



Acción Ciudadana
Investigación que provoca cambios

Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, 2024

PERÍODO DE ESTUDIO: JUNIO 2023 - MAYO 2024

DICIEMBRE 2024



Lugar y fecha de publicación:
San Salvador, El Salvador, diciembre 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

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de NED (National Endowment for Democracy). Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de la Asociación Acción Ciudadana y no reflejan necesariamente los de National Endowment for Democracy (NED).

Queda a disposición del público en general la versión digital del Informe en la página web de Acción Ciudadana:
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. INTRODUCCIÓN.....	4
3. MAPA DE RIESGO.....	5
4.1 METODOLOGÍA.....	6
4.2 ESTADO DE LA FGR SOBRE TRANSPARENCIA.....	7
4.3 CONCEPTOS CLAVES.....	8
5. CAPACIDAD DE RESPUESTA INSTITUCIONAL.....	9-12
5.1 Cobertura: estructura personal técnico de la FGR.....	9-10
5.2 Carga fiscal.....	11
5.3 Asignación presupuestaria.....	12
6. EFICACIA DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DE LA FGR.....	13-21
6.1.1 Casos iniciados por año.....	13
6.1.2 Estado de expedientes y tipos de diligencias realizadas por período.....	14
6.2.1 Casos judicializados.....	15
6.2.2 Etapa judicial en la cual se encontraban los casos judicializados por cada año.....	16
6.2.3 Casos finalizados en sede judicial de forma favorable a la FGR.....	17
6.2.4 Casos finalizados en sede judicial con salidas anormales y resoluciones absolutorias	18
6.2.5 Comparativo de casos finalizados	19
6.3.1 Efectividad de la FGR.....	20
6.3.2 Impunidad directa de la FGR.....	21
7. CONCLUSIONES.....	22
8. ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS.....	23
9. GLOSARIO Y FUENTES CONSULTADAS.....	24

1. PRESENTACIÓN

Acción Ciudadana presenta a través del Centro de Monitoreo Institucional, el cuarto informe sobre la Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, analizando cómo se desempeñó la institución como responsable de la investigación y persecución del delito en el período 2023-2024.

Con el monitoreo se evidencian los niveles de efectividad obtenidos por la institución entre casos iniciados y sentencias condenatorias, mostrando los niveles de impunidad directa existentes.

El estudio adquiere relevancia teniendo en perspectiva que actualmente la Asamblea Legislativa se encuentra en proceso de elección de quien asumirá el cargo como Fiscal General de la República para el período 2025-2028. En esa línea, se analizan los resultados principales en la gestión realizada en el último año por el Fiscal General que culmina funciones, mostrando así el desempeño obtenido por la FGR.

El estudio constituye un ejercicio de contraloría social con el objeto de informar a la ciudadanía sobre el desempeño de la Fiscalía General de la República, ofreciendo insumos que contribuyan a generar debate social para impulsar los cambios necesarios que coadyuven a mejorar el ejercicio de la acción penal para obtener una pronta y debida justicia.

2. INTRODUCCIÓN

Conforme al artículo 193 de la Constitución, a la Fiscalía General de la República (FGR) le corresponde defender los intereses del Estado y de la sociedad, dirigir la investigación del delito y promover la acción penal, a fin de que las personas presuntas responsables de la comisión de un delito sean procesadas ante los tribunales de justicia y juzgadas conforme a la ley. Acción Ciudadana ha evidenciado con monitoreos previos que la FGR en general no ha obtenido los mejores resultados en la investigación y persecución del delito, lo que provoca altos niveles de impunidad, con lo cual las probabilidades de que una persona sea juzgada por un delito suelen ser mínimas ya que la institución no ha tenido la capacidad requerida para responder de forma eficiente ante el delito.

Es oportuno recordar que a raíz del repunte de homicidios cometidos por estructuras delictivas, la Asamblea Legislativa aprobó en marzo de 2022 el Régimen de Excepción, limitando el ejercicio de ciertos derechos fundamentales para enfrentar la situación de violencia. Esta medida ha sido cuestionada por organismos internacionales pues la Asamblea ha prorrogado reiteradamente por más de dos años dicho Régimen, situación que se aleja de lo estipulado en la Constitución. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe “El Salvador, Estado de Excepción y Derechos Humanos” del presente año, retomó de la información disponible que 73 mil personas fueron detenidas desde el 27 de marzo de 2022 a noviembre de 2023, generándose violaciones a derechos humanos, detenciones ilegales, arbitrarias, sistemáticas y generalizadas, allanamiento ilegal de morada, abusos en el uso de la fuerza, etc. Señaló como desafíos la demora en el control judicial de las detenciones, falta de elementos probatorios, abusos en la imposición de prisión preventiva, audiencias judiciales masivas, limitaciones al derecho de defensa y garantías judiciales, entre otros. En ese sentido, se destaca que el incremento de capturas realizadas bajo dicho régimen incide en la carga laboral de la FGR pues debe dedicar más recursos a la investigación del delito.

También, se debe tener en perspectiva dos circunstancias importantes. La primera se refiere al proceso de elección de Fiscal General para el período 2025-2028 y que debe tomar posesión del cargo en enero del próximo año. La Asamblea Legislativa recibió la postulación de 2 candidatos, entre ellos el actual fiscal que busca su reelección. Esta situación podría deberse al bajo nivel de confianza que se tiene al proceso de elección que desarrolla la Asamblea, sobre todo si se observa que, en el último proceso de elección realizado en 2021 fueron 7 candidatos los que participaron, y en el proceso realizado en 2018 fueron 32 candidatos. El Órgano Legislativo debe elegir dentro de todos los candidatos a la persona que cumpla los requisitos de moralidad y competencia notorias para ostentar el cargo y no atendiendo a intereses políticos. El hecho de que solo dos personas se han postulado muestra la escasa participación en el proceso. El segundo punto que merece atención es el proceso de aprobación del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2025, en el sentido que conforme al techo presupuestario definido por el Ministerio de Hacienda, se prevé una significativa reducción del presupuesto de la FGR. Si es aprobado por la Asamblea, se disminuirán los recursos asignados a la FGR y que podría generar un impacto negativo empeorando aún más el desempeño de la FGR.

3. MAPA DE RIESGO

Previo al análisis de los resultados obtenidos en el monitoreo sobre la operatividad y eficacia de la FGR como ente responsable de la investigación y persecución del delito, se procede a realizar la calificación conforme al Mapa de Riesgo País, herramienta de Acción Ciudadana en la cual se identifican los principales riesgos de corrupción. Se destacan los siguientes resultados:

1. Bajo desempeño de la Fiscalía General de la República en el ejercicio de la acción penal. A pesar de que ha contado con más recursos, los porcentajes de efectividad e impunidad directa no han mejorado sustancialmente a lo largo de 12 años.
2. Se observa una carga laboral que muy probablemente sobrepasa la capacidad de la institución, lo que afecta la debida investigación del delito.
3. Un buen número de casos judicializados culminan de forma anormal al proceso, especialmente a través de sobreseimiento definitivo, en el cual no se empleó la debida diligencia en la investigación del delito pues son casos que culminan sin un pronunciamiento de fondo.
4. La Fiscalía General de la República ha reservado la información sobre el personal que en ella labora, por lo que se desconoce el número de agentes fiscales auxiliares por cada año. Esto impide medir su capacidad de respuesta institucional y su cobertura.
5. Con el aumento de casos iniciados entre 2023-2024 también incrementó levemente la impunidad directa.

Por tales razones, Acción Ciudadana mantiene la bandera roja por los riesgos derivados del bajo nivel de desempeño de la Fiscalía General de la República en tanto se observan altos porcentajes de impunidad.



1. SUJETO DE ESTUDIO: La Fiscalía General de la República.
2. OBJETO DE ESTUDIO: El desempeño de la Fiscalía General de la República en la investigación y persecución del delito.
3. PERÍODO DE ANÁLISIS: El comprendido entre junio de 2023 a mayo de 2024.
4. OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN: El monitoreo tiene como fuente la última Memoria de Labores (ML) de la FGR del período comprendido entre el 01 de junio de 2023 al 31 de mayo de 2024 la cual se obtuvo del portal de transparencia. Habiendo descargado dicho documento se verificó la información que permite analizar el desempeño de la FGR. También se retoma el monitoreo previo de Acción Ciudadana, presentado en diciembre de 2023, mostrando los datos relevantes para dar seguimiento a los mismos y evidenciar avances o retrocesos de la institución. Asimismo, se revisó el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda para verificar el presupuesto de la Fiscalía General de la República, a fin de obtener insumos sobre los recursos asignados a la institución.
5. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN: Para analizar la operatividad y efectividad de la FGR se definió el estudio de las siguientes variables:
 1. Capacidad de respuesta institucional: Se busca analizar la capacidad instalada de la FGR frente a la demanda existente de los usuarios, evaluando el accionar administrativo interno de la entidad para asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales. Se analizan 3 indicadores:
 1. Cobertura: se centra en el alcance que tiene la FGR en cuando los servicios que presta a nivel nacional y el acceso que tiene la población a los servicios que brinda. Para ello se analiza la estructura orgánica de la FGR, su composición en las distintas sedes judiciales y su personal operativo.
 2. Carga laboral: consiste en la cantidad asignada de expedientes a cada auxiliar fiscal por el impacto en el ejercicio de la acción penal.
 3. Asignación presupuestaria: se analiza el comportamiento del presupuesto asignado a la FGR, mostrando si la asignación de recursos fue conforme a sus necesidades reales y si favoreció el óptimo desempeño de sus funciones.
 2. Eficacia del ejercicio de la acción penal: se analiza el resultado de la FGR según el mandato constitucional de investigar y promover la acción penal ante el Órgano Judicial, con los siguientes indicadores:
 - Casos iniciados y casos judicializados: muestra el total de casos iniciados por la FGR en cada período según Memorias de Labores, entre 2012-2024 y las cantidades de casos judicializados, mostrando la efectividad de la FGR para judicializar los casos en los tribunales.
 - Casos finalizados de forma favorable a la FGR: se analizan los resultados favorables obtenidos por la FGR en los procesos judicializados.
 - Procesos con terminaciones anormales o anticipadas: se muestran los totales de casos que culminaron de forma anormal al proceso.
 - Efectividad e impunidad directa: se analiza la efectividad de la FGR entre los casos judicializados y sentencias condenatorias, así como la efectividad entre casos iniciados y sentencias condenatorias.

Con la información recopilada se procesó la información a fin de obtener la respectiva visualización de datos que refleje los principales resultados, culminando con la redacción del informe en sus distintos apartados.

4.2 TRANSPARENCIA DE LA FGR

Es importante señalar que en mayo de 2024, previo a que la FGR publicara su última Memoria de Labores, se le requirió información que permitiera analizar su operatividad y eficacia. Para analizar la capacidad de respuesta institucional y cobertura, se solicitó el listado de oficinas y unidades fiscales, total de fiscales auxiliares y colaboradores jurídicos. Para analizar su desempeño en el ejercicio de la acción penal, se solicitó el total de casos abiertos, órdenes de detención administrativa giradas, requerimientos fiscales presentados, autos de apertura y resolución de archivo definitivo, total de imputados cuyos casos fueron judicializados, escritos, oficios o solicitudes de diligencias realizados por los fiscales, total de casos en los que se aplicó criterios de oportunidad, casos finalizados con sentencia condenatoria o absolutoria, medidas alternas, sobreseimiento definitivo o provisional, entre otros. También se solicitó información sobre casos en los que se ejerció la acción de extinción de dominio contra funcionarios y empleados públicos, total de procesos de extinción de dominio y que finalizaron con sentencia definitiva decretando la extinción.

La FGR expresó en resolución 78-UAIP-FGR-2024 que la información sobre las oficinas fiscales se encuentra publicada en la memoria de labores 2022-2023, proporcionando el enlace para su consulta. La información relativa al total de unidades fiscales existentes, total de fiscales auxiliares y colaboradores jurídicos que laboran en la institución, expuso que no era posible proporcionarla por ser reservada; esto incluye la estructura específica de las unidades organizativas a nivel nacional, la cantidad de personal, cobertura y distribución geográfica. Sobre la información que permite analizar la efectividad de la FGR en el ejercicio de la acción penal, expresó que se requirió dicha información a la Unidad de Administración Documental y Estadística pero no se contaba con reportes generados según lo solicitado, pero que las estadísticas generadas y disponibles están en la memoria de labores 2022-2023. En lo relativo a la extinción de dominio, la Unidad Especializada de Extinción de Dominio comunicó que la información estadística no se tenía generada conforme fue requerida, por lo que no era posible brindarla. Es decir, por segundo año la FGR no brindó la información requerida debido a que las unidades respectivas no cuentan con la información conforme se le requirió o que esta se encuentra reservada. Se trae a colación que en la gestión del anterior fiscal, Acción Ciudadana suscribió convenio con la institución mediante el cual la información se proporcionó sin obstáculos. Esto muestra el retroceso en el acceso a la información de la FGR, lo cual torna más difícil monitorear su desempeño pues solo se tiene acceso a la escasa información publicada en Memorias de Labores.

En vista que parte de la información requerida ha sido reservada, se consultó el último Índice de Información Reservada de la FGR en el portal de transparencia, constatándose que la información sobre procedimientos de selección, contratación, nombramientos, movimientos de personal, ascensos, normativa interna como Manuales, Políticas, Reglamentos, Protocolos, Guías, Instructivos, Procesos, Procedimientos, Proyectos, Organigramas específicos, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, Informes de Seguimiento y Resultados fue reservada por 7 años desde el 17 de julio de 2022. Estos datos evidencian que la gestión del actual fiscal y que busca su reelección no ha cumplido con los estándares de transparencia que establece la LAIP.

4.3 CONCEPTOS CLAVES

Se presentan algunos conceptos claves que permitirán una mejor comprensión del informe, retomados principalmente del Código Procesal Penal.

- Audiencia inicial: primera audiencia del proceso, se realiza una vez el agente fiscal ha presentado el requerimiento fiscal. Presidida por el juez de paz, pudiendo decretar o mantener la detención del imputado o la libertad, aplicación de criterios de oportunidad, suspender condicionalmente el procedimiento, etc.
- Audiencia Preliminar: concluido el plazo de instrucción y presentado el dictamen de acusación, el juez de instrucción señala día y hora para esta audiencia en la cual debe responderse lo solicitado en el dictamen, por ejemplo, decretar sobreseimiento, admitir o rechazar la prueba ofrecida, etc.
- Archivo definitivo de expediente: se genera por diversas causas, vgr cuando existe un pronunciamiento judicial sobre la existencia de una causal excluyente de responsabilidad penal, la extinción de la acción penal como la muerte del imputado, etc.
- Archivo provisional: se da cuando existen algunas circunstancias que pueden superarse y reabrir el expediente; por ejemplo, cuando no se logra individualizar a la persona presunta responsable de la comisión de un delito.
- Dictamen de acusación: escrito a través del cual al culminar el plazo de instrucción, el agente fiscal realiza la acusación de la persona imputada pudiendo solicitar la suspensión condicional del procedimiento, aplicación de criterios de oportunidad, sobreseimiento definitivo o provisional, etc. También se realiza el ofrecimiento de pruebas. Al presentarse el juez debe señalar día y hora para la audiencia preliminar.
- Procedimiento común u ordinario: comprende todas las etapas, fases y trámites para el juzgamiento de los delitos y establece las reglas principales que se aplican a los procesos especiales, estos últimos se distinguen del procedimiento común porque se realiza alguna consideración particular sobre la materia, la persona procesada y otras circunstancias. Un ejemplo es el procedimiento abreviado.
- Procedimiento Sumario: procedimiento especial para un número reducido de delitos de menor envergadura como la conducción temeraria, hurto, robo, etc. Es expedito en tanto solo se realiza una audiencia inicial y vista pública con plazos sumamente cortos comparado con el procedimiento ordinario.
- Procedimiento de Menores: previsto en la Ley Penal Juvenil cuyo objeto es establecer la existencia de una infracción penal cometida por personas con edades comprendidas entre los 12 y 18 años.
- Requerimiento fiscal: instrumento a través del cual se ejerce la acción penal realizando la acusación contra la persona que se presume ha cometido un delito, contiene los datos de la persona imputada, la relación precisa de los hechos, el delito del cual se acusa, así como los actos urgentes de comprobación que deban realizarse, etc.
- Sobreseimiento provisional: se aplica en procesos penales que han sido judicializados y sobre los cuales no se ha admitido la acusación fiscal, ni ordenado la apertura a juicio; el efecto es interrumpir el proceso a la espera de que las razones que habilitaron su aplicación desaparezcan para reabrirlo.
- Sobreseimiento definitivo: significa que un expediente se archiva definitivamente sin posibilidad de reabrirse, por alguna de las causales previstas en el Código Procesal Penal. Por ejemplo, cuando resulte con certeza que el hecho no ha existido o no constituye delito o que el imputado no ha participado en él.
- Vista Pública: es el juicio por excelencia, presidida por un juez o tribunal de sentencia dependiendo del tipo de delito que se esté conociendo. En esta se realiza el desfile probatorio, declaración del imputado y testigos, cuyo resultado es la emisión de la sentencia que puede ser condenatoria o absolutoria.

5. CAPACIDAD DE RESPUESTA INSTITUCIONAL

5.1 Cobertura: estructura de la FGR

Para analizar la capacidad de respuesta institucional de la FGR, se consultó el organigrama que permite conocer la distribución de funciones y responsabilidades de las unidades y dependencias que la conforman, así como la cobertura a nivel nacional. El último organigrama publicado data desde el 09 de marzo de 2022, es posible que se haya modificado pero no se ha publicado en el portal de transparencia de la FGR debido a que el 18 de julio de 2022 se declaró como **información reservada** los organigramas específicos de la institución, incumpliendo el artículo 10, 2) de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En la última Memoria de Labores (2023-2024) se muestra alguna información sobre la estructura organizacional sin desarrollar las funciones de cada dependencia. Al comparar los datos con la Memoria de Labores 2022-2023, se observa que la Dirección Fiscal de la Mujer, Niñez, Adolescencia y otros Grupos Vulnerables, ahora se encuentra dividida en dos zonas, sin mayor detalle sobre su funcionamiento. También aparece por primera vez la Dirección Fiscal de Vigilancia Penitenciaria, cuya creación fue anunciada por el fiscal actual en marzo de 2023. Conforme a declaraciones del titular de la FGR, esta Dirección se encargaría de verificar la ejecución de todas las penas en sus fases, impuestas a los pandilleros en el contexto del Régimen de Excepción y una de estas oficinas con fiscales penitenciarios sería la de San Vicente, ubicada cerca del Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT).^{*} La FGR en su Manual de Organización y Funciones de la FGR aprobado en 2014 contempla la Unidad Fiscal de Vigilancia Penitenciaria, encargada de velar por el estricto cumplimiento de la ejecución de las penas y medidas de seguridad por lo que, la creación de la referida Dirección no es totalmente novedosa pero podría significar que la FGR se esté atribuyendo competencias que corresponden al Órgano Judicial. Se desconoce si dicha Dirección ya se encuentra funcionando.

Por el contrario, en la Dirección de Defensa de los Intereses de la Sociedad, conformada por 4 direcciones (San Salvador, Zona Central, Zona Occidente y Zona Oriental), no se han generado cambios para ampliar la prestación de servicios de la FGR. Y es que, el Reglamento Especial de la FGR determina que estas 4 direcciones se dividen a su vez en 19 oficinas fiscales a nivel nacional, las cuales realizan la gestión operativa fiscal con responsabilidades y funciones administrativas. Su función es brindar servicio de recepción de denuncias las 24 horas durante los 365 días del año. Si bien conforme al Reglamento se crearon las 19 oficinas fiscales, desde 2007 no se han creado más oficinas fiscales para favorecer que la ciudadanía tenga acceso más expedito a los servicios que brinda. Acción Ciudadana ha recomendado desde años anteriores^{**} una reforma a dicho Reglamento para lograr que la población tenga mayor acceso a los servicios sobre lo cual no se ve interés por la institución.

^{*}Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=VFXyacp-uoM> y nota de La Prensa Gráfica del 07 de marzo de 2023 en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Crear-figura-de-fiscales-penitenciarios-20230306-0086.html>.

^{**} Véase: Informe de Acción Ciudadana denominado “Operatividad y Eficacia de la Fiscalía General de la República, período 2013-2018”, presentado en 2020, p.55.

Tabla 1:
Comparativo de plazas de personal técnico de la FGR, 2013-2024

Año	Cantidad de personal técnico	Aumento o disminución	Monto asignado	% de variación anual
2013	1.032	0	\$15.506.000	0
2014	1.065	33	\$16.265.740	5%
2015	1.050	-15	\$15.982.380	-2%
2016	1.041	-9	\$16.021.610	0%
2017	1.150	109	\$21.092.815	24%
2018	1.174	24	\$21.451.370	2%
2019	1.283	109	\$23.184.030	7%
2020	1.511	228	\$27.290.635	15%
2021	1.528	17	\$27.824.300	2%
2022	1.581	53	\$30.636.355	9%
2023	1.639	58	\$32.132.265	5%
2024	1.767	128	\$37.641.655	15%

Fuente:
Elaboración propia con información Ley de Presupuesto, 2013-2024, portal de transparencia fiscal Ministerio de Hacienda.

Tabla 2: Clasificación de talento humano de FGR por género en área jurídica, 2023-2024



Género	Cantidad
Mujeres	772
Hombres	589
Total	1.361

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Memorias de Laborares de la FGR junio 2023-mayo 2024.

En la capacidad de respuesta institucional es importante analizar la cantidad de personal técnico que laboró en la FGR por cada período, es decir, aquellos empleados que realizan las labores principales relacionadas a la investigación del delito. Esto permite evidenciar si hubo esfuerzos por mejorar la capacidad de respuesta frente a la demanda de servicios por la ciudadanía. Según los datos de la Ley de Presupuesto, la FGR en 2024 incrementó su personal en 128 plazas llegando a un total de 1,767 personas como personal operativo; siendo el segundo año después de 2020 con incremento relevante de plazas, (tabla 1). En general, la FGR ha procurado incrementar su capacidad operativa con más personal técnico, excepto en los años 2015 y 2016 en los cuales hubo disminución. Sobre el monto presupuestario destinado para las remuneraciones del personal técnico de la FGR, también se dio incremento paulatino entre 2013 a 2024, exceptuando 2015 que reportó leve disminución. Se evidencia cómo, de 15 millones destinados en 2013, incrementó a 37 millones en 2024, siendo esta la asignación más alta de todo el período.

En las memorias, la FGR clasifica su personal en área jurídica y administrativa. La primera se infiere está conformada por los fiscales auxiliares aunque no lo expresa literalmente. En el período 2023-2024 el total de personal jurídico fue de 1,361 del cual 772 (56.7%) fueron mujeres y 589 hombres (44.3%) como muestra la tabla 2. Así, del total de 2,457 empleados de la FGR entre 2023-2024, el 56% fue personal del área jurídica. Es oportuno traer a colación que en el monitoreo previo realizado en 2023, se mostró que el personal jurídico de la FGR entre 2022-2023 fue de 1,380, por tanto, en el último período se disminuyeron 19 empleados.

Se aclara que existe una dificultad al analizar los datos sobre el personal total de la FGR en 2024, pues en la Ley de Presupuesto se consignó un total de 2,554 empleados y en la Memoria de Labores 2023-2024 se consignó un total de 2,457 empleados. Si bien la ley se basa en el año fiscal (enero-diciembre), la memoria se basa en el período comprendido entre junio 2023-mayo 2024, generando imprecisión sobre el total de personal de la FGR, con una diferencia de 97 personas más según la ley. Como se expresó previamente, en julio de 2022 la FGR declaró bajo reserva la información sobre selección, contratación, nombramientos, estructura específica de las unidades organizativas a nivel nacional, incluyendo la cantidad de personal. Por tal razón la FGR no publica mayores detalles sobre el tema, obstaculizando un análisis detallado y preciso sobre su capacidad institucional y cobertura geográfica como se hizo en monitoreos anteriores.

Tabla 3: Total de casos iniciados por año y promedio de casos asignados por fiscal, 2013-2024

Memoria de Labores	Casos iniciados	Promedio de casos por fiscal
1 de junio de 2013 - 31 de mayo de 2014	107.962	161
1 de junio de 2014 - 31 de mayo de 2015	98.331	165
1 de junio de 2015 - 31 de mayo de 2016	94.338	169
1 de junio de 2016 - 31 de mayo de 2017	87.374	164
1 de junio de 2017 - 31 de mayo de 2018	83.703	135
1 de junio de 2018 - 31 de mayo de 2019	86.691	136
1 de junio de 2019 - 31 de mayo de 2020	82.553	108
1 de junio de 2020- 31 de mayo de 2021	74.192	102
1 de junio de 2021- 31 de mayo de 2022	93.078	129
1 de junio de 2022- 31 de mayo de 2023	85.464	109
1 de junio de 2023- 31 de mayo de 2024	95.813	121

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias de Labores FGR, 2013-2024

Tabla 4: Comparativo de total casos iniciados por año, promedio mensual y diario y casos asignados a fiscales en últimos tres años

Memoria de Labores	Casos iniciados	Promedio mensual	Promedio diario	Promedio de casos por fiscal
1 de junio de 2021- 31 de mayo de 2022	93.078	7.757	255	129
1 de junio de 2022- 31 de mayo de 2023	85.464	7.411	244	109
1 de junio de 2023- 31 de mayo de 2024	95.813	7.984	261	121

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las Memorias de Labores de la FGR desde 2021-2022 hasta 2023-2024.

Sobre la capacidad de respuesta institucional frente a la demanda de servicios de la ciudadanía, es importante analizar la carga laboral de los casos asignados a quienes auxilian al Fiscal General en el ejercicio de sus atribuciones de investigación y ejercicio de la acción penal. En las memorias la FGR no indica el número total de fiscales que laboraron por período, ni las contrataciones de fiscales realizadas, solo publica el promedio de casos asignados por fiscal.

La tabla 3 muestra los casos iniciados entre 2013-2024 y el promedio de casos asignados por fiscal. En ese período el promedio de casos por fiscal fue de 136 y la mayor carga laboral de los fiscales se dio entre 2015-2016 con 169 casos por fiscal. Entre 2023-2024 se muestra que de 95,813 casos iniciados, en promedio a cada fiscal se asignaron 121 casos mostrando aumento respecto de 2022-2023. El aumento de casos podría relacionarse con las detenciones bajo el Régimen de Excepción. No obstante, aunque la FGR no proporciona el dato exacto de fiscales por período, al dividir el total de casos iniciados entre el promedio de casos asignados por fiscal se calcula un estimado del total de fiscales que laboraron en la FGR en cada período. Así, se infiere que entre 2021-2022 aproximadamente la FGR tuvo 721 fiscales, entre 2022-2023 fueron 784 y entre 2023-2024 fueron 791. Se trae a cuenta que en el informe de Acción Ciudadana “Factores que incidieron en el desempeño de la FGR, presentado en septiembre de 2024”, se señaló que entre 2021-2022 la FGR realizó 89 contrataciones y entre 2022-2023 realizó 70, que si bien no versan exclusivamente sobre fiscales, podría explicar en parte que en esos años también incrementó el número de fiscales auxiliares.

Por otra parte, la tabla 4 muestra los datos de los últimos 3 períodos sobre casos iniciados y promedio mensual y diario. El promedio de casos iniciados por año, mensual y diario fueron cantidades más elevadas entre 2023-2024 respecto de 2022-2023; esto obedece al alza de casos iniciados en el último período. Se observa que el promedio de casos asignados por fiscal entre 2023-2024 fue de 121, promedio inferior al de 2021-2022 con 129 casos por fiscal. Aunque la diferencia es leve, podría estar relacionado con el hecho de que también ha incrementado el número de fiscales en los últimos períodos. En consecuencia, se evidencia que contar con más personal fiscal reduce la carga laboral. Pero como se observa, los incrementos en el personal no han sido significativos frente a los casos iniciados, esto genera como se verá posteriormente, que los porcentajes de impunidad directa no hayan variado significativamente en los últimos años.

5.3 Asignación presupuestaria

Tabla 5: Proyectos de presupuestos y presupuestos asignado a la FGR 2013- 2024

Año	Proyecto de presupuesto realizado por FGR	Proyecto de Presupuesto realizado por MH	Ley de presupuesto FGR	% de aumento anual
2013	\$39.200.375	\$39.200.375	\$39.200.375	
2014	\$46.200.375	\$45.028.285	\$44.575.015	13,71%
2015	\$42.626.045	\$42.626.045	\$44.626.045	0,11%
2016	\$64.983.365	\$62.682.365	\$62.682.365	40,46%
2017	\$66.657.065	\$68.786.360	\$69.386.360	10,70%
2018	\$76.697.817	\$76.192.510	\$76.192.510	9,81%
2019	\$76.430.215	\$78.430.215	\$78.430.215	2,94%
2020	\$83.520.454	\$83.520.454	\$91.520.454	16,69%
2021	\$150.050.833	\$104.214.449	\$110.939.749	21,22%
2022	\$154.477.587	\$113.394.344	\$113.394.344	2,21%
2023	\$216.697.532	\$124.317.751	\$129.005.834	13,77%
2024	\$157.502.367	\$142.315.472	\$142.315.472	10,32%

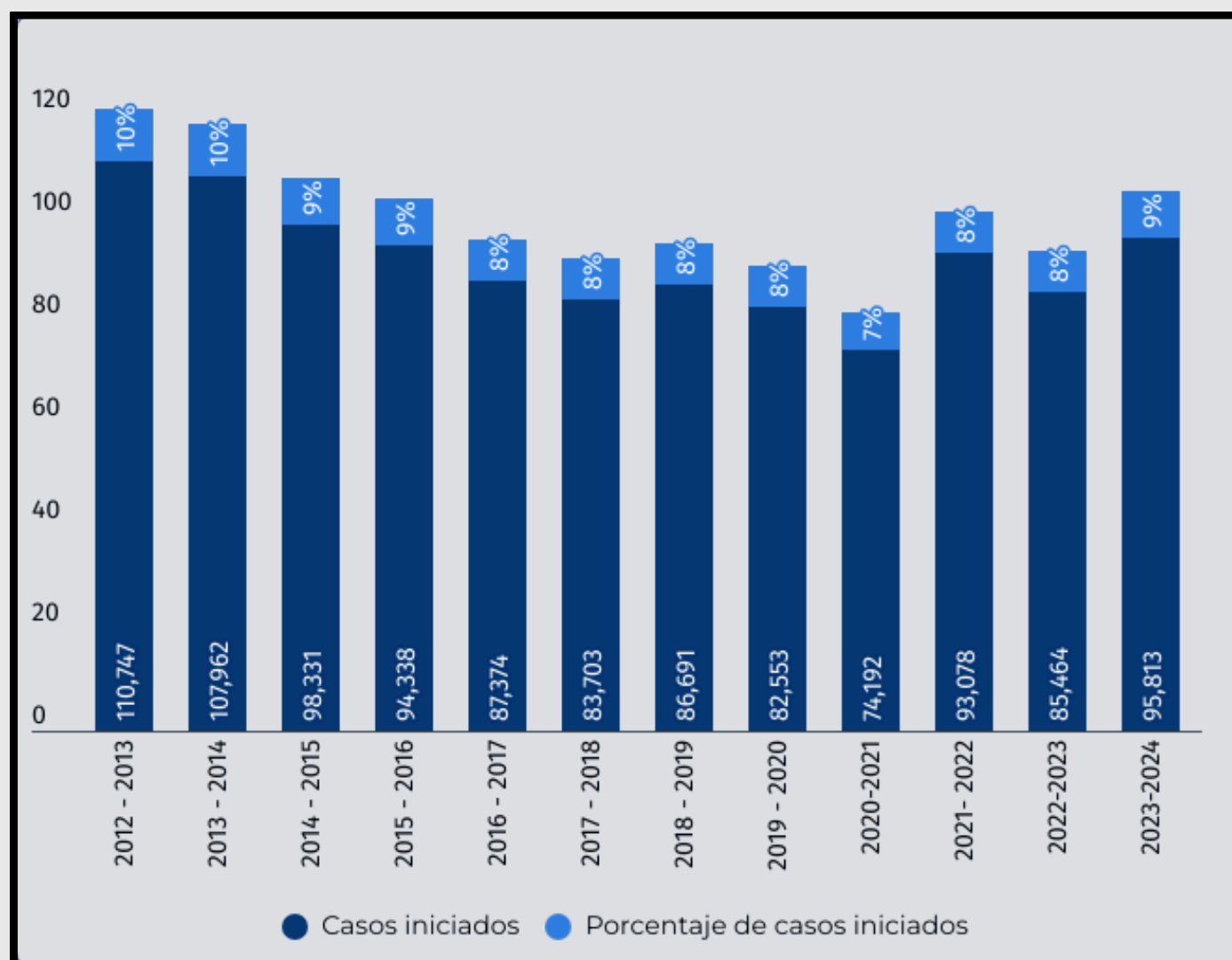
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda, 2013-2024.

La tabla 5 muestra que desde 2013 hasta 2024 la Asamblea procuró dotar de más recursos a la FGR con un incremento paulatino en la asignación presupuestaria. Exceptuando 2013 que se aprobó exactamente el monto solicitado por la FGR, los demás años muestran que el monto aprobado fue superior o inferior a lo solicitado. Empero, los datos de un año a otro reflejan que siempre se fue incrementando el presupuesto, pasando de 39 millones en 2013 a 142 millones en 2024. Los años que reportaron un porcentaje de aumento más alto respecto del año anterior fueron 2016 con aumento de 40.46% y 2021 con 21.22%. Como se señaló en el informe “Asignación Presupuestaria de Instituciones de Control, 2023, la tendencia ha sido que el monto aprobado para la FGR fue inferior a su necesidad presupuestaria, es decir, tuvo que operar con menos recursos de los que realmente necesitaba para el óptimo desempeño de sus actividades; situación que pudo limitar su gestión institucional.

En 2024 se logró la mayor asignación en el lapso de 12 años con 142 millones, con un incremento de \$13,309,695 millones respecto de 2023. El presupuesto de 2024 incluyó 42 millones del préstamo del BCIE para la construcción de las oficinas centrales de la FGR. En este punto debe tenerse en perspectiva que, el techo presupuestario definido por el Ministerio de Hacienda para el ejercicio fiscal 2025 es de 88 millones para la FGR. Si este es aprobado por la Asamblea significaría una reducción que podría incidir aún más el desempeño de la FGR. El actual fiscal aclaró el 18 de octubre del presente año ante la Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto que, excluyendo los recursos asignados en 2024 para la construcción de las oficinas centrales, la necesidad presupuestaria de la FGR es de 107 millones por lo que solicitó que a los 88 millones se agreguen 17 millones, pues caso contrario el cumplimiento del mandato constitucional se vería impactado negativamente. Habrá que esperar si la Asamblea realiza los ajustes solicitados, si eso no sucede sería un retroceso en el paulatino aumento presupuestario que obtuvo la institución desde años anteriores.

6.1.1 Casos iniciados por año

Gráfico 1:
Total de casos iniciados por la FGR entre 2012-2024 según Memorias de Labores



Fuente:
Elaboración propia con datos de Memorias de Labores, FGR entre 2012- 2024.



TOTAL DE CASOS INICIADOS POR LA FGR ENTRE JUNIO 2012-MAYO 2024: **1,100,246**



PROMEDIO DE CASOS INICIADOS POR AÑO: **91,687**



PERÍODO CON MÁS CASOS INICIADOS: 2012-2013
(110,747)



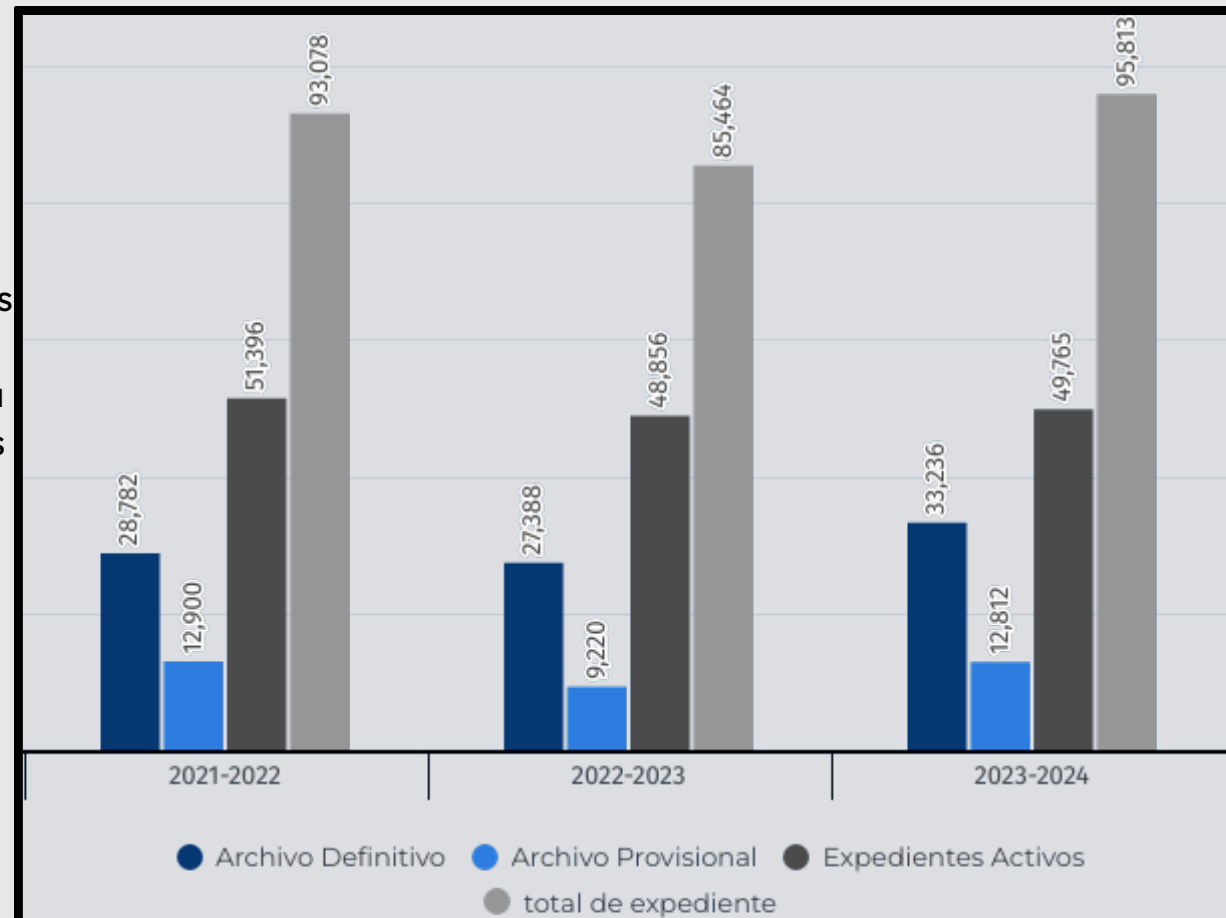
PERÍODO CON MENOS CASOS INICIADOS: 2020-2021
(74,192)

Para determinar la carga laboral de la FGR se parte del total de casos iniciados por año a través de los diferentes mecanismos como la denuncia, querrela, aviso o de oficio. Es decir, se refiere a los casos que por cualquiera de estas formas llegaron al conocimiento de la FGR. Para tal efecto, se retoman los datos de memorias de labores desde 2012 a 2024 para mostrar cuál ha sido la tendencia en los casos iniciados por la institución en 12 años. Así, los datos muestran que entre junio de 2012 a mayo de 2024 la FGR inició más de un millón de casos; con un promedio anual de 91,687 casos. Respecto del millón de casos iniciados, los datos muestran que el porcentaje mayor de casos anuales iniciados fue el 10%, reportado en cada uno de los dos primeros años analizados (2012-2014).

Al analizar los datos por períodos se evidencia que, entre los años 2012-2014 la FGR inició cantidades de casos que superaron los 100 mil. En cambio, entre 2015 y 2024 las cantidades disminuyeron oscilando entre 74 y 98 mil. Entre 2020-2021 se observa la menor cantidad de casos con 74 mil, cuya causa principal pudo ser el confinamiento decretado en el contexto de la pandemia Covid-19.

Entre 2021-2022 se dio un repunte de casos que pudo estar relacionado con la implementación del Régimen de Excepción aprobado en marzo de 2022 y que se encuentra vigente hasta la fecha por sus reiteradas prórrogas. Los datos respecto de 2023-2024 reflejan nuevamente un incremento de casos iniciados con un total de 95,813, volviendo a las cantidades registradas en períodos anteriores.

Gráfico 2: Estado de los expedientes ingresados a la FGR en los últimos tres períodos de casos iniciados



Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias de Labores, FGR desde 2020-2021 hasta 2023-2024

Tabla 6: Cantidad total de diligencias de investigación realizadas en los últimos tres períodos

Memoria de Labores	Autos de Apertura y Resolución de archivo	Escritos y Oficios	Requerimientos	Dictámenes	Direcciones funcionales	Órdenes de Detención Administrativa	Otras diligencias realizadas	Total de diligencias
2021-2022	192.447	147.037	26.471	12.515	156.691	8.131	204.222	747.514
2022-2023	204.410	132.068	25.866	11.549	146.553	7.650	203.902	731.998
2023-2024	207.024	139.595	28.280	11.485	149.233	8.715	238.690	783.022
Totales	603,881	418.700	80.617	35.549	452.477	24.496	646.814	2.262.534
Promedio	27%	19%	4%	2%	20%	1%	29%	

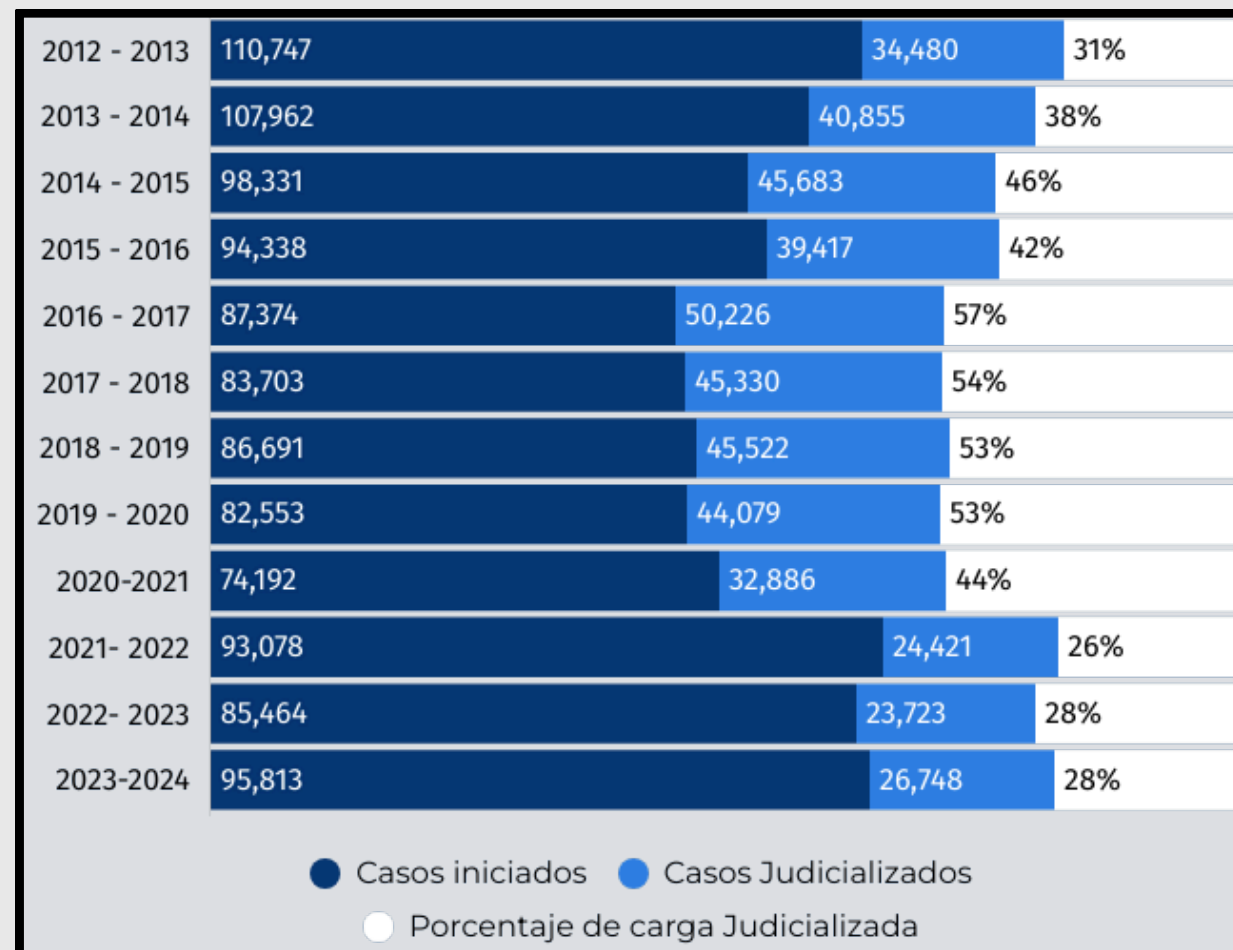
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las Memorias de Labores de la FGR desde 2020-2021 hasta 2023-2024

Según los datos sobre los últimos 3 períodos, la FGR tuvo un total de 274,355 expedientes. Entre 2023-2024 se registró la mayor cantidad de expedientes con 95,813. Para saber el estado en que se encuentran los 274,355 expedientes, la FGR los clasifican en expedientes archivados en forma definitiva, los archivados provisionalmente y los activos. Los datos muestran que del total de expedientes iniciados en los últimos 3 períodos, el 55% son expedientes activos. Un 33% ha sido archivado de forma definitiva y solo un 13% se encuentra en archivo provisional. Es decir, más de 150 mil expedientes se encuentran activos y más de 34 mil expedientes tendrían la posibilidad de ser reabiertos. Esto permite dimensionar la carga laboral que enfrenta la institución.

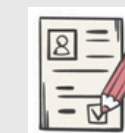
La tabla 6 muestra la cantidad de diligencias realizadas en los últimos 3 períodos. En total se realizaron 2,262,534 diligencias relacionadas a la investigación del delito, de las cuales el 29% se denominan “Otras diligencias”. El 27% fueron autos de apertura y resoluciones de archivo. Contrario sensu, los requerimientos fiscales únicamente representan el 4% y los dictámenes de acusación el 2%. Quiere decir que del total de casos que ingresaron a la FGR en ese período, la posibilidad de judicializarse son limitadas puesto que los requerimientos presentados fueron el 4% y la posibilidad de llegar a la fase final del proceso con la vista pública (o su equivalente según el tipo de proceso), fueron aún más limitadas en tanto solo se logró presentar un 2% de dictámenes de acusación.

Analizando los datos por período se muestra que entre 2023-2024 se realizaron más diligencias las cuales fueron 783,022 y el tipo de diligencias que más se realizaron fue la denominada “otras diligencias” con un total de 238,690; estas incluyen diversas actuaciones realizadas por la FGR. La segunda categoría con más actuaciones es la de “Autos de Apertura y Resolución de archivo” con un total de 207,024. También se presentaron 28,280 requerimientos siendo la cantidad más alta de los últimos 3 períodos. En los dictámenes se observa una disminución en el último período, pasando de 12,515 entre 2021-2022 a 11,485 entre 2023-2024. Las cantidades de dictámenes son las más bajas en los últimos 3 períodos analizados los cuales representan el 2% del total de diligencias de investigación, frente a los requerimientos que representan el 4%. Esto muestra que los casos judicializados al presentarse el requerimiento fiscal, se van quedando en las diferentes fases y los que llegan a vista pública son cantidades más bajas.

Gráfico 3:
Comparativo de casos iniciados y casos judicializados entre junio 2012- mayo 2024



Fuente:
Elaboración propia con datos obtenidos de Memorias de Labores de la FGR 2012-2013 a 2023-2024



CASOS INICIADOS ENTRE 2012-2024: **1,100,246**



CASOS JUDICIALIZADOS ENTRE 2012-2024: **453,370**



PROMEDIO DE CASOS JUDICIALIZADOS POR AÑO: **37,781**



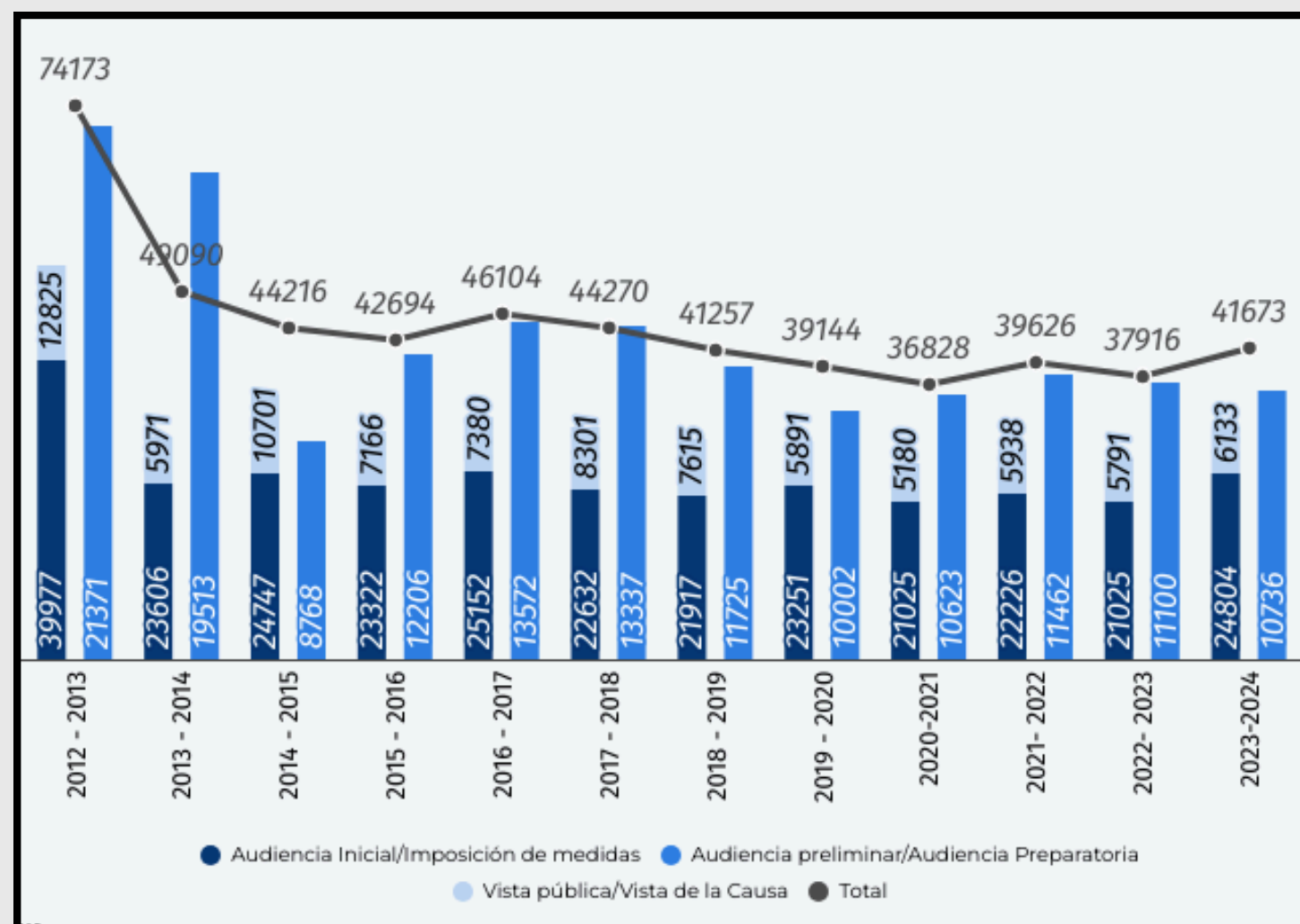
PORCENTAJE PROMEDIO DE CARGA JUDICIALIZADA POR AÑO: **42%**

La relevancia de analizar la relación entre casos iniciados por año y casos judicializados estriba en que permite medir la capacidad de la FGR para responder a las demandas de la ciudadanía, y desde esa perspectiva cuál ha sido el desempeño institucional. Los casos iniciados son aquellos que ingresaron a la FGR ya sea por medio de denuncia, aviso, querrela o de oficio y los casos judicializados son los que, luego de haber realizado las diligencias iniciales de investigación y si se cumplen los requisitos legales, se ejerce la acción penal presentando el requerimiento fiscal a la instancia judicial respectiva. Es posible que no todos los casos iniciados se judicialicen. Por ejemplo, de más de un millón de casos (1,100,246) iniciados entre 2012-2024, el gráfico 3 revela que en ese período únicamente se judicializaron 453,370 casos. Quiere decir que 646,876 casos no se presentaron en sede judicial. Es decir, la FGR logró judicializar un 42% de los casos iniciados y un 58% no fue judicializado.

Al analizar por períodos se evidencia que los porcentajes de casos judicializados han disminuido en los últimos años. V.gr., mientras que entre 2016-2017 se judicializó el 57% de los casos iniciados, entre 2023-2024 se judicializó el 28%. En los dos últimos períodos el porcentaje de carga judicializada fue el 28%, pero en el último año se iniciaron 10,349 casos más y también se judicializaron 3,025 casos más entre 2023-2024. Por tanto, aunque la FGR ha iniciado más casos en el último año y también logró judicializar más casos respecto de 2022-2023, el porcentaje de casos judicializados se mantuvo en 28% por lo cual se infiere que su efectividad no mejoró entre 2023-2024.

Cabe señalar que aún con la vigencia del Régimen de Excepción desde 2022, los datos no reflejan un aumento significativo de casos judicializados, lo cual podría deberse a que en un caso pueden existir varios imputados pues el delito que se persigue principalmente bajo el Régimen es el de Agrupaciones Ilícitas. Aunado a ello, como se mostró en láminas previas el presupuesto de la FGR aumentó paulatinamente en todo el período analizado, pasando de 91 millones en 2020 a 142 millones en 2024. Es decir, ni el repunte de casos iniciados entre 2023-2024, ni el incremento presupuestario se tradujeron en más casos presentados a los tribunales de la República, siendo este un desafío para la institución.

Gráfico 4: Etapa judicial en la cual se encontraban los expedientes judicializados en cada período, entre junio 2012- mayo 2024 respecto de procedimientos Ordinarios, Sumarios y Menores



Fuente:
Elaboración propia con datos de Memorias de Labores, FGR 2012-2013 a 2023-2024

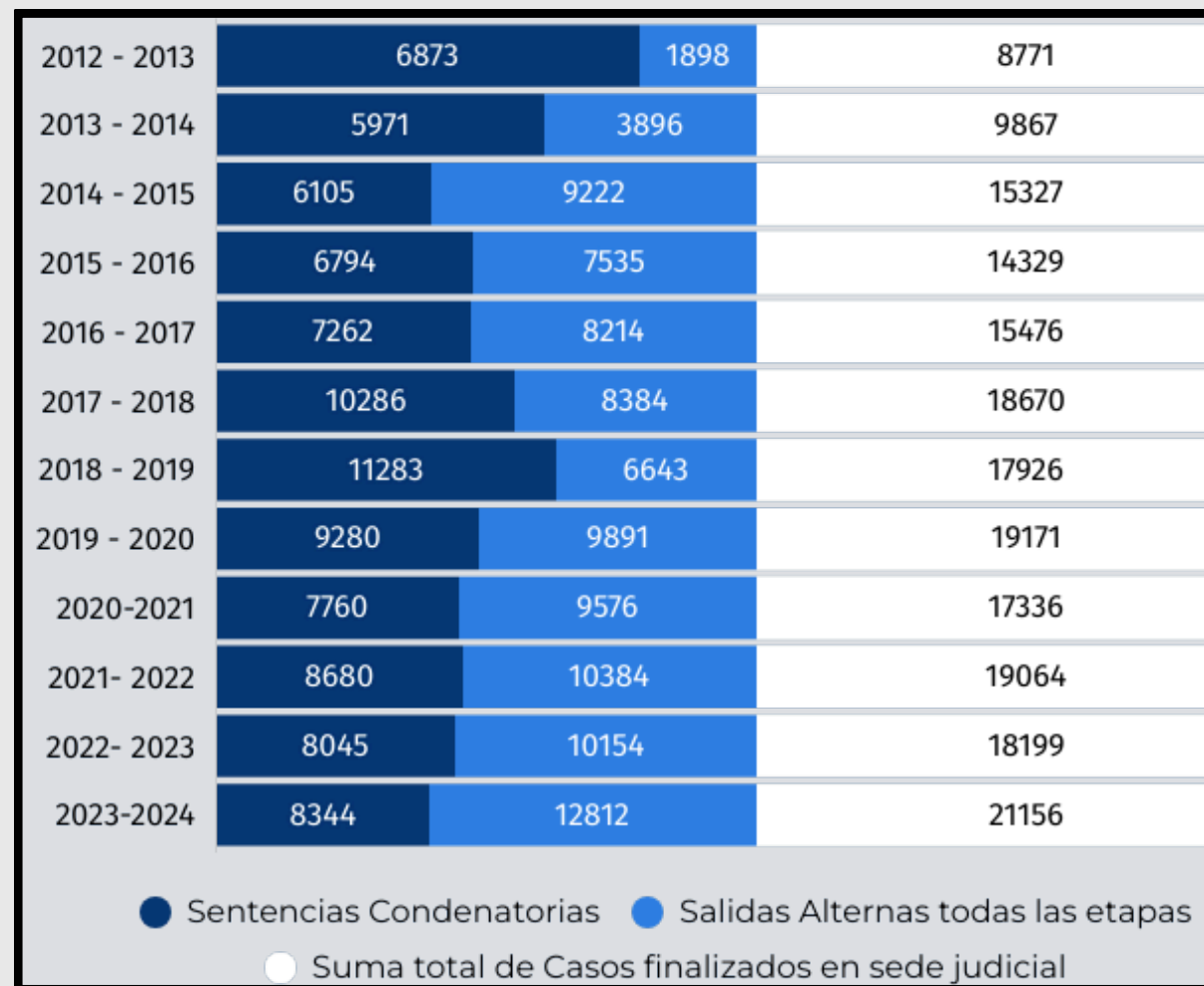
- CASOS ACTIVOS EN LAS DISTINTAS FASES EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS: **119,215**
- CASOS ACTIVOS EN **AUDIENCIA INICIAL** EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS: **68,055 (57%)**
- CASOS ACTIVOS EN **AUDIENCIA PRELIMINAR** EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS: **33,298 (28%)**
- CASOS ACTIVOS EN **VISTA PÚBLICA** EN LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS: **17,862 (15%)**

Cuando se judicializa un caso al presentarse el requerimiento fiscal, el proceso penal se desarrolla en diversas etapas sujetas a ciertos plazos según el tipo de proceso y delito. Analizar la fase en que se encontraban los procesos judiciales permite dimensionar el avance de estos y las posibilidades de la FGR de obtener una sentencia condenatoria. Según el Código Procesal Penal, como resultado de las 3 principales fases del procedimiento común y sus matices en los procedimientos especiales, se realiza la audiencia inicial, audiencia preliminar y vista pública; esta última es el culmen del proceso penal en la cual se condena o absuelve a la persona procesada. El gráfico 4 muestra los datos de las fases en las que se encontraban los procesos judiciales (comunes u ordinarios, sumarios y de menores), en el período comprendido entre 2012-2024.

Se observa que entre 2012-2019 los totales de casos activos en las distintas fases eran superiores, oscilando entre 41 y 74 mil. Entre 2019-2020 se dio una caída de los casos activos con cantidades entre 36 y 39 mil. En el último período (2023-2024), se dio un leve repunte de casos activos en las distintas fases con un total de 41,673. Este repunte de casos activos obedece a que se realizaron 3,779 audiencias iniciales más y 342 casos pasaron a fase de vista pública. Empero, los casos en la fase intermedia que es la audiencia preliminar disminuyeron entre 2023-2024, pues se reportan 364 casos menos respecto de 2022-2023.

Los datos de los últimos 3 períodos muestran que el total de casos activos en las tres fases fue de 119,215. De estos, el 57% fueron casos que se encontraban en audiencia inicial, el 28% en audiencia preliminar y el 15% en vista pública. Es decir, del total de casos que la FGR logra judicializar, un buen número se queda en las primeras fases del proceso penal y la cantidad que llegar a vista pública por regla general disminuye. En parte se debe a que existen las formas anormales de terminar el proceso, como se verá posteriormente, las cuales implican que no necesariamente se llega hasta la última etapa del proceso.

Gráfico 5: Casos finalizados en sede judicial de forma favorable a la FGR



Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias de Labores, FGR 2012-2013 a 2023-2024

Tabla 7: Totales de procesos culminados con salidas alternas en todas las etapas, 2023-2024

Audiencia inicial	9,863
Audiencia preliminar	2,165
Vista pública	784
Total	12,812

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Memorias de Labores de la FGR 2023-2024

Según el artículo 270-A del Código Procesal Penal, los plazos de investigación oscilan entre 6 y 24 meses conforme al tipo de delito, por lo que los casos judicializados no necesariamente culminan con sentencia condenatoria y los que llegan hasta vista pública pueden finalizar con sentencia condenatoria, absolutoria o de forma anormal. Los casos finalizados con sentencia condenatoria son aquellos que llegaron hasta su finalización según el tipo de proceso, en el cual hubo un pronunciamiento de fondo y la FGR logró la condena para las personas responsables. Los casos que culminan con salidas alternas por regla general finalizan antes de llegar a la vista pública, por ejemplo, casos de mediación, conciliación, suspensión condicional del procedimiento, entre otros.

Los datos del gráfico 5 muestran que entre junio de 2012 a mayo de 2024, la FGR finalizó 195,292 casos. De estos, 98,609 culminaron con salidas alternas y 96,683 con sentencias condenatorias. Los casos finalizados con medidas alternas son superiores a los finalizados con sentencia condenatoria. En los últimos 3 períodos se observa que entre junio de 2021 a mayo de 2024, la FGR finalizó 58,419 casos con sentencias condenatorias y salidas alternas. De estos, 33,350 (57%) finalizaron con salidas alternas y 25,069 (43%) con sentencias condenatorias. Es decir, la tendencia en los últimos 3 períodos fue la finalización de casos con salidas alternas.

Entre 2023-2024 la FGR obtuvo el mayor número de casos finalizados con 21,156, de los cuales 12,812 culminaron con salidas alternas y 8,344 con sentencias condenatorias. La tabla 7 muestra que de los 12,812 casos culminados con salidas alternas, 9,863 finalizaron en audiencia inicial y 2,165 en audiencia preliminar, lo cual quiere decir que se puso fin al conflicto de forma más expedita sin desarrollar todo el proceso penal. Empero, la FGR no especifica si el resultado obtenido en estos casos con medidas alternas fue favorable a sus intereses aunque por su naturaleza, estas figuras constituyen un beneficio para el procesado aunque este asume cierta responsabilidad por los hechos cometidos.

Tabla 8: Casos finalizados con salidas anormales y resoluciones absolutorias, 2012-2024

Memorias de Labores	Sobreseimiento	Criterios de Oportunidad	Otras Resoluciones	Resoluciones Absolutorias	Totales
2012 - 2013	7.158	129	0	4.054	11.341
2013 - 2014	9.362	0	4.124	3.244	16.730
2014 - 2015	8.571	64	4.492	2.687	15.814
2015 - 2016	8.376	50	3.700	2.423	14.549
2016 - 2017	9.460	80	4.087	2.856	16.483
2017 - 2018	9.195	36	3.827	2.813	15.871
2018 - 2019	9.564	43	3.744	4.088	17.439
2019 - 2020	8.701	15	2.641	2.534	13.891
2020-2021	8.489	32	2.676	2.279	13.476
2021- 2022	8.303	11	2.739	2.202	13.255
2022- 2023	6.567	12	1610	1.642	9.831
2023-2024	6.836	0	842	1.708	9.386

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias de Labores, FGR 2012-2024

Los casos finalizados de forma anormal son aquellos en los cuales no se desarrollan todas las fases del proceso penal y terminan de forma anticipada o anormal pues no siguen la lógica del proceso. En algunos casos se obtiene una resolución del conflicto y otros implican que no se conoce el fondo de los hechos. Los datos publicados en memorias de labores versan sobre casos que terminaron con sobreseimiento definitivo y la aplicación de criterios de oportunidad, “Otras resoluciones y Resoluciones absolutorias; sobre estas resoluciones la FGR indica que fueron dictadas en procesos ordinarios, sumarios y de menores, sin especificar el tipo de salida anormal utilizada. Las resoluciones absolutorias son aquellas no favorables a la FGR en virtud que fueron casos desvanecidos y por tanto las personas procesadas fueron absueltas.

Los datos de la tabla 8 muestran que en los últimos tres períodos 32,472 casos finalizaron de forma anormal o con resolución absolutoria. El sobreseimiento definitivo fue la figura más utilizada con 21,706 (66.86%) casos en los últimos tres períodos. En cambio, solo 23 (0.07%) de los casos culminaron aplicando criterios de oportunidad. También 5,191 (15.99%) casos finalizaron mediante “Otras resoluciones” y 5,552 (17.10%) fueron resoluciones absolutorias. Los datos de 2023-2024 reflejan incremento de 269 casos que culminaron con sobreseimientos definitivo, así como incremento de 66 casos con resoluciones absolutorias. En cambio, no hubo ningún caso culminado con criterios de oportunidad y los catalogados como “Otras resoluciones” presentan una disminución de 768. Al comparar los totales de casos finalizados de forma anormal o con sentencia absolutoria, entre 2022-2023 y 2023-2024, en este último período se finalizaron 445 casos menos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que entre las bondades de las salidas alternas es que se obtiene una solución al conflicto penal de forma más expedita como el caso de la conciliación. Empero, el caso del sobreseimiento definitivo es criticado ya que un expediente se archiva definitivamente sin una resolución de fondo. Esto significa que se gastaron recursos y tiempo por la FGR y el mismo Órgano Judicial y no se hizo una labor investigativa de fondo en tanto no se logró comprobar aspectos mínimos para sostener el caso en sede judicial lo cual genera que sea archivado sin posibilidad de reabrirse. V.gr., entre 2023-2024 3,652 casos fueron sobreseídos en audiencia preliminar.

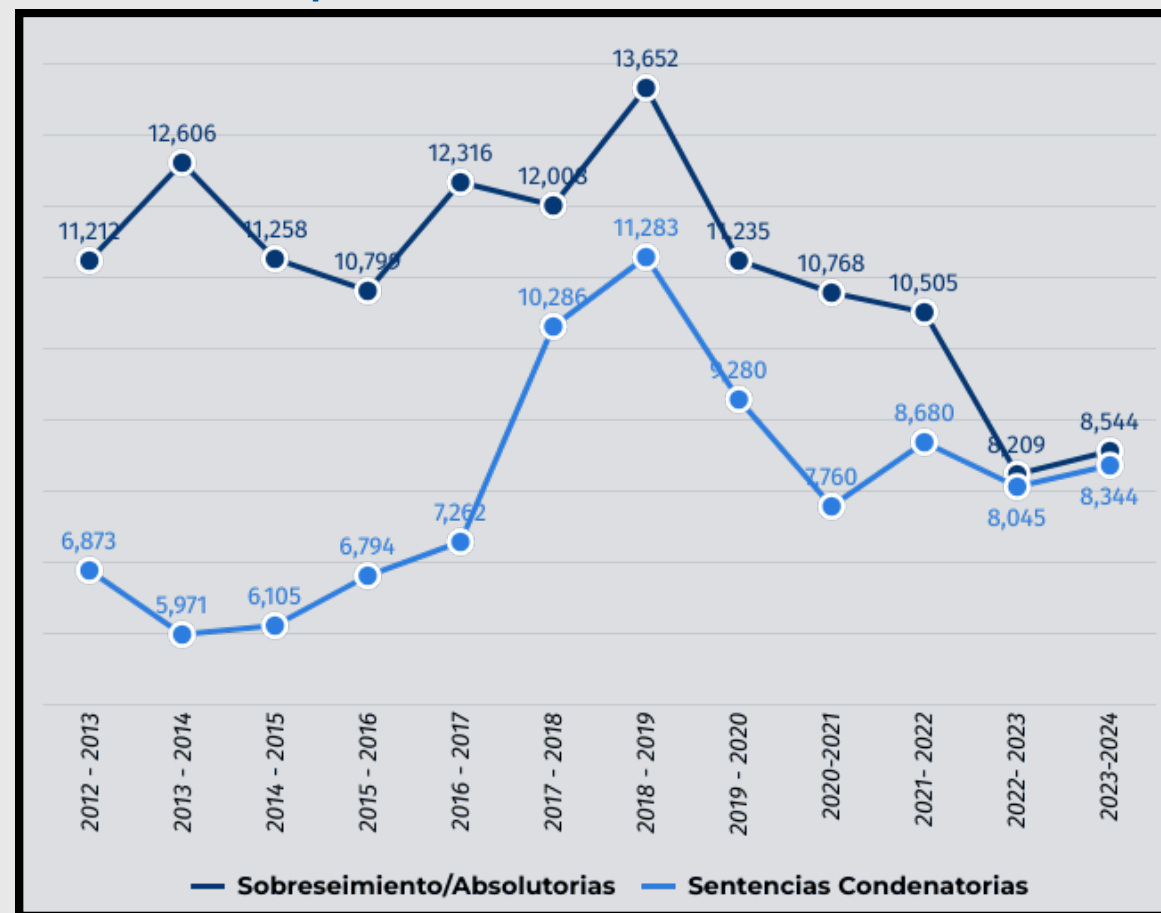
Tabla 9: Casos finalizados en sede judicial de forma anormal al proceso, 2023- 2024

Fase del proceso	Sobreseimiento	Criterios de Oportunidad	Otras Resoluciones	Resoluciones Absolutorias
Audiencia inicial	2,870	0	334	8
Audiencia preliminar	3,652	0	304	7
Vista pública	314	0	204	1,693
Totales	6,836	0	842	1,708

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria de Labores, FGR 2023-2024

6.2.5 Comparativo de casos finalizados

Gráfico 6:
Comparativo de casos finalizados por sobreseimiento definitivo y resoluciones absolutorias frente a sentencias condenatorias.



Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias de Labores de la FGR de 2012-2013 hasta 2023-2024

Se presenta un comparativo de casos finalizados con sobreseimiento definitivo, resoluciones absolutorias y sentencias condenatorias. Las dos primeras figuras coinciden en que la FGR no obtuvo un resultado favorable a los intereses de la justicia; el primer supuesto son casos archivados definitivamente por no cumplirse elementos indispensables para sostener el caso en sede judicial, por ejemplo, cuando resulta con certeza que el hecho no ha existido o que no constituye delito o que el imputado no ha participado en él. Las resoluciones absolutorias son aquellas en las cuales se declara la inocencia de la persona procesada absolviéndole de cargos y ocurre principalmente cuando no existen pruebas suficientes, por prescripción del delito, legítima defensa, inimputabilidad, etc. Las sentencias condenatorias reflejan un resultado favorable a la labor de la FGR obteniendo la condena de la persona imputada según la acusación realizada.

Los datos muestran que entre junio de 2012 a mayo de 2024, la FGR obtuvo 133,112 casos finalizados con sentencia absolutoria y sobreseimiento definitivo. De estos, 100,582 corresponden a sobreseimientos definitivos y 32,530 a resoluciones absolutorias. Es decir, la cantidad de casos en los cuales ni siquiera se conoció a fondo los hechos presuntamente constitutivos de delito son más que aquellos en los cuales se obtuvo una resolución absolutoria. Asimismo, los datos sobre las sentencias condenatorias evidencian que en el mismo período analizado, la FGR obtuvo 96,693 sentencias condenatorias. Es decir, una cantidad inferior a los casos sobreseídos.

Las resoluciones absolutorias y sobreseimientos han disminuido en los últimos tres períodos pasando de 10,876 entre 2021-2022 a 8,544 entre 2023-2024. En cambio, el número de sentencias condenatorias no presenta mayores variaciones puesto que, de 8,680 obtenidas entre 2021-2022, se disminuyó a 8,045 entre 2022-2023 y un leve repunte en el último período con 8,344. Es decir, no se observan cambios significativos en el número de sentencias condenatorias obtenidas por la FGR, a pesar del Régimen de Excepción. Esto podría obedecer a que, si bien más personas han sido detenidas bajo dicho Régimen, como se indicó previamente, se trata del delito de agrupaciones ilícitas bajo el cual un caso puede incluir varias personas procesadas por lo que en una sentencia puede condenarse también a varias personas. También podría obedecer a que por ser casos más complejos, la FGR no haya obtenido resultados significativos pues son procesos que se encuentran en investigación.

Tabla 10:
Efectividad
de la FGR
entre 2012-
2024

Memorias de Labores	Casos iniciados	Casos Judicializados	Sentencias Condenatorias	Efectividad de FGR en relación con casos judicializados	Efectividad entre cantidad de sentencias condenatorias y casos iniciados
2012 - 2013	110.747	34.480	6.873	20%	6%
2013 - 2014	107.962	40.855	5.971	15%	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	32.886	7.760	24%	10%
2021-2022	93.078	24.421	8.680	36%	9%
2022-2023	85.464	23.723	8.045	34%	9%
2023-2024	95.813	26.748	8.344	31%	9%

Fuente:
Elaboración propia con datos de Memorias de Labores, FGR de 2012-2024

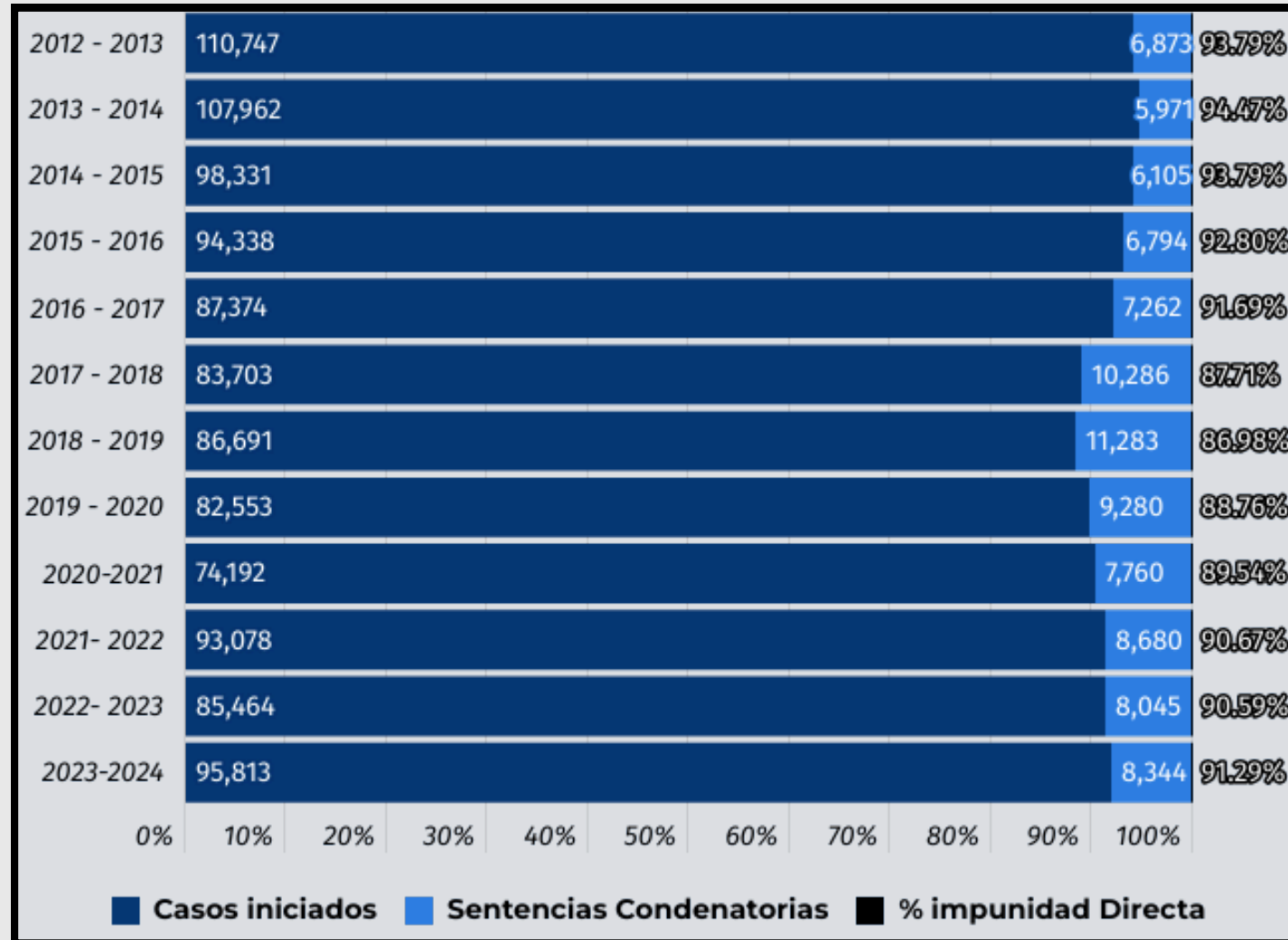
- CASOS INICIADOS ENTRE 2012-2024: **1,100,246**
- CASOS JUDICIALIZADOS ENTRE 2012-2024: **453,370**
- SENTENCIAS CONDENATORIAS OBTENIDAS ENTRE 2012-2024: **96, 683**
- % PROMEDIO DE EFECTIVIDAD ENTRE CASOS JUDICIALIZADOS Y SENTENCIAS CONDENATORIAS, 2012-2024: **23%**
- % PROMEDIO DE EFECTIVIDAD ENTRE SENTENCIAS CONDENATORIAS Y CASOS INICIADOS: **9%**

La importancia de analizar la efectividad de la FGR en la investigación y persecución del delito es que permite evaluar cuán eficaz ha sido en el ejercicio de la acción penal logrando establecer las responsabilidades y penas para los autores de hechos delictivos. Una primera forma de medir la efectividad es relacionar el total de casos judicializados por año (los que fueron presentados en sedes judiciales) frente al número de sentencias condenatorias obtenidas. Vale aclarar que la obtención de mayor cantidad de sentencias condenatorias depende en cierta medida de las estrategias implementadas por la FGR para desarrollar de forma eficiente la investigación y lograr sostener los casos en las distintas fases del proceso penal.

La tabla 10 muestra que la efectividad de la FGR entre casos judicializados y sentencias condenatorias, en el período 2012-2024 no superó el 36% obtenido entre 2021-2022. El promedio de efectividad en dicho período fue el 23%. Quiere decir que alrededor del 77% de casos judicializados se quedan en las primeras fases del proceso penal y no culminan con sentencia condenatoria. En láminas previas se ha mostrado que los procesos suelen terminar de forma anticipada o anormal, siendo la que más se ha utilizado el sobreseimiento definitivo.

La segunda forma de analizar la efectividad de la FGR es relacionar la cantidad de sentencias condenatorias frente a los casos iniciados por período. La tabla también muestra esta relación, evidenciando que entre 2012-2024 el porcentaje de efectividad más alto fue el 13% entre 2018-2019. El promedio de efectividad entre 2012-2024 fue el 9%, esto indica que el 91% de casos iniciados no derivó en una condena. La causa principal es que el número de casos judicializados suele ser inferior a los casos iniciados y si a esto se suma que de los casos judicializados un buen número se queda en las etapas iniciales, entonces la posibilidad de obtener una sentencia condenatoria también disminuye, lo cual deriva en impunidad directa como se verá infra. En los últimos 3 períodos el porcentaje de efectividad fue el 9%, esto sugiere que la FGR debe adoptar medidas para reducir la impunidad obteniendo mejores resultados en la investigación y persecución del delito.

Gráfico 7:
Impunidad directa de la FGR entre 2012-2024



Fuente:
Elaboración propia con datos obtenidos de Memorias de Labores de la FGR de 2012-2013 hasta 2023-2024

- CASOS INICIADOS ENTRE 2023-2024: **95,813**
- SENTENCIAS CONDENATORIAS OBTENIDAS ENTRE 2023-2024: **8,344**
- % PROMEDIO DE IMPUNIDAD DIRECTA (SENTENCIAS CONDENATORIAS/CASOS INICIADOS) ENTRE 2012-2024: **91%**
- % PROMEDIO DE EFECTIVIDAD ENTRE SENTENCIAS CONDENATORIAS Y CASOS INICIADOS: **9%**

Previamente se mostró que entre 2012-2024 la FGR tuvo como porcentaje promedio de efectividad entre casos iniciados y sentencias condenatorias un 9%. En contraste, significa que el 91% representa la impunidad directa. Los datos publicados por la FGR en memorias de labores muestran cómo de 1,100,246 casos iniciados entre 2012-2024, judicializó 453,370 casos; obteniendo 96,683 sentencias condenatorias. Es decir, que del total de casos iniciados únicamente logró judicializar el 42%. Luego, de los 453,370 casos judicializados obtuvo un 21% de sentencias condenatorias. El gráfico 7 evidencia que entre 2012-2024 los porcentajes de impunidad oscilaron entre el 86% y 94% y el promedio de impunidad directa fue el 91%.

Los datos de 2023-2024 muestran un repunte de casos iniciados respecto de 2022-2023, con aumento de 10,349 casos. En las sentencias condenatorias también se reporta incremento en el último período con una diferencia de 299 sentencias. Empero, aunque se iniciaron más casos y se obtuvieron más sentencias condenatorias, el porcentaje de impunidad directa aumentó. Es decir, el bajo desempeño de la FGR se mantiene en el último período con un 91.29% de impunidad directa.

Se destaca que la impunidad, entendida como la falta de procesamiento y castigo para las personas responsables de la comisión de un delito, puede generar desconfianza en la gestión del Ministerio Público por sus bajos niveles de desempeño. Se advierte que la FGR obtuvo un paulatino incremento presupuestario entre 2013-2024 por lo que los elevados porcentajes de impunidad directa también debieron reducirse pues al obtener más recursos tuvo la posibilidad de adoptar estrategias más efectivas para mejorar su desempeño. Empero, los porcentajes de impunidad no se redujeron con mayor asignación presupuestaria, por lo que la FGR tiene el principal desafío de optimizar sus recursos para la consecución de sus fines considerando el incremento de casos iniciados en el último período.

7. CONCLUSIONES

- Entre junio 2023-mayo 2024 se observa un repunte de casos iniciados con una diferencia superior a 10 mil casos respecto de 2022-2023. Y, aunque la FGR logró judicializar más casos respecto del período anterior y obtuvo más sentencias condenatorias, su efectividad no presenta cambios relevantes respecto de otros años.
- El desempeño de la FGR en el ejercicio de la acción penal mantiene casi inalterados los niveles de impunidad. Los resultados de la FGR pueden generar desconfianza ya que en un buen número de delitos no se sanciona al responsable.
- Respecto de la capacidad instalada de la FGR, se observa que en los últimos 3 períodos se pasó de un estimado de 721 fiscales entre 2021-2022 a 784 entre 2022-2023, cerrando 2023-2024 con 791 fiscales, aproximadamente. Al analizar los promedios de casos asignados por fiscal en cada período, se observa que el incremento de casos iniciados ha generado más carga laboral en los fiscales. Esta situación pudo incidir en los resultados poco favorables en la investigación y persecución del delito.
- Se observa retroceso de la FGR en el acceso a la información pública, pues los procedimientos de selección, contratación, nombramientos, estructura específica de las unidades organizativas, cantidad de personal, es información reservada. La FGR tampoco entrega la información cuando se le requiere bajo el argumento que las unidades administrativas no poseen la información conforme se les requiere, a pesar de que esta se les solicita según el detalle de cómo la poseen las unidades respectivas, es decir, sin mayor rigurosidad.
- En cuanto al presupuesto, la tendencia de la Asamblea Legislativa ha sido incrementar paulatinamente los recursos destinados a la FGR, pero por regla general han sido inferiores a la necesidad real para el óptimo ejercicio de sus funciones. De cara al presupuesto del ejercicio fiscal 2025 que se encuentra en proceso de aprobación en estos días, conforme al proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda se prevé una significativa reducción para la FGR que podría impactar aún más en su desempeño.
- En el contexto del proceso de elección de quien será el fiscal general para el período 2025-2028 que realiza la Asamblea Legislativa, los datos recopilados en este monitoreo podrían servir como insumos a considerar al momento de la deliberación y elección del Pleno Legislativo, en el sentido que ofrecen un panorama general de los principales resultados de la FGR en el último período, así como desafíos que enfrenta para reducir la impunidad y mejorar su efectividad.

8. ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

TABLAS

Tabla 1 Comparativo de plazas de personal técnico de la FGR, período 2013-2024

Tabla 2: Clasificación de talento humano de FGR por género en área jurídica, 2023-2024

Tabla 3: Total de casos iniciados por año y promedio de casos asignados a los auxiliares fiscales entre 2013-2024

Tabla 4: Comparativo de total casos iniciados por año, promedio mensual y diario y casos asignados a fiscales en últimos tres años

Tabla 5: Proyectos de presupuestos y presupuestos asignado a la FGR desde 2013- 2024

Tabla 6: Cantidad total de diligencias de investigación realizadas en los últimos tres períodos

Tabla 7: Totales de procesos culminados con salidas alternas en todas las etapas, 2023-2024

Tabla 8: Casos finalizados en sede judicial con salidas anormales y resoluciones absolutorias, 2012-2024

Tabla 9: Casos finalizados en sede judicial de forma anormal al proceso, 2023- 2024

Tabla 10: Efectividad de la FGR entre 2012-2024 en porcentajes

GRÁFICOS

Gráfico 1: Total de casos iniciados por la FGR entre 2012-2024 según Memorias de Labores

Gráfico 2: Estado de los expedientes ingresados a la FGR en los últimos tres períodos de casos iniciados

Gráfico 3: Comparativo de casos iniciados y casos judicializados entre junio 2012- mayo 2024

Gráfico 4: Etapa judicial en la cual se encontraban los expedientes judicializados en cada período, entre junio 2012- mayo 2024 respecto de procedimientos Ordinarios, Sumarios y Menores.

Gráfico 5: Casos finalizados en sede judicial de forma favorable a la FGR

Gráfico 6: Comparativo de casos finalizados por sobreseimiento definitivo y resoluciones absolutorias frente a sentencias condenatorias.

Gráfico 7: Impunidad directa de la FGR entre 2012-2024

9. GLOSARIO Y FUENTES CONSULTADAS

GLOSARIO

- C.P.P: Código Procesal Penal
- CITE: Centro de Intervención de las Telecomunicaciones
- CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- FGR: Fiscalía General de la República
- MH: Ministerio de Hacienda
- ML: Memorias de Labores
- UIF: Unidad de Investigación Financiera

FUENTES CONSULTADAS

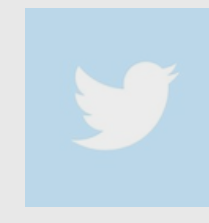
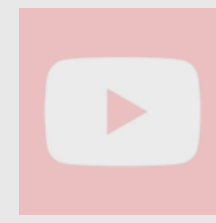
- Código Procesal Penal, D.L N° 733, Diario Oficial N°20, Tomo 382, 30 de enero de 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El Salvador, Estado de Excepción y Derechos Humanos”, 28 de junio de 2024.
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, D.L N° 1037, Diario Oficial 25 de mayo de 2006.
- Ley Penal Juvenil. D.L N° 1 863, Diario Oficial N° 106, Tomo 323, del 8 de Junio de 1994.
- Política de Persecución Penal, Fiscalía General de la República 201, D.O. No. 172, Tomo 416 de fecha 18 de septiembre de 2017.
- Reglamento Especial de la Fiscalía General de la República, Diario Oficial N° 84, Tomo 375, del 11 de mayo de 2007.

-

INVESTIGACIÓN QUE PROVOCA CAMBIOS



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



+503 -2556-3896