se desglosa de esa manera, el análisis en este factor versa sobre el total de personal que laboró en ella por cada año según su Ley de Presupuesto, comparando con las nuevas contrataciones realizadas según ML. Se aclara que dicho personal incluye personal de Gobierno (titular de la FGR), ejecutivo, técnico, administrativo, de servicios, entre otros, según se desglosa en sus respectivas leyes de presupuesto.

Los datos sobre el **personal total** que la FGR tuvo por cada año y la cantidad de **nuevas contrataciones** presentan algunas variaciones. Así, mientras que en 2014 se contó con **1,858** personas, en 2015 y 2016 se dio una reducción. Luego, a partir de 2018 hasta 2023 hubo un paulatino incremento de personal cerrando el último año con **2,535** personas. En las **nuevas contrataciones** realizadas, los datos muestran que en algunos años se contrató una cantidad significativa de personal, pero eso no se convirtió en tendencia. *Vgr*, mientras que en 2015 y 2016 se contrató 100 personas por año, en los siguientes dos años se dio una reducción, inclusive sobre 2020 y 2021 no se encontraron datos sobre contrataciones realizadas. Del período analizado se destaca que en 2019 se realizó el mayor número de contrataciones con un total de **312**.

Al analizar los porcentajes que representan las nuevas contrataciones realizadas por año frente al personal con el cual se inició operaciones, se observa que las contrataciones realizadas fueron entre el **2%** y el **15%**, este último ocurrido en 2019. Asimismo, el promedio de personal con el cual la FGR operó en cada año en el periodo 2014-2023 fue de **2,118** personas y el promedio de las contrataciones realizadas fue de **90 anuales**. De igual forma, se destaca que en el lapso de 8 años (2015-2023) el total de personas contratadas fue de **810**, esto representa el **40%** del total de personas que laboró en la FGR. Si bien, *a priori* pareciera que es un porcentaje aceptable, es de mencionar que no se observa un esfuerzo continuo por dotar la institución con más personal pues dicho porcentaje corresponde a 8 años. En los POAs se reiteró la necesidad de contratar especialmente personal fiscal, pero se muestra que esta necesidad no ha sido satisfecha en forma expedita.

7.3 Selección de personal

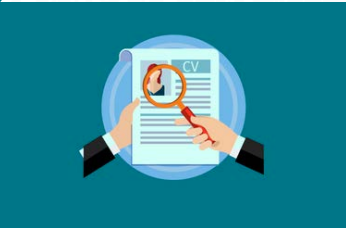
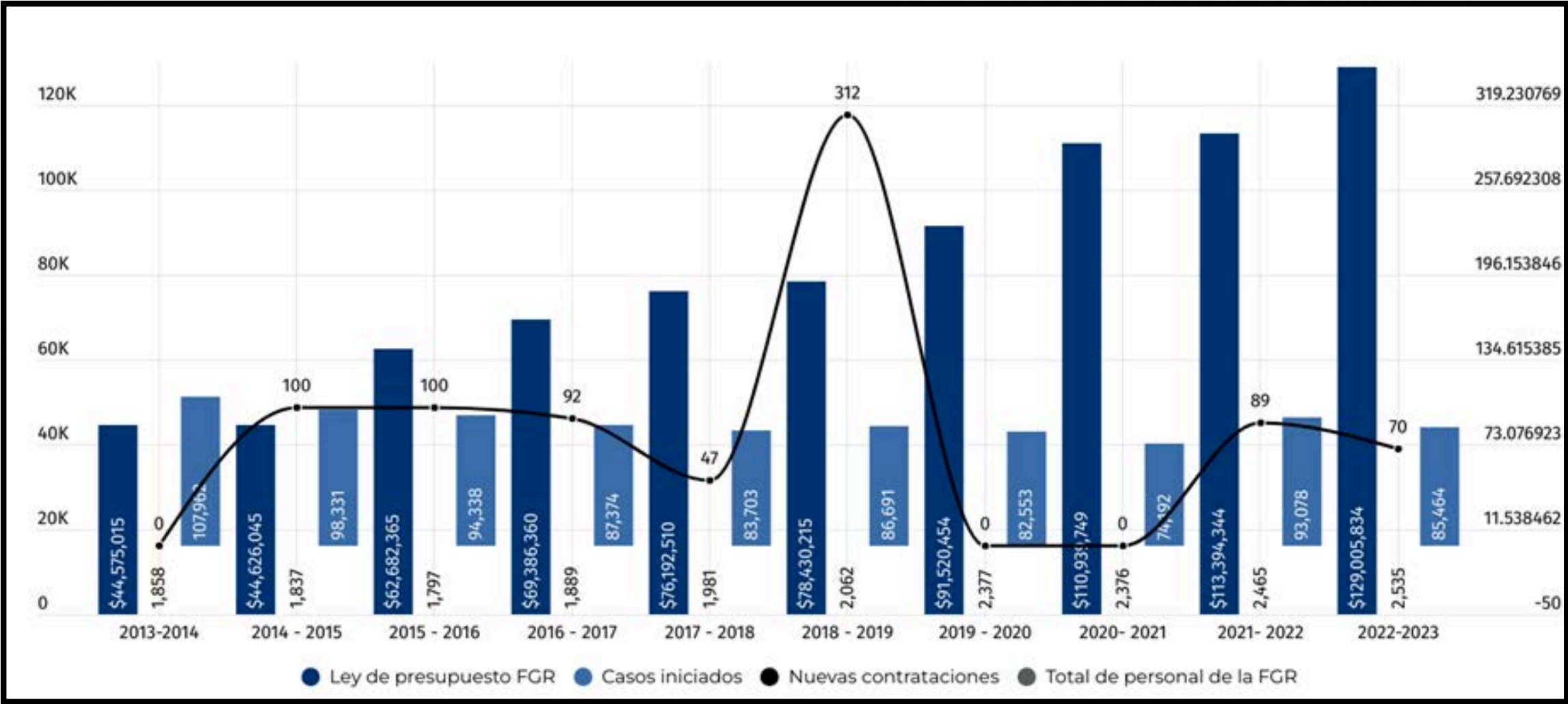


Gráfico 7: Comparativo recurso humano y casos iniciados 2015-2023.



Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Eficacia de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana, Memoria de Labores de la FGR y Ley de Presupuesto de la FGR.

Para evidenciar si una mayor asignación presupuestaria propició la contratación de más personal, en el gráfico se muestra el presupuesto de cada año, los casos iniciados, el personal total que laboró en la FGR y las nuevas contrataciones realizadas según Memorias de Labores y POAs.

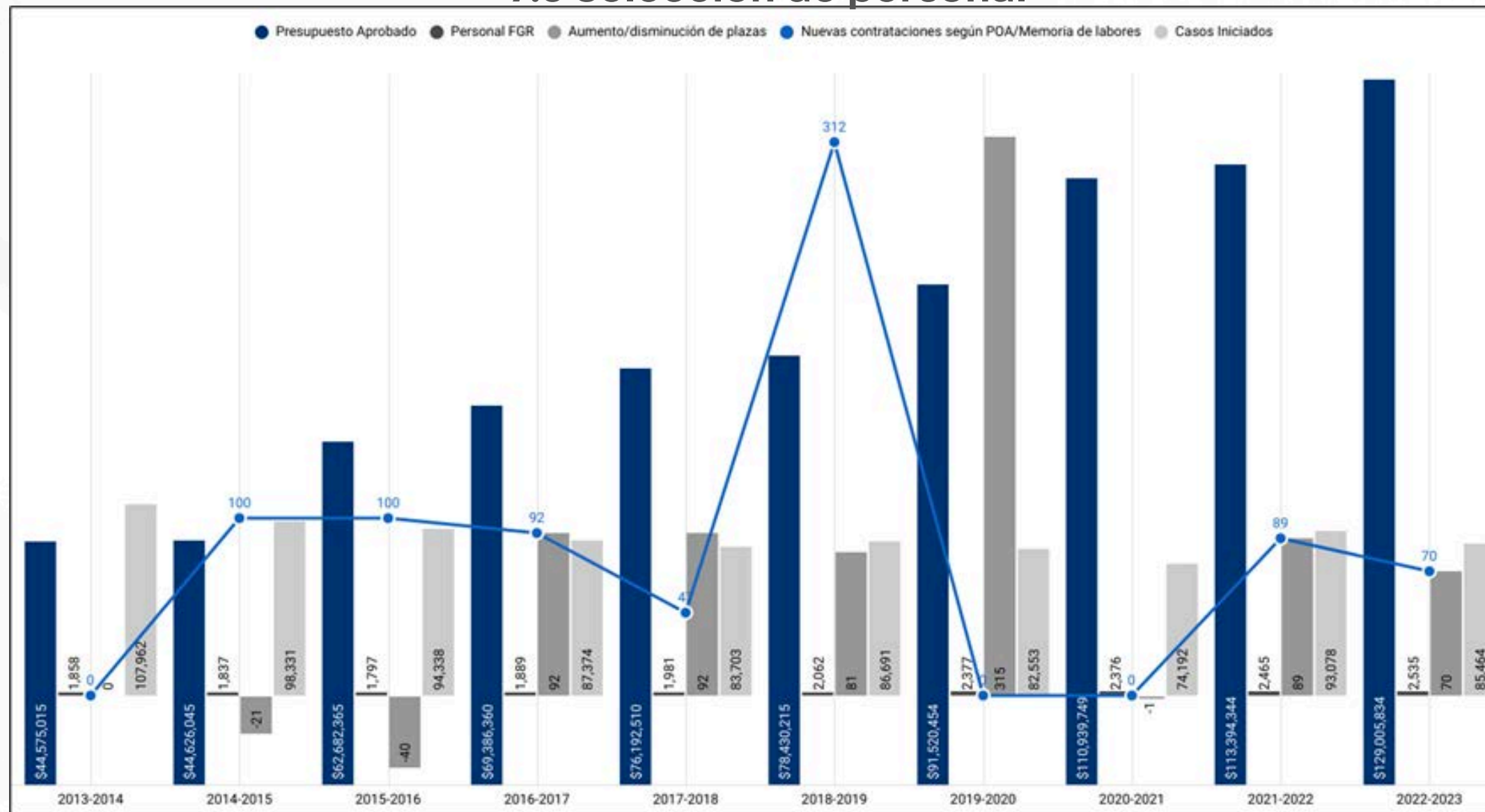
Los datos muestran que no existe relación entre más **presupuesto** y **personal** que laboró en la institución, ni personal contratado, ni casos iniciados. *Vgr*, entre **2014-2015** se iniciaron **98,331** casos, se inició operatividad con **1,837** personas, se contó con un presupuesto de **44 millones** y se contrataron **100** personas. *Contrario sensu*, en **2023** se iniciaron **85,464** casos, se inició funciones con **2,535** personas, se tuvo un presupuesto de **129 millones** y solo **70** personas fueron contratadas. Es decir, si bien se observa una tendencia al incremento en el personal que laboró en la FGR entre 2017-2023, eso no ocurre en las nuevas contrataciones. Asimismo, en ciertos años se tuvo más recursos disponibles pero las contrataciones disminuyeron, por lo que no ha existido un esfuerzo sostenido en fortalecer la capacidad de respuesta institucional con más personal, pues la lógica debería ser que, a mayor asignación de fondos, mayor debería ser la cantidad de personas que ingresaron a desempeñar funciones en la institución.

Los datos reflejan también que la cantidad de casos iniciados por cada año no siempre fueron considerados como elementos para reforzar la FGR con más personal fiscal, pues si bien en 2019 se contrataron 312 personas, esta prioridad venía desde antes de 2015 cuando se registraban más casos iniciados. Es notorio también que el repunte de casos iniciados en 2022 tampoco se consideró como elemento para contratar más personal y hacer frente a la carga laboral de forma adecuada, pues en dicho año y el siguiente solo se contrataron 89 y 70 personas respectivamente.

7.3 Selección de personal



Gráfico 8: Comparativo recurso humano contratado nuevo y casos iniciados, 2015-2023.



Fuente: Elaboración propia con datos retomados del informe “Operatividad y Eficacia de la FGR”, diciembre 2023, Acción Ciudadana, Memoria de Labores de la FGR y Ley de Presupuesto de la FGR.

El gráfico muestra las contrataciones realizadas según datos obtenidos de la Ley de Presupuesto y se confrontan con las realizadas según ML. En el período 2014-2023 se procuró reclutar más personal, excepto en 2015, 2016 y 2021 años en los que hubo disminución. Al cruzar los datos con el personal que laboró en la FGR según su Ley de Presupuesto, se refleja que las contrataciones según ML no se tradujeron en aumento del personal al año siguiente en la LP. Vgr, en 2015 se inició con **1,837** personas y se contrataron **100** (ML), en 2016 el personal debió aumentar a **1,937**. Empero, los datos muestran que en 2016 el personal fue de **1,797**; por lo que hubo **disminución de 40** personas. En cambio, en 2019 se contrataron **312** personas y según LP en 2020 se aumentó con **315** personas, reflejándose dicho aumento en la LP del año siguiente.

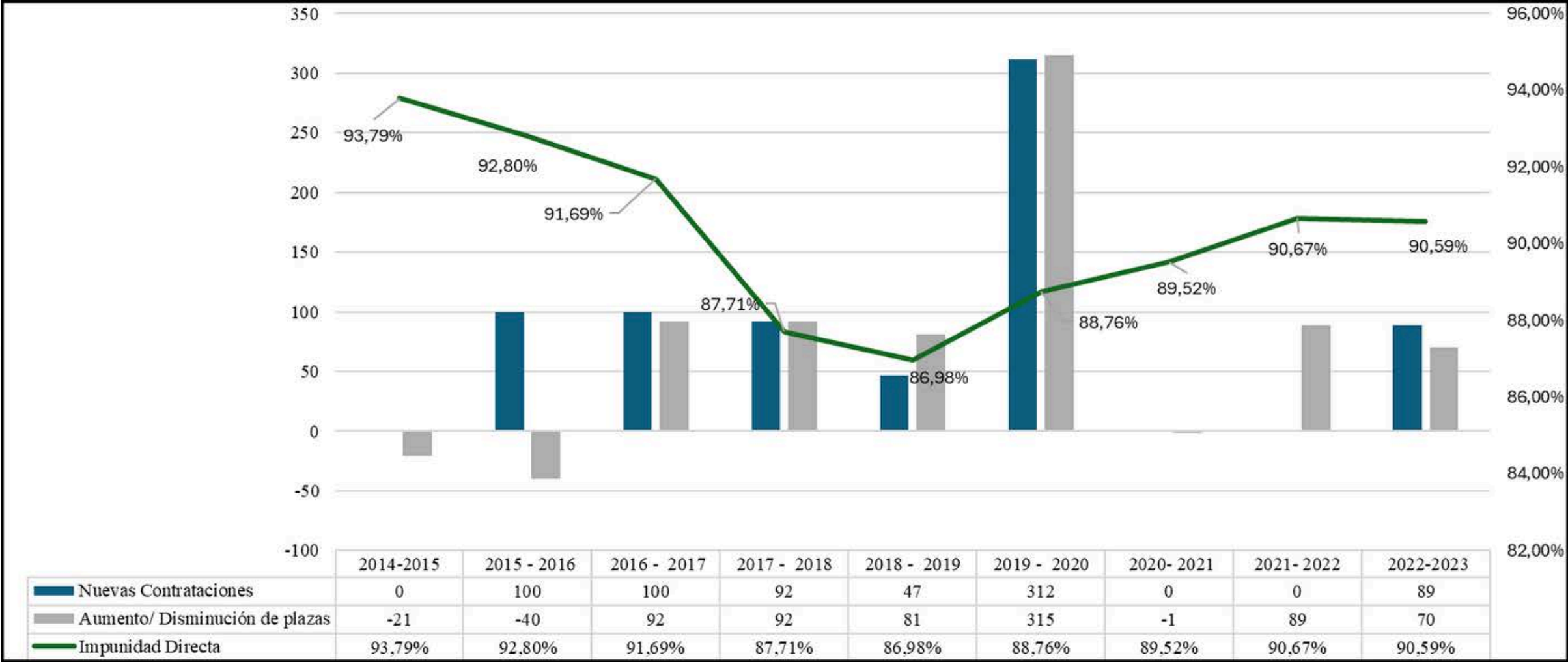
Una causa de por qué las contrataciones según ML no se tradujeron en aumento de personal es que en el mismo año se dieron **bajas por la rotación de personal y las nuevas contrataciones solo suplieron las plazas vacantes**. Asimismo, como las ML comprenden un período distinto al ejercicio fiscal, es posible que se genere dispersión en los datos comparados con la LP y además que las nuevas contrataciones según ML se refieran a personal que ingresó bajo la modalidad de servicios profesionales y eso no se incluya en la Ley de Presupuesto.

Por otra parte, los datos no muestran una tendencia entre **casos iniciados y personal contratado** en el sentido que, si un año reportó cantidad elevada de casos iniciados, la FGR debió incrementar con mayor razón su personal para responder a la carga laboral. Vgr, si entre 2014-2015 se iniciaron 98 mil casos y se contrataron 100 personas, con el repunte de casos (93 mil) ocurrido entre 2021-2022 también debió contratarse mucho más de las 89 realizadas. En cambio, entre 2018-2019 se iniciaron 86 mil casos (cantidad por debajo de la media que son 90 mil casos al año) se contrataron 312 personas, pero en 2020 y 2021 no se realizaron contrataciones, por tanto, no ha existido un esfuerzo continuo por dotar de más personal, considerando la carga laboral a partir de los casos iniciados. Esto deriva en que la FGR no cuenta con capacidad para judicializar más y de mejor manera los casos iniciados.

7.3 Selección de personal



Gráfico 9: Incidencia en la cantidad de personal total de la FGR, aumento/ disminución de plazas, con el %de Impunidad Directa



Fuente: Elaboración propia, con datos tomados de las Leyes de Presupuestos de la FGR y Memorias de Labores del periodo señalados.

Finalmente, el gráfico contiene la relación entre las **nuevas contrataciones** realizadas según ML, el aumento o disminución de plazas según LP y la **impunidad directa** para analizar si las nuevas contrataciones favorecieron la reducción de la impunidad.

Los datos obtenidos no presentan una tendencia en el período analizado sobre un esfuerzo permanente en la contratación de personal pues en unos años se contrató cierta cantidad de personas y en otros no se reportan contrataciones. No obstante, entre **2015-2016** la impunidad directa osciló entre el **91% y 92%** y si bien se contrataron 100 personas en cada año, el personal total de la FGR se vio disminuido. Al contrario, entre **2017-2020** la impunidad se mantuvo entre el **86% y 89%** y en dichos años las nuevas contrataciones sí se tradujeron en aumento del personal en la LP, lo cual pudo incidir en los porcentajes de impunidad más bajos pues se tuvo mayor capacidad de respuesta institucional. Pero, también es posible que coexistan otros factores que a pesar del aumento del personal de la FGR no derivó en disminución de la impunidad directa, por ejemplo, a pesar del aumento de **315** contrataciones entre **2020-2021**, en los últimos dos años la impunidad directa nuevamente incrementó al **90%**. Es decir, **el aumento de personal tampoco derivó en reducción de la impunidad directa** que se basa en la cantidad de casos iniciados frente a los que culminaron con sentencia condenatoria. Como se indicó en párrafos precedentes, es posible que las contrataciones realizadas no fue una cantidad proporcional a la carga laboral de la FGR y tampoco se ha especificado en las ML las funciones asignadas al personal contratado, por tanto, no se cuenta con elementos suficientes para detectar si se satisfizo o no la necesidad principal que es el refuerzo de personal fiscal y colaboradores jurídicos enfocados en la investigación del delito. Lo que sí se ha evidenciado es que, aunque la FGR ha obtenido más recursos, según los datos obtenidos no ha existido una tendencia a la contratación de más personal.

7.4 Capacitación de personal

Ilustración 1: Comparativo entre proyección sobre capacitaciones a realizar y las desarrolladas.



Proyecciones de capacitaciones según POAs

1.Desarrollo del Sistema de la Carrera Fiscal que comprende el Reclutamiento, Capacitación, Escalafón Fiscal y Evaluación del Desempeño.

2.Gestionar recursos para invertir en formación integral y especializada de los fiscales.

No se mencionó el tema.

Necesidad de Capacitación permanente y actualizada.

En el informe de avance se indicó que se recibieron acciones formativas, 303 por organismos cooperantes internacionales y por cooperación nacional 227.

Formación de grupos de Fiscales contra la Impunidad, Unidad de Análisis Patrimonial y para la investigación de delitos del Conflicto Armado.

Capacitación en materia de lo contencioso administrativo y contar con personal fiscal especializado para agilizar la investigación de los casos en materia de la Defensa del Estado.

Fortalecer las capacidades del recurso humano con consultorías y capacitación. Se brindarán diplomados y cursos especializados al personal. Se requiere consultoría en seguridad informática para la mitigación de riesgos informáticos y capacitación en materia de lo contencioso administrativo.

No se publicó el POA por ser información reservada.

2015

2016

2017

2018

2019

2020

2021

2022

2023

Capacitaciones realizadas según Memorias de Labores

Escuela de Capacitación Fiscal (ECF) realizó 475 acciones informativas sobre lavado de dinero y activos, intervenciones en telecomunicaciones, extorsión, narcotráfico, extinción de dominio, análisis de información criminal; sobre Técnicas de Litigación Oral, Tipologías de Lavado de Dinero y Análisis Forense y Uso de las Intervenciones Telefónicas en Extorsión.

Curso sobre 40 recomendaciones del GAFI, 2 becas para Maestría sobre Administración de Justicia Penal a 2 fiscales auxiliares. Taller Especializado para la Investigación del Delito de Extorsión y talleres sobre dicho delito.

Taller sobre casos transnacionales de narcotráfico y extinción de dominio, 40 recomendaciones de GAFIC, Estrategia de investigación, casos de corrupción, empleo de técnicas sofisticadas, vigilancia electrónica, uso de fuentes y métodos especiales de investigación.

FGR adopta Protocolo de acción urgente y estrategia de búsqueda de personas desaparecidas, apoyo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Política de Persecución Penal de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad.

Curso Internacional sobre Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo dirigida a fiscales, con apoyo del Ministerio de Economía de España y el Grupo de Acción Financiera del Caribe, GAFIC.

Curso de Cibercrimen contra sistemas informáticos y otros bienes jurídicos, dirigido a fiscales que investigan delitos relativos al patrimonio privado, la administración de Justicia y el Estado; con apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC.

Webinario Apuesta a una Investigación Científica y Tecnológica en el Delito de Homicidio, dirigido a personal fiscal que investiga delitos contra la vida e integridad física.

Cursos sobre obligaciones de supervisión antilavado de activos y financiamiento del terrorismo y sobre Cibercrimen en Sistemas Informáticos y otros Bienes Jurídicos. Se fortalecieron las competencias técnicas de todo el personal fiscal que investiga este tipo de delitos.

Se reportan 511 cursos realizados. No se indica las materias o temas.

Fuente: Elaboración propia con Planes Operativos Anuales 2015-2021 y Memorias de Labores 2015-2023.



7.4 Capacitación de personal

En la ilustración número 1, se muestra cómo entre 2015-2021, en 6 Planes Operativos Anuales se advirtió la necesidad de **capacitar al personal fiscal** de forma **permanente**. Asimismo, en 2015 se señaló la relevancia de desarrollar el **Sistema de la Carrera Fiscal** que incluye entre otros aspectos, el Reclutamiento, Capacitación, Escalafón Fiscal y Evaluación del Desempeño; esto llama la atención pues la Ley Orgánica de la FGR vigente desde 2006 ya establece la carrera fiscal. Es decir, no obstante que se cuenta desde hace años con regulación sobre la carrera fiscal, se refleja que esta no ha sido desarrollada plenamente. Incluso se menciona en los POAs que debe ofrecerse al personal fiscal **nivelaciones salariales que propicien más estabilidad para evitar la rotación del personal**.

Entre los temas más recurrentes sobre los cuales se previó desarrollar capacitaciones se destacan lo **contencioso administrativo**, por el impulso que se dio a esta rama del Derecho desde 2018 con la Ley de Procedimientos Administrativos y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en temas de **seguridad informática, sobre delitos derivados del conflicto armado**, entre otros. A partir de 2021 la FGR no ha publicado su Plan Operativo Anual impidiendo analizar sus prioridades sobre la necesidad de capacitar a su personal. Esto obedece a que dicha información fue reservada por 7 años desde el 22 de julio de 2022, generando la imposibilidad de analizar las metas trazadas por la FGR para satisfacer esta necesidad.

Frente a lo previsto en los POAs, en las Memorias de Labores se reportan diversas actividades que brindaron algún tipo de formación al personal. Los temas más recurrentes sobre los cuales se capacitó al personal fueron el **lavado de dinero y activos, narcotráfico, las 40 recomendaciones del GAFIC (Grupo de Acción Financiera del Caribe)** el cual sugiere estándares internacionales sobre la **lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo**. Se observa que en el período 2015-2023 la FGR ejecutó principalmente cursos y talleres, en su mayoría desarrollados por la Escuela de Capacitación Fiscal (ECF). En este punto vale recordar que las actividades desarrolladas por la ECF también se declararon reservadas en septiembre de 2023, lo cual impide conocer el avance y compromiso de la institución para satisfacer esta necesidad que por ser algo permanente debe satisfacerse en forma progresiva.

De igual forma, se destaca que para realizar estas actividades formativas la FGR contó en gran medida con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y otros organismos internacionales, por lo cual, las alianzas con otros entes favorecieron a la institución al ser destinataria de recursos para capacitar a su personal, ofreciendo más herramientas para una investigación y persecución del delito más eficiente.

7.4 Capacitación de personal



Tabla 2: Total de capacitaciones desarrolladas por la FGR y fuente de financiamiento.

Memoria de Labores	Fondos propios y cooperación nacional	Cooperación internacional	Total por período
2015 - 2016	420	0	420
2016 - 2017	152	224	376
2017 - 2018	271	217	488
2018 - 2019	122	433	555
2019 - 2020	880	442	1322
2020-2021	313	52	365
2021- 2022	486	44	530
2022-2023	490	21	511
TOTALES	3134	1433	4,567

Fuente: Elaboración propia con datos retomados de Memorias de Labores de la FGR.

De conformidad con los datos obtenidos de las ML, se muestra que **entre 2015-2023 se ejecutó un total de 4,567 capacitaciones** dirigidas al personal de la FGR. Al sumar los datos de las capacitaciones desarrolladas a través de cooperación internacional y nacional, los períodos en los cuales se desarrollaron más actividades formativas fueron **2018-2019** con **555** actividades formativas; **2019-2020** con **1,322** y **2021-2022** con **530** capacitaciones respectivamente.

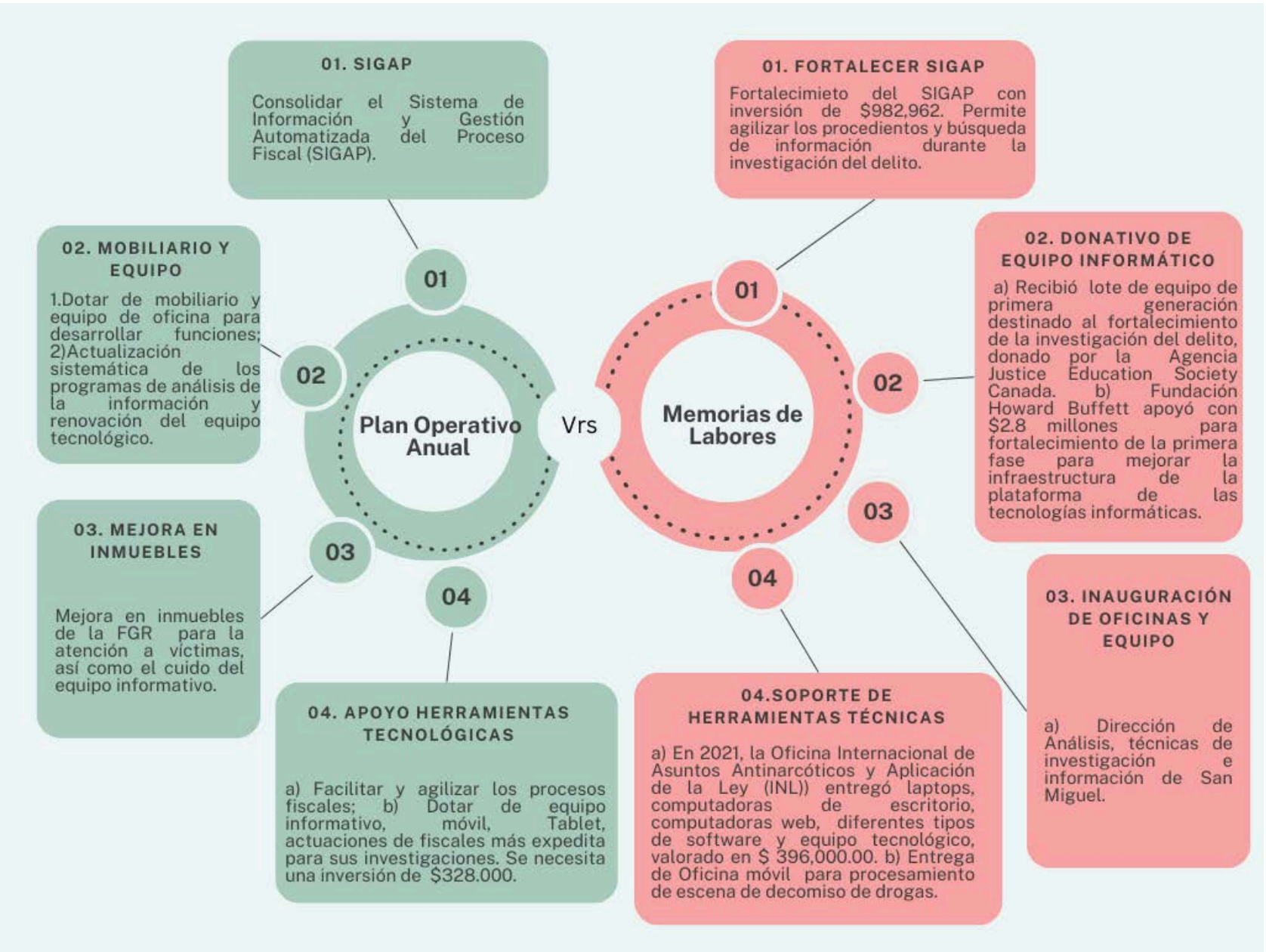
Al clasificar por la fuente de financiamiento de estas capacitaciones los datos muestran que de las **4,567 actividades desarrolladas**, 3,134 se financiaron con fondos de la FGR y **1,433 por cooperación de organismos internacionales**. Es decir, alrededor del 68.5% de dichas capacitaciones se financió por la institución y el 31.5% restante por cooperación internacional. Es de resaltar que gracias a los vínculos con dichos organismos se logró capacitar al personal de la institución, principalmente en temas relativos a lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Esto se explica en tanto que, por regla general los organismos internacionales destinan recursos a los países de América Latina para implementar acciones sobre delitos relacionados con actos de corrupción e inseguridad nacional que al no ser debidamente controlados y erradicados se convierten en un fenómeno transnacional. Los temas en los que se capacitó al personal de la FGR solo en algunas ML se han especificado. Se registró que de 61 capacitaciones realizadas indicándose el tema, 14 fueron sobre violencia de género, 8 sobre el proceso penal y la intervención telefónica y 7 sobre violación a derechos humanos y delitos económicos. Se menciona en general que se capacitó sobre la jurisdicción contencioso- administrativa que es una necesidad resaltada en los POAs, sin brindar mayor detalle.

De los datos se infiere que en el período 2015-2023 la FGR realizó esfuerzos por capacitar a su personal desarrollando diversas actividades formativas a través de la ECF, es decir, existe cierto nivel de satisfacción de lo previsto, pero no es posible analizar si esta formación respondió a las necesidades reales pues no se ha indicado en todas las capacitaciones el tema de estudio. Tampoco se ha indicado los montos presupuestarios destinados para tal efecto, para analizar si hubo o no prioridad de satisfacer esta necesidad. Sí se observa que en los últimos años a pesar del incremento en el presupuesto, las capacitaciones disminuyeron respecto de 2019-2020, periodo en el cual se reporta más capacitaciones desarrolladas y con menos presupuesto

7.5 Modernización y Tecnología



Ilustración 2: Relación de las principales necesidades de la FGR señaladas en los POAs sobre Modernización y Tecnología y actividades ejecutadas.



Fuente: Elaboración propia con POAs y Memorias de Labores desde 2015 hasta 2023.

En este factor se observa cierta relación entre lo previsto en los POAs y las ML. En el período analizado se identifican principalmente 4 necesidades de la FGR: **el SIGAP, dotación y renovación de mobiliario y equipo, mejoras en diversos inmuebles y la adquisición de herramientas tecnológicas**. La justificación de satisfacer estas necesidades estriba en que al dotar de herramientas necesarias coadyuva a mejorar el desempeño del personal fiscal y administrativo en la persecución del delito.

Las ML reflejan que en 2015 **se mejoró el SIGAP** y en 2016 se dotó con equipo de primera generación para una eficiente persecución del delito al fortalecer dicha plataforma informática. Estos refuerzos también fueron posibles en gran parte por el apoyo de organismos internacionales mediante donaciones, principalmente la Agencia Justice Education Society, Fundación Howard Buffett y la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL). Es de aclarar que estas necesidades en modernización y tecnología no logran satisfacerse plenamente debido a que el equipo informático tiene una vida útil, por tanto, continuamente deben realizarse nuevas adquisiciones y actualizaciones de programas más sofisticados y adecuados para la investigación del delito. También se ha resaltado que el fin de contar con equipo adecuado es brindar atención de calidad a las víctimas, mejorando los servicios brindados por la FGR.

7.5 Modernización y Tecnología



Tabla 3: Relación entre presupuesto previsto en los Planes Operativos Anuales y lo ejecutado según Memorias de Labores.

Año	Presupuesto POAs
2020	\$328.000.00
2021	\$3.135.511.44
Total	\$3.463.511

Año	Presupuesto ejecutado Memoria de Labores
2015	\$92.962.000
2017	\$2.800.000.000
2019	\$1.130.402.120
2021	\$396.000.000
Total	\$4.419.364.120

Fuente: Planes Operativos Anuales de Memorias de Labores.

De la revisión efectuada a los POAs entre 2015-2021, se observa que si bien en todos los años se previó la dotación o renovación de herramientas tecnológicas para modernizar el equipo operativo, solo en 2020 y 2021 se estableció un monto específico para satisfacer esta necesidad. Las cantidades de los dos años citados suman más de **tres millones USD**. De las ML se recopiló datos de cuatro años sobre el monto real ejecutado en la dotación de **equipo mobiliario, fortalecimiento del SIGAP, dotación de equipo tecnológico de primera generación**, entre otros. Se observa que los montos ejecutados superan los de **4 millones USD**. Por tanto, al comparar los datos recopilados de estos documentos oficiales se infiere que la FGR destinó poco más de un millón de dólares extras de lo presupuestado entre 2020 y 2021. Sin embargo, no existe información suficiente para afirmar que en general se ejecutó más de lo presupuestado pues no en todos los POAs hay datos de lo que realmente se destinaría a dicho rubro por cada año. Si se tuvieran datos exactos de lo presupuestado en todos los años, probablemente los montos ejecutados resultarían inferiores, pues como se ha indicado previamente, la limitación presupuestaria pudo incidir en que las necesidades principales de la FGR no fueran satisfechas en forma expedita ni completamente.

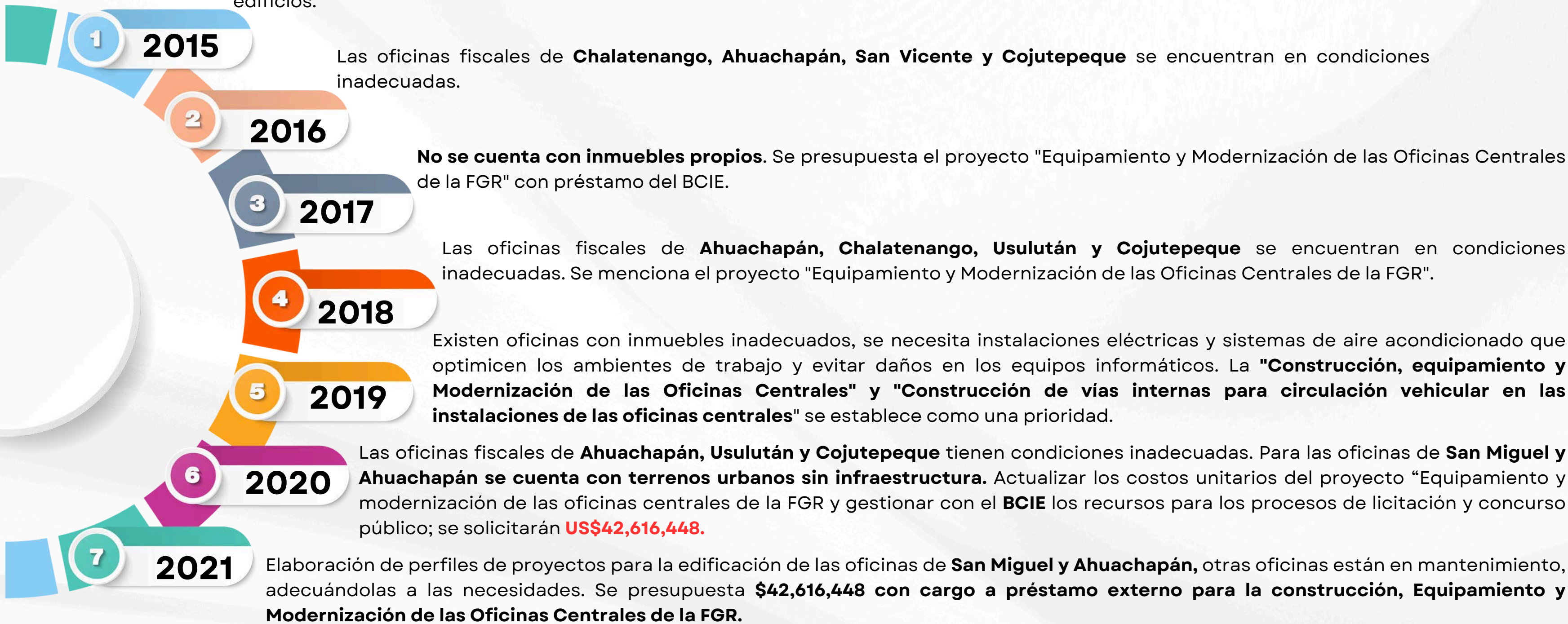
Además, debe destacarse que el presupuesto destinado a **modernización y tecnología** según ML, alrededor de **\$2.8 millones** provienen de una donación de la Fundación Howard Buffett y \$396,000.00 de donación de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL). Esto refleja que el equipamiento de la FGR en sistemas informáticos se logró por la **cooperación internacional**; de ahí la importancia de fortalecer las alianzas estratégicas con diversos organismos que aportan recursos para construir una FGR más eficiente en la investigación del delito generando más confianza en la ciudadanía. En general, se observan ciertos esfuerzos por satisfacer las diferentes necesidades referidas a modernización y tecnología, pero al no contar con datos sobre los montos ejecutados en todo el período, no es posible identificar el compromiso de la FGR por solventar esta necesidad. En ese sentido, es pertinente que la institución establezca montos específicos en el POAs para este rubro, pues de esa forma se adquiere un mayor compromiso para lograr dicho objetivo.



7.6 Infraestructura

Ilustración 3: Síntesis de las principales necesidades en Infraestructura de la FGR, 2015-2021

La FGR **no cuenta con inmueble propio**, sus oficinas fiscales están dispersas. Gestionar recursos para modernización, diseño y construcción de edificios.



Fuente: Elaboración propia con Planes Operativos Anuales de la FGR, 2015-2021



Ilustración 4: Síntesis de las principales actividades ejecutadas sobre Infraestructura en la FGR, 2015-2023.

Proyecto “**Construcción y Equipamiento y Modernización de Oficinas Centrales** con préstamo del **BCIE \$44,887,500** autorizado por Asamblea Legislativa para construir las oficinas centrales de la FGR y contar con infraestructura propia, pues las oficinas fiscales de San Salvador operan en 8 Unidades Fiscales Especializadas. Para el **2015 se había proyectado ejecutar el primer anticipo de \$13,230,135** del préstamo **BCIE**.



Fuente: Elaboración propia con Memorias de Labores de la FGR, 2015-2023.



7.6 Infraestructura

Al analizar los datos recopilados de los POAs, se advierte que entre 2015-2021 se señaló la necesidad de contar con inmuebles propios pues desde los terremotos de 2001 las oficinas centrales (ubicadas en Centro de Gobierno) sufrieron daños estructurales, funcionando desde entonces en 8 inmuebles arrendados entre San Salvador y Antigua Cuscatlán. Esta problemática generaba **inconvenientes logísticos, de tiempo, costos y confusión en la ciudadanía**, afectando la **eficacia y operatividad institucional**. Asimismo, algunas oficinas fiscales tampoco tenían las condiciones adecuadas para su óptimo desempeño. Bajo ese contexto, es evidente que en el lapso de 7 años (2015-2021) la necesidad principal de la institución en infraestructura fue adquirir inmuebles propios para las Oficinas Centrales y algunas oficinas fiscales departamentales pues la mayoría también se tenían como arrendamiento, entre estas, **Chalatenango, Ahuachapán, San Vicente, Usulután y Cojutepeque** que estaban en condiciones inadecuadas. El proyecto emblemático para solventar esta necesidad de inmuebles propios se denomina **“Construcción, Equipamiento y Modernización de Oficinas Centrales”**, que como muestra el esquema previo, desde 2015 aparece en el POA. El proyecto se diseñó con financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a través de un préstamo por **US\$42,616,448** según POA de 2020.

Los datos recabados de las ML evidencian que el proyecto antes descrito es un largo proceso, pues desde 2015 se realizaron gestiones como la aprobación del proyecto y el préstamo por la Asamblea Legislativa. Hasta 2023 se firmó el contrato con la empresa ejecutora, transcurriendo 9 años con avances relativos a la licitación y adjudicación del proyecto. A 2024 se desconocen los avances en la ejecución pues dicha información se reservó en septiembre de 2023 como se indicó en láminas precedentes. Sobre las obras que han sido ejecutadas se destaca la inauguración de la **oficina fiscal de San Vicente en 2017**, dotada del equipo necesario para el buen desempeño; las **nuevas oficinas fiscales en Chalatenango en 2018**; la compra de terrenos para la construcción de las oficinas fiscales de **San Miguel, Ahuachapán y La Libertad en 2019** y la inauguración de la oficina fiscal de **Usulután en 2020**. Medianamente se ha intentado satisfacer las necesidades de la FGR en infraestructura, pero el problema principal de las oficinas centrales que genera dispersión y un gasto mayor en arrendamiento aún se encuentra en ejecución. No se tienen datos completos de todo el período ni por cada año sobre los gastos generados en concepto de alquiler de inmuebles, pero según el Informe de Ejecución Presupuestaria de octubre-diciembre de 2019 consultada en el Portal de Transparencia del MH, se registró un gasto de **\$2.198,300.71**. Y entre enero y julio de 2020 se registró el gasto de **\$832,747.07** respectivamente. Esto refleja que son altos los gastos generados en concepto de arrendamiento los cuales no retornan a la institución.

Finalmente, existe otra necesidad de la FGR y es la creación de los **Mini Depósitos de Evidencias**. En el POA de 2021 se indicó que por limitaciones presupuestarias no se contaba con los depósitos idóneos para custodiar y conservar los objetos y documentos decomisados o secuestrados según las reglas de la cadena de custodia. En las ML hasta 2023, no se encontró información al respecto, por tanto, se infiere que se continúa con el almacén transitorio de evidencias para el resguardo de dichos artículos a nivel nacional, lo cual presenta mayores riesgos de extravío o pérdida de validez de la prueba. En ese sentido, es necesario que se priorice la satisfacción de esta necesidad pues representa un riesgo en la conservación de la prueba.

A partir de los datos recopilados se infiere que la FGR ha realizado ciertos esfuerzos por satisfacer la necesidad de contar con inmuebles propios, pero los logros obtenidos han demorado años para concretarse. Esta es una consecuencia en cierto modo de la asignación presupuestaria que no responde a sus necesidades reales, pues se ve limitada para ejecutar proyectos de mayor envergadura.

Tabla 4: Presupuesto asignado a la FGR, refuerzos presupuestarios y ejecución presupuestaria, 2013-2023.

7.7 Asignación presupuestaria				
LEY DE PRESUPUESTO DE FGR				
AÑO	PRESUPUESTO VOTADO	AUMENTO		PRESUPUESTO EJECUTADO
		REFUERZO POR MEDIO DE DECRETO LEGISLATIVO	REFUERZO POR TRANSFERENCIA	
2013	39.2			39.2
2014	44.6			44.6
2015	44.7	13.2	4.3	62.2
2016	62.7		3.2	65.9
2017	69.4	8.2	8.2	85.8
2018	76.1	0.4	5.8	82.3
2019	78.4	0	13	91.4
2020	91.5			91.5
2021	110.9	111.0		75.6
2022	113	127.4		57.6
2023	129	136.2		88.3

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados en los informes de seguimiento y evaluación de resultados presupuestarios del Gobierno Central, Ministerio de Hacienda-Dirección General del Presupuesto, consignados en el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda. Los datos se reflejan en millones.



En el primer apartado de este informe se mostró el presupuesto de la FGR aprobado por la Asamblea Legislativa entre 2013-2023, evidenciándose un progresivo incremento anual. Considerando que el presupuesto es determinante para que una institución estatal cumpla sus fines, se ha considerado en este monitoreo como factor que pudo incidir en el desempeño de la FGR. En los POAs y ML consultados se ha enfatizado que **el presupuesto asignado a la institución no responde a sus necesidades reales**. Ejemplo de esto es que en algunos años, si bien se aprobó cierto monto por la AL, también se realizaron modificaciones ulteriores mediante Decreto Legislativo o refuerzos por transferencia. Esto ocurre cuando en la ejecución del presupuesto la institución requiere de ciertos ajustes para su operatividad. Si ocurren circunstancias que exijan un refuerzo presupuestario que no se pudo prever como caso fortuito o fuerza mayor, significa que el presupuesto asignado al inicio no respondía realmente a las necesidades de la FGR. **Los datos muestran que en la mayoría de los años se dio un refuerzo** por Decreto Legislativo o por transferencia.

Asimismo, en los informes sobre Asignación Presupuestaria a las Instituciones de Control, Acción Ciudadana ha mostrado que la necesidad presupuestaria de la FGR no sido satisfecha totalmente puesto que, del monto solicitado por dicha institución, el MH realiza ciertos ajustes y sucede lo mismo en la Asamblea Legislativa. Vgr, en el informe presentado en marzo de 2023 analizando el presupuesto de ese año, se evidenció que en **2021 la necesidad presupuestaria de la FGR fue de 150 millones**, el MH lo ajustó a **104** y la Asamblea aprobó **110** millones. Asimismo, en **2023 la necesidad presupuestaria fue de 216 millones**, Hacienda lo ajustó a **124** pero la Asamblea aprobó **129 millones**. Se registró también que solo en 2013 y 2016 el presupuesto votado por la Asamblea fue conforme a la necesidad de la FGR. Si la regla general fue que el presupuesto votado por la Asamblea fue inferior a la necesidad real de la FGR, esta se ve imposibilitada de satisfacer plenamente todas sus necesidades. En definitiva, estas circunstancias permean el desempeño de la FGR que se traduce como se ha evidenciado, en una capacidad de respuesta institucional ineficaz que no responde a la demanda de servicios generada por la ciudadanía.



7.7 Asignación presupuestaria

La importancia de analizar la asignación presupuestaria como factor que incidió en el desempeño de la FGR estriba en que el presupuesto en sí mismo, determina las prioridades de la institución para cada ejercicio fiscal y el monto asignado debe distribuirse equitativamente en los diversos rubros para satisfacer las necesidades institucionales.

Los datos analizados previamente muestran que **una mayor asignación presupuestaria no se tradujo en más personal contratado** pues en algunos años se indicó un número determinado de contrataciones que debían realizarse según el POA. Las ML reflejan que esa necesidad no se satisfizo inmediatamente en tanto el número de contrataciones realizadas al año siguiente no coincide con lo previsto, o estas se hicieron en años posteriores. De igual forma, al darse bajas en el personal que ya laboraba en la institución por rotación de este, las nuevas contrataciones realizadas solo suplieron las plazas vacantes y algunos años aún quedó un número de plazas que no fueron cubiertas pues hubo **disminución de personal**.

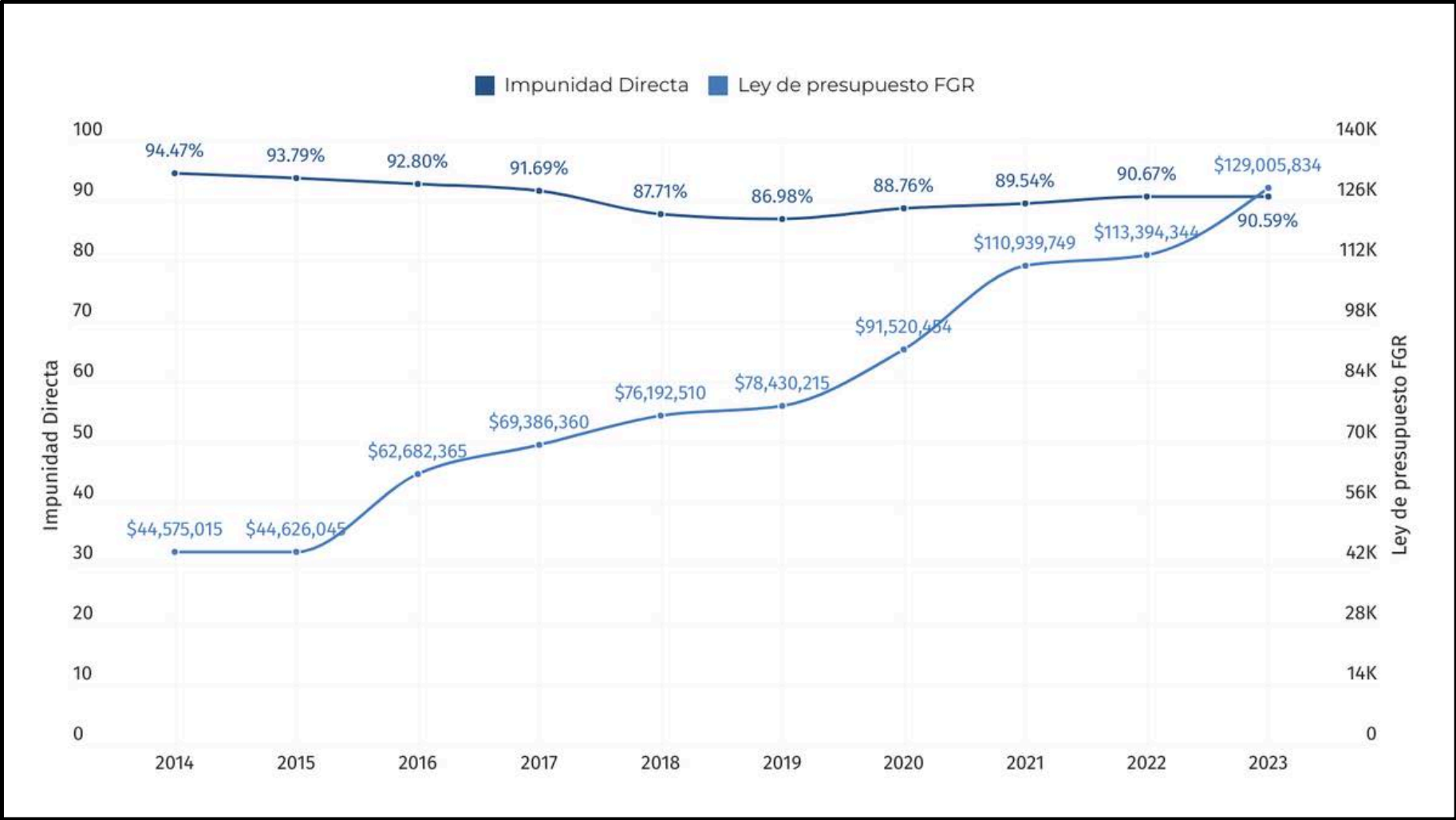
En las **capacitaciones** brindadas al personal, en general **los datos no reflejan que la mayor asignación presupuestaria permitiera la realización de más actividades formativas**. Se evidencia que alrededor del **68.5%** de capacitaciones se financiaron con fondos propios y el **31.5%** con financiamiento de organismos internacionales, lo cual sugiere que la institución tampoco satisfizo al 100% su necesidad de capacitar al personal con fondos propios. Esto revela la importancia de generar alianzas estratégicas para obtener de otras fuentes recursos que contribuyan a satisfacer las necesidades que no logran cubrirse con los fondos asignados a la institución.

Sobre la **modernización y tecnología** como necesidad que continuamente debe ser satisfecha, los datos muestran ciertos esfuerzos realizados para dotar con mobiliario y sistema informático de primera generación según las exigencias de la labor fiscal. Dichos esfuerzos también fueron posibles en cierta medida por el **apoyo de organismos internacionales**. En general, las herramientas tecnológicas tienen ciertos períodos de vida útil, esto genera que continuamente deba renovarse los equipos informáticos para el óptimo desempeño de sus funciones. Por tanto, es una necesidad que no logra satisfacerse plenamente por ser algo dinámico. No obstante, anualmente deberían cumplirse las metas previstas en el POA para satisfacer paulatinamente esta necesidad que genera condiciones adecuadas para una mejor investigación del delito. No siempre se ha indicado el monto específico que se destina a dicha necesidad en los diversos POAs.

Sobre **infraestructura** se evidencia que **el presupuesto asignado a la FGR en cada ejercicio fiscal no ha contribuido para satisfacer su necesidad principal que es la adquisición de inmuebles propios para las oficinas centrales** y las oficinas donde operan diferentes sedes fiscales a nivel departamental. En los POAs se reitera que al no contar con estructuras físicas propias, se incurren en costos elevados para los gastos de arrendamiento, adecuación de ciertas oficinas a las necesidades de la institución, provocando una imposibilidad de invertir en la adquisición de dichos inmuebles pues solo se generan gastos de alquiler y traslados de oficinas que no retornan a la FGR. La insuficiencia del presupuesto de la FGR ha generado que el proyecto clave de construcción de las oficinas centrales se esté ejecutando con préstamo del BCIE, cuyo avance no puede conocerse por ser información reservada. Los pocos logros obtenidos en la compra de terrenos para construir oficinas departamentales con el equipo mobiliario adecuado, también se ha mostrado que han sido largos procesos pues han requerido mayor tiempo para su ejecución. Con la adquisición de inmuebles propios en algunas oficinas fiscales en las sedes departamentales se reflejan ciertos esfuerzos para satisfacer esta necesidad.



Gráfico 10: Relación entre presupuesto asignado a la FGR e impunidad directa.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados en los informes de seguimiento y evaluación de resultados presupuestarios del Gobierno Central, Ministerio de Hacienda-Dirección General del Presupuesto, consignados en el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda y Memorias de Labores del período señalados.

Finalmente, al analizar la **asignación presupuestaria** con la **impunidad directa**, la lógica debería ser que por el incremento progresivo del presupuesto en el período analizado la impunidad también se redujera, pues al obtener más recursos se tuvo más posibilidades de adoptar estrategias para mejorar la capacidad de respuesta institucional. Sin embargo, la impunidad directa entre 2014 y 2023 no presenta mayores variaciones pues los porcentajes oscilaron entre **86% y 93%**. Entre 2014 y 2017 la FGR obtuvo los porcentajes más altos de impunidad superiores al **90%**, años en los que tuvo un presupuesto entre **44 y 69** millones. En cambio, entre 2018 y 2021 disminuyó levemente la impunidad con porcentajes entre **87% y 89%** con un presupuesto entre **76 y 110** millones. Los últimos dos años muestran **aumento de un punto porcentual en la impunidad respecto de 2021**, obteniendo como años anteriores el 90%, a pesar de que el presupuesto superó los 110 millones asignados en 2021. Es decir, si con **69 millones** la impunidad era el **91%** en 2017 y en 2023 recibió **129 millones** con una diferencia de 60 millones respecto de 2017, un resultado más favorable habría sido reducir la impunidad en 2023 en algunos puntos porcentuales, para no obtener el **90.59%**.

Por lo anterior, se deduce que **el incremento presupuestario no se convirtió en mejor capacidad de respuesta institucional**, pues los porcentajes de impunidad no se redujeron significativamente. La efectividad de la FGR entre **casos iniciados y sentencias condenatorias** se mantuvo alrededor del **10%**, por lo que, la impunidad directa fue alrededor del **90%** en el período analizado. En otras palabras, el incremento del presupuesto no derivó en mayor número de sentencias condenatorias obtenidas. En consecuencia, la mayor asignación presupuestaria no siempre favoreció un mejor desempeño. Es necesario adoptar mecanismos que propicien una mejor ejecución presupuestaria para satisfacer las necesidades señaladas en este monitoreo.

8. CONCLUSIONES

- En el período comprendido entre el año 2012 y mayo de 2023 la FGR recibió **1.004.433 casos**. De estos, únicamente logró judicializar **426,622**, por lo que **577,811** casos no fueron presentados a los tribunales de la República; eso terminó generando como promedio de **impunidad directa el 90%**. Asimismo, el promedio de **efectividad fue alrededor del 9%**. Estos datos evidencian que si bien la institución obtuvo un progresivo incremento en su asignación presupuestaria este no contribuyó en la mejora de su desempeño y efectividad.
- Sobre la implementación de las principales estrategias por parte del Órgano Ejecutivo y Legislativo, en conjunto con la FGR, consistentes en el **Plan Control Territorial** y el **Régimen de Excepción**, los datos revelan que tampoco han contribuido a mejorar la efectividad de la institución, pues si bien se registra un repunte de casos iniciados en los últimos años, no ocurrió lo mismo con los casos judicializados que han oscilado entre 23 y 24 mil en los últimos años, frente a 40 y 50 mil casos judicializados en los años 2013 y 2016. Aunado a ello, del total de casos iniciados por cada año, en promedio a **cada fiscal se le asignaron alrededor de 137 casos**, lo cual supone que se debió presentar 11 casos por mes a las distintas sedes judiciales. Al no haber logrado dicha meta, se ha generado que más de la mitad de los casos iniciados no fueran judicializados. Estos datos sugieren que el personal que laboró en la institución se vio sobrecargado.
- Además de ciertas condiciones contextuales que pueden variar de un año a otro y que afectan el desempeño de la institución, también hubo factores que incidieron de diferentes formas. Sobre personal, la FGR en **promedio anualmente contrató a 90 personas**, destacándose que en algunos años dichas contrataciones solo suplieron las vacantes. Asimismo, aunque se realizaron **4,567** acciones formativas por la falta de información no es posible determinar la calidad de estas para analizar si respondieron verdaderamente a las necesidades de la FGR de capacitar en materias específicas. Finalmente, el principal problema que la misma FGR ha identificado en los POAs que afecta la eficacia y calidad de servicios brindada a la ciudadanía consiste en su infraestructura pues no cuenta con oficinas centrales propias al igual que algunas oficinas departamentales. Esto ha generado dispersión, gastos en arrendamiento que no retornan a la institución y que impiden invertir en la adquisición de inmuebles propios, así como continuos traslados de un lugar a otro.
- Por los hallazgos analizados, se colige que la FGR en el período analizado no satisfizo plenamente sus principales necesidades, situación que permeó su desempeño. No contar con personal suficiente, las herramientas tecnológicas adecuadas y actualizadas, los mini depósitos para la custodia de objetos y documentos decomisados y la infraestructura requerida, influyó para obtener bajos niveles de efectividad. Es necesario que a futuro se tomen las medidas idóneas para satisfacer estas prioridades.

9. ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS E ILUSTRACIONES

- Gráfico 1: Presupuesto asignado por cada año a la FGR, 2013-2023.
- Gráfico 2: Total de casos iniciados por año y su porcentaje que corresponde a la cantidad total, 2012-2023.
- Gráfico 3: Carga Judicializada en casos iniciados y casos judicializados, Memorias de Labores Junio 2012 a mayo 2023.
- Gráfico 4: Impunidad directa entre casos iniciados en la FGR y sentencias condenatorias.
- Gráfico 5: Casos iniciados y promedio de casos asignados a cada fiscal auxiliar.
- Gráfico 6: Comparativo de total de personal que laboró en la FGR en cada año, nuevas contrataciones y su porcentaje.
- Gráfico 7: Comparativo de recurso humano y casos iniciados 2015-2023.
- Gráfico 8: Comparativo recurso humano, contrataciones y casos iniciados, 2015-2023.
- Gráfico 9: Incidencia en la cantidad de personal total de la FGR, aumento/disminución de plazas, con el % de Impunidad directa.
- Gráfico 10: Relación entre presupuesto asignado a la FGR e impunidad directa.

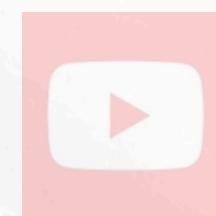
- Tabla 1: Efectividad e impunidad directa de la FGR.
- Tabla 2: Total de capacitaciones desarrolladas por la FGR y fuente de financiamiento.
- Tabla 3: Relación entre presupuesto previsto en los Planes Operativos Anuales y lo ejecutado según Memorias de Labores.
- Tabla 4: Presupuesto asignado a la FGR, refuerzos y ejecución presupuestaria, 2013-2023.

- Ilustración 1: Comparativo entre proyección sobre capacitaciones a realizar y las desarrolladas.
- Ilustración 2: Relación de las principales necesidades de la FGR señaladas en los POAs sobre Modernización y Tecnología y actividades ejecutadas.
- Ilustración 3: Síntesis de las principales necesidades en Infraestructura de la FGR, 2015-2021.
- Ilustración 4: Síntesis de las principales actividades ejecutadas sobre Infraestructura en la FGR, 2015-2021.

10. GLOSARIO

AL: Asamblea Legislativa
BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica
CICIES: Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador
ECF: Escuela de Capacitación Fiscal
FGR: Fiscalía General de la República
GAFIC: Grupo de Acción Financiera del Caribe
INL: Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley
LAIP: Ley de Acceso a la Información Pública
LPGE: Ley de Presupuesto General del Estado
MH: Ministerio de Hacienda
ML: Memoria de Labores
MOP: Ministerio de Obras Públicas
OEA: Organización de Estados Americanos
PCT: Plan Control Territorial
POA: Plan Operativo Anual
SIGAP: Sistema de Información y Gestión Automatizada del Proceso Fiscal
UNODC: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

INVESTIGACIÓN QUE PROVOCA CAMBIOS



accion-ciudadana.org

Para más información visite:
www.accion-ciudadana.org