PROPUESTAS PARA FORTALECER LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

OCTUBRE DE 2019

La Fiscalía General de la República es la institución responsable de "representar, defender y tutelar con efectividad y transparencia los intereses de la sociedad y del Estado, conforme a los principios de legalidad, justicia y objetividad"[1]. La Constitución salvadoreña (artículo 193), establece que al Fiscal General de la República le corresponde promover las acciones de justicia en defensa de la legalidad, dirigir la investigación del delito, promover la acción penal y representar al Estado en toda clase de juicios, entre otros. En un país en el que la impunidad ha prevalecido históricamente, la Fiscalía es una de las instituciones clave para no perpetuar la impunidad y combatir la delincuencia, la corrupción, el crimen organizado y otros delitos vinculados a violaciones a los derechos humanos.

En los últimos años se han visto avances y pasos importantes para fortalecer la FGR, sin embargo, la investigación y persecución del delito son desafíos complejos, que requieren de una labor permanente de actualización de conocimientos, herramientas y estrategias que permitan brindar una respuesta efectiva para promover la acción de la justicia en el país. En la sociedad salvadoreña prevalecen dudas acerca de la voluntad, capacidad y efectividad de la Fiscalía para desarticular estructuras criminales, las que no solo violentan el marco legal sino que, además, permean las instituciones del Estado por medio de las redes de corrupción.

En la actualidad, uno de los principales problemas de las instituciones en general, es la gran corrupción: un sistema operativo que subyace y viabiliza la comisión de violaciones sistémicas de derechos humanos y que agudiza las brechas de desigualdad[2] (Rivera, 2018).

---

[1] *Declaración de misión institucional de la FGR. Disponible en sección "Quiénes somos" de sitio web institucional. Recuperado de: http://www.fiscalia.gob.sv/quienes-somos/*

[2] *Rivera, M. (2018, diciembre). La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción. Washington, D.C.: Due Process Legal Foundation. Recuperado de: http://dplf.org/sites/default/files/apuestasalvador_v1_revisado_dplf_10dic2018.pdf*

Al respecto, es importante tener presente que uno de los grandes casos de corrupción revelados dentro de la Fiscalía y que se procesa en los tribunales salvadoreños, es el del ex Fiscal General Luis Martínez (período 2012-2015), bajo cargos de cohecho, fraude procesal, omisión de deberes y divulgación de material reservado[3].

Aunque son muchos aspectos a los que se debe prestar atención, para efectos de este documento se han definido cuatro grandes áreas que requieren diferentes acciones para fortalecer el trabajo de la FGR, siendo éstas:

1. Herramientas para la investigación fiscal y persecución del delito
2. Estabilidad, protección y fortalecimiento del talento humano
3. Fortalecimiento de la gestión estratégica institucional
4. Garantías a víctimas, testigos y denunciantes

Este documento de trabajo pretende destacar los elementos fundamentales a los que debe prestarse atención para fortalecer efectivamente a la Fiscalía, lo cual requiere contemplar medidas de corto, mediano y largo plazo. Como último punto se plantean otros aspectos que, aunque dependen en buena medida de actores externos a la entidad, son esenciales para coadyuvar al fortalecimiento de la FGR.

1. HERRAMIENTAS PARA LA INVESTIGACIÓN FISCAL Y PERSECUCIÓN DEL DELITO

Para que la Fiscalía cumpla con efectividad y eficiencia su labor, debe contar con los recursos adecuados para ello, entre los cuales se encuentran las herramientas para la investigación fiscal y la persecución del delito. Actualmente, debe reconocerse que es necesario mejorar la capacidad, confiabilidad y efectividad de la institución, contando con tecnología de primer nivel y recursos especializados que contribuyan a realizar su trabajo de manera óptima.

[3] *Exfiscal Luis Martínez va a juicio por fraude procesal. Diario El Mundo, 15 de noviembre de 2018. Recuperado de: https://elmundo.sv/exfiscal-luis-martinez-va-a-juicio-por-fraude-procesal/*

Hasta el día de hoy las estrategias de investigación se basan, en gran medida, en reportes generados por otras instituciones, aprehensiones en flagrancia, confesiones cuestionadas y testimonios de testigo protegidos. En consecuencia, la investigación de la Fiscalía es generalmente reactiva y dispersa. Por ejemplo, en juicios de grandes casos de corrupción, los requerimientos muchas veces se han presentado al filo del plazo de prescripción y se ha imputado únicamente a los colaboradores más visibles de las redes de corrupción, generalmente los servidores públicos responsables de los desvíos, sin llegar a los intermediarios y receptores. El fortalecimiento de la investigación fiscal requiere una conceptualización más integral de las redes criminales y de corrupción, con capacidad de captar oportunamente los flujos de los activos ilícitos, y con el poder de contener las acciones de infiltración criminal entre los operadores de justicia y funcionarios públicos.

Varias de las reformas impulsadas recientemente se han circunscrito a crear nuevos delitos y aumentar las penas, pero no se ha prestado suficiente atención a los mecanismos legales que pueden contribuir a mejorar la parte operativa-investigativa. Por tanto, la incorporación de más y mejores recursos materiales contribuye a fortalecer la investigación, pero debe acompañarse con ciertas reformas legales que contribuyan a ello. Por ejemplo, a pesar de los cuestionamientos que ha tenido el uso de la figura de "testigo criteriado" o colaborador eficaz, como se conoce en otros países, no puede ignorarse que en ciertos casos puede ser necesario y clave como elemento probatorio. En este sentido, se deberían valorar alternativas para reforzar dicha figura, otorgándole más credibilidad y quitándole el viso de la impunidad, para contribuir a que sea mejor utilizada por la FGR.

Si bien las herramientas o recursos técnicos son importantes, éstos deben ir de la mano con personal especializado como peritos, analistas financieros, expertos forenses y otros, pues son insuficientes por sí mismos. Además, para evitar realizar esfuerzos aislados y propiciar una mejor coordinación y comunicación en diferentes niveles, algunas de estas herramientas debiesen facilitar el intercambio de información en la Fiscalía misma y también con otras instituciones, principalmente con la Policía Nacional Civil.

2. ESTABILIDAD, PROTECCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL TALENTO HUMANO

Un elemento fundamental en cualquier institución u organización es, sin lugar a dudas, el recurso humano. Si bien la Fiscalía cuenta con personal calificado y comprometido, cuando se habla del fortalecimiento de la institución deben considerarse, como punto imprescindible, medidas para garantizar estabilidad, protección y tecnificación de este personal. Pueden encontrarse diversas maneras para cumplir este propósito, entre ellas, se identifica la necesidad de realizar reformas a la Ley Orgánica de la FGR, para incorporar estabilidad y protección del personal de la institución.

Complementariamente, también es importante implementar y desarrollar un "Sistema de certificación de personal". La certificación de los fiscales es fundamental para garantizar la calidad y profesionalidad de los mismos, así como para asegurar altos niveles de confiabilidad y, al mismo tiempo, es una manera de otorgar seguridad y estabilidad en el cargo al personal fiscal y colaboradores técnicos que ejercen labores de dirección o ejecución de la investigación.

De igual manera, se deben incorporar elementos de evaluación, capacitación y desarrollo del talento humano. También deben mejorarse los mecanismos de reclutamiento, selección, ingreso y contratación de personal, lo cual contempla desde el Fiscal Adjunto hasta todas las personas que deseen ingresar a la institución, incorporando elementos que permitan contar con mecanismos efectivos de control y de depuración, u otros orientados a mantener una evaluación permanente que incorporen pruebas de confianza necesarias.

Por otra parte, el acompañamiento y la colaboración internacional a la Fiscalía han jugado un rol importante, principalmente el brindado por el gobierno de los Estados Unidos. Por tanto, el fortalecimiento de la institución precisa ampliar el intercambio y la cooperación, entre otras cosas, para contar con apoyo de expertos de organismos de investigación internacionales, sin dejar de lado el apoyo que puedan brindar expertos nacionales. Una acción directa que podría favorecer ese intercambio, es la conformación de comisiones especiales multidisciplinarias (dispuestas en el artículo 193 numeral 7 de la Constitución).

3. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL

En términos generales, se identifican potencialidades para el fortalecimiento de la gestión estratégica institucional[4]. Como punto de partida, se retoma la idea expuesta anteriormente sobre la necesidad de incorporar indicadores de desempeño y de resultados, pero también se requiere desarrollar un sistema de información sobre gestión de casos y manejar un presupuesto basado en resultados; esto último con miras a incrementar los recursos requeridos por la institución para cumplir con los objetivos y resultados propuestos.

Con base en lo anterior, se reconoce la importancia de asignar más recursos financieros a la Fiscalía, pues el presupuesto resulta insuficiente, lo cual puede incluso afectar la autonomía de la entidad y de su titular. No obstante, la correlación entre mayor independencia presupuestaria y mayor fortalecimiento institucional no es necesariamente directa: esto se pone en evidencia en algunos casos como el de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Cuentas de la República. Por tanto, una mayor asignación de recursos debería empezar por la identificación de áreas críticas y de medidas específicas de fortalecimiento, a fin de vincular el aumento en los recursos con propósitos y prioridades establecidas.

Asimismo, es conveniente considerar nuevas vías de cooperación internacional que contribuya al fortalecimiento de la institución, lo cual debe ir acompañado, como se ha señalado anteriormente, de mejoras en la coordinación interinstitucional. La complejidad de las investigaciones para la persecución del delito en sus diversas manifestaciones, requiere destinar recursos que permitan contar con expertos en diferentes materias, herramientas adecuadas y facilitar la articulación de actores e instituciones, y para ello se requiere establecer con claridad las vías de comunicación y definir estrategias para trabajar coordinadamente.

[4] *Para efectos de este documento se puede entender la gestión estratégica como la definición de objetivos y acciones (planes), orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales.*

Adicionalmente, es clave tener métricas de oportunidad y efectividad, por ejemplo mediante el uso de índices que relacionen las denuncias recibidas con los casos investigados; y éstos últimos con los requerimientos judiciales presentados y finalmente con las resoluciones de castigo y reparación que adopten los jueces. Además, es importante que la Fiscalía justifique la forma en que prioriza las investigaciones, es decir que justifique por qué unos casos reciben más atención en relación con otros, e inclusive que dé cuentas por los casos que no se investigan, esto con el fin de abonar a la confianza en la entidad.

4. GARANTÍAS A VÍCTIMAS, TESTIGOS Y USUARIOS

Brindar garantías a víctimas, testigos y denunciantes, en los casos que presenten altos riesgos, pero también en los grandes casos de corrupción y crimen organizado, es un elemento indispensable para que la ciudadanía confíe en la FGR e importante para cumplir estándares internacionales y fortalecer la institución. Este elemento requiere revisar y realizar reformas a la Ley especial para protección de víctimas y testigos, además de analizar otros factores que contribuyan a promover estas garantías. Un aspecto clave del sistema de denuncias es la retroalimentación a los denunciantes sobre las acciones que la Fiscalía ha tomado para responder ante los ilícitos reportados, el estado de los casos y si se han logrado resultados en materia punitiva o restaurativa.

En el país no se cuenta con regulaciones apropiadas para brindar protección a denunciantes o a personas que interponen avisos. Este hecho no contribuye a generar confianza ni a motivar a la ciudadanía a ejercer su derecho a denunciar. Con respecto a denuncias por corrupción, existe una deuda a lo establecido en las convenciones contra la corrupción sobre protección de denunciantes de hechos de corrupción, en tal sentido deben realizarse reformas a las disposiciones sobre la denuncia y el aviso establecidas en el Código Procesal Penal e incorporar mejoras al programa de Protección de Víctimas y Testigos.

En la literatura disponible sobre estos temas, varios autores coinciden en que los mecanismos de denuncia que muestran mayor efectividad cuentan con canales adecuados para denunciar, garantizan la reserva sobre la identidad del denunciante, ofrecen asesoría y protección a los denunciantes, y generan confianza sobre el proceso que se sigue al interior de la institución para atender una denuncia[5].

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El fortalecimiento de la FGR requiere tomar en consideración múltiples elementos y factores, pero también el involucramiento de diversos actores. Los cuatro puntos expuestos en este documento de trabajo aspiran ser una guía para ampliar la discusión sobre este importante tema, recogiendo aspectos que se han planteado a lo largo de los años en incontables ocasiones y en diferentes espacios.

Además de los cuatro elementos mencionados, es importante tener en consideración otros aspectos o medidas que, aunque dependen en buena parte de actores externos a la Fiscalía, son esenciales para coadyuvar al fortalecimiento de la institución, éstos son: (a) Mejorar el proceso de designación del titular de la institución y revisar el período de gestión del Fiscal General, (b) Fortalecer el sistema de justicia promoviendo la depuración policial y depuración de los operadores de justicia, (c) Contar con mecanismos de participación que permitan la observación de la ciudadanía y que promuevan la rendición de cuentas, (d) Optimizar la coordinación interinstitucional para lograr una acción articulada y más efectiva en la aplicación de la ley.

[5] *Citado por Estrada, J. y López, J. en "Condiciones para la denuncia de corrupción en El Salvador", disponible en: http://www.repo.funde.org/1338/*