

CONTENIDO

• <i>Presentación</i>	<i>I</i>
• <i>A manera de introducción</i>	<i>III</i>
I. MARCO TEÓRICO	1
A. Fluidez jurídica en el proceso disciplinario	1
B. Dependencia jerárquica	2
C. Potestades	4
1. Preventiva	5
2. Correctiva	6
D. Procedimientos	7
1. Modelo de Empoderamiento Múltiple	8
2. Modelo de Concentración	10
3. Modelo de Acusación Disciplinaria	11
4. Modelo Consultivo	13
E. Composición, estabilidad e independencia funcional	15
F. Interrelación con órganos de control externo	16
G. Participación del ciudadano agraviado en el proceso	17
H. Grado de colaboración de los servidores públicos	18
II. CONTEXTO INTERNACIONAL	21
A. Dependencia jerárquica	21
1. Jueces	21
2. Fiscales	22
3. Policías	23
B. Potestades	24
1. Jueces	24
2. Fiscales	25
3. Policías	26
C. Procedimientos	27
1. Jueces	27
2. Fiscales	28
3. Policías	29
D. Composición, estabilidad e independencia funcional	30
1. Jueces	30
2. Fiscales	31
3. Policías	32
E. Interrelación con órganos externos de control	32
1. Jueces	32

2. Fiscales	33
3. Policías	33
F. Participación del ciudadano agraviado en el proceso	34
1. Jueces	34
2. Fiscales	34
3. Policías	35
III. DIAGNÓSTICO	37
IV. EVALUACIÓN	49
A. Ministerio Público	49
1. Fluidez jurídica en el proceso disciplinario	53
2. Dependencia jerárquica	58
3. Potestades	61
4. Procedimientos	65
5. Composición, estabilidad e independencia funcional	70
6. Interrelación con órganos de control externo	74
7. Participación del ciudadano agraviado en el proceso	78
8. Grado de colaboración de los servidores públicos	79
B. Poder Judicial	81
1. Fluidez jurídica en el proceso disciplinario	83
2. Dependencia jerárquica	90
3. Potestades	93
4. Procedimientos	96
5. Composición, estabilidad e independencia funcional	100
6. Interrelación con órganos de control externo	103
7. Participación del ciudadano agraviado en el proceso	106
8. Grado de colaboración de los servidores públicos	107
C. Secretaría de Seguridad	109
1. Fluidez jurídica en el proceso disciplinario	113
2. Dependencia jerárquica	118
3. Potestades	120
4. Procedimientos	122
5. Composición, estabilidad e independencia funcional	127
6. Interrelación con órganos de control externo	132
7. Participación del ciudadano agraviado	

en el proceso	134
8. Grado de colaboración de los servidores públicos	135
V. PROPUESTA	139
A. Propuestas Generales	139
B. Propuestas Específicas	147
1. Ministerio Público	147
2. Poder Judicial	152
3. Secretaría de Seguridad	155
VI. BIBLIOGRAFÍA	161
VII. ANEXOS	169
• No. 1: Recorte de periódico “En la corte lista de jueces que ministro Álvarez vincula con el crimen organizado.”	171
• No. 2: Comunicado de la Comisión pro Defensa de la Carrera Fiscal	173
• No. 3: Comunicado de la Asociación de Fiscales de Honduras: “Nos da vergüenza”	175
• No. 4: Transcripción de entrevista realizada al ex Fiscal General de la República Roy Edmundo Medina (1999-2004) el 8/8/04	177
• No. 5: Transcripción de entrevista realizada al ex Fiscal General de la República Edmundo Orellana Mercado(1994-1999) el 17/8/04	193

Presentación

La construcción de la democracia y, en consecuencia, el fortalecimiento y consolidación del Estado de derecho, son procesos simultáneos y complementarios que comenzaron hace ya más de dos décadas en la historia contemporánea de Honduras. A partir de los años ochenta, nuestro país entró en una evolución lenta y gradual hacia formas más modernas y democráticas de convivencia ciudadana, tratando de superar y dejar atrás los controversiales tiempos del autoritarismo militar y la hegemonía castrense sobre la sociedad hondureña.

El proceso ha sido difícil y contradictorio. Su evolución ha debido realizarse en una sucesión ininterrumpida de avances y retrocesos, de dinamismo y parálisis, de progreso y estancamiento. La construcción democrática, en una sociedad que carece de la cultura política apropiada y que, de paso, ha estado marcada por los vicios y carencias del militarismo intolerante y cerril, no es una tarea fácil. La creación de la institucionalidad adecuada, así como la promoción y desarrollo de valores culturales de nuevo tipo, son pasos obligatorios en este camino. El desarrollo de las instituciones y la interiorización en la mente colectiva de los valores democráticos equivalentes, se convierten en retos permanentes para la ciudadanía.

No puede haber una verdadera transición hacia la democracia si, al mismo tiempo, no existe una constante construcción de instituciones democráticas, que sean fuertes desde el punto de vista de su legitimidad social y creíbles en su funcionamiento cotidiano. Para que las instituciones sean realmente útiles y funcionales en la construcción democrática, deben ser eficientes y eficaces, confiables y respetables.

Una forma de garantizar la calidad de las instituciones democráticas es el control constante y profesional, vale decir amplio, transparente y participativo, de su desempeño y funcionamiento. Para ello es necesario desarrollar y perfeccionar mecanismos y sistemas de control democrático sobre toda la institucionalidad del Estado de derecho.

Ahora bien, las instituciones son múltiples y variadas, como diferentes y diversos son su importancia y peso específico dentro de la estructura estatal. Las instituciones relacionadas con el sistema

de administración de justicia, por ejemplo, adquieren un valor específico de gran trascendencia, especialmente en sociedades en transición que están en vías de consolidar su Estado de derecho, tal como sucede en Honduras.

Tomando en cuenta estos hechos, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) inició en el mes de julio del presente año 2004 el proyecto de investigación denominado **"Los controles democráticos en los operadores de justicia en Honduras"**, cuyo informe final está contenido en este libro, que hoy ponemos en las manos de nuestros numerosos amigos, usuarios y lectores.

Este proyecto fue realizado por el equipo de investigación del CEDOH a lo largo del segundo semestre del presente año. Su diseño, desarrollo y ejecución final no habrían sido posibles sin el apoyo decidido y valioso de la **Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)**, que generosamente financió el coste total del proyecto. Por supuesto, las ideas, valoraciones, opiniones y conclusiones contenidas en este texto no comprometen en nada a nuestros patrocinadores y son responsabilidad exclusiva del equipo investigador y del Centro de Documentación en su conjunto.

Con la publicación de este libro, el CEDOH continúa su labor de promoción y consolidación de los valores y componentes de la nueva cultura política democrática que el país necesita y la sociedad demanda.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE HONDURAS

A manera de introducción

Desde el paso del huracán Mitch en octubre de 1998, hasta el día de hoy, Honduras ha experimentado cambios trascendentales y la gobernabilidad democrática se ha convertido en demanda constante de la ciudadanía y la comunidad cooperante internacional. Particularmente, se ha modificado la forma de relación del Estado con la sociedad, exigiendo esta última más transparencia y rendición de cuentas, es decir, el derecho que la ciudadanía tiene a saber si los servidores públicos están cumpliendo sus obligaciones a cabalidad.

Dentro de los ejes fundamentales de la gobernabilidad, está precisamente el sistema de justicia con sus tres operadores: Poder Judicial, Ministerio Público y Secretaría de Seguridad, por lo que la exigencia de transparencia y rendición de cuentas, plantea la necesidad de fortalecer las instancias de inspección e investigación en cada operador de justicia y coordinar, a nivel interinstitucional, las diversas metodologías, mecanismos y prácticas que contribuyan a mejorar la eficiencia de cada institución. Asimismo, la honestidad de todos aquellos servidores que entienden su papel y lo desarrollan con valentía, es fortalecida con la existencia de controles que aíslan los elementos negativos y los separan oportunamente de la buena imagen que deben proyectar la gran mayoría de servidores íntegros del sistema de justicia hondureño. Para hablar de controles, entonces, es importante identificar claramente quiénes son los operadores de justicia y cuáles son los flagelos que pueden experimentar en el ejercicio de sus funciones.

Tradicionalmente ha existido un desconocimiento generalizado de quiénes son los involucrados desde el momento en que se comete un delito, hasta la sentencia del órgano jurisdiccional, es decir, los comúnmente conocidos como operadores de justicia. Dentro de ese concepto, se ha entendido, por costumbre, pero no por definición estricta, que un operador de justicia es un funcionario del Estado que ejerce sus funciones para perseguir el delito y que juega un papel insustituible en la cadena de procedimientos que llevan a sancionar penalmente al delincuente. Se han identificado, entonces, operadores tradicionales que son los policías de investigación, fiscales y jueces, que pertenecen a la Secretaría de Seguridad, Ministerio Público y Poder Judicial respectiva-

mente, y los operadores auxiliares que son los policías preventivos, médicos forenses, técnicos criminalísticos, defensores públicos, etc., que también pertenecen a esas instituciones pero con un carácter no protagonista. Los militares, a través de la Secretaría de Defensa, por el ejercicio de sus funciones ajenas al procedimiento penal, no son operadores de justicia como comúnmente creen algunos funcionarios de Estado.

En cuanto a los factores que deben controlarse dentro de esas instituciones, es fácilmente identificable la *corrupción* como el elemento principal y tradicional; sin embargo, existen otros factores que no deben ser descartados dentro de las prioridades de un órgano de control democrático, tales como :

1. La *ineficiencia*, que se ve fácilmente reflejada cuando los fiscales no asisten a las audiencias por descuido, cuando los jueces no resuelven dentro de los términos fijados por la ley y retrasan el procedimiento, cuando los policías de investigación pierden o contaminan una evidencia mal embalada o, en general, cuando muestran lentitud en el desempeño de su trabajo.
2. La *politización partidaria*, cuando las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia se dividen 8 a 7, prevaleciendo la decisión de los Magistrados del mismo partido de gobierno o cuando el Fiscal General de la República desiste de los recursos en casos de corrupción de un ex mandatario con quien comparte el partido político, cuando se aceleran o retardan deliberadamente los juicios o cuando las resoluciones judiciales están fuertemente influidas por los intereses del partido o de los correligionarios.
3. La *violación de garantías individuales*, que se ve reflejada en las violaciones de derechos humanos en que se ven involucrados miembros de la Policía o cuando algunos fiscales y jueces defienden fervientemente la vigencia de delitos como el desacato, que permite usar todo el poder coercitivo del Estado contra un ciudadano que se exprese en contra de las decisiones que ellos emitan.

En el contexto de reciente construcción del Estado de Derecho en Honduras, es ampliamente sabido que el sistema de justicia está lejos de consumarse como un sistema fuerte e integrado, a pesar de todo el valioso apoyo recibido por la comunidad cooperante internacional para ese menester. Múltiples han

sido los escándalos en que se han visto involucrados los operadores de justicia en los últimos años, desde la renuncia de una Magistrada de la Corte Suprema de Justicia por un supuesto rechazo a la corrupción de ese poder del Estado, el despido aparentemente injustificado de la Jefa de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad por hacer públicos los casos de corrupción en que estaban involucrados miembros de la Policía y el desistimiento de varios recursos, avalado por el Fiscal General de la República, en casos de corrupción altamente trascendentales para el país, como fueron los casos del ex Presidente de la República, Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), entre otros, aún cuando es de todos sabido que el mismo Fiscal General fue apoderado defensor de ese ex mandatario.

Ese tipo de escándalos que ponen en precario la imagen de los operadores y minimizan los esfuerzos que se hacen para reformar el sistema de justicia en el país, es lo que justifica que los controles de sus funciones sea tema de interés y amplia discusión pública. Este estudio va encaminado a exponer un marco teórico que siente las bases de lo que deben ser los controles en el sistema de justicia, un contexto internacional que dé un panorama sobre lo que está haciendo el resto del mundo al respecto, un diagnóstico de lo que actualmente existe en los operadores de justicia en Honduras en materia de controles, una evaluación de lo positivo y negativo que tiene cada órgano de control en esas instituciones y una propuesta sobre lo que se debe hacer para garantizar a la ciudadanía un sistema de justicia eficiente, democrático y transparente, mediante los controles efectivos que deben ponerse en práctica.

En el Poder Judicial, el órgano de control interno se conoce como Inspectoría General de Tribunales; en el Ministerio Público como Supervisión Nacional, y en la Secretaría de Seguridad como Unidad de Asuntos Internos. Independientemente del nombre que se les dé, la verdad es que estos órganos de control interno son fundamentales para velar porque se cumplan las normas establecidas desde que un ciudadano interpone una denuncia por la comisión de un delito, hasta que se obtiene una resolución del órgano jurisdiccional. Este estudio demostrará también la importancia de un órgano de control externo, vigilante de que los tres operadores de justicia cumplan sus funciones a cabalidad.

Para lograr esa efectiva vigilancia institucional, un apoyo irrestricto de las máximas autoridades de cada operador de justicia sobre esas instancias de control de los servidores públicos, resulta indispensable para hacer valer su legitimidad, tanto al proponer sanciones contra funcionarios o empleados públicos que actúan irregularmente, como al restituir y garantizar la imagen de aquéllos que han actuado conforme a Derecho.

Si la transparencia y la rendición de cuentas son términos nuevos en el ámbito de una democracia relativamente joven como la nuestra, ciertamente la disciplina institucional no será la excepción. Múltiples son las incertidumbres que genera un ente dedicado a la tarea de deducir responsabilidad a los funcionarios o empleados públicos que se desvían ligera o sustancialmente de sus funciones, razón por la cual, los actores que se dedican a esta actividad, llámense supervisores, inspectores, etc., sin duda alguna, encuentran rechazo y hasta hostilidad ante la idea de evacuar un proceso investigativo que puede culminar en una sanción. Asimismo, esos funcionarios contralores son acreedores de la máxima y digna responsabilidad de velar por la mejor calidad y eficiencia del servicio en un ámbito donde las condiciones presupuestarias e institucionales no siempre son óptimas y la conciencia de servicio no es, por tradición, entendida ni asumida en su justa dimensión.

A pesar de la escasa tradición de pedir cuentas por parte de la ciudadanía, ya los operadores de justicia han dado los primeros pasos para supervisar a sus funcionarios y empleados, en la búsqueda, todavía confusa, de un componente de transparencia en un país que busca seguridad personal y jurídica. Dentro de este contexto, existen varios elementos a tomar en cuenta al momento de definir cómo debe ser un control interno efectivo en los operadores de justicia, los cuales son estudiados dentro del marco teórico que sienta las bases de discusión sobre el tema.

I. MARCO TEORICO

Para configurar los alcances del significado teórico de los controles democráticos en los operadores de justicia, hay que comenzar por definir posiciones en cuanto a la normativa jurídica que debe regir a esos controles; de quién deben depender jerárquicamente y cómo ello afecta su independencia funcional; qué potestades están en juego y mediante qué procedimientos se llevan a cabo; cómo deben estar compuestos los órganos de control; cómo se define su estabilidad e independencia; cómo debe ser su interrelación con órganos externos de control; cuál debe ser la participación ciudadana en los controles; y qué grado de colaboración debe existir por parte de los servidores públicos, con respecto a esos controles democráticos.

A. FLUIDEZ JURÍDICA EN EL PROCESO DISCIPLINARIO

Un primer paso para la conformación integral de un órgano de control interno es la revisión de las estructuras jurídicas que componen el proceso sancionador en una institución del Estado. La máxima pretensión debe ser lograr la fluidez y congruencia de todos los eslabones que llevan a la sanción disciplinaria, con el irrestricto respeto al principio de inocencia, derecho de defensa y prohibición del doble juzgamiento, entre otros. Cuando un servidor público comete una falta administra-

tiva, de inmediato se debe establecer que el órgano de control es el proveedor de la prueba de cargo (prueba de la falta cometida), de manera que las actuaciones de este órgano deben ser encaminadas a lograr la sanción por esa falta cometida, sin perjuicio de todas las actividades preventivas que efectúe.

Muchos sistemas disciplinarios existen teóricamente en leyes, reglamentos o estatutos; sin embargo, no están integrados con la realidad. Para comenzar a hablar de disciplina en una institución, deben existir previamente los parámetros legales que definan clara y precisamente esa disciplina, como la determinación de las conductas que constituirán faltas administrativas, las sanciones que corresponderán a cada falta y los procedimientos que se deberán seguir para respetar siempre las garantías individuales del investigado, sin perjuicio de la acción disciplinaria que debe ejercerse en su contra. No se puede hablar de una disciplina plasmada en normativa legal sin que sea congruente con la realidad institucional, motivo por el cual los sistemas disciplinarios no se hacen sólo una vez y se lanzan al olvido, sino que deben ser constantemente revisados para verificar su coherencia con los cambios naturales de una institución a través del tiempo.

Sin perjuicio de la importancia de la armonía entre las leyes disciplinarias y la realidad, no se debe caer en el error de elaborar un vasto sistema disciplinario congruente, sin antes definir posiciones sobre otros temas igualmente importantes que definirán un órgano de control interno integral. Equivocarse al pensar que la normativa jurídica será la fuente *exclusiva* de éxito de un órgano de control interno, equivale a creer que las leyes hacen al mundo y no el mundo a las leyes.

B. DEPENDENCIA JERÁRQUICA

Uno de los temas que definen con bastante precisión el futuro eficiente de un órgano de control interno es precisamente la dependencia jerárquica a la que debe responder ese órgano. Para establecer de quién deben depender jerárquicamente estos órganos, habrá que analizar primero la función primordial de los mismos, la cual se resume en: *Velar activamente porque los funcionarios y empleados de una institución cumplan con eficiencia, transparencia y democracia sus deberes, en el estricto cumplimiento de la normativa legal vigente.*

- **Eficiencia**, para que las actividades institucionales sean óptimas y los procedimientos homogéneos, utilizando con eficiencia y eficacia máximas los recursos humanos y logísticos, y respondiendo con dinamismo a los requerimientos de la sociedad.
- **Transparencia**, para que la corrupción, la politización partidaria y la violación de garantías individuales no entren en el ámbito de actuación de los funcionarios y empleados públicos.
- **Democracia**, para que la ciudadanía tenga una participación activa y vigilante del desempeño institucional, mediante el acceso a la información, la rendición de cuentas y la institucionalidad de los controles internos.

Si los potenciales sujetos del control interno son todos los servidores de una institución estatal, sin duda alguna, el órgano de control debe mantenerse alejado, jerárquicamente hablando, de los mismos. Entre más distancia jerárquica exista entre el órgano de control y los potenciales sujetos de supervisión, mayor será la garantía de eficiencia, transparencia y democracia que se busca con el control interno.

Visto de otra manera, si el órgano de control le debe jerarquía a un posible sujeto de una investigación por supuesto abuso de poder, por ejemplo, no cabe duda que la investigación se podrá ver obstaculizada por un conflicto de intereses entre el subalterno que debe investigar la irregularidad y el superior jerárquico sujeto de investigación.

Ahora bien, si el órgano de control interno no debe depender jerárquicamente de ningún otro servidor potencialmente sujeto de investigación en la institución, ¿qué relación debe existir con el titular de la institución?

Si se habla de un control democrático, se trata de tres tipos de órganos que lo pueden ejercer: uno **externo**, uno **interno** y uno **intermedio** o **mixto**, dependiendo de la relación del órgano con la institución supervisada y de los actores que componen el órgano de control. En democracias relativamente jóvenes como la nuestra, donde la cultura de rendición de cuentas no ha sido una tradición, ni política, ni institucional ni cultural, lo

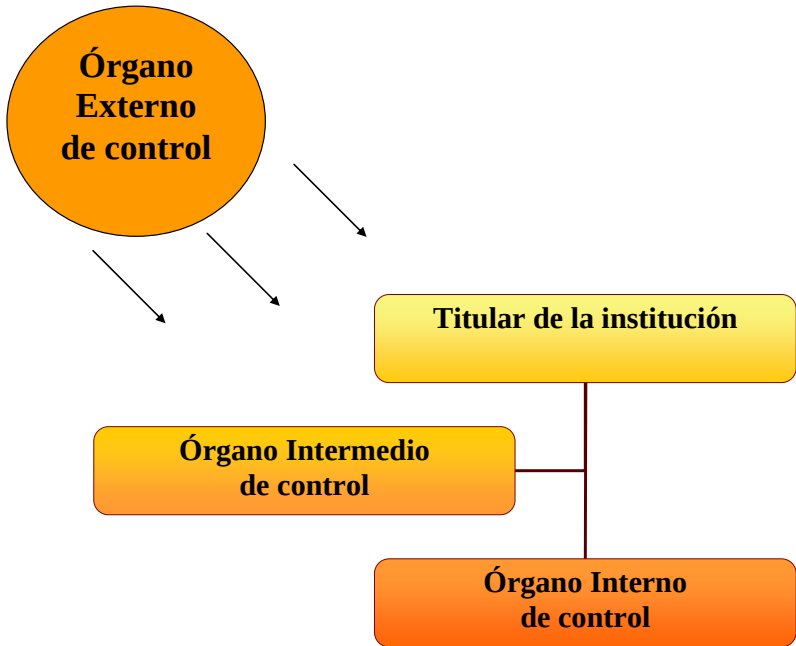
más común es hablar de órganos **internos** que controlan la actividad institucional, normalmente conformados por actores internos (los mismos jueces, fiscales o policías), que dependen jerárquicamente del titular de la institución y que lo mantienen informado del desempeño de los servidores públicos y de la responsabilidad disciplinaria que se les deduce por su actuación. No obstante, resulta interesante explorar la figura supervisora de un órgano **externo**, interinstitucional entre los operadores de justicia, debidamente inclusivo de miembros de la sociedad civil, que vigile activa y directamente, desde afuera, las actividades y el desempeño de los funcionarios y empleados de una institución, inclusive al titular de la misma, ya sea sólo o con el apoyo de un órgano interno con quien pueda coordinar. De igual forma existen órganos **intermedios o mixtos** de control, ya sea integrados por funcionarios públicos y sociedad civil, o sólo por funcionarios públicos, pero que están ubicados dentro de la estructura organizacional de la institución y que, a menudo, se reúnen únicamente para resolver conflictos disciplinarios (Tribunal de Enjuiciamiento, Consejo de Personal, Consejo Fiscal, etc.) (Ver Diagrama No. 1).

C. POTESTADES

Cuando se habla de control interno, nos referimos a la medición de los factores de ineficiencia, ineficacia, corrupción, politización partidaria y violación de las garantías individuales en que puede incurrir cualquier funcionario o empleado público en el ejercicio de sus funciones. Para materializar esos conceptos existe lo que se conoce como la **responsabilidad administrativa-disciplinaria** en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, a través de la cual se sancionan todos los factores expuestos, mediante la normativa disciplinaria que esté vigente, sin perjuicio de lo que corresponda penal o civilmente por la mala actuación de los servidores del Estado.

La responsabilidad administrativa se extrae de los compendios de faltas y sanciones disciplinarias que existan y que, con suerte, cubrirán ampliamente los factores de ineficiencia, corrupción, politización partidaria y violación de garantías individuales. El control interno, entonces, a fin de poner en práctica la acción administrativa contra un funcionario o empleado público que viole o esté tentado a violar la normativa disciplinaria, pue-

Diagrama No. 1 Tipos de Órganos de Control



Fuente: Elaboración propia.

de asumir dos potestades: la **preventiva** y la **correctiva**. Esta última comprende la **investigación** y la **sanción**.

1. La potestad **preventiva** permite realizar esfuerzos encaminados a reducir al máximo la posibilidad de la comisión de faltas administrativas en una institución, a través de evaluaciones periódicas del desempeño que permitan identificar y eliminar a tiempo los factores que fomentan las irregularidades dentro de la institución. Sin perjuicio de contribuir a la reducción de otros factores, no cabe duda que las evaluaciones periódicas afrontan oportunamente la ineficiencia que pueda existir en la institución y hacen del órgano de control interno, un órgano integral que no se queda corto al sólo promover la corrección de conductas fallidas de una

manera coercitiva, sino que también propone cambios y mejoras de los sistemas y procedimientos internos a raíz de los diagnósticos y evaluaciones que lleva a cabo. Esta potestad resulta de vital importancia para el órgano de control, cuando se trata de prevenir conductas irregulares en la contratación de personal, mediante sistemas modernos y avanzados de evaluación sísmica, ética y de conocimiento técnico.

2. La potestad **correctiva** surge cuando a pesar de las acciones preventivas implementadas, un servidor público incurre en una conducta fallida en el ejercicio de sus funciones, la que puede ser corregida sin la remoción de su cargo. La corrección de esas irregularidades comprende la **investigación**, que como la palabra lo indica, permite al órgano de control interno investigar, con todos los medios legales posibles, una conducta irregular presumida por parte de un servidor público. Seguidamente, la potestad correctiva comprende la **sanción** impuesta por la falta cometida; sin embargo, no siempre la sanción corresponde al mismo órgano de control interno que investiga, situación que se define según el procedimiento que se acomoda a cada institución.

Independientemente si el órgano de control tiene la potestad **preventiva** y **correctiva** o sólo la última, es de vital importancia valorar la posible amenaza que constituye dejar cualesquiera de esas potestades *exclusivamente* en las manos de los mismos jefes o directores de la institución. El órgano de control debe mantener la vigilancia sobre la potestad supervisora de los jefes, para evitar que sus temores fundados de ser responsables solidariamente con sus subalternos por los malos resultados, repercutan en la objetividad que debe prevalecer en el proceso.

Cuando se habla de la potestad **preventiva** se refiere a las evaluaciones de la calidad y cantidad del trabajo, del buen o mal uso de los recursos humanos y logísticos, del seguimiento de directrices homogéneas en toda la institución, de la administración de situaciones en crisis, etc., por lo que, si bien es muy importante que los jefes mantengan esa potestad supervisora sobre sus subalternos, para perfeccionar la responsabilidad de

administrar personal, la evaluación final de los servidores debe producirla un órgano independiente jerárquica y funcionalmente de los jefes, que no se vea afectado en ningún sentido por los resultados positivos o negativos que resulten y que tenga la capacidad de evaluar a toda la institución en su conjunto, a fin de hacer propuestas integrales al titular de la institución. Lo mismo sucede con la potestad correctiva, especialmente durante la investigación, la cual implica una intervención analítica y profunda en las actividades de un servidor, un cuestionamiento de las mismas, una posibilidad de reflejar ante los demás su mala conducta, motivo por el cual debe haber un órgano de control que mantenga esa misma independencia jerárquica con el investigado, que no tenga ningún compromiso con el resultado de la investigación y que sus conclusiones sean transmitidas a un órgano sancionador igualmente independiente.

D. PROCEDIMIENTOS

Para definir el procedimiento adecuado que se debe seguir, a fin de lograr la sanción disciplinaria de un servidor público, hay varios termómetros que se pueden tomar en cuenta para encontrar un modelo apropiado al momento de decidir si se fusionan o no las facultades de investigación y sanción en un mismo órgano. Para el caso, están los siguientes factores de medición:

1. **Precedente o *stare decisis*:** Este factor mide la continua coherencia, estabilidad y equidad con que se imponen las sanciones, debiéndose sancionar igual para cada caso igual. *Stare decisis* significa “estar a lo decidido”.
2. **Pesos y contrapesos:** Este factor pone una camisa de fuerza a las posibles arbitrariedades que se puedan cometer en el proceso, desde la investigación de un servidor público hasta la sanción de su conducta. El investigador se puede contaminar con la información obtenida, por eso es recomendable que intervenga otro actor en el proceso sancionador, para fomentar un balance de poder y que la sanción no resulte arbitraria.

3. **Efecto positivo de la sanción:** Cada vez que exista *stare decisis* o continuidad y equidad en la imposición de sanciones, el efecto general que produce la sanción de un servidor en los demás servidores, es positivo, porque desanima las conductas irregulares. Los funcionarios ya conocen la disciplina institucional y saben a qué atenerse.
4. **Eficiencia en el procedimiento:** En la medida en que haya un órgano sancionador que se dedique a mantener la disciplina en la institución, en esa medida se garantizará más eficiencia en el procedimiento.

Es importante saber limitar, con normativa jurídica clara y precisa, la discrecionalidad del órgano o funcionario sancionador al momento de decidir la imposición o no de una sanción, en base a la investigación que se haya llevado al efecto. Existen diversos modelos a seguir para definir el procedimiento disciplinario adecuado en cada institución (Ver Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1
Ventajas y desventajas de diversos modelos de
Procedimientos Disciplinarios

Modelos de Procedimientos Disciplinarios	Precedente o Stare Decisis	Pesos y Contrapesos	Efecto positivo de la sanción	Eficiencia en el procedimiento
Empoderamiento múltiple	○	●	○	○
Concentración	●	○	●	●
Acusación disciplinaria	●	●	●	●
Consultivo	○	○	○	○

○ = No, desventaja, ● = Sí, ventaja.

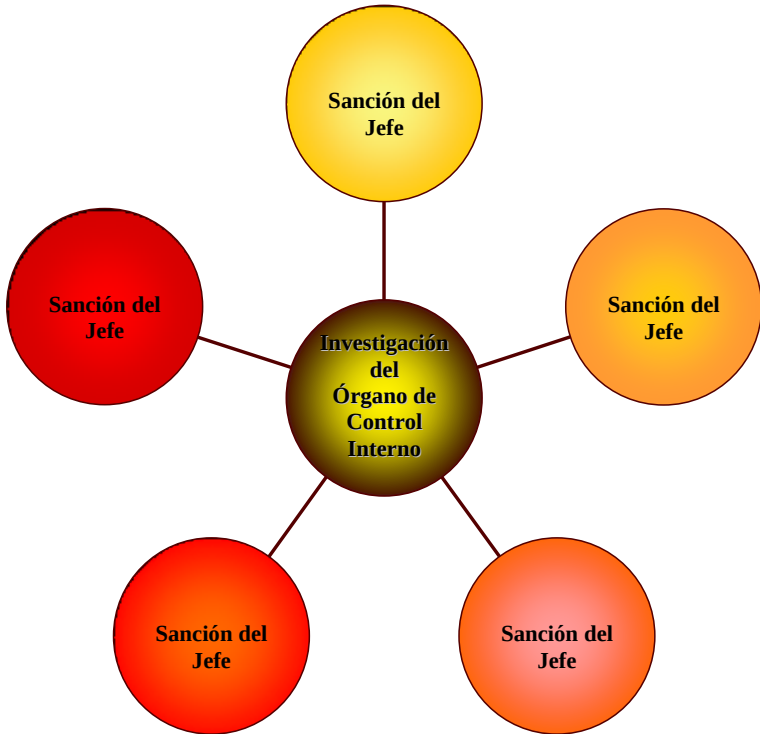
Fuente: Elaboración propia.

1. **Modelo de Empoderamiento Múltiple:** Este se caracteriza por facultar a todos los jefes en la institución para imponer sanciones disciplinarias con respecto a sus subalternos, y el sujeto sancionado sólo tiene opción de recurrir esa sanción ante un órgano superior. La investigación la realiza el órgano de control interno y se

la remite a cada jefe con potestad sancionadora. Se llama “empoderamiento múltiple” porque le da el poder disciplinario a muchos jefes (Ver Diagrama No. 2).

Diagrama No. 2

Modelo de Empoderamiento Múltiple



Fuente: Elaboración propia.

- a. **Precedente o stare decisis:** No hay porque está sujeto a la interpretación subjetiva de cada jefe que conoce de una falta administrativa. El poder disciplinario está diluido en muchos actores que imprimen su interpretación individual en cada caso disciplinario.

- b. **Pesos y contrapesos:** Es efectivo porque limita arbitrariedades, ya que el que sanciona no se contamina con la investigación.
 - c. **Efecto positivo de la sanción:** En virtud de que el *stare decisis* es vago, la sanción no logra un efecto multiplicador positivo en los demás servidores. La sanción estricta o flexible de una falta depende del jefe que le toque decidir.
 - d. **Eficiencia en el procedimiento:** Se puede ver afectada por las múltiples ocupaciones de los jefes en otras actividades.
- 2. **Modelo de Concentración:** Este modelo se caracteriza por permitir al órgano de control interno la investigación y la sanción de conductas irregulares en la institución, dejándole la posibilidad al servidor de recurrir la sanción ante un órgano superior. Se llama de concentración porque concentra la investigación y la sanción en el mismo órgano de control interno (Ver Diagrama No. 3).
 - a. **Precedente o *stare decisis*:** Se mantiene porque el mismo órgano lleva un control de todas sus propias decisiones.
 - b. **Pesos y contrapesos:** Se ve afectado porque el mismo órgano se contamina con los hallazgos de la investigación al momento de tomar la decisión de sancionar, lo cual puede ocasionar arbitrariedades.
 - c. **Efecto positivo de la sanción:** Surte el efecto deseado en la medida en que el *stare decisis* se garantiza. Los servidores saben a qué atenerse con cada falta cometida porque es el mismo órgano el que siempre sanciona.
 - d. **Eficiencia en el procedimiento:** Es bastante eficiente en la medida en que el órgano de control interno tenga una sección completa dedicada a los sumarios disciplinarios.

Diagrama No. 3 Modelo de Concentración

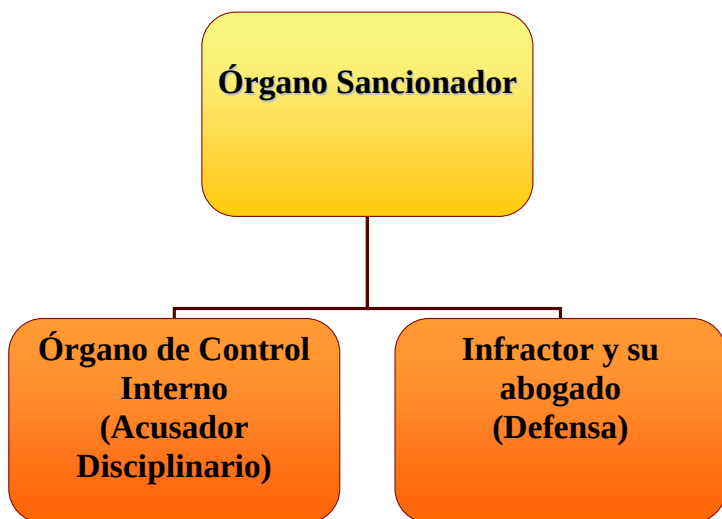


Fuente: Elaboración propia.

3. **Modelo de Acusación Disciplinaria:** Este se caracteriza porque el órgano de control interno investiga y una vez que concluye la procedencia de la investigación, acusa o promueve la acción disciplinaria ante un órgano superior que conoce de juicios orales en materia disciplinaria y decide si impone o no la sanción en virtud de las pruebas aportadas por las partes intervinientes. En este modelo, el órgano que investiga no sanciona, sólo promueve y sostiene la acción disciplinaria ante un órgano sancionador (Ver Diagrama No. 4).

- a. **Precedente o stare decisis:** Se garantiza porque el órgano superior sancionador es el que mantiene la continuidad en las decisiones que toma.

Diagrama No. 4
Modelo de Acusación Disciplinaria

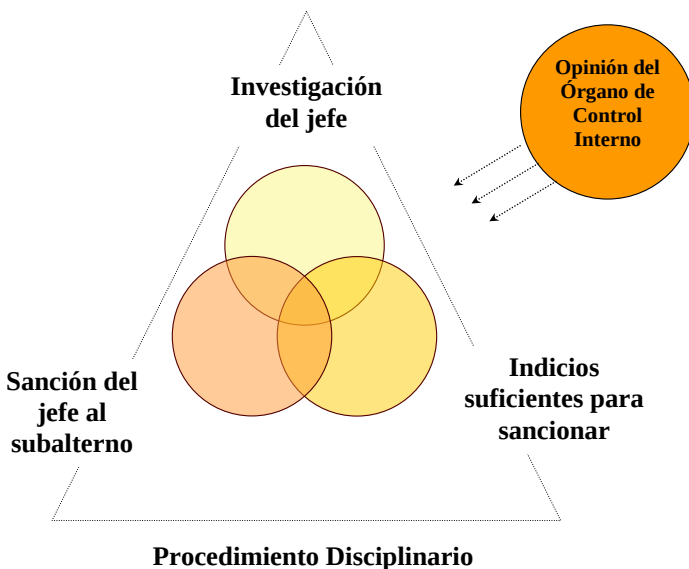


Fuente: Elaboración propia.

- b. **Pesos y contrapesos:** Resulta ideal en este modelo porque el órgano superior recibe la prueba en un juicio oral y público, se permite la contradicción, intervienen todas las partes y no se contamina con la investigación, que es llevada a cabo por un órgano diferente.
- c. **Efecto positivo de la sanción:** Se garantiza en la medida en que el *stare decisis* sea efectivo. También aquí los servidores saben a qué atenerse porque siempre es el órgano superior el que sanciona y va formando una especie de jurisprudencia.
- d. **Eficiencia en el procedimiento:** Es muy eficiente dado que el órgano superior se dedica precisamente a decidir sobre todos los procedimientos disciplinarios que ante él se promueven.

4. **Modelo Consultivo:** Este modelo tiene la característica de permitir al órgano de control interno intervenir en los procedimientos disciplinarios, pero sólo de una manera consultiva, es decir, que el órgano de control no tiene el último voto en la investigación y sanción de los servidores pero sí puede opinar en el proceso. Puede llevar a cabo algunas investigaciones, pero sólo con el objeto de opinar sobre la legalidad del procedimiento disciplinario que conducirá otro funcionario competente (jefes) y no siempre está obligado a emitir su opinión (Ver Diagrama No. 5).

Diagrama No. 5
Modelo Consultivo



Fuente: Elaboración propia.

- a. **Precedente o stare decisis:** Se garantiza pero sólo en relación a las opiniones, porque el órgano de control mantiene un registro de las

mismas; sin embargo, el *stare decisis* no se mantiene en relación a la imposición de sanciones porque esa actividad corresponde a muchos otros funcionarios (jefes) que emiten diversas opiniones subjetivas.

- b. **Pesos y contrapesos:** El órgano de control mantiene un ligero contrapeso al evaluar el procedimiento disciplinario que instruyen los jefes pero, en definitiva, son los mismos jefes los que investigan y sancionan.
- c. **Efecto positivo de la sanción:** No depende del órgano de control interno la última decisión, por lo tanto el efecto positivo o negativo de la sanción queda fuera de su alcance. Puede, incluso, resultar negativo el efecto, en la medida en que la opinión del órgano de control difiera de la sanción aplicada por el jefe.
- d. **Eficiencia en el procedimiento:** Es poco eficiente si se le deja la actividad del procedimiento disciplinario a los mismos jefes que tienen otras actividades inherentes a su cargos.

El modelo de acusación disciplinaria presenta las mayores ventajas en los cuatro factores de medición, porque se mantiene la continuidad equitativa en las sanciones, se limitan las arbitrariedades, se logra un efecto general positivo a raíz de la sanción y se obtiene eficiencia en el proceso. Sin perjuicio de lo anterior, existe también la posibilidad de poner en práctica un **modelo mixto** que permita al órgano de control interno la imposición de sanciones por faltas leves (modelo concentrado para faltas leves) y dejar las más graves a otro órgano sancionador superior, que se dedique a conocer de esas faltas administrativas (modelo de acusación disciplinaria para faltas graves). Este modelo **mixto** permitiría descongestionar al órgano superior de faltas leves y se las dejaría al mismo órgano de control interno que investiga, permitiéndole siempre al sancionado el recurso contra la sanción impuesta.

E. COMPOSICIÓN, ESTABILIDAD E INDEPENDENCIA FUNCIONAL

Si la dependencia jerárquica, las facultades y los procedimientos del órgano de control interno han sido definidas, otro elemento, igualmente importante, es la composición del órgano y las garantías que deben existir para su estabilidad e independencia.

En cuanto a la composición se refiere, un órgano de control interno compuesto exclusivamente por servidores de la misma institución, que en un momento dado dependieron jerárquicamente de los potenciales sujetos de investigación, puede dar lugar a un órgano débil, comprometido y temeroso de actuar. Por otro lado, un órgano compuesto solamente por actores externos, ajenos al quehacer cotidiano de la institución, puede dar lugar a un órgano extremadamente coercitivo y desconectado de la realidad institucional. Una combinación de actores internos y externos permitiría utilizar la experiencia acumulada dentro de la institución, así como la visión combinada y funcional de controles democráticos proveniente de afuera.

Ahora bien, una combinación balanceada de lo interno y lo externo en los actores no es lo único necesario para lograr un órgano de control eficiente, transparente y democrático. También se requiere que los actores de control interno tengan **estabilidad** en el desempeño de sus funciones, lo cual se puede obtener mediante una carrera profesional al interior del órgano de control que garantice el ascenso profesional y la inamovilidad laboral de los cargos. Hablar de la posibilidad de regresar al lugar y con los servidores que en un momento dado fueron investigados, resulta poco atractivo e incongruente para los funcionarios contralores que asumieron la responsabilidad de supervisar. Así como hay carreras para los jueces, fiscales y policías, así debe haber carreras especiales para los contralores de esos funcionarios, que les garantice estabilidad a fin de realizar su trabajo con más seguridad y confianza.

Al igual que la estabilidad, la **independencia** de actuaciones es requisito fundamental en un órgano de control interno, la cual se puede obtener a través de una dependencia jerárquica exclusiva del titular de la institución y mediante reportes periódicos de actividades a órganos externos de control institucional

que mantengan el balance. Debe existir independencia para proceder a investigar cualquier conducta irregular cometida, siempre con el respeto a las garantías individuales del servidor investigado, pero con la convicción de sostener el caso hasta las últimas consecuencias jurídicas, sin limitaciones de ningún tipo, más que aquéllas que obligan a sustentar con pruebas suficientes un caso en materia disciplinaria.

La **independencia** funcional del órgano de control interno puede medirse mediante la libertad que éste tiene de denunciar alguna conducta irregular a la fiscalía correspondiente, por creer que, además de constituir falta administrativa, puede ser subsumida también en algún delito meritorio de investigación. En la medida en que el órgano de control interno no tenga obstáculos para coordinar libremente con una fiscalía la investigación de una conducta irregular, que se sospecha en un servidor público, en esa medida su **independencia** funcional estará garantizada, contribuyendo así a la transparencia de su actuación.

Si los resultados de una investigación disciplinaria están sometidos a la autorización unilateral de un funcionario ajeno al órgano de control, la **independencia** funcional se verá menoscabada. Así también, si la actuación de un actor de control interno depende del titular de la institución que esté de turno, la **estabilidad** será solo un concepto abstracto.

F. INTERRELACIÓN CON ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

Otro elemento que sirve para definir la eficacia de un órgano de control interno es precisamente un sistema de pesos y contrapesos que le permita, por un lado, supervisar con independencia las actividades de los servidores de la institución pero, por otro lado, ser supervisado por un órgano **externo** que fomente un contrapeso, mediante la petición periódica y revisión crítica de informes de sus actuaciones. También existe la posibilidad de un órgano **intermedio** o **mixto**, como se discutía anteriormente, conformado por actores internos y/o ajenos a la institución (funcionarios públicos y/o sociedad civil), pero que esté ubicado en un puesto alto dentro de la estructura organizacional, pudiendo participar en el proceso sancionador de una falta

cometida como un Tribunal de Enjuiciamiento de conductas que riñen con la disciplina institucional, siendo decisivo en la imposición de la sanción correspondiente y garantizando siempre la impugnabilidad de su decisión.

Esta interrelación directa del órgano **interno** de control con órganos **externos**, que pueden ser organismos de derechos humanos, comisiones legislativas o interinstitucionales, consejos integrados en parte por sociedad civil (grupos de abogados especialistas en Derecho disciplinario, derechos humanos, grupos de presión ciudadana, etc.), contribuye a la transparencia y democracia con que se espera que el órgano de control **interno** actúe, para que su dependencia jerárquica con el titular de la institución no sea un obstáculo a la hora de rendir cuentas sobre las irregularidades detectadas en la institución. Así también, esa interrelación con un órgano **externo**, en la medida en que quede plasmada en la ley para legitimarla, permite mantener un contrapeso lógico entre la disciplina institucional que busca el órgano **interno** y los principios de independencia judicial o libertad de criterio de los fiscales que debe fomentar el órgano **externo**.

Mucho cuidado debe tenerse, sin embargo, cuando se defina la composición del órgano **externo**, porque si bien es una figura con facultades contraloras, también puede malinterpretarse su función y favorecer las intenciones desviadas de algún particular que quiera asumir esa función. No se trata de construir una camisa de fuerza político-partidaria a una institución que procura la justicia, sino más bien de fomentar la inclusión de la *sociedad civil*, en conjunto con funcionarios públicos, para vigilar que la actuación de los operadores de justicia sea con el irrestricto respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales de la ciudadanía.

G. PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO AGRAVIADO EN EL PROCESO

Al hacer referencia a la democracia en los órganos de control interno, nos referimos, entre otras cosas, al grado de participación que un ciudadano tiene en el proceso disciplinario contra un funcionario o empleado público. No se puede pretender aislar al ciudadano agraviado, que ha decidido denunciar a un servidor público (con las consecuencias que ello pueda impli-

car), del procedimiento que sancionará la conducta irregular de ese servidor. A más participación del ciudadano agraviado en el proceso disciplinario, más transparencia y legitimidad de la sanción.

La inclusión del ciudadano en el proceso, como parte agraviada, constituye uno de los principales avances contra el tradicionalismo oscuro y confidencial de los órganos de control interno en el pasado, que eran concebidos como órganos del titular de la institución exclusivamente, al servicio de decisiones confidenciales y de “inteligencia”, que respondían a intereses personales o de grupo. Con mayor participación y vigilancia de la ciudadanía, los procedimientos disciplinarios se vuelven más democráticos y los órganos de control interno más transparentes.

Si la imposición de una sanción disciplinaria se hace con el objeto de corregir conductas fallidas, a fin de garantizar un desempeño óptimo del cargo público, y el buen o mal ejercicio de ese cargo público repercute siempre en la sociedad, la idea de incluir la participación de la ciudadanía en el proceso sancionador no resulta incoherente, sino, por el contrario, necesaria. Pensar que la legitimidad de la sanción de un servidor público se reduce a apegarse a lo que la ley dicta, por irracional que sea, indistintamente de la eficiencia, transparencia y democracia, constituye una miopía inexcusable sobre el valor del sentido común del control interno en una nueva época.

H. GRADO DE COLABORACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una vez que se han formado las bases para un órgano de control interno eficiente, transparente y democrático, debe hacerse énfasis en la reacción que asumen y deben asumir los sujetos de control.

Cuando un ciudadano plantea su denuncia ante el órgano de control y la misma es admitida porque reúne los requisitos para justificar la apertura de la investigación, un gran paso es identificar la actitud del servidor ante los señalamientos en su contra. Sin duda alguna, el funcionario o empleado público investigado tiene dos opciones: a) Adoptar una actitud colaboradora, profesional y madura, de servicio y transparencia, o b) Adoptar una

actitud defensiva, sospechosa, desconfiada y agresiva hacia el denunciante y/o el investigador. Si la norma en la institución es esta última, el ímpetu y la convicción por supervisar deberá duplicarse sin siquiera haber iniciado la función supervisora.

Por más subjetivo que parezca, la actitud de un funcionario o empleado público ante los controles internos debe formar parte de su perfil profesional dentro de la institución, de manera que, a mejor actitud de sometimiento a los controles democráticos, mejor calidad de servidor público tendrá el individuo. Hablar de servicio en los operadores de justicia debe entenderse más allá de la simple prestación de los servicios profesionales a cambio de un beneficio pecuniario. Implica el entendimiento de que las actuaciones propias están sujetas a supervisión, control, evaluación, crítica y objeción de la sociedad, precisamente porque la calidad de las actuaciones de los verdaderos servidores públicos, repercute, positiva o negativamente, en la búsqueda de justicia y seguridad personal de la ciudadanía. En términos amplios, más que hablar de servidores públicos en el sentido formal y jurídico de la frase, en los operadores de justicia resulta idóneo explorar el concepto de **servidores sociales**, es decir, aquéllos que sirven a la sociedad cuando ejercen su cargo en busca de la justicia.

Mucho énfasis debe ponerse a las evaluaciones preliminares que se hacen a los candidatos a funcionarios o empleados de algún operador de justicia, en vista de que deben estar en la capacidad de detectar tendencias anti-éticas o conductas ajenas a la disciplina institucional, con el objeto de descartar a tiempo a todo aquél que no sea idóneo para el cargo. Evaluar a los candidatos en conocimientos técnicos no es suficiente si se busca una institución conformada por verdaderos servidores de la sociedad y no simples receptores de un salario.

II. CONTEXTO INTERNACIONAL

Una vez que se conocen con detalle los alcances del significado teórico de los controles democráticos, resulta interesante explorar, de manera comparativa, las experiencias que han tenido países vecinos en el tema, y qué ventajas y desventajas se han identificado a partir de la definición de sus propios controles internos.

Para lograr esa comparación en el contexto internacional, hay algunos elementos teóricos que resultan más prácticos de comparar que otros, en vista de que algunos resultan muy técnicos y subjetivos en el análisis o muy dependientes de factores culturales de cada país. Es por ese motivo que la fluidez jurídica en el proceso disciplinario y el grado de colaboración de los servidores públicos, se excluyen del análisis comparativo.

A. DEPENDENCIA JERÁRQUICA

1. Jueces

Venezuela: Hay dos órganos de control: Uno, que es la **Inspección de Tribunales**, la cual depende jerárquicamente del **Consejo de la Judicatura**. Ambos se entienden dentro de la estructura del Poder Judicial; sin embargo, el Consejo de la

Judicatura comprende también actores externos de otros poderes públicos (Comisión Andina de Juristas, art. 2 y 24).

República Dominicana: Aquí existe un órgano de control interno que se llama **Inspectoría Judicial**, que depende directamente del Presidente de la Suprema Corte de Justicia (Suprema CJ, art. 26).

El Salvador: La supervisión de la labor judicial referente a la agilización de los procedimientos, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, delegando la inspección anual en el **Consejo Nacional de la Judicatura** o en las **Salas de la Corte**, las que pueden auxiliarse de personal especializado. Cualquiera que realice la inspección, depende de la Corte Suprema de Justicia (ILANUD y Comisión Europea, 1996, 196-197).

Uruguay: A nivel de la Suprema Corte de Justicia funcionan los llamados **Servicios Inspectivos**, un cuerpo de Actuarios Inspectores, dependientes jerárquicamente de la Corte (ILANUD y Comisión Europea, 1996, 796).

Comentario: En los cuatro países comparados se identifica como punto común, el hecho de que los órganos de control interno dependen jerárquicamente de la Corte Suprema de Justicia, lo cual resulta efectivo cuando se busca contrarrestar uno de los obstáculos que puede impedir la independencia funcional del órgano de control, con respecto al resto de servidores de la institución que pueden ser objeto de investigación.

2. Fiscales

Argentina: En el caso de Argentina, existe el Fiscal General de Superintendencia con tres órganos de control: La **Supervisión Técnica y Disciplinaria**, el **Apoyo y Control de Actuación Funcional** y la **Secretaría del Tribunal de Enjuiciamiento**. A su vez, el Fiscal General de Superintendencia depende directamente del Procurador General de la Nación.

Paraguay: Este país cuenta con tres órganos de control: El **Inspector General** y el **Tribunal de Disciplina** que dependen del Fiscal General, y el **Consejo de la Magistratura** que puede pedir informes al Inspector General.

España: Aquí se encuentra lo que se conoce como la **Inspección Fiscal** que depende jerárquicamente del Fiscal General del Estado y el **Consejo Fiscal** que está integrado por el Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Inspector Jefe y nueve fiscales de cualquier categoría (Ministerio de Justicia, 2003, 18).

Comentario: En el caso de los fiscales, se identifica también un efecto positivo al dejar los órganos de control interno bajo la dependencia jerárquica del titular de la institución. En el caso de Argentina, por su gran estructura jerárquica, tiene un Fiscal General de Superintendencia que auxilia al titular en temas de inspección y disciplina, por lo que también se puede observar ese mismo efecto positivo que da estatus jerárquico al órgano de control interno.

3. Policías

Colombia: En este país se organiza una **Inspectoría General** bajo la dependencia jerárquica de la Dirección General de la Policía Nacional, que a su vez depende del Ministro de Defensa Nacional (Policía Nacional, Co.).

Chile: Existe la **Inspectoría General** que depende directamente del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, sin intermediarios. Toda la institución depende del Presidente de la República (Policía de Investigaciones, Ch.).

República Dominicana: Aquí también el **Inspector General** depende primero del Jefe de la Policía Nacional que, si bien será la más alta autoridad policial en todas las cuestiones de mando, organización, instrucción y administración de los cuerpos policiales, depende a su vez del Secretario de Estado de Interior y Policía. Entre el **Inspector General** y el Secretario de Estado, se encuentra como intermediario el Jefe de la Policía Nacional (Policía Nacional, RD).¹

¹ Para el caso de Honduras, se plantea que “no se debe permitir una propuesta de ley orgánica que centre el poder en un Director General de la Policía Nacional con autonomía para la toma de decisiones organizacionales, ejecutivas, operativas y financieras, excluyente del poder civil representado por el Secretario de Estado.” (Salomón y otros, CEDOH, 2004, 256).

Comentario: Hay que tener mucho cuidado con la impenetrabilidad con que comúnmente se han identificado los cuerpos policiales, por lo que aquí, más que con cualquier otro operador de justicia, habrá que garantizar que el órgano de control interno tenga la llave del mando superior para penetrar el cuerpo de Policía, en caso de realizar una investigación de una conducta irregular. Dependiendo jerárquicamente de intermediarios como los Directores de Policía, puede poner en peligro la independencia del órgano de control y, por consiguiente, su efectividad. El órgano de control interno debe tener el menor contacto posible con cualquier otro servidor, jerárquicamente hablando, que pueda ser investigado por una conducta irregular. Debe tener acceso libre y directo para investigar a cualquier servidor, del alto mando o no, que se vea denunciado por conductas que riñen con la disciplina.

B. POTESTADES

1. Jueces

Venezuela: Las potestades preventiva y correctiva corresponden al **Consejo de la Judicatura** pero las delega a través de la **Inspectoría de Tribunales**. Sus funciones consisten en inspección y vigilancia sobre la eficiencia, rendimiento y conducta de los jueces; sin embargo, en ningún caso se podrá sancionar disciplinariamente a un juez por sus decisiones o por los fundamentos de ellas, las que sólo serán materia de recursos procesales (Comisión Andina de Juristas, art. 24 y 31).²

República Dominicana: Tanto la potestad preventiva de inspección como la correctiva, corresponde al órgano de control interno o **Inspectoría Judicial**, dirigida por un Inspector General que recibe las instrucciones concernientes al desempeño de la Inspectoría Judicial, directamente del Presidente de la Suprema Corte de Justicia (Suprema CJ, art.27 y 31).

El Salvador: La potestad preventiva de inspección de la actividad judicial corresponde al **Consejo Nacional de la Judicatura** o a las **Salas de la Corte**, por delegación de la Corte Su-

² Esto constituye una garantía a la independencia de los jueces y contrarresta los abusos que se puedan dar imponiendo la disciplina judicial.

prema de Justicia. En cuanto a la potestad correctiva en materia disciplinaria, la Corte Suprema es la encargada de aplicar las sanciones disciplinarias a los magistrados de segunda instancia y a los jueces. La Corte podrá comisionar al **Consejo Nacional de la Judicatura** o a la **Sección de Investigación Profesional**, la tramitación de los expedientes hasta dejarlos en estado de pronunciar la resolución definitiva (ILANUD y Comisión Europea, 1996, 197-198).

Uruguay: El cuerpo de **actuarios inspectores** tienen la potestad preventiva, controlando la diversidad de aspectos que ayudan a la agilidad con que se rinde la labor judicial, asesorando o aconsejando a los jefes de oficinas (actuarios o secretarios, según el caso) o proponiendo correcciones al funcionamiento de las oficinas que no actúan regularmente (por atrasos, errores, etc.) a través de informes que elevan a la propia Corte (ILANUD y Comisión Europea, 1996, 796-797).

La imposición de las correcciones disciplinarias es atribución de la Suprema Corte de Justicia, conforme al procedimiento por ella establecido (ILANUD y Comisión Europea, 1996, 793).

Comentario: Algunos de los países estudiados han preferido mantener el poder disciplinario concentrado en la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, este modelo puede ser un tanto ineficiente en la medida en que no se designe un órgano exclusivo que se dedique a todas las actividades de inspección y disciplina. En la medida en que un solo órgano se dedique exclusivamente a la prevención y corrección de conductas fallidas, en esa medida las actividades podrán realizarse con más frecuencia y periodicidad, así como los procedimientos disciplinarios podrán agilizarse.

2. Fiscales

Argentina: Aquí está bastante delimitada la potestad preventiva y la correctiva pero ambas dentro de la misma Fiscalía General de Superintendencia. La oficina de **Apoyo y Control de Actuación Funcional** se encarga de la potestad preventiva mediante evaluaciones de actuaciones del Ministerio Público Fiscal y nuevas propuestas al Fiscal General de Superintendencia y al Procurador General de la Nación. (Ministerio Público Fiscal, Ar., a).

La **Supervisión Técnica y Disciplinaria** se encarga de intervenir, de manera consultiva, en los sumarios disciplinarios que instruyen los **jefes** (Ministerio Público Fiscal, Ar., c), y estos últimos, se encargan de la sanción correspondiente con respecto a sus subalternos.

Sólo en casos de remociones, el **Tribunal de Enjuiciamiento** interviene, el cual está compuesto por actores internos y externos (Ministerio Público Fiscal, Ar., b, art.18 y 19).

Paraguay: La potestad preventiva corresponde al **Inspector General**, así como la parte de investigación en la potestad correctiva; sin embargo, la sanción corresponde al **Tribunal de Disciplina** (Ministerio Público, RP, art. 104).

España: Tanto la potestad preventiva como la correctiva (investigación), corresponde a la **Inspección Fiscal**. El **Consejo Fiscal** resuelve los expedientes disciplinarios que sean de su competencia, así como los **jefes** tienen también potestad de sancionar a sus subalternos (Ministerio de Justicia, 2003, 18).

Comentario: Igualmente para los fiscales, es positivo encontrar que los órganos de control no sólo se dedican a la parte correctiva cuando se comete una irregularidad, sino que también están facultados para hacer visitas periódicas a las fiscalías, evaluaciones del desempeño, propuestas de mejores procedimientos, etc. Los tres países presentan modelos de órganos de control interno integrales, que no se quedan cortos sólo en el área correctiva.

3. Policías

Puerto Rico: La oficina del Superintendente, a través del **Superintendente Auxiliar en Servicios de Inspección y Asuntos Disciplinarios**, se encarga de algunas funciones preventivas de inspección y de la potestad correctiva respectivamente. El Superintendente impone la sanción disciplinaria al servidor después de una investigación administrativa, dejando siempre la posibilidad al mismo, de recurrir la decisión ante un órgano superior.

Las potestades de prevención se traducen en sistemas de evaluación periódica de la labor que realizan los empleados, a fin

de determinar si éstos satisfacen los criterios de productividad, eficiencia, orden y disciplina que deben prevalecer en el servicio público. (Lexjuris de Puerto Rico a, art. 6, 14.2 y 14.3).

Comentario: Es recomendable que nunca se reste importancia a las labores de prevención mediante inspecciones y evaluaciones del desempeño, por lo que así como se designa un Superintendente Auxiliar para cuestiones correctivas, así debe designarse expresamente un órgano exclusivo que se dedique a la evaluación de la eficiencia en el desempeño.

C. PROCEDIMIENTOS

1. Jueces

Venezuela: En este país se sigue el modelo de acusación disciplinaria, donde la **Inspectoría de Tribunales** investiga las irregularidades y acusa ante la **Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura**, que será la encargada de conocer y decidir sobre los procedimientos disciplinarios contra los jueces (Comisión Andina de Juristas, art. 28).

República Dominicana: Este país sigue el modelo de empoderamiento múltiple, en vista de que la **Inspectoría Judicial**, como órgano de control interno, adelanta las investigaciones administrativas sobre las irregularidades que se sospechen de un juez y remite las diligencias al órgano sancionador que puede ser la **Comisión Disciplinaria** con respecto a los Jueces de Cortes de Apelación o cualquier **jefe** con respecto a sus subalternos. Distintos jefes están facultados para imponer sanciones (Suprema CJ, art.38).

El Salvador: Aquí se sigue un modelo concentrado de aplicación de sanciones, donde la Corte Suprema de Justicia investiga y sanciona, pudiendo delegar la función de investigación en el **Consejo Nacional de la Judicatura** o en la **Sección de Investigación Profesional**, pero manteniendo la facultad de sancionar (ILANUD y Comisión Europea, 1996, 198).

Comentario: En relación a los jueces, se ha encontrado una variedad de modelos de procedimientos disciplinarios, cada uno justificado según las necesidades de cada institución; sin embargo, el más transparente parece ser el de acusación dis-

ciplinaría utilizado en Venezuela, en virtud de que permite la continuidad de las sanciones porque todas las aplica el **Consejo de la Judicatura**. Asimismo, el Consejo no se contamina con los hallazgos de la investigación porque es la **Inspección de Tribunales** la que investiga. Se mantiene un efecto multiplicador positivo en los demás servidores por la estabilidad con que se aplican las sanciones y parece eficiente porque el **Consejo de la Judicatura**, a través de su **Sala Disciplinaria**, se dedica casi exclusivamente a conocer de las faltas administrativas.

2. Fiscales

Argentina: En este país, la **Supervisión Técnica y Disciplinaria** sigue el modelo consultivo, en virtud de que debe intervenir en los sumarios disciplinarios, emitiendo opinión fundada sobre la conducta que se le atribuye al servidor, la procedencia de iniciar el sumario respectivo, la legalidad del proceso disciplinario y la sanción que eventualmente corresponda aplicar; sin embargo, no tiene la última palabra en el proceso (Ministerio Público Fiscal, Ar., c).

Paraguay: Aquí se sigue el modelo de acusación disciplinaria, mediante el cual el **Inspector General** realiza investigaciones administrativas, de oficio o en virtud de alguna denuncia, sobre cualquier irregularidad en el ejercicio de las funciones y acusa ante el **Tribunal de Disciplina** cuando tiene suficientes elementos de prueba sobre la existencia de una falta administrativa (Ministerio Público, RP, art.104).

España: Aquí se sigue el modelo de empoderamiento múltiple porque la **Inspección Fiscal** investiga las conductas irregulares y remite sus resultados ya sea al **Consejo Fiscal** o a los **jefes** con respecto a sus subalternos. La potestad de sancionar está diluida en muchos jefes (Ministerio de Justicia, 2003, 20).

Comentario: El problema del modelo consultivo de Argentina es definir si la opinión del órgano de control será vinculante o no para el órgano sancionador, porque si se trata solamente de una opinión sin carácter vinculante, el órgano de control interno juega un papel demasiado secundario en el procedimiento de corrección de conductas irregulares de los fiscales. El caso contrario se produce en Paraguay, donde la **Inspección Gene-**

ral se involucra de lleno cuando se sospecha una irregularidad, investiga y promueve la acción disciplinaria ante un órgano superior que decidirá sobre la sanción a imponer.

3. Policías

Puerto Rico: Este país utiliza el modelo concentrado porque la misma oficina del Superintendente lleva a cabo la investigación administrativa y sanciona al servidor, si lo considera procedente, dejándole margen para recurrir la sanción ante un órgano superior. El Superintendente tomará las medidas necesarias cuando la conducta de un empleado, civil o miembro de la Policía³, no se ajuste a las normas establecidas. Se concentra la investigación y la sanción en el mismo órgano de control (Lex-juris de Puerto Rico a, art. 14.3).

Nicaragua: Este país utiliza el modelo de empoderamiento múltiple, mediante el cual los jefes tienen la potestad de sancionar a sus subalternos. Cuando hay necesidad de realizar una investigación, dependiendo de la gravedad de la falta cometida, la puede realizar el mismo jefe que sanciona; el Inspector General puede designar una comisión para que investigue, o se puede crear una Comisión de alto rango para que investigue la conducta irregular (Policía Nacional, Ni., art. 27, 47 y 48).

Comentario: Los problemas comúnmente señalados con el modelo concentrado es que se puede desviar en arbitrariedades, al no existir un contrapeso para el órgano de control que limite cualquier abuso en sus decisiones. Asimismo, al momento de sancionar, el órgano de control puede estar contaminado con los hallazgos de la investigación realizada por él mismo.

Se puede argumentar a favor del sistema de Puerto Rico, que este modelo debe resultar bastante eficiente, ya que la Superintendencia se encarga ella misma de identificar y corregir la conducta fallida, sin la intervención burocrática de otros actores en el proceso.

³ La Policía de Puerto Rico incluye empleados civiles para el mejor ejercicio de sus funciones técnicas.

En cuanto al modelo de empoderamiento múltiple en Nicaragua, la libertad y discrecionalidad de los jefes es muy amplia, lo que puede ocasionar arbitrariedades, retrasos por múltiples ocupaciones e injusticias en la aplicación general de sanciones porque la severidad de las mismas queda a discreción del jefe que le toque sancionar.

D. COMPOSICIÓN, ESTABILIDAD E INDEPENDENCIA FUNCIONAL

1. Jueces

Venezuela: El **Consejo de la Judicatura** tiene la facultad de sancionar, está compuesto por consejeros externos designados en representación de cada una de las ramas del poder público; sin embargo, no existe participación de la sociedad civil. Duran cinco años en sus funciones y pueden ser ratificados hasta por una vez más. Asimismo, existe una fuerte relación entre los órganos de control y el Ministerio Público, en el sentido de que los fiscales pueden solicitar al **Consejo de la Judicatura**, a través de la **Inspectoría de Tribunales**, la iniciación del procedimiento disciplinario cuando obtengan evidencia de que se han cometido faltas que merecen sanciones disciplinarias (Comisión Andina de Juristas, art.5 y 34).

República Dominicana: El órgano de control interno (**Inspectoría Judicial**), depende directamente del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y recibe directamente instrucciones de éste sobre el desempeño de la Inspectoría Judicial. Está compuesto por un Inspector General y varios inspectores judiciales nombrados por la Suprema Corte de Justicia.

Si los hechos en materia disciplinaria pudieran ser constitutivos de delitos, hay libertad de ponerlos en conocimiento del Ministerio Público, acompañando copia de los documentos correspondientes (Suprema CJ, art.27, 31 y 155).

Comentario: La composición del órgano de control de Venezuela (**Consejo de la Judicatura**) sería ideal si permitiera la participación de la sociedad civil en igual cuota que los representantes de los tres poderes del Estado. Asimismo, es importante recalcar la libertad e independencia de la **Inspectoría Judicial** de República Dominicana, para coordinar con los fis-

cales si se identifica una conducta que puede constituir también delito.

2. Fiscales

Argentina: En cuanto al **Tribunal de Enjuiciamiento**, está compuesto por actores externos de la sociedad civil (abogados) y actores internos del Ministerio Público Fiscal: Ex Jueces de la Corte Suprema de Justicia o ex Procuradores o Defensores Generales de la Nación, abogados con no menos de 20 años en el ejercicio de la profesión, fiscales y defensores, electos por sorteo (Ministerio Público Fiscal, Ar., b, art. 19).

Paraguay: El **Inspector General** es nombrado por tres años por el Fiscal General de una lista de cinco candidatos que reúnan los mismos requisitos para el cargo de Fiscal Adjunto y puede ser reelecto. El **Tribunal de Disciplina** está conformado por personas ajenas al Ministerio Público.

El **Inspector General** es libre de presentar denuncias cuando sospeche de la comisión de delitos (Ministerio Público, RP, art. 101 y 103).

España: La **Inspección Fiscal** está compuesta por actores internos: un Fiscal Inspector, un Teniente Fiscal Inspector e Inspectores Fiscales. En vista de que está conformada completamente por actores internos, es decir, fiscales, su estabilidad está garantizada mediante el estatuto correspondiente a la carrera de los fiscales (Ministerio de Justicia, 2003, 19).

Comentario: La combinación de actores internos y externos en los órganos de control es muy efectiva si se quiere maximizar la experiencia de los servidores públicos y la visión de contexto de los miembros ajenos a la institución. Resulta digno de estudiar los motivos por los que España conformó una **Inspección Judicial** enteramente con actores internos, si quizá un matiz de lo externo podría dar un mejor balance. La conformación del órgano depende de las circunstancias de cada institución y cada país, así como de otros órganos contralores que ya existan.

3. Policías

Nicaragua: Aquí se impone la obligación a los jefes que sancionan faltas administrativas, de comunicar de inmediato a la **Inspectoría General de la Policía**, si la falta también constituye delito (Policía Nacional, Ni., art. 37).

El Salvador: La Policía Nacional Civil cuenta con la **Inspectoría General** que está conformada por actores externos, es decir, personal profesional no policial y ha tenido una muy buena experiencia con dicho modelo (Hidalgo y Gómez, 2003).

Comentario: En relación a la independencia funcional, está bien obligar a los jefes a poner en conocimiento a la **Inspectoría General** cuando sepan de una conducta que constituye delito; sin embargo, la **Inspectoría General** debe tener la independencia de coordinar con la fiscalía correspondiente cuando le lleguen este tipo de notificaciones por parte de los jefes, y esa independencia es preferible que quede plasmada en la ley.

E. INTERRELACIÓN CON ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

1. Jueces

Venezuela: En Venezuela, la interrelación es directa porque no existe sanción disciplinaria si no es a través del **Consejo de la Judicatura**, que es considerado un órgano interno de la estructura del Poder Judicial, pero externo por los actores que lo conforman (representantes de los tres poderes del Estado) (Comisión Andina de Juristas, art.5).

Comentario: Si bien algunos órganos de control pertenecen al Poder Judicial (generalmente los Consejos de la Judicatura), su composición permite que tengan un carácter mixto, porque están conformados por actores ajenos al Poder Judicial, es decir, no por jueces. No obstante lo anterior, existen órganos externos de control más específicos que se encuentran totalmente desligados de la estructura orgánica de la institución y, a la vez, están conformados por actores externos, distribuidos entre funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil.

2. Fiscales

Argentina: Este país se caracteriza por tener un **Tribunal de Enjuiciamiento** que es una combinación entre lo externo y lo interno, en vista de que está conformado por actores mixtos, pero su Secretaría depende del Fiscal General de Superintendencia, quien a su vez depende del Procurador General de la Nación (Ministerio Público Fiscal, Ar., b, art.19).

Paraguay: Aquí existe lo que se conoce como **Consejo de la Magistratura** que pide informes al **Inspector General** sobre las sanciones impuestas a los funcionarios (fiscales) o sobre el resultado de las investigaciones administrativas. Actúa como un contrapeso a las facultades del **Inspector General** (Ministerio Público, RP, art. 104).

Comentario: Igualmente para los fiscales, hay órganos que si bien organizativamente son internos, porque dependen del Ministerio Público, sus miembros vienen de afuera de la institución, es decir, que no están compuestos por fiscales.

3. Policías

El Salvador: La Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil creó en el 2001 lo que se conoce como el **Consejo de Ética Policial**, como ente de control externo, conformado por 4 miembros designados por el Presidente de la República y presidido por el Ministro responsable en materia de seguridad pública; sin embargo, hasta el 2003, el Consejo todavía no había sido nombrado. No obstante lo anterior, en la actualidad existe mucha coordinación y apoyo con los **Tribunales Disciplinarios** y la Procuraduría de Derechos Humanos respectivamente (Hidalgo y Gómez, 2003).

Comentario: Dado que la **Inspección General** de la Policía Nacional Civil de El Salvador ha sufrido grandes transformaciones desde su creación, si bien el Consejo de Ética Profesional no había sido nombrado al 2003, no cabe duda que su coordinación con otros órganos externos de control, tal como organismos de derechos humanos, sí ha sido eficaz. La transformación misma de la **Inspección General**, conformada por profesionales no policiales, ha dado paso a procesos disciplinarios más transparentes y democráticos dentro de la Policía.

F. PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO AGRAVIADO EN EL PROCESO

1. Jueces

Venezuela: En el procedimiento disciplinario ante el **Consejo de la Judicatura**, se permite la intervención de Fiscales Especiales, designados por el Fiscal General, en representación de los intereses de la sociedad (Comisión Andina de Juristas, art.34).

República Dominicana: Sólo se permite la participación del Ministerio Público en los procedimientos disciplinarios cuando haya sido éste el que haya tomado la iniciativa disciplinaria. En los demás casos, el ciudadano no tiene participación ni representación alguna (Suprema CJ, art.155).

Comentario: Para garantizar un proceso disciplinario más transparente, la participación ciudadana es un factor muy influyente. Tanto Venezuela como República Dominicana, permiten una participación restringida del Ministerio Público, más no del ciudadano agraviado directamente. Pocos países optan por permitir la intervención del ciudadano que interpuso la denuncia contra el servidor público, situación que impide hacer más democrático el proceso disciplinario.

2. Fiscales

Argentina: Aquí no es permitido que el ciudadano denunciante se constituya en *parte*, en el procedimiento oral y público que se lleva a cabo ante el **Tribunal de Enjuiciamiento**, en casos de remoción de servidores (Ministerio Público Fiscal, Ar., b, art.20).

Comentario: Resulta un tanto irónico que el procedimiento sea oral y público pero que no se permita la participación del ciudadano agraviado en el proceso. Entre más participación de la ciudadanía, más será la transparencia y legitimidad de la sanción.

3. Policías

Nicaragua: Al menos en la ley disciplinaria, no se contempla la posibilidad de participación del ciudadano en el procedimiento disciplinario, ya que la sanción se concibe como una facultad amplia y discrecional de los jefes sobre sus subalternos. Además del recurso de la sanción impuesta, no hay ninguna otra garantía que el procedimiento disciplinario se llevará a cabo de manera eficiente, transparente y democrática (Policía Nacional, Ni.).

Comentario: La participación del ciudadano agraviado en el procedimiento da legitimidad y transparencia a la sanción, pero dado que en Nicaragua los jefes tienen mucha discrecionalidad sobre sus subalternos en el proceso, la intervención y vigilancia de la ciudadanía resulta ajena a esa concepción tradicional de la disciplina.

III. DIAGNÓSTICO⁴

Esta sección proporcionará el contexto dentro del cual se crearon los operadores de justicia, definirá quiénes son los actores tradicionales y auxiliares dentro de los operadores de justicia, hará un recuento de los aspectos negativos que la percepción ciudadana asigna a cada operador y dará una revisión general de la situación en que se encuentran los órganos de control interno en cada una de las instituciones evaluadas.

El Ministerio Público en Honduras fue creado en 1994 como un organismo profesional, especializado, libre de toda injerencia político sectorial, independiente funcionalmente de los poderes y entidades del Estado, que tiene a su cargo representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad, llevando a cabo la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables y requerir ante los Tribunales competentes la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la acción penal pública (Ley del MP, art. 1). Nació originalmente con 5 direcciones en las siguientes áreas: Investigación Criminal, Lucha contra el Narcotráfico, Medicina Forense, Administración y Fiscalía; sin embargo, en 1998, el Congreso Nacional tomó la

⁴ De mucha utilidad ha sido el aporte de Félix Molina que prestó su colaboración en la estructuración de este apartado.

determinación de quitarle la Dirección de Investigación Criminal (DIC) a ese órgano acusador y pasarla a la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad con el nombre modificado de Dirección General de Investigación Criminal (DGIC). Sin duda alguna, desde esa fecha la situación del Ministerio Público no ha sido la misma. Se han generado un sinnúmero de conflictos entre fiscales y policías de investigación, al no tener esa relación jerárquica y cercana de antes, lo cual ha repercutido negativamente, en su mayoría, en la investigación de los delitos comunes que más afectan a la sociedad hondureña. Las consecuencias de esta descoordinación, se han agravado aún más con la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal en febrero del 2002, que rompió con la tradición de un sistema inquisitivo donde el juez investigaba y juzgaba, y convirtió a Honduras en promotor del sistema acusatorio, que impone toda la carga de la prueba al Ministerio Público y el juez sólo juzga.

“La comunicación entre fiscal y agente se materializa fundamentalmente por escrito a través del expediente que va y viene del MP a la DGIC. Si el fiscal tiene dudas respecto de lo consignado por el agente en el informe investigativo deberá llamarlo por teléfono o trasladarse hasta las oficinas de la DGIC para consultarlo personalmente, lo que en la práctica se da apenas ocasionalmente. Lo mismo sucede cuando es el agente de investigación el que tiene dudas respecto de las diligencias solicitadas por el fiscal o sobre la forma de proceder frente a una situación determinada. No es difícil pensar la cantidad de situaciones que pueden darse durante el desarrollo de la investigación que requiere de un contacto directo entre fiscal y agente. Sin embargo, debido al escaso contacto cara a cara que existe entre ambos se pierde la oportunidad, no sólo de aclarar dudas sino también de intercambiar sugerencias, agilizar el desarrollo de la investigación y, en definitiva, maximizar las ventajas de un modelo investigativo basado en la complementación de dos áreas de saber y de trabajos específicos.” (Gari, 2003, 37).

La historia de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad es aún más reciente. Fue creada en 1998 con la aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y absorbió la policía uniformada que todavía era parte de las Fuerzas Armadas, así como el órgano investigador del Ministerio Público (ahora DGIC). Es importante recalcar que antes de la creación del Ministerio Público en 1994, la investigación criminal en Honduras era dirigida por la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), dependiente de la Fuerza de Seguridad Pública (FSP), que a su vez dependía de las Fuerzas Armadas. No es extraño, entonces, encontrar una Secretaría de Seguridad, bajo el poder civil (en contraposición a lo militar) prácticamente anexada, forzada, a los vestigios arraigados de militarismo de la nueva Policía Nacional. Esa Secretaría de Seguridad cuenta con 5 direcciones en las siguientes áreas: Investigación Criminal, Servicios Especiales de Investigación, Policía Preventiva, Servicios Especiales Preventivos y Educación Policial, pero tal parece que cada una mantiene una independencia casi absoluta del Secretario de Estado, con sus propios controles, presupuesto, administración, recursos humanos, etc., como si todavía no quisieran abandonar sus prácticas tradicionales.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, el Ministerio Público tiene la carga de la prueba en el nuevo proceso acusatorio, lo que quiere decir que es el Ministerio Público el que tiene que recabar todos los elementos de prueba para convencer al juez de que se cometió un delito y que efectivamente es el acusado, el responsable penalmente del mismo. La DGIC quedó sujeta a la investigación técnico-jurídica del fiscal, pero dependiente jerárquicamente de la Secretaría de Seguridad, lo que requiere fuertes lazos de comunicación y cooperación entre ambas dependencias, a fin de lograr obtener las pruebas necesarias. Sin embargo, al analizar la organización de las diferentes fiscalías y de la DGIC, encontramos que ni siquiera están estructuradas en la misma línea o áreas de trabajo.

“En el sistema de investigación criminal hondureño la Policía de investigación actúa bajo la orientación técnico jurídica del MP pero depende jerárquica y administrativamente de la SDS, de manera que en el desarrollo de la investigación criminal intervienen dos organismos estatales que son administrativa, técnica,

financiera y presupuestariamente independientes entre sí. En la medida en que se trata de una misma actividad y de la persecución de un mismo fin llevado adelante por organismos independientes, la eficacia/eficiencia de la investigación criminal está fuertemente asociada al nivel de coordinación que ambas instituciones pueden alcanzar, sin menoscabar la independencia legalmente establecida entre ambas.” (Gari, 2003, 20).

El Poder Judicial de Honduras está estructurado, en el ámbito jurisdiccional, por la Corte Suprema de Justicia que cuenta con 15 magistrados nombrados por el Congreso Nacional, por un periodo de 7 años y tiene competencia en todo el territorio nacional, 12 Cortes de Apelaciones que generalmente actúan en segunda instancia, Tribunales de Sentencia de primera instancia para los juicios orales en materia penal, 79 juzgados de letras para las etapas preparatoria e intermedia de los juicios en materia penal y las sustanciación de todo el proceso en otras materias, 331 jueces de paz en lo civil y penal que no tienen que ser forzosamente abogados y los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Es importante también mencionar que la Defensa Pública depende directamente de la Corte Suprema de Justicia, la cual cuenta con un Director Nacional y cuatro coordinadores regionales en el país.

“La Defensa Pública es un actor importante en el sistema de justicia penal. Por esta institución se hace posible el mandato constitucional por el cual se reconoce el libre acceso a los tribunales para ejercer el derecho de defensa, mediante el nombramiento de procuradores para la defensa de los pobres. La Defensa Pública ha sido atendida principalmente con recursos provenientes de la cooperación internacional. La Corte Suprema de Justicia no le da la importancia que este servicio requiere, por lo que la calidad de las defensas a cargo de esta unidad ha sido seriamente criticada. El sistema de justicia penal no será mejor si se privilegia únicamente a la parte acusadora pública.” (Orellana, 2003, 13).

En el ámbito administrativo, hay una carrera judicial administrada por el Consejo de la Carrera Judicial, la Dirección de Administración de Personal (ambos dependientes de la Corte Suprema de Justicia) y la Comisión de Selección de Personal, órgano auxiliar de la dirección mencionada.

Una vez que se ha hecho una revisión muy resumida de la historia y/o estructura del Ministerio Público, Secretaría de Seguridad y Poder Judicial, es importante definir claramente quiénes son los actores conocidos como operadores de justicia. Por tradición se ha entendido que el término “operador de justicia”, está muy relacionado con los funcionarios del Estado que promueven la aplicación de la justicia en el país y se ha manejado, por costumbre pero no por definición, principalmente en el ámbito penal. Dentro de ese contexto, entonces, se pueden identificar tres actores tradicionales bajo ese término: **el policía de investigación, el fiscal y el juez**. El primero, porque es quien realiza la investigación de un hecho criminoso con la dirección técnico-jurídica del fiscal. El fiscal porque es quien, además de dirigir la investigación, promueve y sustenta la acción penal pública ante el juez. Y el juez (incluido el de letras y de sentencia dentro de este concepto) porque es quien resuelve la petición de las partes en el juicio y aplica la norma jurídica al caso particular planteado, mediante su sentencia.

Si bien los operadores de justicia tradicionales son el policía de investigación, el fiscal y el juez, quienes llevarán mucho mayor énfasis en este estudio, no cabe duda que también hay operadores auxiliares que no deben perder importancia en el sistema de justicia y, por consiguiente, en sus controles. Para el caso, el Ministerio Público no sólo cuenta con fiscales, también hay médicos forenses, técnicos en ciencias criminalísticas, investigadores de lucha contra el narcotráfico, etc., que contribuyen a la identificación de la verdad en la comisión de un delito. En la Secretaría de Seguridad, si bien el policía de investigación (incluido el de investigaciones especiales) es precisamente quien realiza la investigación criminal, no cabe duda que también el policía preventivo juega un papel importante en la prevención del delito. Por último, en el Poder Judicial, no solamente los jueces contribuyen a la justicia, sino también los defensores públicos que tienen encomendada la labor constitucional de defender a los pobres. Es así, entonces, que los controles que

se apliquen en cada uno de los entes tradicionales que operan la justicia, no deben descartar, bajo ningún concepto, a todos aquéllos operadores auxiliares que coadyuvan a una eficiente impartición de justicia en el país.

Recapitulando el marco teórico de este estudio, los elementos vitales que deben tenerse en cuenta, al aplicar controles dentro de los operadores de justicia, son la ineficiencia, corrupción, politización partidaria y violación de garantías individuales. Sin perjuicio de reconocer los operadores de justicia valiosos, íntegros y honestos que se encuentran en estas instituciones, desde la percepción ciudadana, se pueden observar varios estudios que han medido cómo la sociedad hondureña cataloga al Poder Judicial con altos síntomas de corrupción, politización partidaria e ineficiencia; el Ministerio Público es visto con un grado de ineficiencia, corrupción creciente y, últimamente, con índices acelerados de politización partidaria, y la Secretaría de Seguridad con corrupción, ineficiencia y violación de garantías individuales. Esta distribución dispareja debe analizarse, entre otros puntos, desde las diferencias sobre el periodo de existencia que cada institución tiene. Si el Ministerio Público es el que todavía no tiene tantos indicadores negativos como los demás, se puede deber, quizá, a lo joven de su existencia. Igualmente, la Secretaría de Seguridad, si bien es más joven que el Ministerio Público, absorbió una Policía Nacional de las Fuerzas Armadas que tenía muchos aspectos negativos frente a la percepción ciudadana. Es lógico pensar entonces, que el Poder Judicial, el más antiguo de los tres operadores, corre con la suerte de ser el peor visto ante el juzgamiento de la ciudadanía en general. La pregunta que surge entonces es: ¿qué se está haciendo para evitar que aquéllos operadores con menos aspectos negativos, se deterioren aún más, y aquellos ya deteriorados, se corrijan?

“Una pregunta básica en materia de percepción ciudadana es la siguiente: ¿Cree que hay policías cómplices con delincuentes? La fuerza de la respuesta positiva (94.74%) contra una pequeña respuesta evasiva (un 5.26% no opinó al respecto) y una inexistente respuesta negativa (0%), debe ser un obligado tema de reflexión por parte de las personas que dirigen la Secretaría de Seguridad y por parte de los

mismos policías quienes, al igual que los militares, tienden a creer que tienen una imagen muy positiva ante la ciudadanía.” (Salomón, 2004, 15).

“Para los interlocutores de la misión, está fuera de toda discusión que el Poder Judicial hondureño sufre de graves problemas de corrupción. Varios miembros del Colegio de Abogados y un número de Jueces, como así también funcionarios de la oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos han afirmado ante la misión que tanto el Colegio de Abogados como el Poder Judicial padecen problemas crónicos de corrupción... Es poco lo que se ha hecho al interior mismo del Poder Judicial para combatir la corrupción. Si se examinan los últimos años veremos que unos 30 Jueces han sido enjuiciados por acusaciones vinculadas a actos de corrupción; de éstos, dos han estado presos por algún tiempo y han sido destituidos; otros dos también destituidos se hallan prófugos, y el resto han sido sobreseídos sin cargos.” (Comisión Internacional de Juristas, 2004, 25).

“Otra causa del deterioro del sistema de justicia, es la tolerancia que los superiores exhiben para con los inferiores que han sido objeto de denuncias formales...El Poder Judicial no ha demostrado ser diferente a la Policía, puesto que muy poco ha trascendido sobre los resultados de las investigaciones sobre las incontables denuncias contra jueces y magistrados de apelaciones; es más, la reciente renuncia de una magistrada de la Corte Suprema de Justicia, ocasionada, según ella, por la falta de independencia de este Poder del Estado, deteriora profundamente la imagen que ante el pueblo hondureño éste proyecta.” (Orellana, 2003, 5).

Mucho se ha escuchado en relación a las contrataciones de jueces de sentencia, a raíz de la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal en febrero del 2002, que puso en práctica en Honduras los juicios orales y públicos en materia penal. Tal parece que esos jueces sí han seguido un procedimiento intenso de contratación y capacitación sobre la nueva ley procesal, lo que ha provocado que, en términos generales, el nivel profesional de los jueces de sentencia se perciba mucho más alto que aquéllos que no siguen las contrataciones como la ley establece y que, lamentablemente, son la mayoría. Tanto es el reconocimiento a su capacidad profesional e integridad, que muchos dentro de la comunidad de abogados, han visto con cierto recelo las recientes declaraciones del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, manifestando que estaban investigando a varios jueces de sentencia por posible involucramiento con el crimen organizado (Ver anexo no. 1). No obstante lo anterior, es precisamente en estos casos que se espera un papel altamente protagónico del órgano de control interno del Poder Judicial, no sólo para informar a la Corte Suprema de Justicia de las investigaciones que realicen, si ese es el caso, sino para rendir cuentas a la sociedad hondureña sobre las medidas oportunas que se están tomando ante tan grave señalamiento.

El Informe Anual 2002-2003 de la Supervisión Nacional del Ministerio Público, refleja que de todas las denuncias recibidas y registradas en esta institución desde su creación, el 11.8% (18,664) estaba en mora en el Ministerio Público, sin una respuesta inmediata (Informe Anual, 2002-2003, 93). Así también, del Informe Anual 2003-2004 se deduce que el 37.3% (9,603) de todos los expedientes judiciales abiertos a octubre del año 2003 (25,720), manejados por el Ministerio Público, estaban en mora por falta de diligencia de los fiscales (Informe Anual, 2003-2004, 6).

No hace más de un par de años, la sociedad hondureña presencié la solidaridad que demostraron los fiscales hacia la institucionalidad del Ministerio Público, cuando se pretendía crear la figura de un fiscal “independiente” que controlara las actuaciones del Fiscal General de la República. Con argumentos de rechazo contra las injerencias político-partidarias que pretendían introducirse desde afuera, los fiscales hicieron un comunicado público para defender la carrera fiscal (Ver anexo no. 2).

No obstante, a poco tiempo transcurrido desde esa defensa ferviente de institucionalidad del Ministerio Público, que aseguraba que ninguno de sus funcionarios había sido cuestionado, nacional o internacionalmente, por actos de corrupción, encontramos hoy en día un gremio en conflicto con las autoridades mismas del Ministerio Público, por el desistimiento vergonzoso de casos trascendentales de corrupción, incluidos los del ex presidente Rafael Leonardo Callejas, que, al parecer, fueron ordenados por las máximas autoridades de esa institución (Ver anexo no. 3). Encontramos entonces ahora, un gremio fiscal enfrentado a la politización partidaria que ya invadió al Ministerio Público en tan sólo diez años de existencia y un absoluto silencio del órgano de control interno de esa institución, lo cual justifica aún más, los cambios de fondo que necesita.

Independientemente de la cuota negativa que la ciudadanía asigne a cada operador de justicia, la verdad es que cada uno tiene serias deficiencias que deben ser corregidas cuanto antes. Para ello, existen órganos de control interno en cada institución: En la Secretaría de Seguridad existe lo que comúnmente se conoce como **Asuntos Internos**, en el Ministerio Público, el órgano de control se llama **Supervisión Nacional** y en el Poder Judicial existe lo que se conoce como **Inspectoría General de Tribunales**.

Si todavía se identifica la ineficiencia, corrupción, politización partidaria o violación de garantías individuales en los operadores de justicia, a pesar de existir los órganos de control interno, se puede concluir en las siguientes opciones: a) Que por cualquier circunstancia, los órganos de control interno no están bien diseñados y no están funcionando o b) Que estos flagelos sobrepasan la capacidad de los órganos de control interno, tal como están estructurados a la fecha, por lo que se requiere fortalecerlos, así como promover la intervención vigilante de un órgano externo.

Si analizamos la historia de los órganos de control interno de los operadores, descubrimos que los tres son relativamente jóvenes y demasiado pequeños en relación a los sujetos de control. La **Inspectoría General de Tribunales** fue creada en 1995 y a la fecha cuenta con 43 inspectores para todo el país; la **Unidad de Asuntos Internos**, creada en 1998, cuenta con 32 investigadores; y la **Supervisión Nacional** creada en 1999,

siendo el órgano más pequeño de todos, con sólo 3 supervisores (las cifras excluyen al jefe del órgano de control). Con tan poco tiempo de experiencia, se entiende, pero no se justifica, cierto desconocimiento de los alcances de un verdadero control democrático; sin embargo, ya es urgente la necesidad de revisar sus resultados, para reestructurarlos y fortalecerlos.

En el Ministerio Público y Poder Judicial, existe un régimen disciplinario y un Código de Ética que le da legalidad a la deducción de responsabilidad administrativa a los servidores de esas instituciones, cuando incurren en una falta de las estipuladas en las normas jurídicas. Sin embargo, en ambas instituciones urgen las reformas de esos regímenes para adaptarlos a la realidad institucional de hoy en día y acomodar todas las posibles faltas que se cometan por los diversos operadores que laboran en ambas instituciones, que como dijimos anteriormente, pueden ser los tradicionales o los auxiliares. En el caso de la Secretaría de Seguridad, mucho debe hacerse en relación a la disciplina policial. Falta un verdadero régimen disciplinario, un reglamento que oriente el procedimiento a seguir para la deducción de responsabilidad administrativa y un Código de Ética que sea aprobado por el Secretario de Seguridad y que incluya el enlace de las faltas éticas con alguna sanción o demérito del servidor.

En el caso específico del Ministerio Público, con la **Supervisión Nacional**, encontramos un órgano muy frágil, legalmente hablando, que ejerce por delegación del Fiscal General de la República el control interno, conformado en su totalidad por los mismos fiscales (el único de los tres), no vinculante en sus recomendaciones, sin garantías legales de estabilidad dentro del mismo órgano de control, una independencia funcional sujeta a la discrecionalidad de su titular, sin asidero jurídico, sin un órgano de control externo que lo apoye en investigaciones de alta trascendencia o que lo vigile en el cumplimiento de la disciplina institucional y con poca aceptación de los servidores hacia los controles.

En el Poder Judicial, con la **Inspectoría General de Tribunales**, se identifica un órgano similar a la Supervisión Nacional pero más reforzado en materia jurídica, actúa por delegación de la Corte Suprema de Justicia, conformado por actores internos y externos pero distribuidos de una manera inconveniente,

sin fuerza vinculante en sus recomendaciones, sin estabilidad garantizada dentro del órgano, con una independencia funcional a medias, sin el seguimiento de un órgano de control externo y con una deteriorada imagen ante los servidores de esa institución.

En la Secretaría de Seguridad, con la **Unidad de Asuntos Internos**, encontramos un sistema altamente fragmentado y débil de disciplina policial, distribuido entre los directores, sin la participación del Secretario de Estado. En particular, la **Unidad de Asuntos Internos** no tiene ningún soporte jurídico más que el artículo de su creación en la Ley Orgánica de la Policía Nacional; dependiente del Secretario de Estado para investigar los delitos cometidos por miembros de la Policía, pero sin la coordinación legalizada con la fiscalía correspondiente, en la investigación de esos delitos. Tiene actores internos y externos, no tiene estabilidad garantizada dentro del órgano y la independencia funcional es un principio sin asidero jurídico. No tiene la relación estrecha que debe fortalecerse con el órgano de control externo (el Consejo Nacional de Seguridad Interior, CONASIN) y su aceptación ha pasado por un proceso de transformación, encontrándose en una etapa de “colaboración forzada” de los servidores, por el estatus jerárquico que ostenta ese órgano de control.

IV. EVALUACIÓN

En esta sección se analizará con detalle la situación actual de los órganos de control interno de los tres operadores de justicia en Honduras, en relación a la fluidez jurídica que existe para su desenvolvimiento, de quién dependen jerárquicamente, cuáles son sus potestades y procedimientos, como están compuestos, si tienen estabilidad e independencia funcional, si se interrelacionan con órganos de control externo, si permiten participación ciudadana en el procedimiento y cuál es el grado de colaboración de los servidores con los controles, en la Secretaría de Seguridad, Ministerio Público y Poder Judicial.

Asimismo, se hará una combinación del análisis descrito anteriormente, basado en los elementos del marco teórico, con las opiniones de distintos actores, tanto de los tres operadores de justicia, como de órganos externos y académicos expertos que fueron entrevistados sobre el tema. (Ver Cuadro No. 2)

A. MINISTERIO PÚBLICO

El actual órgano de control interno, denominado **Supervisión Nacional** (Ver Cuadro No. 3), nació el 22 de junio de 1999, mediante resolución de la Fiscalía General número FG 14-99, sin perjuicio de que anteriormente, desde 1995, existió lo que se conoció como Unidad de Asuntos Internos. La Supervisión

Cuadro No. 2

Resumen Comparativo de los Órganos de Control en los Operadores de Justicia

		IGT	SN	AI	SG
1	El órgano de control tiene Reglamento Interno aprobado.	X			
2	El órgano de control depende del titular de la institución.	X	X	X	
3	El órgano de control tiene potestades preventivas de evaluación del desempeño.	X	X		X
4	El órgano de control tiene potestades correctivas de investigación.	X	X	X	X
5	El órgano de control tiene potestades correctivas de sanción.				
6	El órgano de control se pronuncia en faltas administrativas exclusivamente.	X	X		X
7	El órgano de control se pronuncia en delitos exclusivamente.			X	
8	Se sigue el sistema de empoderamiento múltiple (uno investiga y muchos sancionan).	X	X	N/A	X
9	Los órganos sancionadores respetan los precedentes, es decir, a falta igual, sanción igual.			N/A	
10	El proceso disciplinario tiene pesos y contrapesos (el que investiga es distinto al que sanciona)	X	X	N/A	X
11	Existe un efecto positivo de la sanción disciplinaria en los demás servidores.			N/A	
12	Tal como está estructurado, el procedimiento correctivo disciplinario es eficiente.			N/A	
13	El órgano de control está conformado por actores internos exclusivamente.		X		X
14	El órgano de control está conformado por actores internos y externos.	X		X	
15	El órgano de control tiene carrera propia al interior.				
16	El órgano de control tiene independencia, legalmente garantizada , para acudir directamente a la fiscalía cuando hay indicios de delito.	X			N/A
17	Hay un órgano externo de control y vigilancia.			X	X
18	El ciudadano puede participar como parte agraviada en el proceso correctivo disciplinario.			N/A	
19	La actitud de los operadores de justicia es positiva hacia los controles.				
20	El órgano de control rinde cuentas sistemáticamente a la ciudadanía sobre las irregularidades detectadas dentro de la institución.				

Fuente: Elaboración propia.

IGT: Inspectoría General de Tribunales, Poder Judicial.

SN: Supervisión Nacional, Ministerio Público.

AI: Asuntos Internos, Secretaría de Seguridad.

SG: Supervisión General, Secretaría de Seguridad.

Cuadro No. 3

Resumen de la Evaluación de la Supervisión Nacional

1.	La Supervisión Nacional solamente existe a través de una resolución del Fiscal General de la República, delegándole la función supervisora sobre todos los servidores de la institución, pero no forma parte del procedimiento disciplinario contemplado en la normativa jurídica vigente.
2.	No tiene un reglamento interno que le de la pauta para su composición, alcance, competencia, facultades, plazos de actuación y procedimientos que debe seguir en el tratamiento de una denuncia o una investigación por una conducta irregular.
3.	En teoría, depende jerárquicamente del Fiscal General de la República , pero se han dado malas interpretaciones sobre la relación que debe sostener con otras dependencias.
4.	Las potestades de la Supervisión Nacional están al arbitrio del titular que esté de turno, ante la ausencia de normativa jurídica que la defina. Hasta ahora, se han asumido ambas potestades: la preventiva , mediante la evaluación del desempeño y la correctiva , mediante la investigación de conductas irregulares. La sanción le corresponde a los jefes y directores respectivos.
5.	Se sigue el modelo de empoderamiento múltiple , porque cuando la Supervisión Nacional comprueba la comisión de una falta, se la remite al jefe o director correspondiente, que es el encargado de iniciar el procedimiento disciplinario y sancionar a su subalterno. Empoderamiento múltiple es cuando muchos jefes tienen el poder disciplinario.
6.	Salvo que llegue al Consejo de Personal mediante recursos, el modelo de empoderamiento múltiple en el Ministerio Público, no garantiza sujeción a lo decidido

anteriormente en casos iguales.
7. Hay pesos y contrapesos en el sistema de empoderamiento múltiple, porque en la práctica, la Supervisión Nacional investiga, siendo distinta de aquel jefe o director que le toque sancionar. El sancionador no se contamina con la investigación.
8. No hay un efecto multiplicador positivo en los demás servidores que observan la sanción al infractor , porque, en casos iguales, no hay garantía que se sancionará igual, por lo diluido que está el poder disciplinario en varios actores que imprimen sus propias interpretaciones.
9. El sistema de empoderamiento múltiple no es el más eficiente que pueda haber , porque los trámites para imponer una sanción dependen de los jefes que tienen distintas ocupaciones y no precisamente asumen como suya, la importancia de la disciplina institucional en su conjunto.
10. Está compuesta únicamente por actores internos , es decir, fiscales, situación que pone en riesgo la característica democrática que debe tener el órgano de control.
11. Los fiscales que han sido “prestados” para realizar la labor de supervisores, no tienen garantía que seguirán siendo supervisores, aún y cuando sus actuaciones sean eficientes y apropiadas para el cargo , porque no existe, estructuralmente, jurídicamente, ni en el presupuesto, el cargo permanente de supervisor regional, ni una carrera al interior del órgano de control.
12. La independencia funcional de los supervisores, se garantiza en la medida en que el titular de la institución entienda la importancia de que los supervisores sean independientes y que ellos mismos conozcan sus límites éticos. No está plasmada como tal, en ningún documento jurídico.

13.	No existe un órgano de control externo a quien rendirle cuentas de las actividades de la Supervisión Nacional y de la disciplina institucional. El Consejo Ciudadano no tiene facultades contraloras, sólo consultivas y de apoyo a la gestión del Ministerio Público.
14.	El ciudadano agraviado por una irregularidad de un servidor del Ministerio Público, no tiene cabida como parte en el proceso disciplinario . Su derecho a ser escuchado por el funcionario sancionador, al igual que al infractor, no está plasmado en la ley.
15.	Se ha ido cambiando, a paso lento pero firme, la concepción errada de que los controles son órganos coercitivos de entorpecimiento de la función fiscal. Que continúe así, depende mucho de la persona que se ponga a cargo de la Supervisión Nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Nacional absorbió lo que era Asuntos Internos y fue creada por delegación del Fiscal General de la República, para ejercer su potestad supervisora, la cual consiste en ejercer una estricta supervisión de las actuaciones que efectúen los funcionarios y empleados del Ministerio Público en cualesquiera de sus dependencias, realizando visitas e inspecciones periódicas para enterarse en forma fehaciente de la marcha de los asuntos y tareas que ejecuten los subalternos (Ley del Ministerio Público, art. 63).

1. Fluidez jurídica en el proceso disciplinario

La normativa que contiene el régimen disciplinario de todos los servidores del Ministerio Público se distribuye entre la Ley del Ministerio Público (en adelante la ley del MP), el Estatuto de la Carrera del Ministerio Público (en adelante el estatuto), el Reglamento General del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público (en adelante el reglamento) y el Código de Ética de los Servidores del Ministerio Público (en adelante el código de ética).

“Nosotros creemos que hay que reglamentar la ley, tanto la de Policía como la del Ministerio Público, revisarlas y establecer los procedimientos o los enlaces entre los diferentes órganos de control interno; tanto la de Asuntos Internos, como la Supervisión Nacional de Fiscales o las mismas oficinas de la Fiscalía, para limitar las competencias que están establecidas por la ley, pero que muchas veces dan lugar a que las personas a cargo de la dirección de estas dependencias, se sobrepasen los límites impuestos e invadan competencias de otras dependencias” (Romero, 2004).

En términos generales, se puede afirmar que el Ministerio Público cuenta con una lista de faltas administrativas y sus respectivas sanciones; sin embargo, hay algunas observaciones sobre el régimen disciplinario y la normativa en su conjunto, que merecen análisis:

- a. La primera y casi la más importante de las observaciones, es que la Supervisión Nacional solamente existe a través de una resolución del Fiscal General de la República que la creó, delegándole la potestad supervisora sobre todos los funcionarios y empleados de esa institución; sin embargo, en toda la normativa que comprende el compendio disciplinario y los procedimientos (Ley del MP, estatuto, reglamento y código de ética), no se considera a la Supervisión Nacional como parte de ese proceso disciplinario. Esto más, ni siquiera se menciona la existencia de la Supervisión Nacional, ni de cualquier otro órgano de control que se encargue de la prevención e investigación de conductas fallidas. Dada esta carencia en la normativa del Ministerio Público, resulta sumamente difícil identificar si quiera el sistema implementado por esa institución, para hacer frente a la indisciplina institucional.

No obstante lo anterior, en la práctica se ha observado lo contrario. La Supervisión Nacional poco a poco ha tomado protagonismo en la prevención e investigación de conductas irregulares y ha llegado a ser coadyuvante en la fluidez de los procedimientos disciplinarios,

basándose en la potestad supervisora delegada del Fiscal General de la República, pero esa nebulosa jurídica en que actualmente se encuentra, es bastante objetable a la institución, que no ha legitimado todavía un órgano de control interno, mediante la inclusión del mismo en el procedimiento disciplinario. Queda claro que la Supervisión Nacional sí está facultada para investigar conductas irregulares, desde el momento en que ejerce la potestad supervisora del Fiscal General de la República, pero sus actuaciones o el producto de esas investigaciones, no forman parte de la actual estructura jurídica para la deducción de responsabilidad disciplinaria a un servidor del Ministerio Público. Prueba de ello es el hecho de que los informes que emite la Supervisión Nacional se consideran no vinculantes para cualquier autoridad con facultad disciplinaria en el Ministerio Público, lo que la convierte, lamentablemente, en un órgano de control estéril.

- b.** Otra observación relacionada a la fluidez jurídica que debe existir para el buen funcionamiento de los órganos de control, es el hecho de que no existe un reglamento de la Supervisión Nacional que defina su composición, alcance, competencia, facultades, plazos de actuación y procedimientos que debe seguir en el tratamiento de una denuncia o una investigación por una conducta irregular. Actualmente, la Supervisión Nacional es libre de considerar el tiempo prudente para pronunciarse sobre una conducta irregular y la forma en que debe realizar las investigaciones. Esa ausencia de un reglamento propio deja también mucha discrecionalidad sobre las decisiones de la Supervisión Nacional y deja una nebulosa sobre sus deberes de informar periódicamente sobre sus actuaciones.
- c.** En cuanto al régimen disciplinario del Ministerio Público, es preocupante observar que es el mismo para todos los servidores de esa institución, circunstancia que dificulta, sobremanera, la adaptación de esas normas de conducta a los diferentes profesionales que laboran en el Ministerio Público. Sin duda alguna, habrán ciertas normas básicas de conducta que son iguales para todos, como respetar la jornada de trabajo o atender

con eficiencia el trabajo asignado; sin embargo, por la especialidad de cada labor, se requiere la definición de faltas especiales que cometen sólo los fiscales, distintas de aquéllas que puedan cometer los médicos forenses, el personal auxiliar, etc.

- d. Otra observación que resulta importante analizar es la que se refiere a los plazos de prescripción que tienen los jefes para sancionar a sus subalternos. Ya que la normativa disciplinaria del Ministerio Público no incluye un órgano de control encargado de llevar a cabo las investigaciones por conductas irregulares y llevar un control de la imposición de sanciones, los jefes son los llamados a investigar y sancionar a sus subalternos en períodos asfixiantes de prescripción. Si bien un plazo definido para sancionar tiene la buena intención de limitar la toma de decisiones tardías, un plazo excesivamente corto, que no dé margen para evacuar el proceso disciplinario por las múltiples ocupaciones de los jefes, produce el efecto contrario, que se traduce en impunidad por falta de tiempo para terminar el proceso.

“¡Es tan engorroso el proceso y tan complicado, que el 90% de las personas, como los servidores que llegan al Consejo, salen absueltos y se les reintegra a sus trabajos nuevamente! Realmente los jefes sienten que perdieron su tiempo, que han sido burlados y que los servidores que fueron negligentes en su trabajo o que cometieron faltas, después quedan riéndose en su cara y eso baja mucho la moral del resto de los empleados, porque se ve que aquellos que cometen faltas muy graves, al final son absueltos y siguen como si nada hubiera pasado. Yo tengo un caso muy específico: el de un guardia de seguridad que se involucró en un negocio prohibido en las instalaciones de la morgue, yo lo reporté con lujo de detalles, aporté las pruebas pertinentes y nunca lo pudieron despedir; era sujeto de despido, obviamente, porque él estaba infringiendo

la Ley del Ministerio Público; sin embargo, pasé todo ese montón de niveles, que implica audiencias y luego otra audiencia, hasta que se agota todo, y al final no lo sancionaron; entonces, cada vez que lo veo (al guardia), me recuerda lo inoperante que es ese reglamento de sanciones.” (Álvarez, 2004).

- e. El régimen disciplinario del Ministerio Público le da a la División de Recursos Humanos un papel protagónico que no se ve en otras instituciones. Tradicionalmente, se han visto los departamentos de recursos humanos como órganos ejecutores de las acciones de personal dentro de una institución y administradores de la información curricular y profesional; sin embargo, en el Ministerio Público, en lugar de ser una potestad de un órgano de control interno, la División de Recursos Humanos tiene la facultad de promover las acciones de despido ante el Consejo de Personal y de representar a la institución cuando algún servidor impugna una sanción. Posiblemente, en algún momento, la División de Recursos Humanos suplió la ausencia de un órgano de control interno con potestades claras y definidas; no obstante, en la actualidad, la normativa debe dejar claro que el mismo órgano que investiga, es el indicado para promover la acción sancionadora contra un servidor ante el Consejo de Personal.
- f. No existe, ni en la normativa jurídica ni en la práctica, un órgano encargado de aplicar las sanciones por faltas al Código de Ética. Tradicionalmente se ha entendido que las faltas éticas, por sí solas, no deben sancionarse con la rigurosidad de las faltas disciplinarias, porque la identificación de una falta ética muchas veces está ligada a la subjetividad del órgano o funcionario que las sanciona. El Código de Ética en el Ministerio Público, si bien define varias conductas que deben ser sancionadas, no hace referencia a las sanciones o deméritos que le corresponden, ni al órgano que las debe imponer. Esta omisión, por ende, vuelve ineficaces esas normas éticas.

2. Dependencia jerárquica

En teoría, según la resolución de creación de la Supervisión Nacional, esta dependencia está adscrita a la Fiscalía General, con el propósito de dar efectivo cumplimiento a la función supervisora.

Dado que se trata de un órgano de control **interno**, es comúnmente entendido que dependa del titular de la institución, a efecto de mantener un estatus jerárquico que le permita investigar libremente cualquier irregularidad que se sospeche de un servidor en el Ministerio Público, sin limitaciones de jerarquías que comprometan los resultados.

“El órgano de control interno sí debe depender del Fiscal General única y exclusivamente; en casos, por ejemplo, del Poder Judicial, debe depender directamente de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Es una forma de garantizar la verticalidad, que hace que no interfieran otros mandos que podrían ser intermedios. Por ejemplo, en el Ministerio Público no podría intervenir ni el Adjunto, ni los directores, sino que es una relación directa del Fiscal General con el órgano investigador y el órgano disciplinario. El órgano de control interno debe depender, en el Ministerio Público, única y exclusivamente del Fiscal General, sin mandos intermedios.” (Mejía, 2004).

Es importante aclarar una confusión que se ha generado en el Ministerio Público, con la función supervisora. Muchos funcionarios, además del Fiscal General, tienen potestad supervisora sobre sus subalternos, situación que resulta lógica dentro de la rutina de controles de la actividad diaria; no obstante, la potestad supervisora del Fiscal General, únicamente delegada en la Supervisión Nacional, no es sustituta de la responsabilidad de los jefes de mantener el control y seguimiento en sus oficinas. Es decir, la Supervisión Nacional produce información que es útil para muchos directores y jefes en la medida en que verifican el desempeño de sus subalternos, pero la actividad de la Supervisión Nacional debe seguir siendo independiente, jerárquicamente hablando, de cualquier otra autoridad que no sea

el Fiscal General de la República. En la medida en que se conciba que el órgano de control interno debe estar bajo el mando de cualquier Dirección en el Ministerio Público, se desnaturaliza su definición de contralor general de todos los servidores de la institución y se pone en riesgo su independencia y objetividad.

Por esa confusión generada, hay que tener mucho cuidado al interpretar el concepto de dependencia jerárquica, ya que puede caerse en el error de interpretarlo de manera simple y tergiversar su alcance. Cuando se asegura que el órgano de control interno depende jerárquicamente del titular, para efectos de trámites administrativos, pero está compuesto por actores propuestos por inminentes sujetos de investigación, es equivalente a pensar que los auditores de una institución son contratados por un órgano externo, pero a propuesta de la misma institución que será auditada. Para efectos de garantizar la independencia jerárquica de otras autoridades, la composición del órgano de control interno, la cual se discutirá más adelante, debe ser una actividad indelegable del titular de la institución.

“Debe de ser lo más directa posible, es decir, no tener entre el jefe principal un intermedio que pueda facilitar que los casos que se investigan queden engavetados o que los casos que se sugiere que sean sancionados no se sancionen porque de alguna manera tenga una relación directa con la persona que se ha investigado. Por ejemplo, en el Ministerio Público la relación debe ser directa con el Fiscal General y el Fiscal General instruir de manera directa al subalterno que corresponda para que emita las sanciones pertinentes.” (Romero, 2004).

“En la medida de lo posible, no depender de las cadenas de mando interno, porque, por ejemplo, incluso en la Fiscalía, hay cargos que no son el Fiscal General, pero que tienen mucho poder, como el Director de Fiscales y de repente en un caso podría tratar de investigarse y esta figura poner ciertos obstáculos; lo mismo en el Poder Judicial, si se investigara a

Magistrados de la Corte Suprema, de Cortes de Apelaciones, etc. Entonces, mi opinión es que tendrían que depender de la máxima autoridad interna en cada una de las instituciones... Si tuviéramos un organigrama de las instituciones, el órgano de control no debe estar en la cadena de mando de la institución, sino más bien como una dependencia adscrita a la dirección o al máximo nivel de la institución. Tiene que estar lo suficientemente arriba y vinculado a la dirección de la institución pero manteniendo independencia de la cadena de mando.” (Pérez, 2004).

Ahora bien, en el caso del Consejo de Personal que se constituye como un órgano **intermedio** de control porque no impone sanciones pero sí las revisa cuando un servidor las impugna, está conformado totalmente por actores internos que dependen del Fiscal General de la República y está presidido por el Fiscal General Adjunto. Asimismo, tiene representación del titular de las cuatro direcciones del Ministerio Público y un representante de los fiscales (Estatuto, art. 8). Esa distribución representativa permite variedad de opiniones dentro del mismo órgano, que le dan un carácter más democrático dentro de la institución.

Hasta la fecha, no existe un órgano de control **externo** de la disciplina en el Ministerio Público que se encargue de pedir y analizar informes periódicos de la Supervisión Nacional o del Consejo de Personal. Existe el Consejo Ciudadano, conformado por representantes de la sociedad civil, no obstante, se concibe como un órgano consultivo y de apoyo a la gestión del Ministerio Público y no precisamente de control de actuaciones (Ley del MP, art. 79). Con los recientes conflictos sostenidos entre la Asociación de Fiscales y el Fiscal General de la República con sus más cercanos colaboradores, por haber ordenado el último el desistimiento de los recursos en casos de corrupción de alta trascendencia, es que se vuelve más importante la existencia de un órgano de control externo, compuesto por sociedad civil y Estado, que se mantenga vigilante de las actuaciones del titular de la institución y pendiente que el órgano de control interno no se subsuma tanto en la institución, al punto de perder su función contralora.

3. Potestades

Por la misma ausencia de normativa suficiente que legitime la esfera de actuaciones de la Supervisión Nacional, las potestades que tendrá la misma dependen del titular que esté de turno. La Supervisión Nacional ha pasado de una política esencialmente coercitiva cuando existía la Unidad de Asuntos Interiores, que prácticamente se realizaban investigaciones cuando habían denuncias, a una política preventiva y evaluadora del desempeño en los últimos años, que logró aplicar incluso un proceso sistemático de evaluaciones a fiscalías; sin embargo, el hecho de no tener delimitadas sus funciones en una normativa, deja al arbitrio de cada titular su orientación.

Está claro que la Supervisión Nacional puede investigar las conductas irregulares que se sospechen de un servidor del Ministerio Público, así como también está claro que no puede sancionar esas conductas irregulares porque el estatuto y el reglamento ya establecen que serán los jefes o directores, con respecto a sus subalternos, los que tendrán poder disciplinario. Lo que todavía sigue siendo una nebulosa, es la potestad preventiva que permita al órgano de control interno ir más allá de la simple corrección de lo fallido y prevenir la ineficiencia, corrupción, politización partidaria y violación de garantías individuales, mediante inspecciones, visitas periódicas y evaluaciones del desempeño.

Desde el año 2002 al 2004, la Supervisión Nacional realizó dos evaluaciones a fiscalías, con el objeto de determinar la mora fiscal global del Ministerio Público, es decir, la cantidad de expedientes en que el Ministerio Público no había actuado con eficiencia por diferentes razones. A principios del 2003, se logró concluir la primera evaluación, que consistió en determinar la respuesta inmediata que cada fiscalía daba a la denuncia en el momento en que la recibía (Informe Anual, 2002-2003) y la segunda evaluación, concluida a principios del 2004, se orientó a determinar cuánta diligencia procesal imprimían los fiscales a los expedientes judiciales asignados, lográndose designar una calificación individual por el desempeño demostrado (Informe Anual, 2003-2004). Estos procesos se aplicaron dentro de la esfera preventiva, de manera que se formó un expediente de cada fiscal y cada fiscalía, para poder identificar de antemano las deficiencias encontradas y recomendar, a

tiempo, la corrección de las mismas. Para el caso, algunos de los resultados, después de la segunda evaluación, sirvieron para identificar las necesidades de mayor personal en algunas fiscalías y los traslados que se decidieron en determinados momentos.

“En días pasados se estaba viendo una mora bastante grande en las fiscalías, en resolución de casos, en audiencias de juicios orales y también estábamos viendo mucha negligencia en la elaboración de dictámenes en Medicina Forense, entonces la Supervisión Nacional, para anticiparse a los problemas, ordenó una auditoría de los casos pendientes, dio un listado y luego empezaron a llamar a cada uno de los servidores para que dieran una explicación porqué tenían esa mora personal, además de la mora institucional. Fue muy útil, porque los servidores no sólo se dieron cuenta que tienen un jefe que le gusta molestar, sino que también hay instancias dentro del Ministerio Público que están preocupadas por el retraso en la entrega de dictámenes y la mora; de tal manera que eso es muy interesante; y lo otro es educar, difundir, para socializar el régimen de sanciones, el procedimiento para sancionar, quiénes pueden sancionar, quiénes tienen la autoridad para cierto tipo de faltas, cuándo hay que pasarlas a instancias superiores, etc. (Álvarez, 2004).

Es importante aclarar que en el Ministerio Público, según el estatuto y el reglamento, la División de Recursos Humanos es la entidad encargada de establecer el sistema de evaluación de servicios para determinar la diligencia y eficiencia de la prestación de los servicios de cada uno de los servidores (Reglamento, art. 109). Corresponderá a cada superior inmediato, departamento de personal y supervisores en general, evaluar los servidores en cada dependencia (Reglamento, art. 112). La debilidad de este sistema es, a nuestro juicio, que se ha malinterpretado el alcance de la División de Recursos Humanos y se han confundido las distintas evaluaciones que pueden practicarse al personal.

No es lo mismo practicar una evaluación administrativa del cumplimiento de la jornada de trabajo, actitud en la oficina, relación con compañeros, etc., que es la que debe corresponder a Recursos Humanos a través de cada jefe que conoce a su personal, que la evaluación técnica del desempeño y eficiencia de los fiscales en los Tribunales o de la celeridad de emisión de dictámenes de autopsias, por ejemplo. Esa evaluación calificada de la eficiencia de toda la institución, que bajo ningún concepto debe corresponder a un departamento de Recursos Humanos, porque no cuenta con la pericia necesaria para evaluar lo técnico-jurídico, debe ser facultad del órgano de control interno que está compuesto por personal técnico, mantiene la independencia jerárquica con respecto a los demás servidores de la institución, facilita la objetividad, porque difícilmente se beneficia o perjudica por los resultados de las evaluaciones, y está relacionado con el control de la institución que, como se mencionó en un principio, incluye la ineficiencia, además de la corrupción, politización partidaria y violación de garantías individuales.

Al preguntar quién debe velar por la eficiencia del desempeño en el Ministerio Público, un Fiscal Especial contestó:

“Yo considero que quien lo estaba haciendo hasta ahora, la Supervisión Nacional, y la superioridad jerárquica de cada dependencia, a través de las estadísticas y los informes periódicos que se presentan, que también ejerce ese grado de supervisión en cuanto al rendimiento y desempeño de los funcionarios o empleados que trabajan; pero ahí siempre sale de por medio el corazoncito y la cercanía de uno con sus subalternos y el grado de amistad, de conocimiento y de simpatía o de cariño que va creando, entonces sí debería haber una alternativa un poco separada de esa supervisión directa que uno ejerce, porque ahí también se dan grados de inclinación a favor de unos o en contra de otros, o favorecer a unos con las calificaciones y a desfavorecer a otros, entonces sí debe haber una supervisión que sea ajena y también más objetiva.” (Chinchilla, 2004).

La Dirección de Fiscalía por su lado, tiene la supervisión inmediata de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público (Ley del MP, art. 28), lo cual no debe entenderse como excluyente ni sustitutiva de la facultad global de evaluación del órgano de control interno que la debe aplicar de una manera sistemática y periódica. Todo jefe o director puede y debe mantener controles internos e inmediatos en su oficina, pero eso no indica que el órgano de control interno no deba planificar y desarrollar fórmulas profesionales y técnicas de evaluación periódica en todo el país y de manera institucional. Las visitas e inspecciones periódicas que puede hacer la Supervisión Nacional están garantizadas en la misma potestad supervisora del Fiscal General de la República (Ley del MP, art. 63) y hasta la fecha, no ha habido ningún otro órgano que determine la Mora Fiscal en el Ministerio Público.

“A Juan Pérez sólo voy a investigarlo, sin evaluarlo, ¿con qué información? Para tener carne necesaria, el sustento necesario para poder dar una evaluación clara y para poder dar recomendaciones claras, que pueden ser sanciones administrativas, sanciones jurídicas, debo evaluar e investigar.” (Oliva, 2004).

“Yo creo que la eficiencia tiene que ver con el órgano encargado del control interno a través de una evaluación que permita determinar si ese desempeño es eficiente o no. Si es eficiente, tomar los recaudos necesarios para mantenerla en la institución y si no, aplicar las sanciones para depurar y nutrirse siempre de personas que busquen la eficiencia.” (Pineda, 2004).

“Debe existir un sistema nacional de supervisión y evaluación de actividades de sujetos y rendimientos, así como de departamentos y/o secciones. Esta evaluación debe ser de proceso y de impacto, sistemática y periódica.” (Alvarado, 2004).

4. Procedimientos

Dado que la Supervisión Nacional en el Ministerio Público está claramente facultada para investigar cualquier conducta irregular que sospeche de cualquier servidor, los procedimientos serán analizados en relación a la deducción de responsabilidad disciplinaria, cuando la Supervisión Nacional comprueba la comisión de una falta.

El Ministerio Público, al menos en la práctica, sigue el modelo de empoderamiento múltiple, en virtud de que, cuando la Supervisión Nacional comprueba la comisión de una falta, se la remite al jefe o director correspondiente, que es el encargado de iniciar el procedimiento disciplinario y sancionar a su subalterno. Si bien existe el Consejo de Personal, está contemplado para revisar esas sanciones impuestas por jefes o directores cuando los servidores las impugnan, o para dar trámite a las solicitudes de despido de la División de Recursos Humanos (Estatuto, art. 10).

Considerando los termómetros explicados en el marco teórico de los órganos de control interno, que indican la eficiencia o ineficiencia del modelo de empoderamiento múltiple, aplicado en el Ministerio Público, se pueden observar los siguientes puntos:

- a. **Precedente o stare decisis:** Es importante aclarar que este elemento busca que se sancione igual en cada caso igual, bajo el entendido que las faltas y las sanciones administrativas siempre dejan cierto margen de interpretación subjetiva al momento de aplicarlas.

“La coherencia es algo bien importante, lo que significa que si una falta hoy es calificada como falta grave, mañana debe ser calificada igual en otro caso contra otro funcionario, como falta grave, de manera que no puedan calificarse las mismas conductas con sanciones distintas. Debe ser cada Director que lleve ese control, cada Director debe ver en el pasado la línea que se ha seguido, continuarla para garantizar que el

trato es igual para todos los funcionarios.”
(Urbina, 2004).

En virtud de que cada director o jefe regional o local tiene poder disciplinario sobre sus subalternos, la interpretación del régimen disciplinario puede resultar bastante subjetiva, dependiendo del jefe que le toque sancionar. Como la potestad de sancionar está diluida en varios actores, en lugar de concentrarse en un sólo órgano que sancione, la flexibilidad o rigidez con que se aplican las sanciones fluctúa mucho, dependiendo del individuo que tiene la facultad de sancionar en determinado momento. Un jefe de La Paz no se ve influido por la decisión que haya tomado otro jefe en Tela sobre la misma falta, porque el proceso sancionador está fragmentado en distintas islas de interpretación y decisión. Salvo que llegue al Consejo de Personal mediante recursos, el modelo de empoderamiento múltiple en el Ministerio Público no garantiza sujeción a lo decidido anteriormente en casos iguales.

“Somos tan ignorantes en el régimen de sanciones, que le llamamos la atención a la gente y ni siquiera lo anotamos en un libro y no ponemos al servidor a que firme un libro dando fe que le llamamos la atención, cuando la verdad es que todos esos actos deben ser contemplados en un documento para que quede evidencia de que una persona se le ha estado sancionando por faltas cometidas.” (Álvarez, 2004).

- b. **Pesos y contrapesos:** Este elemento sí es positivo en el Ministerio Público porque, si es la Supervisión Nacional la que investiga las conductas irregulares, el jefe o director que eventualmente inicia el proceso disciplinario y sanciona, no se contamina con la investigación y mantiene la objetividad necesaria para escuchar al supuesto infractor. Los pesos y contrapesos funcionan entre la Supervisión Nacional y los jefes con poder disciplinario. Sin embargo, es por es-

ta razón que resulta muy importante fijar en la normativa vigente a la Supervisión Nacional como el órgano que investiga las conductas irregulares, porque, en la actualidad, la normativa del Ministerio Público deja las actividades de investigar y sancionar, en los mismos jefes. Es por ello que, sólo basándose en la normativa jurídica, podría argumentarse que el Ministerio Público utiliza el modelo concentrado en los jefes y directores.

“Nunca ha sido correcto que el que investigue, sancione, porque se apasiona con su investigación y es probable que con su apasionamiento crea que lo que él ha investigado es la absoluta verdad, y puede ser que no sea así. Entonces, nunca ha sido correcto que el que investiga, juzgue, sino que tiene que haber otra instancia de juzgamiento.” (Mejía, 2004).

- c. **Efecto positivo de la sanción:** Este elemento busca que el sistema de imposición de sanciones sea tan equitativo, continuo y coherente, que influya positivamente en los demás servidores para desmotivarlos a cometer faltas.

Dado que en el Ministerio Público, en casos iguales, no hay garantías de que se sancionará igual, por lo diluido que está el poder disciplinario en varios actores que imprimen sus propias interpretaciones, la imposición de sanciones no siempre surte un efecto multiplicador positivo en los demás servidores que observan la sanción por la falta cometida, porque ésta depende de la flexibilidad o rigidez del jefe de cada oficina. Los demás servidores no forzosamente saben a qué atenerse por una conducta irregular que cometan.

“Lo que no ha sido efectivo es que cuando la oficina de supervisión resuelve que se ha cometido una falta administrativa o una falta de orden penal, las causas muchas veces no prosperan, es decir las sancio-

nes, o no se aplican por las personas superiores que deben de aplicarlas. Eso no sólo desalienta al supervisor que hace la investigación, sino que también alienta a quien ha infringido la Ley porque sabe que su falta anterior no tuvo consecuencias y persistirá en su conducta maliciosa de infringir la norma y forjar impunidad.” (Romero 2004).

- d. **Eficiencia en el procedimiento:** Este elemento tampoco indica virtudes del modelo de empoderamiento múltiple del Ministerio Público, porque los jefes tienen varias ocupaciones además de promover procesos disciplinarios a sus subalternos. Más aún cuando la normativa de la institución tiene términos de prescripción asfixiantes, que no permiten a los jefes un rango de tiempo razonable para salir adelante con todo el procedimiento. Los trámites para imponer una sanción se pueden volver tardados y engorrosos, porque depende de los jefes que tienen distintas ocupaciones y no ven necesariamente la importancia de la disciplina institucional en su conjunto, tal como la podría ver un órgano dedicado a esa actividad.

“Mucho trámite, mucho procedimiento, muchos pasos, y cualquier paso que usted viole, que se pase un día en notificarle al servidor que tiene audiencia o que se le pasó la fecha, eso arruina el proceso y entonces no lo pueden sancionar. Muchas veces el problema de la comunicación es un poco complicado, no siempre hay comunicación fluida, los términos se vencen, de tal manera que yo tengo esa queja: estamos en una organización donde no se puede sancionar al infractor y, entonces, eso baja la moral de los empleados.” (Álvarez, 2004).

En resumen, considerando los factores negativos que han resultado de los termómetros analizados anteriormente, el Minis-

terio Público, además de incluir a la Supervisión Nacional dentro del procedimiento disciplinario, debe revalorar el sistema que actualmente utiliza, el cual le da el poder disciplinario a cada director o jefe que es, por sí mismo, un mundo de actividades y funciones, y le quita al órgano de control la posibilidad de defender el caso que ha investigado, ante un posible órgano sancionador que sólo se dedique a velar por la disciplina institucional y que sea responsable de mantener la equidad y coherencia en el sistema de imposición de sanciones. Analizando la cantidad de casos investigados por la Supervisión Nacional en años pasados y que se sabe que prescribieron, ya sea por descuido o a propósito, y que, en otras palabras, quedaron impunes, es muy recomendable que el Ministerio Público estudie el modelo que ha utilizado hasta la fecha y considere la posibilidad de quitarle a los jefes esa potestad disciplinaria tan importante, para asignársela a otro órgano sancionador que asuma la disciplina institucional como su objetivo y función primordial.

Está comprobado que los jefes en esa institución, al menos en su mayoría, no quieren sancionar, ya sea por ocultar su ignorancia sobre la materia, por no quedar mal con sus subalternos, por no deteriorar el ambiente de trabajo, por no tener que tomar decisiones trascendentales en perjuicio de un servidor que en cualquier momento vuelve a ser su compañero de trabajo, etc. Tanto es así, que muy pocos jefes conocen realmente el régimen disciplinario, el tipo de faltas que pueden cometer los servidores, las sanciones que les corresponden o los plazos máximos de prescripción que tienen para sancionar. Ignoran el procedimiento a seguir y a veces manifiestan un disfrazado interés por la disciplina institucional, ya sea para mediatizar la petición de cuentas de Supervisión Nacional en casos prescritos o para convencerse a sí mismos que están cumpliendo las obligaciones que la ley les ha impuesto en el cargo.

“El reglamento impone una serie de procedimientos que la gente no está preparada y quienes conforman el Consejo de Personal tienen mil ocupaciones y toman esto como una pérdida de tiempo, como una carga más de responsabilidades y a veces yo mismo he estado en esas sesiones representando al Director de Medicina Forense y lo atiborran a uno

de documentos irrelevantes, para que al final uno dé su opinión. Pienso que debe haber un Consejo Técnico nombrado por cada uno de los directores, que se encargue de representar y que conozca la ley y los procedimientos, que conozca los términos, cuándo se vencen, que se reúna de acuerdo a la fecha que se ha fijado. Así como se da importancia a la contratación de una persona, igual se le debe dar importancia a su sanción, porque a medida que nosotros apliquemos la ley y el reglamento de sanciones, en esa misma medida vamos a tener una organización más dedicada al servicio.” (Álvarez, 2004).

5. Composición, estabilidad e independencia funcional

La mayor parte del tiempo, desde que se creó la Supervisión Nacional en 1999, ésta había sido dirigida por actores externos, es decir, personas que no ostentaban la calidad de fiscales y que fueron nombrados por el Fiscal General de la República, como sus empleados de confianza. No fue hasta septiembre del 2002, que se sumaron supervisores regionales al órgano de control, que fueron fiscales de carrera y que agregaron valiosos conocimientos a la Supervisión Nacional. A pesar de la corta experiencia que se ha adquirido con esta combinación de actores internos en las regionales y externo en la jefatura, hasta la fecha ha dado muy buen resultado porque se ha sabido combinar la experiencia de los fiscales supervisores en el conocimiento de la actividad fiscal con la independencia, claridad de control y ausencia de compromiso del jefe externo. Sin embargo, hoy en día, la Supervisión Nacional ha dejado atrás ese esquema, que parecía estar funcionando, y está ahora conformada, única y exclusivamente, por actores internos, es decir, fiscales.

Si bien la Supervisión Nacional no ha experimentado las fortalezas y debilidades de ese esquema interno con suficiente tiempo, resulta difícil, desde ahora, augurar un buen futuro. Antes que nada, es importante hacer la diferencia entre el supervisor subalterno, que debe ser un fiscal, y el supervisor jefe, que debe ser un actor externo. No es lo mismo el supervisor

regional, que sigue la política e instrucciones emanadas del jefe de Supervisión Nacional y que ante cualquier falta de objetividad sabe que ese jefe está pendiente de neutralizarla, que el jefe de ese órgano que tiene que diseñar esa política contralora, mantener la credibilidad, velar por la objetividad de los fiscales supervisores y procurar la transparencia de sus actuaciones.

Una vez entendida esa importante diferencia, se pone en duda el alto nivel de objetividad que requiere la dirección de un órgano de control interno, cuando recae en una persona que sale del mismo gremio que será ahora supervisado. No se debe sobreestimar la experiencia que con certeza aportarán los fiscales al órgano de control, al punto de dejar la dirección del órgano en manos absolutas de ellos mismos, para que sólo ellos administren el control sobre su mismo gremio. Puede resultar sumamente difícil para un fiscal sustraerse mentalmente de su carrera, construida y ejercida por tantos años, para asumir la posición del ciudadano contralor, que demanda celeridad, eficiencia y transparencia en los asuntos que se ventilan en el Ministerio Público. Después de un tiempo, es complejo, incluso para un actor externo, mantener siempre la convicción de controlar la institución y no caer en el error de defenderla a ultranza ante cualquier señalamiento de afuera. Un órgano de control interno, conformado en su totalidad por actores igualmente internos, corre el peligro de volverse un órgano débil y deslegitimado, al no permitir la participación de un actor independiente que emane de la misma sociedad que representa el Ministerio Público.

“Hay una Unidad de Asuntos Internos que tiene poco peso, hemos visto el problema que tuvo la Comisionada María Luisa Borjas. Esta Unidad, al igual que las otras que hay, tanto en el Ministerio Público como en la Corte Suprema de Justicia, más buscan defender la ‘imagen institucional’.” (Valladares, 2004).

Ahora bien, no sólo se requiere un órgano de control con un jefe externo proveniente de la sociedad civil, entendido en la materia, y fiscales supervisores que aporten sus conocimientos, sino que el nombramiento de los mismos debe ser potestad exclusiva del Fiscal General de la República, de quien de-

pendarán jerárquicamente. Dado que debe existir un nexo entre el órgano de control interno y el Ministerio Público para legitimar sus controles, sin perjuicio de un órgano externo vigilante que se discutirá más adelante, la selección y el nombramiento de los actores que conformarán el órgano de control interno es un procedimiento sumamente sensible, que debe asumirlo el titular de la institución con mucha cautela por dos razones: a) Para evitar que sean personas comprometidas con influencias políticas externas que desnaturalicen los controles que se pretenden y, b) Para evitar que sean personas comprometidas con los intereses de funcionarios internos, que buscan neutralizar los controles a su favor.

“Un tema clave es la selección del personal, que debe ser más exigente que para el resto del personal de la institución. De repente serviría que ellos mismos tuvieran algún tipo de control externo, que rendir cuentas a algún tipo de órgano, por ejemplo: En la Fiscalía hay un Consejo Ciudadano (aunque podría ser que no lo están haciendo), que no sólo se le rindiera cuentas al Fiscal sino también al Consejo Ciudadano, así como la Inspectoría de Tribunales le puede rendir cuentas al Consejo de la Judicatura, sobre todo si también se conforma de la sociedad civil, e igual digamos de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía, que era como estaba concebido en la Ley de Policía, que podía rendir informes al CONASIN, entonces creo que los temas clave son el de personal y el de controles externos.” (Pérez, 2004).

En relación a la estabilidad de los actores que conforman la Supervisión Nacional, no cabe duda que, formalmente, hoy en día, no tienen ninguna. Los fiscales que han sido “prestados” para realizar la labor de supervisores, no tienen la más mínima garantía que seguirán siendo supervisores, aún y cuando sus actuaciones sean eficientes y apropiadas para el cargo, por la simple y sencilla razón de que el cargo de supervisor regional no existe, estructuralmente, jurídicamente, ni en el presupuesto. Dicho de otra manera, ningún fiscal puede seguir una carrera como supervisor indefinidamente, mientras actúe correctamente, porque no existe una carrera para los actores contralo-

res del Ministerio Público, tal como se ve en otros países, donde los auditores, supervisores o inspectores, asumen el cargo en una carrera de ascensos dentro del órgano de control y se dedican indefinidamente a esa labor. Asimismo, el jefe de la Supervisión Nacional tampoco tiene estabilidad porque, en la práctica, se ha asumido que ese puesto es de confianza del Fiscal General de la República y, por consiguiente, se vuelve un puesto vulnerable. Dado que la dependencia jerárquica de la Supervisión Nacional con el titular de la institución es, a nuestro juicio, un nexo suficiente con la institución, no se debe hacer que el jefe de Supervisión Nacional sea de confianza del Fiscal General, porque corre peligro de desnaturalizarse la función primordial del control y convertirse en un control a medias, que antepone los intereses del titular de la institución, por la confianza estrecha que existe con el jefe del órgano de control. Basta, a nuestro juicio, la dependencia jerárquica con el titular, para mantener ese nexo necesario con la institución, sujeto de supervisión.

“Si son personas que han sido puestas en esos cargos para cuidar del prestigio del titular del Poder Judicial, del titular del Ministerio Público o de la Policía, evidentemente no habrá un trabajo independiente.” (Pineda, 2004).

La independencia funcional de los supervisores no está garantizada en ningún documento jurídico. Corre suerte en la medida en que el titular de la institución entienda la importancia de que los supervisores sean independientes, así como en la medida en que los mismos supervisores conozcan sus límites éticos. Al menos hasta mediados del 2004, la Supervisión Nacional nunca tuvo ningún obstáculo en relacionarse directamente con la fiscalía correspondiente, cuando creía que existían indicios suficientes de la comisión de un delito, además de una falta administrativa, por parte de un servidor del Ministerio Público. Si bien esa relación libre, sin restricciones, que se ha venido practicando, es positiva para un ambiente de independencia funcional, es siempre necesario garantizar la relación de coordinación como una obligación en la normativa jurídica, para que no quede a discreción de los individuos.

“Considero que debe ser una acción directa y que el fiscal especial o el fiscal coordinador de determinada dependencia, no se sienta atado a ejercer una acción criminal contra un compañero porque no lo ha autorizado el Fiscal General o porque no lo ha autorizado el Director de Fiscales. Simple y sencillamente hay que ejecutarlo como que si se tratase de cualquier otro expediente.” (Romero, 2004).

6. Interrelación con órganos de control externo

Hasta ahora se ha hecho un análisis de fortalezas y debilidades detectadas en la Supervisión Nacional como órgano de control interno y se ha llegado a la conclusión que debe depender jerárquicamente del titular de la institución para legitimar su carácter contralor dentro del Ministerio Público. Sin embargo, dado que no solamente se busca un control, sino un control democrático en las instituciones, la participación externa de la sociedad civil en la vigilancia de la disciplina de los fiscales, toma mayor beligerancia. Un órgano de control externo que vigile el buen cumplimiento de la disciplina institucional desde afuera, pudiendo analizar informes periódicos de la Supervisión Nacional o del Consejo de Personal, contribuye a conformar mejor esa visión democrática de los controles, a fin de evitar que la dependencia jerárquica del órgano de control interno con el titular de la institución, sea un obstáculo a la hora de rendir cuentas sobre las irregularidades detectadas en el Ministerio Público. El órgano de control interno, por más democrático que sea, no es suficiente, porque depende del titular de la institución, forma parte de la estructura organizacional de esa institución y, tarde o temprano, se inclina a la tentación de defenderla a ultranza.

Ahora bien, en la actualidad no existe un órgano de control externo del Ministerio Público, tal como se concibe, conformado por funcionarios y miembros de la sociedad civil informada y con potestad de vigilar en el momento que sea oportuno, el seguimiento de la disciplina institucional. Lo más cerca de esa participación ciudadana se encuentra en el Consejo Ciudadano que está representado por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, la Asociación de Medios de Comunicación, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Colegios Profesio-

nales, sector obrero organizado, sector campesino organizado y sector femenino organizado (Ley del MP, art. 79). Sin embargo, la misma Ley del Ministerio Público que creó el Consejo Ciudadano, en ningún momento le dio carácter contralor, sino más bien consultivo y de apoyo a la gestión del Ministerio Público. Aun así, no existe tampoco una relación de comunicación entre ese Consejo Ciudadano y la Supervisión Nacional, por lo que muchos coinciden que el esfuerzo que en un momento se quiso hacer por incluir a la sociedad civil en el Ministerio Público, fue un fracaso.

“No existe ningún mecanismo contralor que haga que el contralor esté controlado. Falta bastante supervisión, porque muchos de los desempeños de estos cargos quedan a conciencia del funcionario, entonces, debe haber un control sobre los órganos de control.” (Custodio, 2004).

“Para mí, el Consejo Ciudadano es un órgano que debe estar encima de nosotros para vigilar si estamos cumpliendo con la inteligencia del legislador en ese decreto del 13 de diciembre de 1993. Es el Consejo Ciudadano el que debe estar encima de nosotros, en primer lugar.” (Hernández, 2004).

Para evitar que se manipule la idea de un órgano de control externo del Ministerio Público, que bien puede funcionar como contralor de los tres operadores de justicia, debe empezarse por definir claramente sus facultades, como un órgano de seguimiento de la disciplina institucional. No se quiere un órgano que opine cada vez que se emitan requerimientos fiscales o dictámenes médicos, sino un órgano que esté pendiente de que siempre que un funcionario cometa una falta, probada con la debida investigación, se le sancione por su actuación. Debe ser un ente de vigilancia disciplinaria y no de injerencia en la función fiscal.

Ese órgano externo también debe incluir miembros de la sociedad civil informada, es decir, aquéllos ciudadanos que están relacionados con el tema de justicia, como por ejemplo, aboga-

dos en Derecho administrativo-disciplinario o penal, organizaciones de derechos humanos sobre el debido proceso, organismos no gubernamentales que se dedican al sector justicia, etc. Esto permitiría que se le dé participación ciudadana a quien sepa, pueda y quiera participar en el proceso, pero también se debe dejar claro que esa participación ciudadana es para ejercer el control social sobre las instituciones que sirven a la sociedad hondureña, y no para compartir el poder con el Estado y desnaturalizar toda idea original de auditoría social.

Asimismo, debe existir un nexo entre ese órgano de control externo y las instituciones del sector justicia, de manera que debe incluirse entre sus integrantes a representantes de los tres operadores de justicia, a fin de que las decisiones que ahí se tomen puedan surtir verdaderos efectos a lo interno de cada institución.

Hasta la fecha, la Supervisión Nacional ha tenido relación informal con algunos órganos externos de control, que si bien no han sido creados para controlar específicamente al Ministerio Público, sí ostentan un grado de autoridad en el tema. Por ejemplo, poco a poco se ha ido fortaleciendo la comunicación con el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que tiene facultad para pedir información a la Supervisión Nacional sobre denuncias que han llegado al Comisionado y que ya han sido investigadas por la Supervisión Nacional. También se han llevado a cabo algunas investigaciones con el apoyo del Tribunal Superior de Cuentas o la Comisión Nacional de Banca y Seguros, pero, en todo caso, no existe, hoy en día, un órgano de control externo que se perciba como tal a lo interno de la institución y que se asuma como el vigilante del cumplimiento de la disciplina en el Ministerio Público. Si el Fiscal General de la República no toma medidas en cuanto a casos de faltas administrativas que han quedado en la impunidad por negligencia de jefes o directores con poder disciplinario o si la Supervisión Nacional recibe denuncias contra el mismo Fiscal General de la República, no existe un órgano externo con quien contar, que pueda intervenir en este tipo de situaciones y coadyuvar con la Supervisión Nacional en beneficio de la disciplina en la institución. Este tema toma aún más relevancia, cuando recientemente se ha puesto a discusión quién debe ser el contralor de la conducta del Fiscal General de la República, por el conflicto generado, por primera vez en la historia del

Ministerio Público, con la Asociación de Fiscales que se opuso a la decisión de su máxima autoridad, de desistir de recursos en casos de corrupción, incluidos los de un ex mandatario que fue cliente del mismo Fiscal General de la República y que pertenecen al partido político de gobierno.

Hay que recordar que el Ministerio Público es un trinomio entre el gremio fiscal que aún no se acostumbra a la idea de ser supervisado democráticamente, el resto de servidores del Ministerio Público que se distribuye en una variedad de profesionales: médicos, trabajadoras sociales, sicólogos, investigadores contra el narcotráfico, etc. y los funcionarios nombrados por el poder político en el Congreso Nacional, que dirigen la institución y que no tienen un supervisor directo y sistemático de sus actuaciones (excepto la función administrativa con el Tribunal Superior de Cuentas). La perspectiva de los actores internos del Ministerio Público sobre los controles, puede ser muy distinta a los miembros de la sociedad civil, que sí ven claramente la importancia de vigilar a los servidores públicos.

“Aquí hay un dicho: “pierde una audiencia y gana otra”, es precisamente porque hay un control y se aplican las sanciones. Yo siento que no ha fallado el proceso, que el procedimiento ha sido efectivo, no he visto o no veo la necesidad de que haya una instancia de control externo.” (Urbina, 2004).

“Por supuesto que sí, por el solo hecho que la Ley del Ministerio Público dice que nosotros somos representantes de la sociedad, nos debemos al control que la sociedad ejerce sobre nosotros, recuerde además que las resoluciones que se emiten en esta instancia, pueden ser objeto de amparo.” (Romero, 2004).

“Es un entuerto que no haya una instancia de rendición de cuentas de un proceso de evaluación y control tan importante; si esto no se logra, vamos a tener lo de siempre: titulares enfrentados con la sociedad civil, imponiendo sus criterios, ocultando lo investigado y sin justicia. Yo concibo a un solo órgano externo pa-

ra todos los operadores de justicia, por que si usted ve el Ministerio Público, el Ministerio de Seguridad y el Poder Judicial, ninguno es excluyente, todos están vinculados en la aplicación de justicia, entonces, debe haber un sólo órgano para que conozca y pueda tener acceso y llevar bien fiscalizada la actuación de determinada persona que ha estado siendo imputada o de determinado funcionario que ha estado siendo señalado por cometer alguna arbitrariedad administrativa o penal.” (Oliva, 2004).

“Tienen que dar información de los resultados que han obtenido porque no olvidemos que esas instituciones no se pertenecen a sí mismas. Son instituciones que se han hecho en, por y para el pueblo y es aquél al que se le debe rendir cuentas. La única forma de dar confianza en esos órganos, es a través de la rendición de cuentas y del conocimiento de todo lo que está haciendo.” (Valladares, 2004).

7. Participación del ciudadano agraviado en el proceso

La falta de normativa jurídica de la Supervisión Nacional del Ministerio Público sigue siendo un obstáculo para la definición permanente de una postura sobre éste y otros temas; sin embargo, hasta la fecha, la Supervisión Nacional ha sabido darle alguna participación, al menos durante la investigación, a cada ciudadano que ha interpuesto una denuncia contra cualquier servidor de la institución. Si bien una política de apertura al ciudadano depende mucho del titular que esté de turno, hasta ahora, el ciudadano agraviado ha sido el beneficiario más importante de la labor de Supervisión Nacional, porque todo aquél que demuestra interés por continuar el proceso investigativo, se le informa de la resolución tomada, si así lo solicita. No obstante lo anterior, aún y cuando la Supervisión Nacional emite un informe procedente contra un servidor del Ministerio Público, la verdad es que no depende del órgano de control la sanción o la procuración de la sanción de esa conducta irregu-

lar, ya que son los jefes los que, en definitiva, toman la decisión de la procedencia o improcedencia de la sanción.

En concreto, la participación del ciudadano agraviado no consiste sólo en atenderlo bien en una oficina. Sin duda alguna, su alcance va mucho más allá de una simple deferencia de buenos modales de los contralores de la disciplina institucional hacia él o ella. Se trata de permitir la intervención de ese ciudadano como parte agraviada en el proceso disciplinario que definirá si se sanciona o no al servidor que le causó un perjuicio. Se trata de hacer que el funcionario sancionador escuche al infractor de una falta, pero también a la víctima de esa infracción y que se permita a ambos verter su opinión antes de tomar la decisión disciplinaria.

En la actualidad, el procedimiento disciplinario que sigue el Ministerio Público todavía está viciado por un sentido de confidencialidad frente al ciudadano que es perjudicado por una actuación irregular. Aún se maneja el concepto de “lavar los trapos sucios en casa”, pero nadie garantiza que así se haga. El jefe correspondiente, al recibir un informe procedente de Supervisión Nacional, inicia el procedimiento disciplinario, hace una audiencia de descargo al servidor y, con suerte, toma la decisión de sancionarlo. La opinión del ciudadano denunciante no tiene cabida formal ni expresa en el proceso. Tampoco se ha plasmado expresamente en la ley ni en reglamentos, el derecho de la víctima a ser escuchada durante el proceso de impugnación ante el Consejo de Personal o en casos de despido. Hasta la fecha, muchos operadores de justicia creen entender su posición de servidores públicos, pero a la hora de materializar ese servicio a la sociedad, dando explicaciones sobre su mala actuación, se limitan a justificar esa falta de transparencia y apertura hacia el ciudadano agraviado, con expresiones como “de todos modos puede hacer uso de los recursos legales si está inconforme con la resolución.”

8. Grado de colaboración de los servidores públicos

El grado de colaboración de los servidores del Ministerio Público con los funcionarios encargados de mantener la disciplina institucional, depende mucho, como se dijo en un principio, de factores culturales que moldean la actitud que asume cada individuo, que bien puede ser colaboradora y profesional o

defensiva y desconfiada. Sin duda alguna, la actitud que asumirán los servidores hacia los controles, se ve también afectada por el grado de respeto que sientan hacia la oficina encargada de ese control. En la medida en que la Supervisión Nacional garantice la integridad, honestidad, conocimiento e imparcialidad de los supervisores, en esa medida los servidores verán con mayor confianza el órgano de control y se someterán a sus investigaciones o evaluaciones con mayor colaboración.

En el Ministerio Público se ha ido cambiando, a paso lento pero firme, la concepción errada de que los controles son órganos coercitivos de entorpecimiento de la función fiscal. Ello ha sido posible en la medida en que el mismo órgano de control ha ido cambiando su imagen y se ha ido conformando con fiscales de carrera a nivel regional y con ciudadanos apolíticos e interesados en la institución, en la jefatura. La celeridad o lentitud con que se quiera seguir transformando esa visión errada del órgano de control, depende mucho de la persona que se ponga a cargo de la Supervisión Nacional, quien deberá diseñar políticas respetuosas de la función fiscal pero sin olvidar que todo el órgano de control se debe, primero, a los intereses de la ciudadanía.

“El simple hecho de que haya una oficina que tenga estas funciones, es un disuasivo para que las personas que laboramos en el Ministerio Público procuremos actuar dentro de nuestras atribuciones, dentro del marco de la ley. Creo que también sirve para que nos sintamos seguros de que hay alguien que va a decir que estamos actuando bien o mal y que, cuando nos señalan por algún caso de supuesto delito o abuso, hay un ente con independencia suficiente, que depende únicamente del Fiscal General, para que mediante un análisis, en un estudio de investigación y fundamentado en la legislación existente, tanto interna como exógena al Ministerio Público, dictamine si ese personal actuó dentro de ese marco...En nuestro país no estamos acostumbrados a la supervisión, a ser vigilados, a ser auditados, a pesar de que es parte del proceso administrativo, y los órganos de control existían en el pa-

sado como tales, dentro de la estructura, pero no funcionalmente, únicamente para extender finiquitos y ahora que tenemos órganos o pretendemos estructurar órganos que realmente realicen esa función, que no solamente sean decorativos o para extender finiquitos, entonces los funcionarios se sienten agraviados, invadidos en sus pequeños feudos.” (Chinchilla, 2004).

B. PODER JUDICIAL

La **Inspección General de Tribunales** (Ver Cuadro No. 4), como oficialmente fue creada, también conocida como **Inspección General de Juzgados y Tribunales**, nació el 22 de junio de 1995 para ejercer la vigilancia judicial que, de conformidad con la ley, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de que ésta última puede ejercerla directamente cuando lo estime conveniente. (Ley de la Carrera Judicial, art. 74).

Cuadro No. 4 Resumen de la Evaluación de la Inspección General de Tribunales

1.	La Inspección General de Tribunales tiene un reglamento interno , pero en ninguna norma jurídica se plasma el deber de coordinación que debe existir entre la Inspección que investiga y el órgano o funcionario que sanciona.
2.	La Inspección General de Tribunales tiene un deber positivo de exigir informes y cuentas al órgano o funcionario encargado de sancionar, y no uno negativo de esperar que los informes lleguen.
3.	Desde que se aprobó el reglamento interno de la Inspección General de Tribunales, quedó tácitamente establecida como un órgano de sugerencias, de recomendaciones no vinculantes .
4.	La Inspección General de Tribunales no fue solamente

	concebida para responder a posteriori cuando una conducta irregular se ha cometido, sino que se estipuló en su reglamento la facultad de evaluar técnicamente al personal judicial para responder, a priori, por las posibles irregularidades del sistema. Tiene potestades pre-ventivas de evaluación y correctivas de investigación.
5.	La Inspectoría General de Tribunales responde jerárquicamente, primero a la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, porque en ella se ha delegado la vigilancia judicial, entre otros.
6.	El sistema que se utiliza es aquel de empoderamiento múltiple, porque la Inspectoría General de Tribunales investiga y remite sus informes a los jefes o a la Dirección de Administración de Personal para que sancionen. Muchos actores tienen poder disciplinario.
7.	El sistema respeta, en términos generales, lo decidido anteriormente en casos iguales, en la medida en que el mismo órgano sancione (Dirección de Administración de Personal).
8.	Hay pesos y contrapesos en el sistema de empoderamiento múltiple, en la medida en que la Inspectoría General de Tribunales investiga y es otro el que sanciona (jefes o Dirección de Administración de Personal).
9.	Si la Dirección de Administración de Personal sanciona igual en casos iguales, es decir, respeta sus buenos precedentes, hay un efecto positivo en los demás servidores que saben a qué atenerse en la disciplina judicial.
10.	El sistema de empoderamiento múltiple no es el más eficiente, porque la sanción se deja en poder de jefes o de la Dirección de Administración de Personal, que tienen un sinnúmero de ocupaciones y le restan importancia a la disciplina judicial en su conjunto.
11.	La Inspectoría General de Tribunales está conformada por actores internos y externos, pero la distribución de

esos actores es contraria a lo que se acostumbra para el buen funcionamiento de un órgano de control democrático. La jefatura corresponde a una jueza de carrera (interno) y los inspectores regionales son los actores externos.
12. Los inspectores no tienen estabilidad garantizada en el puesto, a pesar de actuar con eficiencia, porque no existe una carrera a lo interno del órgano de control. En todo caso, tienen estabilidad en la carrera judicial, pero no en el mismo órgano de control como inspectores.
13. La independencia funcional está muy comprometida a la dependencia jerárquica con la Corte Suprema de Justicia. Si bien existe la obligación de remitir directamente al Ministerio Público los casos que se presuman delitos, no hay una cultura de seguimiento de los resultados de las investigaciones criminales, a pesar de ser una obligación plasmada en el reglamento interno.
14. No hay un órgano externo de seguimiento de la disciplina institucional. La propuesta de creación del Consejo Nacional de la Judicatura no lo visualiza como un órgano externo, independiente, porque lo encabezaría la misma Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.
15. El ciudadano agraviado no tiene garantizado su derecho a participar como parte en el procedimiento disciplinario contra un servidor infractor. El procedimiento sigue siendo reservado y con límites al acceso por parte de la ciudadanía.
16. La actitud de muchos servidores judiciales hacia los controles es tan negativa, que no se justifica siquiera con los defectos que actualmente presenta el sistema. La Inspectoría General de Tribunales tiene una imagen muy deteriorada.

Fuente: Elaboración propia.

1. *Fluidez jurídica en el proceso disciplinario*

La normativa jurídica que define el contexto disciplinario en que deben desenvolverse los servidores del Poder Judicial y la función de vigilancia judicial está conformada por la Ley de la Carrera Judicial (en adelante la ley de la CJ), el Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial (en adelante el reglamento de la CJ), el Código de Ética de los Funcionarios y Empleados del Poder Judicial (en adelante el código de ética del PJ) y el Reglamento de la Inspectoría General de Tribunales (en adelante el reglamento de la IGT).

Si bien es cierto que existe normativa disciplinaria que regula cómo debe ser el comportamiento de los servidores del Poder Judicial, hay varios obstáculos que limitan la fluidez jurídica que debe existir para facilitar la aplicación de esa disciplina, como por ejemplo las siguientes:

- a. Una de las principales observaciones que merecen análisis en la ley de la CJ es que deja una nebulosa en cuanto a la autoridad competente para aplicar sanciones en el Poder Judicial. Vale mencionar que, sin duda alguna, la Corte Suprema de Justicia tiene toda la potestad disciplinaria; sin embargo, lo confuso es determinar a qué órgano se la ha delegado. Si bien en la práctica se entiende que es la Dirección de Administración de Personal la que hace audiencias de descargo a los servidores, a raíz de las investigaciones elaboradas por la Inspectoría General de Tribunales, la verdad es que la ley de la CJ no le da expresamente esa función a la Dirección. Esa función sólo se ha deducido, por tradición, de la disposición que establece que la Dirección de Administración de Personal es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la ley (Ley de la CJ, art. 10), pero en la descripción de sus atribuciones ni siquiera se hace mención a sustanciar procedimientos disciplinarios. Más adelante, la ley de la CJ menciona que también los superiores jerárquicos tienen poder disciplinario en cada oficina judicial, pero única y exclusivamente para aplicar multas hasta por cinco días de salario y suspensiones sin remuneración hasta por diez días (Ley de la CJ, art. 61), lo que quiere decir que, según lo que se puede deducir, la potestad sancionadora en materia disciplinaria en el Poder

Judicial está fragmentada entre los superiores jerárquicos por ley y la Dirección de Administración de Personal por la práctica.

Algo muy peligroso que se detecta en relación a la autoridad competente para sancionar es que, a pesar de que la ley de la CJ no es clara sobre si la Dirección de Administración de Personal debe o no imponer sanciones porque no le da esa función expresa, el reglamento de esa ley, emitido internamente por la Corte Suprema de Justicia, establece, sin lugar a dudas, que debe ser esa dependencia la que tome la decisión final al momento de sancionar (Reglamento de la CJ, art. 188).

“Además, revisando el artículo 12 de la Ley de la Carrera Judicial sobre las atribuciones de la Dirección de Administración de Personal, y la Sección II, Artículos del 31 al 35 del Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial sobre la Dirección de Administración de Personal, no se advierte que se le hayan dado a esta Dirección, ni directamente ni por delegación de la Corte Suprema de Justicia, responsabilidades sancionadoras, como sí muy claramente se ha delegado el régimen de la vigilancia judicial a la Inspectoría General de Tribunales, mediante Decreto Ejecutivo.” (Villalobos, 2003, 40).

- b. En virtud de esa omisión de la ley de la CJ en cuanto a la Dirección de Administración de Personal y las sanciones disciplinarias, tampoco se plasma en la normativa un nexo necesario de coordinación entre la Inspectoría General de Tribunales, que realiza investigaciones administrativas, con la autoridad competente para sancionar. No existe ningún artículo que le permita a la Inspectoría General de Tribunales intervenir como parte acusadora en el proceso disciplinario que inicia la Dirección de Administración de Personal o un superior jerárquico contra un servidor de la institución. La misma ley de la CJ y su

reglamento están estructuradas de tal manera, que el régimen disciplinario es discutido en un capítulo y la vigilancia judicial en otro totalmente diferente y sin conexión alguna.

Sin embargo, si bien en la ley no se ha fijado ese nexo de cooperación, la Inspectoría General de Tribunales sí está obligada, en base a su reglamento interno, a darle seguimiento a todos los casos disciplinarios, e incluso penales, que plantee ante la autoridad competente (Reglamento de la IGT, art. 19), por lo que es obligación del órgano de control interno exigir cuentas a las autoridades competentes para sancionar dentro del Poder Judicial y al Ministerio Público cuando ha llegado a su poder un caso de supuesto delito de un servidor judicial. La Inspectoría General de Tribunales tiene un deber positivo de exigir informes y no uno negativo de esperar que los informes lleguen.

“Si a nosotros nos mandaran mensualmente las que fueron procedentes, las demandas, las cancelaciones, multas, suspensiones, nosotros podríamos ir valorando nuestro trabajo, pero ahora no lo estamos teniendo al cien sino que parcialmente. Sí hemos hablado y estamos en eso, en que sí se nos va a mandar para que nosotros en el expediente le pongamos una hoja. Cuando nos pidan queremos ver a Marco Tulio Abadie, cómo ha sido su actuación tal vez en un asunto, eso incluso serviría para un banco de datos para futuras contrataciones o ascensos, la idea es esa, hacer ese banco, pero ahora estamos en pañales, estamos viendo de qué manera se completa más el trabajo.” (Abadie, 2004).

“Entre ellas (Inspectoría y Dirección de Administración de Personal M.A.M) no existe coordinación ni criterios unifor-

mes sobre el proceso de vigilancia. La Inspectoría no es tomada en cuenta en la audiencia de descargo que se le da al afectado para que se defienda de los hechos que presenta la Inspectoría...De sus resoluciones finales, la Dirección de Administración de Personal no notifica a la Inspectoría...Esta manera fragmentada y descoordinada de llevar a cabo el procedimiento de inspección de tribunales ha producido, además, un antagonismo peligroso entre la Inspectoría y la Dirección de Administración de Personal, en donde los que realizan las inspecciones son considerados por funcionarios y empleados judiciales como los malos y los segundos como los salvadores de los "daños" que le quieren causar los primeros." (Villalobos, 2003, 37).

- c. En el Poder Judicial se da la misma situación que en el Ministerio Público. Se le da a los Departamentos de Recursos Humanos o de Administración de Personal, facultades disciplinarias que no son inherentes a su quehacer cotidiano. Estos órganos son normalmente concebidos en otros países como ejecutores de las acciones de personal, como los encargados de velar por contrataciones, ascensos, traslados, vacaciones, pagos por planillas, etc., y en lo que respecta a las sanciones de los servidores, son comúnmente los encargados de registrar las sanciones impuestas pero no de imponerlas (La Dirección de Administración de Personal está obligada a llevar un registro de las sanciones impuestas). Si bien ya se ha explicado que la misma ley de la CJ no establece expresamente que será la Dirección de Administración de Personal la que impondrá las sanciones, en la práctica esto así sucede, al punto de que si un servidor impugna una sanción ante el Consejo de la Carrera Judicial, la Dirección es la que debe presentarse a una audiencia de trámite para presentar pruebas (Ley de la CJ, art. 67). Es el órgano de control interno, en este caso la Ins-

pectoría General de Tribunales, la que realiza las investigaciones y, por tanto, debe ser la única llamada a promover acciones disciplinarias contra servidores en el Poder Judicial, precisamente porque se asume que conoce la materia y los casos que ha investigado. La disciplina institucional es un tema tan importante para la transparencia y la buena administración de justicia, que no puede ser subsumida como una parte más de la administración de personal o entendida como un capítulo más de la ley de la CJ, cuando en sistemas más avanzados se habla incluso de leyes especiales que traten exclusivamente el tema de la disciplina de todos los servidores públicos (Código Disciplinario Único, Co.).

“Recientemente estuve en una reunión donde un abogado colombiano nos presentó un reglamento único de sanciones para todos los funcionarios de todos los poderes del Estado de Colombia. Este encuentro fue promovido por la Procuraduría General de la República, de tal manera que según ese esquema, ya no existen reglamentos chiquitos en las diferentes instituciones; es un reglamento único de sanciones y quienes lo promulgaron y están interesados en que se cumpla, es la Procuraduría.” (Álvarez, 2004).

- d. Otra observación importante sobre la fluidez jurídica que debe existir para el buen funcionamiento de los órganos de control, es el hecho que desde que se aprobó el reglamento de la IGT, quedó tácitamente establecido como un órgano de sugerencias, de recomendaciones no vinculantes, situación que debilita sobremanera el accionar de esa dependencia. De entrada se creó un órgano de control frágil, legalmente incapaz de promover acciones disciplinarias, compuesto por investigadores que no tienen oportunidad de defender su caso, porque si bien sus informes harán prueba (Reglamento de la IGT, art. 13), no pueden participar en las audiencias de descargo de la Direc-

ción de Administración de Personal. No existe ningún precepto legal que establezca, como obligación, la intervención de la Inspectoría General de Tribunales en el procedimiento disciplinario contra un servidor que ha sido investigado por ella misma.

- e. Un aspecto relativamente positivo que se observa en la normativa jurídica es que la Inspectoría General de Tribunales, bajo el concepto amplio de vigilancia judicial, detallado en el reglamento de la IGT, tiene garantizada jurídicamente la potestad de evaluación del desempeño de los servidores judiciales mediante visitas periódicas. Legalmente hablando, el órgano de control no fue solamente concebido para responder a posteriori cuando una conducta irregular se ha producido, sino que se estipuló en su reglamento la facultad de evaluar técnicamente al personal judicial para responder, a priori, por las posibles irregularidades del sistema. Esto constituye una fuerte ventaja, aún cuando se concibió como un órgano de control no vinculante, porque, en materia de evaluación, todos los hallazgos que la Inspectoría General de Tribunales pudiera encontrar en las evaluaciones, podrían servir para la toma de decisiones acertadas, tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Dirección de Administración de Personal. Lamentablemente esta facultad de evaluación no ha sido explotada sistemáticamente en la práctica, como un proceso permanente de evaluación del desempeño técnico de los jueces que refleje, mediante fórmulas estudiadas, la eficiencia o ineficiencia de cada uno de ellos o la definición exacta de la mora judicial, tal como se ha hecho en países como República Dominicana, donde los jueces reciben una calificación individual a raíz de los procesos continuos de evaluación.

Sobre este tema, es importante destacar que en el Poder Judicial, tal como está la ley redactada, se puede prestar a una mala interpretación de evaluación de servicios como se da en el Ministerio Público. La ley de la CJ le da a la Dirección de Administración de Personal la facultad de establecer un sistema para la evaluación de los servicios del personal (Ley de la CJ, art.

12 f) y, asimismo, el reglamento de la IGT le da a la Inspectoría General de Tribunales la potestad de realizar visitas periódicas, también con fines de evaluación. No es lo mismo la evaluación de servicios que administran los órganos de recursos humanos y que ejecutan los superiores jerárquicos en una institución como el Poder Judicial o el Ministerio Público, que debe ser esencialmente administrativa, como la verificación de entradas, salidas, conducta con el personal de trabajo, vestimenta, etc., que la evaluación técnica del desempeño de cada profesional en su trabajo y que debe corresponder al órgano de control interno, ya sea Inspectoría General de Tribunales o Supervisión Nacional respectivamente. Esa potestad evaluadora que tiene la Inspectoría General de Tribunales debe ser revisada a fin de restarle todo aquello administrativo que debe corresponder a la Dirección de Administración de Personal y dejarla únicamente con evaluaciones técnicas de cumplimiento de los deberes, tal como la verificación del cumplimiento de plazos y términos judiciales, de las normas éticas establecidas en la sustanciación de los procesos, etc., actividades que difícilmente podrían ser corroboradas por personal que se dedica a administrar los recursos humanos.

- f. Tampoco existe en el Poder Judicial, así como no existe en el Ministerio Público, un órgano encargado de sancionar faltas al Código de Ética, situación que deja prácticamente como normativa estéril la definición de conductas que riñen con la ética requerida para ser un servidor en el Poder Judicial. La ley de la CJ no menciona ningún artículo que enlace expresa y claramente la normativa ética con las sanciones dispuestas en esa ley.

2. Dependencia jerárquica

Según el reglamento de la IGT, el órgano de control interno, es decir, la Inspectoría General de Tribunales, fue creada por la Corte Suprema de Justicia para ejercer la vigilancia judicial que por ley le corresponde a la Corte, por consiguiente, se asume, aunque no lo dice expresamente el reglamento, que ese órgano de control interno depende del pleno de la Corte.

Ahora bien, en la práctica, se sabe que los magistrados le han delegado a la Presidencia de la Corte la función de vigilancia judicial, entre otras, y por consiguiente, jerárquicamente hablando, la Inspectoría General de Tribunales responde primero al Presidenta de la Corte Suprema de Justicia.

“En cuanto a la selección, nombramiento, traslado y destitución de Jueces y demás funcionarios del Poder Judicial, la misión ha tomado conocimiento de que la Corte Suprema ha delegado en su Presidenta las facultades para cumplir estas funciones. Varios de los juristas entrevistados opinaron que este tipo de competencias no es delegable. Pero aún cuando tal delegación pudiese considerarse legalmente regular, es opinión de la misión que ella resulta francamente inconveniente, sobre todo si se tiene en cuenta que es imprescindible restablecer la confianza de los justiciables en la Administración de Justicia. Dicha confianza sólo se logrará con mecanismos transparentes, que en las hipótesis citadas implican que no sea una sola persona quien valore el proceder y conducta de Jueces y funcionarios, así como las capacidades y méritos de quienes habrán de ser seleccionados para los cargos vacantes. Estas funciones deberían ser asumidas por la Corte en pleno, órgano al que la Constitución encomienda tales atribuciones.”
(Comisión Internacional de Juristas, 2004, 24).

Por la estructura organizacional del Poder Judicial, al parecer no han experimentado conflictos con el resto del personal, en relación al “estatus jerárquico” que ostenta la Inspectoría General de Tribunales; sin embargo, la gran limitación que presenta esta línea jerárquica es que precisamente por actuar por delegación de la Corte Suprema de Justicia, cualquier denuncia que llega de algún magistrado de esa Corte, no es conocida por la Inspectoría General de Tribunales ni tampoco remitida a un órgano externo de control que se encargue de conocer este tipo de casos.

“Otra limitante es que, a diferencia de Guatemala, donde el órgano de inspección abarca incluso a los señores Magistrados de la Corte Suprema, nosotros conocemos de todas las faltas de diversos funcionarios y empleados, con excepción de los Magistrados y de aquellas personas que están bajo el régimen especial de médicos --que se rigen por los estatutos--, psicólogos y otro tipo de funcionarios de esa categoría.” (Suazo, Zunilda, 2004).

“En el caso de Inspectoría General de Tribunales, como ex titular del cargo, puedo señalarle con propiedad que de conformidad con el reglamento que regula esta dependencia, la Corte Suprema de Justicia delega en la Inspectoría General, la supervisión de los tribunales inferiores y dependencias administrativas del Poder Judicial, pero no autoriza al Inspector General de Tribunales para que investigue las actuaciones de la propia Corte Suprema de Justicia. En la Inspectoría se reciben denuncias del público y del interior del mismo Órgano Jurisdiccional y las investiga, supervisa la conducta del personal, celebra audiencias e informa al Tribunal Supremo sobre lo que hacen los órganos inferiores del Poder Judicial. Mi experiencia particular fue que, siendo Inspector General, me llegaban denuncias contra Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y ante esa situación, no prevista en el reglamento, consideré que debía darle vigencia al derecho de petición y pronta respuesta que establece la Constitución de la República, porque reglamentariamente nuestra respuesta sería: “No estoy facultado para investigar actuaciones de los miembros del Tribunal Supremo de la Nación”. Sin embargo, yo opté por otra respuesta: “vamos a investigar su denuncia”. Constaté que había retardo en la administración e impartimiento de justicia y practiqué investigaciones e informé al Presidente de la Corte Suprema

de Justicia y después pensé que me vendrían denuncias contra el Presidente de la Corte Suprema y ¿Qué voy a hacer?, ¿A quién le voy a informar?, ¿Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia? Esto me colocaba en una situación muy difícil de manejar y opté por renunciar al cargo. Hablé con el Presidente y le dije: “Señor Presidente, le agradezco su confianza, pero necesito que nos pongamos de acuerdo para que acepte mi retiro del cargo”. (Medina, 2004).

En relación al Consejo de la Carrera Judicial que es un órgano de control **intermedio** porque, si bien no sanciona directamente, resuelve los recursos interpuestos contra cualquier sanción impuesta, este órgano depende directamente también de la Corte Suprema de Justicia y está conformado incluso por dos magistrados de esa Corte, entre otros (Ley de la CJ, art. 7-8).

“A mí me parece que debe haber una composición tal, que el Consejo de la Carrera Judicial no sólo debe estar integrado por los miembros propios del Poder Judicial, sino que debe tener alguna representación de otros entes del Estado que tengan que ver con la aplicación de la justicia, como en su relación con los demás sectores de la sociedad, por ejemplo: el Ministerio Público, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, ellos debieran participar e inclusive tener representación de los sectores de la sociedad civil.” (Díaz, 2004).

3. Potestades

En relación a las potestades preventiva y correctiva que puede tener un órgano de control, la Inspectoría General de Tribunales cuenta con ambas, a raíz de su reglamento interno que le da esas facultades. La preventiva la realiza a través de visitas periódicas a las oficinas para evaluar una serie de actividades descritas en el reglamento y la correctiva es únicamente en relación a la investigación de conductas irregulares porque en cuanto a la sanción, es la Dirección de Administración de Personal o los superiores jerárquicos los encargados de sancionar en casos determinados.

En cuanto a la potestad preventiva se refiere, las visitas son clasificadas en generales, que comúnmente son evaluadoras, y especiales que funcionan para la investigación de casos en particular. Las visitas generales tienen por finalidad:

- a. Establecer la asistencia de los funcionarios y empleados al respectivo despacho, su presentación personal, comportamiento y rendimiento profesional.
- b. Comprobar el orden, actualidad, exactitud y presentación de los libros y expedientes que se tramiten.
- c. Verificar el cumplimiento de los términos y plazos judiciales.
- d. El manejo de los títulos de depósito judiciales y la existencia de los efectos que permanezcan a cada asunto.
- e. Observar la instalación del Despacho y sus condiciones de trabajo.

Si bien estas finalidades son importantes en cada visita, la verdad es que el alcance de la potestad preventiva de un órgano de control, va mucho más allá de los controles administrativos que se le han encomendado, en su mayoría, a la Inspectoría General de Tribunales. Haciendo un recuento de los factores que se deben considerar en los órganos de control, el primero de ellos, que es la ineficiencia, está lejos de ser considerado dentro de las actividades prioritarias de la Inspectoría General de Tribunales. Un claro ejemplo se observa cuando el Poder Judicial tiene que recurrir a consultores externos (circunstancia que no es negativa *per se*) para que evalúen el desempeño de los jueces. Ese tipo de evaluaciones externas son positivas desde el punto de vista de la auditoría social; sin embargo, es de vital importancia que el Poder Judicial cuente con su propio órgano de control interno, que diseñe y aplique sistemas nacionales de evaluación judicial, por categorías, por materias, por jerarquías, etc., que pongan de manifiesto la verdadera mora judicial y la eficiencia o ineficiencia de cada uno de los jueces. Esa mora judicial no debe entenderse sino como la “deuda” del Poder Judicial con la sociedad hondureña en la evacuación de la justicia.

“La verdad es que el desempeño, estos dos años que hemos estado, no hemos tenido evaluación directa del órgano controlador, en este

caso la Inspectoría, la verdad es que como son pocos, tienen poco personal, entonces ellos actúan nada más por denuncias y muchas veces de oficio, pero de manera selectiva, es decir, como no tienen suficiente personal ni recursos, entonces ellos- me imagino yo- actúan de manera selectiva, lo cual quiere decir que necesitarán tiempo para realizar una labor preventiva que yo creo debería hacerse y sería bastante útil y necesaria.” (Burgos, 2004).

No es extraño que ante las limitaciones de prevención y evaluación técnica del desempeño del personal que demuestra la Inspectoría General de Tribunales, su imagen ante los demás servidores del Poder Judicial esté considerablemente deteriorada y que se haya mal interpretado como un órgano coercitivo, castigador y sin objetividad. El objetivo primordial de ese órgano de control interno debe ir encaminado a la prevención, mediante la evaluación profesional de los jueces, a fin de identificar, a través de procesos estandarizados, los recursos humanos efectivos del Poder Judicial y descartar, a tiempo, todo aquello que obstaculiza la correcta administración de justicia. Asimismo, ante la recepción continua de denuncias contra servidores del Poder Judicial, la Inspectoría General de Tribunales no puede obviar su papel beligerante en la investigación de las faltas, pero debe ampliar su intervención a la exigencia de cuentas a los actores encargados de sancionar y que no sancionan.

“Como conclusión general de la investigación –que siguió un método participativo con consultas y sesiones de trabajo con autoridades del Sector de todos los niveles-, quedó evidenciada la ineficacia e improductividad de la actual Inspectoría de Tribunales para alcanzar y asegurar los objetivos de la vigilancia judicial, y para incorporar, con su actual organización, criterios de previsión, prevención y auditoría social como lo ha decidido recientemente el nuevo Gobierno Judicial. También quedó en evidencia como una amenaza galopante a la tarea de la Inspectoría General y con ello a la

función de vigilancia judicial, la pésima imagen y el poco o ningún respeto que sienten los funcionarios y empleados judiciales en términos generales, por el trabajo, por los resultados de la gestión de la Inspectoría y por el personal que en ella trabaja.” (Villalobos, 2003, 5).

La Inspectoría General de Tribunales tiene una gran ventaja sobre los otros órganos de control en los dos operadores de justicia restantes, y es que tiene garantizadas por ley ambas potestades, tanto la preventiva de inspección y evaluación, como la correctiva de investigación, lo que significa que no necesita abrirse espacios cerrados en ese área. Esta dependencia debe entonces asumir como suyas esas amplias potestades, aplicarlas creativamente y de manera proactiva, es decir, sin esperar que otras autoridades se las soliciten, y hacer uso de la información obtenida para establecer un contacto directo con la sociedad hondureña. Si bien la Inspectoría General de Tribunales tiene ambas potestades, debe asumir entonces el verdadero rol de auditor para la ciudadanía y no para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

4. Procedimientos

Tal como se ha explicado anteriormente, la Inspectoría General de Tribunales investiga pero no sanciona y, considerando que quien sanciona es la Dirección de Administración de Personal o los superiores jerárquicos para faltas leves, el sistema que sigue el Poder Judicial es aquél de empoderamiento múltiple, al igual que el Ministerio Público.

Una vez que la Inspectoría General de Tribunales investiga una irregularidad y concluye que ha habido una falta administrativa (si hubieren indicios de delitos es otro trámite y va al Ministerio Público), remite los resultados de sus investigaciones mediante un informe a la autoridad competente para sancionar según la falta cometida. Sea el superior jerárquico o la Dirección de Administración de Personal la encargada de sancionar, se inicia el procedimiento disciplinario y se evacúa una audiencia de descargo al supuesto infractor para escucharlo antes de decidir si procede la sanción. La Inspectoría General de Tribunales, así como la Supervisión Nacional en el Ministe-

rio Público, no tienen ninguna participación en la sustanciación del procedimiento disciplinario, a pesar de haber sido el órgano que llevó a cabo la investigación.

Tomando en cuenta los termómetros que indicarán la eficiencia o ineficiencia del procedimiento de empoderamiento múltiple en el Poder Judicial, se puede observar lo siguiente:

- a. **Precedente o *stare decisis*:** A pesar de que el poder disciplinario de la Dirección de Administración de Personal es confuso porque no está claramente expreso en la ley de la CJ, la verdad es que el hecho de que ese órgano sancione y que los jefes se limiten a las faltas leves, contribuye, de manera positiva, al precedente o *stare decisis*.

Si este elemento busca ecuanimidad continua en el sistema de imposición de sanciones, es decir, que a cada falta igual le corresponda una sanción igual, no cabe duda que en la medida en que se concentra el poder disciplinario en un mismo órgano, en esa medida resulta más fácil observar los precedentes. Ningún jefe se siente obligado por las decisiones que ha tomado otro jefe sobre la disciplina institucional, por lo que en la medida en que se limite el poder disciplinario de esos jefes sólo a las faltas leves, en esa medida se reduce la dispersión del sistema y se facilita el respeto por las decisiones previas en casos iguales. Resulta más fácil que la Dirección de Administración de Personal respete sus propias decisiones previas en casos iguales, que los jefes sigan las decisiones previas de otros jefes, también en casos iguales.

- b. **Pesos y contrapesos:** Este elemento resulta positivo en el Poder Judicial porque se mantienen separadas las funciones de investigación y sanción. La Inspectoría General de Tribunales investiga conductas irregulares y la Dirección de Administración de Personal o los jefes, sancionan. La separación de estas dos funciones es efectiva para evitar la contaminación del sancionador, pero por esa razón también es importante que se legalice la obligación que debe tener la Inspectoría General de Tribunales para participar en todo

proceso disciplinario contra un servidor del Poder Judicial que ella misma haya investigado. Esa participación debe formalizarse por dos razones: a) Para tener espacio a fin de defender y explicar las pruebas obtenidas contra el servidor y b) Para garantizar la legalidad del procedimiento, vigilando que se respeten siempre los derechos del supuesto infractor.

- c. Efecto positivo de la sanción:** Este factor depende mucho del respeto a los precedentes, dado que en la medida en que los casos iguales se sancionan igual, en esa medida los demás servidores que observan la imposición de sanciones a un infractor, aprenden a qué atenerse en la disciplina institucional.

Si en el Poder Judicial, la Dirección de Administración de Personal tiene mayor beligerancia en la sustanciación de procesos disciplinarios, más que los distintos jefes de la institución por faltas leves, el efecto que estén produciendo las decisiones de esa dirección pueden causar un impacto positivo en los demás servidores, desmotivándolos a cometer faltas. Sin embargo, hay algo muy importante de considerar, y es el hecho que la desmotivación de incurrir en faltas depende mucho del respeto que tiene la Dirección de Administración de Personal de sus mismos **buenos** precedentes. De nada sirve que el órgano sancionador respete sus malas decisiones previas porque entonces estaría más bien fomentando un ambiente de impunidad y el efecto sería negativo. Si la Dirección de Administración de Personal acostumbra sancionar igual en cada caso igual, estamos frente a un efecto positivo de la sanción, sobre los demás servidores.

- d. Eficiencia en el procedimiento:** Este factor se ve muy afectado siempre que se delega la facultad de sancionar a funcionarios o dependencias que tienen otras múltiples ocupaciones. En el caso del Poder Judicial, la Dirección de Administración de Personal tiene un sinnúmero de actividades importantes que, a nuestro juicio, no deben mezclarse con la función disciplinaria. Ese órgano debe registrar las sanciones impuestas pero no imponerlas, porque ello implica respetar pla-

zos y procedimientos sensibles de recursos, juzgar la conducta de un servidor, surtir efectos sobre los demás servidores, sobre la disciplina institucional y sobre la confianza o desconfianza de la ciudadanía en la transparencia del Poder Judicial. Tal como está estructurado, el sistema disciplinario no es lo más eficiente que puede ser en esta institución, porque no cuenta con un órgano exclusivamente sancionador que se dedique a aplicar, desarrollar, proteger y respetar la disciplina institucional.

En conclusión, tomando en cuenta los factores indicadores de la eficiencia o ineficiencia del sistema de empoderamiento múltiple en el Poder Judicial, se concluye que debe reestructurarse esa noción errada de que la Inspectoría General de Tribunales sólo debe hacer recomendaciones y debe permitírsele la participación en cualquier procedimiento disciplinario iniciado contra cualquier servidor de la institución que ella haya investigado. Esto más, la Inspectoría General de Tribunales debe ser la que fomente y sostenga la “acusación disciplinaria” ante el órgano sancionador, siguiendo el mismo espíritu del nuevo proceso penal. Asimismo, debe modificarse el sistema de manera que el órgano sancionador sea uno sólo, responsable de sustanciar los procesos disciplinarios, escuchando a ambas partes y resolviendo de conformidad con los pilares de la transparencia y la disciplina en el Poder Judicial.

Haciendo alusión a las múltiples quejas de los mismos inspectores, en relación a que muchos casos se investigan, se concluyen con lugar, pero no los sancionan, es urgente que el Poder Judicial revise la delegación del poder disciplinario, para quitársela al órgano exclusivamente administrador del personal y dársela a un órgano conectado, en su totalidad, con la responsabilidad de sancionar cuando se ha cometido una falta.

“Al estar la Inspectoría limitada únicamente a realizar investigaciones y giras de trabajo y a presentar informes pero sin capacidad de decisión alguna sobre los resultados de estos informes cuando se han detectado conductas que ameritarían una sanción disciplinaria, su trabajo se vuelve improductivo e ineficaz para

los objetivos de la vigilancia, y en no pocos casos la decisión final que se llega a tomar deslegitima y disminuye el trabajo de la Inspectoría, lo que la hace perder autoridad e imagen ante el personal judicial.” (Villalobos, 2003, 19).

5. Composición, estabilidad e independencia funcional

En la actualidad, la Inspectoría General de Tribunales está conformada por actores internos y externos que, como se explicó anteriormente, es un buen paso para garantizar un órgano de control democrático. Sin embargo, es importante garantizar que los actores internos, es decir jueces que pasan a formar parte de la Inspectoría General de Tribunales, así como los actores externos, es decir profesionales del Derecho que no son jueces ni defensores públicos pero entran a formar parte del órgano de control, sean electos por capacidad demostrada en el área de control específica, además de los conocimientos que lógicamente deben tener sobre el Derecho.

Si bien la Inspectoría General de Tribunales cuenta con jueces y licenciados en Derecho de afuera, ninguno de sus integrantes ha sido evaluado, antes de ingresar al órgano de control interno, sobre el régimen disciplinario y las normas éticas del Poder Judicial. Esto es un aspecto negativo que refleja la descoordinación que existe entre la vigilancia y disciplina institucional y la contratación de los actores idóneos para ejercerla.

“La conclusión de que el principal obstáculo que se presenta para el desarrollo de las funciones de la Inspectoría ha sido el bajo perfil y la falta de calificación profesional de la mayoría del recurso humano, se expresó también en el Informe de Labores de la Inspectoría del año 2002. Como dato significativo es necesario reiterar que a la fecha de este informe el setenta y dos por ciento del personal profesional que ahí labora no fue evaluado ni capacitado para ejercer el cargo de Inspector, y el cincuenta y siete por ciento fue contratado sin haber sido evaluados en forma alguna... Se les considera, peyorativamente, como “policías

de series de televisión” de bajo nivel.” (Villalobos, 2003, 41-42).

“Los méritos de los funcionarios deben de ser los únicos criterios que deberían tomarse en cuenta para seleccionar estos inspectores o supervisores de estos organismos de control.” (Burgos, 2004).

También sobre la composición de ese órgano de control, es interesante destacar que la jefatura está compuesta por una jueza de carrera y son los inspectores regionales los actores externos. Este sistema, a diferencia de lo que tradicionalmente se acostumbra (externo en la jefatura e interno en las regionales), sumado a la falta de capacidad profesional de los inspectores contratados de afuera y la ausencia de educación permanente sobre controles, puede facilitar un proteccionismo peligroso de los mismos actores del gremio judicial, porque la jefatura sale de ese gremio y es la que toma la decisión final dentro del órgano de control interno.

“Aquí jueces solamente han sido Avilés, la abogada que fue Magistrada y su servidor, los demás han sido algunos litigantes, otros que han venido de otras oficinas o simplemente han entrado aquí. Nosotros estábamos viendo que el Inspector debería ser una persona de más años, con más vivencia en la profesión, haber sido juez o Magistrado de Corte de Apelaciones. Yo vine antes que la Abogada acá, a mí me pasaron de un Juzgado y cuando vino la abogada me alegré porque ella había sido Magistrado, Juez por dos ocasiones en lo Penal y había sido Magistrado de Apelaciones de Comayagua. Para poder entender, el juez tiene cantidad de trabajo, tiene presiones de las partes, tiene presiones de periodistas, cuando es el Departamento, los jueces miran de todo. Yo soy de los jueces que conocemos de todo y no sabemos de nada, ya que un día estamos poniendo una sentencia laboral y al siguiente día estamos leyendo una penal, después estamos viendo una de niños, es un lío pero en

realidad se forma un criterio uno, comprende más al pueblo.” (Abadie, 2004).

Esta seria deficiencia en la composición de la Inspectoría General de Tribunales contribuye al deterioro creciente de su imagen y a la desconfianza, no sólo de los servidores del Poder Judicial sino también de la ciudadanía, sobre la capacidad para resolver en consonancia con los intereses generales de la disciplina institucional.

Al igual que en el Ministerio Público, los inspectores no tienen estabilidad garantizada en el puesto. Para evitar confusiones innecesarias, vale aclarar que todo inspector forma parte de la carrera judicial, situación que teóricamente le da estabilidad como a cualquier otro servidor de la institución, pero esa estabilidad es dentro del Poder Judicial y no dentro del órgano de control interno específicamente. En otras palabras, un inspector no tiene ninguna garantía de que conservará su puesto de inspector cuando, mediante su función contralora, evidencie irregularidades que afectan altos intereses en la institución. Puede tener estabilidad en el sentido de que no será excluido del sistema de carrera judicial pero puede ser trasladado a otro puesto sin mayor justificación.

No existe, en ninguno de los operadores de justicia, una carrera de ascensos dentro del órgano de control interno, que permita ejercer la función contralora indefinidamente mientras se cumplan a cabalidad los deberes. Todos los actores contralores de los operadores de justicia pueden ser fácilmente trasladados a otros puestos, cuando el ejercicio de su función pone en peligro el status quo de los infractores. Su estabilidad en el órgano de control depende, exclusivamente, de la voluntad del titular de la institución que esté de turno.

En cuanto a la independencia que deben tener los inspectores, uno de los factores para medirla es precisamente la relación autónoma que puedan tener con la fiscalía correspondiente, cuando hay indicios de la comisión de un delito por parte de un servidor del Poder Judicial. En ese sentido, la Inspectoría General de Tribunales tiene la ventaja de que su reglamento interno establece expresamente que, de aparecer cargos que configuren supuestos delitos, el Inspector General los trasladará al Ministerio Público (Reglamento de la IGT, art. 15).

Hasta la fecha, no se han observado obstáculos de la Inspección General de Tribunales al trasladar todo aquello que considere prudente al Ministerio Público para su respectiva investigación; sin embargo, se maneja la costumbre de que una vez enviado al Ministerio Público, no se le da seguimiento a los resultados para tomar medidas más drásticas a nivel administrativo. Tampoco el reglamento de la Inspección General de Tribunales detalla el nivel de coordinación que debe existir con el Ministerio Público durante la investigación de delitos complejos cometidos por funcionarios del Poder Judicial.

“La ley dice que todo el que se da cuenta de un delito tiene que reportarlo a la autoridad competente, entonces, nosotros nos damos cuenta del delito, lo mandamos a la Fiscalía que es la encargada de hacer este tipo de investigaciones, si ellos investigan bueno y si no investigan, el problema es de ellos, nosotros cumplimos con nuestra obligación.” (Abadie, 2004).

Por tratarse de un órgano de control que está bastante arraigado en la estructura organizacional del Poder Judicial, que ha ejercido la vigilancia judicial a ciegas, sin orientación ni capacitación al respecto y que no existe un órgano externo que vigile la actuación de los inspectores ni que los apoye en casos de alta trascendencia, la Inspección General de Tribunales se ha asumido erróneamente como colaborador, auxiliar, ejecutivo de la vigilancia judicial del pleno de la Corte Suprema de Justicia y no como órgano adjunto al Poder Judicial pero con independencia para ejercer una real auditoría social en beneficio de la sociedad hondureña.

6. Interrelación con órganos de control externo

Si bien hasta ahora se ha hecho un análisis de la situación actual del órgano de control interno, reflejando los aspectos positivos y negativos que tiene en el Poder Judicial, uno de los elementos que urge poner en práctica, no sólo para la Inspección General de Tribunales, sino también para todos los demás entes de control, es la creación de un órgano de control externo de los tres operadores de justicia que vele por el buen funcionamiento y aplicación de la disciplina en cada institución,

estudie las nuevas políticas que se pueden aplicar, analice las leyes que entran en conflicto con las políticas puestas en práctica y sirva de apoyo para el órgano de control interno, en caso de recibir denuncias contra los titulares de las instituciones. No se busca la creación de un órgano con injerencia política partidaria en la administración de justicia, ni mucho menos un órgano que sustituya el poder disciplinario que cada institución tiene en su interior, sino que sería simplemente una entidad de sociedad civil y Estado, que garantice que lo que se tiene que corregir dentro de casa, en efecto se corrija.

Muchos de los servidores en el Poder Judicial parecen concordar con la idea de crear un ente externo de sociedad civil que mantenga vigilancia sobre el quehacer de los tres operadores de justicia, pero esa vigilancia no se asume si no es conformada por personas informadas y relacionadas, académica o profesionalmente, con ese sector justicia.

“Yo considero que sería recomendable, hasta cierto punto, que estos órganos de control interno pudieran ser controlados, a su vez, por personas fuera del Poder Judicial, interesados en la buena y sana justicia, de tal manera que puedan ser transparentes esos controles y que la sociedad estuviera regular en su funcionamiento, garantizando así un efectivo ejercicio de ese control.” (Burgos, 2004).

Es interesante ver como la Inspectoría General de Tribunales, al igual que los otros órganos de control, poco a poco van asumiendo el control externo que puede ejercer el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, por ejemplo, reconociendo la autoridad que tienen para exigir cuentas a los mismos órganos de control. Sin embargo, eliminar el concepto erróneo de que lo sucio sólo se lava en casa, tan arraigado y asumido por tradición, no es una tarea fácil. El mismo Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ha tenido que enfrentarse a situaciones incómodas de proteccionismo infundado de información por parte de algunos contralores de los operadores de justicia.

El espíritu o el significado de la famosa frase de que “hay que proteger las investigaciones”, se ha mal interpretado tanto,

logrando únicamente ocultar lo que públicamente debe revelarse. El secreto de las investigaciones, que es un tema de relevancia porque abarca incluso las investigaciones contra servidores públicos que se sospecha han actuado de forma irregular, no debe interpretarse como una prohibición absoluta que afecte el sentido mismo de un control democrático. Cuando los legisladores pensaron en incluir artículos sobre este tema, pretendieron evitar que los excesos de información pusieran en peligro el resultado de las investigaciones que se estuvieran llevando a cabo, como por ejemplo, hablar de las intenciones de pedir órdenes de captura cuando todavía no se han emitido o avisar que acudirán al día siguiente a realizar alguna auditoría. Sin embargo, este tipo de premisas no fueron creadas para “proteger la imagen” de funcionarios con poder dentro de los operadores de justicia, cuando están siendo investigados por alguna irregularidad cometida. Mucho menos se protege la imagen de la institución al ocultar una irregularidad cometida por altos funcionarios, bajo la creencia de que lo sucio sólo se lava en casa. Esa noción errada de la protección de las investigaciones no es más que la consecuencia del arraigo de los órganos de control interno con los titulares de la institución o con los altos funcionarios que tienen cerca y el distanciamiento de la noción de ser contralores por y para la sociedad hondureña. Es por esta razón, que la vigilancia de un órgano externo se vuelve mucho más predominante en la medida en que sea una vigilancia activa sobre el mismo órgano de control interno, a fin de mantenerlo separado de los intereses personales de los funcionarios de turno.

En la actualidad, se está promoviendo un proyecto de reforma para crear un Consejo Nacional de la Judicatura, conformado por actores internos y externos, presidido por la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia (lo más cercano a un órgano externo de control), al cual quedaría adscrita la Inspectoría General de Tribunales y manejaría la carrera judicial; sin embargo, de aprobarse tal como se pretende, se augura desde ahora una reestructuración deficiente del órgano de control interno porque continuaría siendo solamente un proveedor de informes de investigación, en lugar de darle la responsabilidad de ejercer, defender y sostener acciones disciplinarias ante el Consejo Nacional de la Judicatura. Se sigue contemplando a la Inspectoría General de Tribunales únicamente como un órgano de sugerencias y recomendaciones.

“Está en fase de creación el Consejo Nacional de la Judicatura, en el que la Carrera Judicial va a ser manejada por este Consejo y la Inspección va a ser un órgano adscrito a dicho Consejo, no será dependiente sino adscrito, es decir, siempre va a actuar con independencia... Eso es lo que se pretende crear, una Inspección que realiza la investigación, al final de cuyo proceso se determina si se dio o no la falta, luego remite el informe al Consejo Nacional de la Judicatura, que es el que va a determinar la sanción.” (Suazo, Zunilda, 2004).

7. Participación del ciudadano agraviado en el proceso

La postura que se ha identificado en el sistema disciplinario del Poder Judicial, es que no se permite la participación del ciudadano como parte agraviada en el proceso que determinará la sanción del servidor infractor. Para ver los resultados progresivos de la denuncia interpuesta, el ciudadano depende de la voluntad del titular del órgano de control para brindar la información concerniente a su caso. No sólo no puede acudir, legalmente hablando, a la audiencia de descargo del servidor para presentar sus propias pruebas (algo así como un acusador privado) sino que tiene acceso restringido a la información sobre los resultados de su caso y no tiene garantizado su derecho a ser escuchado en las impugnaciones ante el Consejo de la Carrera Judicial.

Los procedimientos disciplinarios contra cualquier servidor público, guardan todavía los vicios que Honduras ya oportunamente ha descartado en materia penal, constituyéndose, en pleno siglo XXI, como procesos reservados, secretos, confidenciales, donde cualquier irregularidad se puede pasar por alto.

No existe tampoco en la normativa jurídica la obligación de informar o el procedimiento que se debe seguir para informar al ciudadano que ha interpuesto una denuncia, sobre las actividades que se realizaron en respuesta a esa denuncia. Tanto el deber de informar en casos particulares como en general a la sociedad sobre las irregularidades encontradas, queda a la

discreción del jefe del órgano de control y, por consiguiente, de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Bajo pretextos de proteger la imagen institucional, el Poder Judicial podría mantener en total confidencia sus actuaciones u omisiones en materia disciplinaria.

“La Inspectoría adquiere un sistema escrito, secreto, nadie conoce cuáles son las investigaciones que están practicando, es decir, muchas cosas se mantienen en la más íntima reserva y ni siquiera el denunciante tiene oportunidad de conocer las declaraciones de las personas que han prestado testimonio en el expediente. Es decir, tampoco se le notifica la recomendación o la decisión que tome la oficina de Inspectoría al denunciante o a la parte afectada.” (Burgos, 2004).

No sólo la Inspectoría General de Tribunales mantiene reserva de sus actos, sino incluso la Dirección de Administración de Personal muchas veces se rehusa a informar a la primera, sobre las decisiones que tomó en casos investigados por la Inspectoría. En el ámbito administrativo disciplinario del Poder Judicial, hay un sentimiento generalizado de rechazo a la idea de someter a juicio de otro, las decisiones propias.

Este tipo de aislamiento del órgano de control interno con respecto a la sociedad hondureña, fomenta la desconfianza a priori de la ciudadanía, mientras se siguen cometiendo irregularidades que quedan impunes y define a la Inspectoría General de Tribunales como un órgano de control ausente de los ingredientes vitales de transparencia y democracia.

8. Grado de colaboración de los servidores públicos

Ante la imagen creciente de deterioro del órgano de control interno en el Poder Judicial y la ausencia del efecto desmotivante de incurrir en irregularidades, la colaboración de los servidores en relación a los controles es muy pobre. Muchos utilizan hábilmente las deficiencias del sistema contralor para justificar su “derecho” a no someterse a investigación o evaluación alguna. Hay servidores que fomentan incluso rumores despectivos hacia los funcionarios de la Inspectoría General

de Tribunales, dándoles calificativos que ponen en tela de juicio su mismo profesionalismo.

No cabe duda que la función contralora será siempre vista con cierto recelo, en la medida en que se relaciona con la vigilancia de las actividades y la corrección de lo que esté mal; sin embargo, los niveles de rebeldía y desinterés de los servidores en el Poder Judicial son alarmantes y requieren una intervención urgente de las máximas autoridades para remediarlo. Ese irrespeto generalizado hacia el órgano de control es sumamente peligroso porque puede degenerar fácilmente en un rechazo de los controles *per se* y fomentar la arbitrariedad y anarquía en los administradores de la justicia.

A lo largo del tiempo, ha habido intentos por reestructurar de raíz la Inspectoría General de Tribunales y convertirla en un órgano nuevo y diferente que irradie respeto sobre los demás servidores, pero, a pesar de haberse hecho estudios al respecto, no se han logrado resultados concretos hasta la fecha. Sin duda alguna, la reestructuración no sólo debe ser de forma. Para que la ciudadanía y los mismos servidores del Poder judicial confíen en la Inspectoría General de Tribunales, no basta con cambiarle el nombre, sustituir el personal y realizar más visitas a las sedes judiciales. Se trata de tomar posición sobre todos y cada uno de los temas relevantes que definirán el factor democrático del nuevo órgano de control, a fin de garantizar, desde su creación, que tarde o temprano no se convierta en una copia estéril de lo que un día fue un órgano mal concebido.

Esa aguda separación de la Inspectoría General de Tribunales con relación a los servidores objeto de control, provoca también un peligroso divorcio entre la vigilancia y la independencia judicial, considerando que la relación debe ser estrecha y de contribución de la primera con la segunda. Esa lucha de poder entre el inspector y el juez investigado, provoca un ambiente de inestabilidad e incertidumbre sobre la disciplina institucional y genera convicciones erradas de los controles sobre los servidores públicos. Mientras no se encuentre y reglamente un equilibrio, el juez se cubrirá bajo el manto de la independencia y el inspector bajo el manto de la vigilancia, generando pugnas interminables y, muchas veces, incomprensibles.

La actitud de muchos servidores del Poder Judicial hacia los controles es tan negativa, que no se justifica ni siquiera con los defectos que actualmente presenta el sistema.

“Es actualmente un proceso de vigilancia permisivo con los funcionarios corruptos, incompetentes, inescrupulosos, deshonestos, indecorosos y de dudosa conducta quienes, aprovechándose de sus falencias, se escapan de ser sancionados. De entrevistas realizadas ha quedado claro que esta situación de ineficacia de la Inspectoría y de falta de respeto entre el funcionario en general por su gestión, es bien conocida al interior del Poder Judicial, en donde se tiene más o menos clara la certeza de que, con un poco de influencia, de enredo, de prepotencia o de presentar –tiempo después– el expediente dado por extraviado y motivo de la denuncia, por ejemplo, puede dejarse sin efecto alguno el resultado de los informes de la Inspectoría. Personas entrevistadas califican esta situación como de “amputación de las tareas de la Inspectoría para garantizar la debida vigilancia judicial”.” (Villalobos, 2003, 38).

C. SECRETARÍA DE SEGURIDAD⁵

El órgano de control interno que se conoce por tradición en la Secretaría de Seguridad es la **Unidad de Asuntos Internos** (Ver Cuadro No. 5), creada mediante decreto número 156-98 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (en adelante la LOPN), el 30 de junio de 1998. La LOPN le da fundamento legal a la existencia de este órgano de control, dependiendo

⁵ Es importante aclarar que de los tres operadores de justicia, la Secretaría de Seguridad fue la más reservada en cuanto a la información sobre los procedimientos exactos que aplican en pro de la disciplina institucional, lo cual viene a corroborar la visión militarizada que aún conserva la Policía Nacional, manteniendo en reserva información pública, en clara contravención al derecho de petición garantizado en la Constitución de la República y obviando la transparencia que requiere una institución democrática.

directamente del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, para investigar preventivamente los delitos cometidos por cualquier miembro de la Policía, incluyendo al personal técnico y administrativo; en su caso, detenerlos, siguiendo los procedimientos legales y ponerlos a las órdenes de las autoridades competentes (LOPN, art. 8). Así también se creó el **Consejo Nacional de Seguridad Interior** (CONASIN), con funciones supervisoras de las actividades policiales y de las actuaciones de los integrantes de la Policía Nacional, entre otras, presidido por el Secretario de Estado (LOPN, art.4 y 6).

Cuadro No. 5

Resumen de la Evaluación de la Unidad de Asuntos Internos

1.	La Unidad de Asuntos Internos investiga delitos de los miembros de la Policía Nacional pero la ley orgánica no aclaró que sólo deben ser los delitos de los policías en el ejercicio de sus funciones y no en su carácter de ciudadanos . Tampoco se estableció la obligación de notificar o coordinar con la fiscalía correspondiente , la investigación de esos delitos.
2.	La Unidad de Asuntos Internos no cuenta con un reglamento interno aprobado , que defina los parámetros del proceder de sus integrantes.
3.	Hay una absoluta descoordinación entre la Unidad de Asuntos Internos y los órganos encargados de investigar faltas administrativas (Supervisiones Generales).
4.	La Unidad de Asuntos Internos depende jerárquicamente del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad ; sin embargo, hay Supervisiones Generales en el área disciplinaria, que dependen de cada director y desestabilizan el control global del Secretario de Estado.
5.	La Unidad de Asuntos Internos sólo tiene una potestad correctiva , a posteriori de la comisión

del hecho. No existe ningún órgano, dependiente del Secretario de Estado, que tenga la potestad **preventiva** para evaluar el desempeño de toda la Policía Nacional.

6. En materia disciplinaria, se sigue el modelo de **empoderamiento múltiple**, porque las Supervisiones Generales investigan y los directores son los que tienen poder disciplinario.

7. **No hay un respeto a lo decidido anteriormente en casos iguales**, en virtud de que no hay un órgano del Secretario de Estado, que concentre la sanción disciplinaria de toda la Policía Nacional. Está fragmentado por cada dirección.

8. **Hay un mínimo de pesos y contrapesos** mientras la Supervisión General investigue y sea el Director el que sancione, no obstante, es mínimo porque la Supervisión General (investigador) depende jerárquicamente del Director (sancionador).

9. Dado que no hay respeto a los precedentes en el sistema disciplinario de la institución en su conjunto, **no hay un efecto positivo en los demás servidores que observan la sanción del infractor**.

10. El sistema de empoderamiento múltiple **no es el más eficiente**, porque la sanción se deja en poder de los directores, que tienen un sinnúmero de ocupaciones y le restan importancia a la disciplina policial en su conjunto.

11. La Unidad de Asuntos Internos está conformada por actores **internos** y **externos**, pero las Supervisiones Generales son eminentemente **internas**, es decir, conformadas por policías.

12. **La estabilidad de los investigadores de Asuntos Internos es muy frágil** porque no hay una carrera a lo interno del órgano de control. La ley

orgánica sólo establece las causales de remoción del jefe, más no del resto de integrantes de Asuntos Internos.

13. La independencia funcional no está en ningún documento jurídico. La relación con la fiscalía correspondiente en la investigación de delitos, tampoco tiene ningún asidero jurídico dentro de la normativa interna. Depende de la discrecionalidad del Secretario de Estado y del Jefe de Asuntos Internos, el fortalecimiento de la independencia funcional de ese órgano.

14. Sí hay un órgano externo de seguimiento de la disciplina institucional que es el CONASIN, pero su carácter externo se ha puesto en duda porque lo preside y convoca el mismo Secretario de Seguridad y sus facultades son más de un órgano ejecutivo que vigilante.

15. El ciudadano agraviado no tiene ninguna participación en el proceso disciplinario contra el servidor que le ocasionó un perjuicio. Todavía el procedimiento es secreto, confidencial, reservado, que no rompe con la tradición obsoleta y oscura de tiempos pasados.

16. La actitud de los servidores de la Secretaría de Seguridad es como una cooperación “comprometida” por el alto estatus del jefe de Asuntos Internos y no por el sincero reconocimiento de lo positivos que son los controles internos.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque la Unidad de Asuntos Internos es el órgano de control interno ejecutivo por excelencia, se sabe que cada una de las Direcciones que conforman la Secretaría de Seguridad cuentan con **Supervisiones Generales** que velan por la responsabilidad disciplinaria de los servidores e informan al Director correspondiente, así como también existe una **Unidad de Disciplina** adscrita a la Secretaría General. Esta dispersión de

controles responde a la percepción, todavía arraigada, de que cada Dirección es una isla independiente del Secretario de Estado, por lo que cada una mantiene sus propios controles, administraciones de personal, presupuesto, etc.

“Cuando el problema de la Policía no es la impericia simplemente, sino la infiltración de la delincuencia en sus filas, es la Policía misma la que se torna peligrosa. La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad debe atribuir, por tanto, mayor importancia a la Unidad de Asuntos Internos, para que toda denuncia contra un miembro de la Policía sea investigada hasta las últimas consecuencias, bajo la orientación o dirección técnico-jurídica del Ministerio Público y castigar sin consideraciones a quienes resulten responsables de faltas y de delitos en contra de la población.” (Orellana, 2004, 112-113).

En términos generales, la evaluación en la Secretaría de Seguridad considerará todos los órganos de control interno, según lo que concierne a cada uno; no obstante, la **Unidad de Asuntos Internos** llevará predominancia en el análisis.

1. Fluidez jurídica en el proceso disciplinario

Las leyes utilizadas por los órganos de control interno en la Secretaría de Seguridad para velar por la disciplina interna, son esencialmente la LOPN que contiene una lista de faltas y sanciones, y para el caso de la Unidad de Asuntos Internos que investiga delitos, también son aplicables las leyes penales y procesales penales vigentes. Es importante aclarar que desde la creación de la Secretaría de Seguridad en 1998, no se ha aprobado el reglamento respectivo de la LOPN, situación que dificulta, en gran medida, la aplicación de la ley, principalmente en una institución que no está conformada esencialmente por profesionales del Derecho.

Dentro de las dificultades detectadas en la escasa normativa jurídica que fundamenta los controles en la Secretaría de Seguridad, se encuentran:

- a. La Unidad de Asuntos Internos cobró vida en la LOPN como un órgano de investigación de delitos cometidos por personal de la Policía, lo que quiere decir que esta unidad sustrajo de la Dirección General de Investigación Criminal (en adelante DGIC) esa potestad investigadora, sólo en relación a policías que delinquen. Ahora bien, la ley no fue lo suficientemente explícita sobre la delimitación de la Unidad de Asuntos Internos, a pesar de haberla creado como un órgano especialísimo de investigación criminal del Estado, al no delimitar expresamente su competencia a los delitos cometidos por policías en el ejercicio de sus funciones y no como ciudadanos comunes. Por ejemplo, no es lo mismo el policía que recibe algún beneficio de un particular a cambio de alguna acción u omisión ilícita en su trabajo, que el policía que comete el delito de lesiones o amenazas contra un vecino en su calidad de ciudadano. En este sentido y ante la laguna que dejó la LOPN, la competencia de la Unidad de Asuntos Internos puede interpretarse como inclusiva de los delitos comunes que pueda cometer un policía en su condición privada, así como también puede interpretarse que correspondería en ese caso a la DGIC investigar. Ese tipo de contradicciones ponen en riesgo la claridad y transparencia de los controles que puede ejercer la Unidad de Asuntos Internos. Así también, la LOPN guarda silencio sobre el deber que tendría la Unidad de Asuntos Internos de notificar y coordinar con la fiscalía correspondiente, la investigación de delitos cometidos por policías. Ante esa omisión jurídica, Asuntos Internos igualmente podría trabajar aislada del Ministerio Público, situación peligrosa porque pone en riesgo las bases fundamentales del proceso penal.

“Estamos duplicando esfuerzos, el Ministerio Público investigando policías, por un lado, a través de las Fiscalías de Derechos Humanos, contra el Crimen Organizado y contra la Corrupción, y, por otro lado, Asuntos Internos de la Policía está haciendo el mismo trabajo y a veces la información de ésta se contrapone con la obtenida por

la fiscalía y se pone en riesgo el caso, porque las pruebas recabadas por aquellos, podrían ser usadas por la defensa para confundir al juez al momento de hacer una valoración o, en su caso, tener que hacer una tercera investigación para poder llegar a conclusiones más objetivas que sirvan para ejercer una acción criminal y una justicia más transparente. Por eso es que considero que deben reglamentarse.” (Romero, 2004).

“El divorcio entre la Unidad y el Ministerio Público derivará, fatalmente, en investigaciones incompletas, sin utilidad en el campo de la jurisdicción penal. Debe promoverse, entonces, su subordinación técnico – jurídica al Ministerio Público, para que actúe con seguridad en sus actividades de investigación y para que sea independiente de sus superiores en el ejercicio de esta función.” (Orellana, 2004, 40).

- b.** Otra debilidad que se observa en la Secretaría de Seguridad, es precisamente la ausencia de un reglamento de la LOPN que detalle específicamente los procedimientos a seguir en cada una de las obligaciones que la ley establece. En una institución que, a diferencia del Poder Judicial o Ministerio Público, responde a una estructura altamente jerarquizada y no está conformada principalmente por profesionales del Derecho, los límites legales deben quedar claramente definidos para que no se preste a malas interpretaciones. Inclusive, la Unidad de Asuntos Internos no cuenta con un reglamento interno aprobado que defina los parámetros del proceder de sus integrantes. Esa ausencia de reglamentos específicos, provoca un sinfín de criterios e interpretaciones de la ley, que desestabilizan la unidad e integridad que debe tener el sistema de control policial.

- c. La LOPN reconoce única y exclusivamente a la Unidad de Asuntos Internos como órgano de control en la Secretaría de Seguridad pero sólo en materia de delitos, lo que quiere decir que cualquier otro funcionario u órgano que se dedique a la deducción de responsabilidad disciplinaria, por faltas administrativas cometidas, no lo hará como un órgano de control legalmente reconocido. Es importante aclarar que la LOPN le da a los directores que conforman la Secretaría de Seguridad, el poder disciplinario sobre sus subalternos, pero no menciona siquiera la creación de órganos, como las actuales Supervisiones Generales, que se encarguen de investigar faltas administrativas, evaluar la eficiencia o ineficiencia de la Policía, etc. En la actualidad, existe un sistema de control tan fragmentado y mal concebido dentro de la Secretaría de Seguridad, que prácticamente pareciera que cada dirección es un mundo aparte, desconectado de la vigilancia del Secretario de Estado. Dado que la LOPN no menciona las Supervisiones Generales de cada Dirección, éstas actúan según la discreción del director y sus facultades están sujetas totalmente a la visión que éste tenga sobre el control de sus subalternos. Aunque la LOPN contempla una función de evaluación del sistema de seguridad pública que emane del CONASIN, la descoordinación con las Supervisiones Generales provoca que las Direcciones, en materia de control, sean una isla de decisiones y criterios a su propia conveniencia.

“Cada una de las Policías, de prevención y de investigación, tenían, desde antes de su incorporación a la Policía Nacional, sus respectivas oficinas de investigación del comportamiento policial; la anterior Fuerza de Seguridad Pública (FSP), actual Policía Preventiva, tenía su propia Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP) creada con fondos y asesoría de ICITAP; la Dirección de Investigación Criminal (DIC), actual Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), tenía su Inspectoría dentro del Ministerio Públi-

co en el que se encontraba inmersa. Ambas instancias de control interno siguieron funcionando de hecho, al margen de la Ley Orgánica de la Policía que no las contemplaba, por un lado, por la ausencia de reglamentos que les permitieran actuar de acuerdo a la Ley, y por otro, para seguir teniendo sus propias instancias de investigación y neutralizar en la práctica a la unidad de asuntos internos, a la cual veían con mucha desconfianza.” (Salomón y Castellanos, 2002, 39-40).

- d. Ante la ausencia de sustento jurídico para los órganos que deben investigar las faltas administrativas, se desprende, por consiguiente, una absoluta descoordinación entre estos órganos y la Unidad de Asuntos Internos, situación que complica más el caos organizacional del sistema de control policial. Si la Supervisión General de la DGIC, por ejemplo, detecta que un agente de investigación ha cometido una falta administrativa grave que también podría constituir delito, si bien la LOPN claramente establece que se deben deducir todas las responsabilidades aplicables (LOPN, art.88), esa misma ley no hace un nexo de obligación de informar a la Unidad de Asuntos Internos en esos casos; por consiguiente, queda a discreción de un funcionario la decisión de enviarlo a investigación criminal. Esto resulta aún más peligroso cuando el poder de sancionar subalternos está en manos de los directores, ya que puede fácilmente degenerar en la creencia de que la sanción disciplinaria es suficiente y que la intervención de la Unidad de Asuntos Internos, que depende del Secretario de Estado, es innecesaria.
- e. No hay normativa jurídica que garantice un mínimo de seguridad y estabilidad para los integrantes de Asuntos Internos, de manera que pudieran desarrollar toda una carrera de ascensos dentro del órgano de control. Esa limitación legal condiciona un órgano de control débil y temeroso de actuar, por tratarse de personas que saben que eventualmente pueden regresar a sus

funciones y con los compañeros que en un momento dado investigaron. El gremio policial reacciona de una manera más hostil hacia los controles, precisamente por la tradición arraigada de un espíritu de cuerpo impenetrable y proteccionista de sus integrantes.

2. Dependencia jerárquica

En cuanto a la Unidad de Asuntos Internos, está claro que depende exclusivamente del Secretario de Seguridad, garantizado así por el artículo 8 de la LOPN. Ese estatus jerárquico le permite investigar a cualquier servidor dentro de la institución, sin importar su rango. En cuanto a las Supervisiones Generales, dado que no tienen asidero jurídico en la LOPN, se sabe que fueron creadas, dependiendo jerárquicamente de cada Dirección. Más específicamente y por ser de relevancia para este estudio de operadores de justicia, la Supervisión General de la Policía Preventiva depende de la Directora de la Policía Preventiva y la Supervisión General de la DGIC, depende también de su director, respectivamente.

“Si el órgano de control interno depende de la jerarquía o de la cadena de mando, cuando se llegue a ciertos puntos dentro de la cadena y se vea que están comprometidos en el caso que se está investigando, hay muchas probabilidades de que lo paren, o también de que un subalterno cubra -en el mal sentido del término- a un superior y no lo involucre por una cuestión de una obediencia mal entendida.”
(Pérez, 2004).

Este tema de la dependencia jerárquica genera conflicto, particularmente en relación a las Supervisiones Generales que, teóricamente, están encargadas de investigar faltas administrativas y de evaluar el desempeño del personal bajo cada dirección (se dice teóricamente porque sus funciones no están claras ni expresas en la LOPN). Dado que a nivel del Secretario de Estado no existe ningún órgano que prevenga la ineficiencia de la Policía, mediante evaluaciones sistemáticas y permanentes del desempeño de cada individuo, porque la Unidad de Asuntos Internos fue creada solamente para investigar los delitos que se cometan por personal de la Policía,

cada Dirección ha creado su propio órgano (Supervisión General) que le asista en esa materia. El problema de este sistema es que si bien cada director tiene el deber de ejercer una supervisión inmediata sobre sus subalternos y que, de hecho, lo hacen a través de las Supervisiones Generales, esa potestad no puede sustituir el deber de supervisión global del Secretario de Estado, que debe ser ejercido por un órgano igualmente dependiente de él, como es el caso de Asuntos Internos, y debe ejercer la única supervisión oficial de la institución.

“Las jerarquías limitan los procesos de avance de la investigación. Si quien ejerce la jerarquía tiene alguna inclinación, perdemos la visión y perdemos la claridad. La instancia interna debe tener nivel y atribuciones que le permitan actuar.” (Oliva, 2004).

Esta es la misma situación que se ha ido gestando en el Ministerio Público, al creer que solamente el Director General de Fiscalías puede supervisar y evaluar fiscales, cuando es el Fiscal General de la República el que tiene el deber de supervisión general sobre todo el Ministerio Público y debe delegar esa función en un órgano dependiente exclusivamente de él, para mantener absoluta objetividad en el resultado de las evaluaciones y poder determinar la mora del Ministerio Público de manera oficial.

Si bien cada director tiene la obligación de crear controles efectivos sobre sus subalternos, el Secretario de Estado debe tener un mecanismo de evaluación que le indique, a ciencia cierta, la eficiencia o ineficiencia que está mostrando cada una de las direcciones que conforman la Secretaría de Seguridad. En realidad, el conflicto es más grave que el hecho de que las Supervisiones Generales deben jerarquía primero a los Directores antes que al Secretario de Estado. El verdadero problema está en que no existe un órgano del Secretario de Estado que haga las funciones disciplinarias y de evaluación que hacen las Supervisiones Generales en la actualidad. Hablar de fórmulas de evaluación de la DGIC que reflejen la mora de investigación a nivel nacional, por ejemplo, es un tema que debe quedar como política emanada exclusivamente del Secretario de Seguridad y no de la misma DGIC. Plantear fórmulas de supervisión y visitas periódicas a las postas policiales,

debe ser tarea de un órgano imparcial, dependiente del Secretario de Estado y no de la Dirección de Policía Preventiva.

3. Potestades

La potestad de la Unidad de Asuntos Internos está claramente establecida como una potestad de investigación de delitos, es decir, **correctiva**, a posteriori del hecho. En cuanto a la potestad **preventiva**, que se traduce en las evaluaciones del desempeño, tal como se mencionó anteriormente, no existe ningún órgano dependiente del Secretario de Estado que ejerza esa función. En teoría, son las Supervisiones Generales las encargadas de evaluar al personal de cada dirección, pero no mediante una política de evaluación emanada del titular de la institución, sino sólo al parecer del director respectivo. Igualmente, la potestad **correctiva** de investigación de faltas administrativas, en teoría, también corresponde a las Supervisiones Generales, por delegación de los Directores que tienen el poder disciplinario sobre sus subalternos. No obstante lo anterior, por falta de asidero jurídico de las Supervisiones Generales, se generan confusiones peligrosas sobre la verdadera competencia de las mismas, porque incluso hay algunos que creen que las Supervisiones Generales también pueden investigar delitos, circunstancia que, de producirse en la práctica, podría constituir una usurpación de la función otorgada expresamente a Asuntos Internos por la LOPN.

“La ventaja es que nosotros mismos nos depuramos: si alguien comete un delito, aquí mismo lo investigamos y lo remitimos al Ministerio Público. Existe la Unidad de Asuntos Internos, pero nosotros aquí internamente también investigamos si hay problemas o delitos. Lo de ellos es más general.” (García, 2004).

Según la estructura actual, el sistema disciplinario en la Secretaría de Seguridad es sumamente frágil porque no existe un único órgano responsable de las investigaciones disciplinarias y de velar porque se sancionen los infractores de las faltas administrativas. La facultad **correctiva** de sanción está diluida en los directores y, si no sancionan, no hay un órgano superior, dependiente del Secretario de Estado, que les exija cuentas, porque la Unidad de Asuntos Internos no cubre las faltas

administrativas. Es como si la responsabilidad disciplinaria de los servidores que cometen faltas pasara a un segundo y distante plano, y toda la institución pusiera esfuerzos únicamente en la destitución de policías, si hay indicios de la comisión de un delito. El problema es que se asume, equivocadamente, que la responsabilidad disciplinaria es sólo para mantener el orden en las oficinas (llamados de atención por llegadas tarde, por ejemplo) cuando el alcance de la misma es mucho más amplio y comprende incluso las violaciones graves a las obligaciones más primordiales del ejercicio del cargo (no hacer uso excesivo de la fuerza o no aceptar obsequios a cambio de algo ilícito, por ejemplo).

“Simultáneamente a la responsabilidad penal, también tiene una responsabilidad administrativa, que en la mayoría de los casos no se ejerce. En el caso de la destrucción de las armas en el depósito central de la Policía, los oficiales y agentes implicados nunca fueron suspendidos, siempre continuaron en sus altos cargos y continuaron manipulando la información e intimidando a los testigos, a fin de desviar las investigaciones.” (Borjas, 2004).

“No ser tolerante con aquellos que cometen faltas de indisciplina en el interior de la institución, porque sin duda esto lleva luego a cometer delitos o a cometer otras acciones indebidas. Se debe ser enérgico, tanto en la investigación de faltas como en la investigación de algunas acciones ilícitas que constituyen delito en los policías.” (Sauceda, 2004).

Es importante aclarar que con la evaluación de la Policía, no nos referimos a los resultados estadísticos que puede aportar cualquier departamento que sistematiza los datos remitidos por cada oficina sobre el desempeño anual, sino más bien al sistema de visitas periódicas para corroborar la información brindada, la aplicación de fórmulas que indiquen la mora de la Policía, a raíz de ciertos factores de medición, la valoración de la toma de decisiones de los jefes en la distribución equitativa del trabajo, etc. El reporte anual de cuántos casos entraron y salieron de la DGIC, por ejemplo, es sólo información básica

para la posterior generación de fórmulas, confirmación de datos e interpretación de resultados, que indiquen a la ciudadanía el grado de eficiencia de los investigadores a nivel nacional y que permita tomar decisiones oportunas, fortaleciendo o debilitando las diversas oficinas en el país. Ese tipo de análisis es al que nos referimos cuando hablamos de las potestades preventivas de un órgano evaluador, dependiente jerárquicamente del Secretario de Estado, que en la actualidad no existe.

Para el caso, el Informe Anual 2002-2003 de la Supervisión Nacional del Ministerio Público, refleja que el 37.3% de todas las denuncias recibidas y registradas por el Ministerio Público desde su creación, están todavía en investigación en la DGIC a nivel nacional, lo cual constituye la mora de investigación policial y se traduce en un aproximado de 58,996 denuncias pendientes de investigación (Informe Anual, 2002-2003, 93). Por ese tipo de descubrimientos alarmantes, es que debe existir un órgano de control evaluador del desempeño policial, equivalente al órgano de control en el Ministerio Público que reflejó esos resultados y que pueda aplicar sus propios sistemas de evaluación en el país. Ello, no con el afán de crear un contrincante de la Supervisión Nacional del Ministerio Público por haber reflejado esos resultados, sino más bien con el objeto de estudiar la propia realidad institucional de la Secretaría de Seguridad. Así también, el mismo informe refleja que el 23.9% (37,801) de las denuncias recibidas en el Ministerio Público desde su creación, estaban en los Tribunales de la República, pendientes de resolución (Informe Anual, 2002-2003, 93).

4. Procedimientos

Cuando se dice que los Directores Generales son los encargados de sancionar a sus subalternos en la Secretaría de Seguridad (LOPN, art. 17 inciso 5) y que las Supervisiones Generales investigan las denuncias de faltas administrativas y remiten los resultados al Director para que escuche al infractor y decida si impone o no la sanción, estamos frente a un sistema de empoderamiento múltiple en esta institución, al igual que en el Ministerio Público y en el Poder Judicial, porque le da poder disciplinario a varios jefes.

Antes de dar una opinión definitiva sobre la eficacia de ese sistema, habrá que valorarlo primero a través de los termómetros identificados en el marco teórico, que ayudarán a definir las fortalezas y debilidades del empoderamiento múltiple en la Secretaría de Seguridad.

- a. **Precedente o *stare decisis*:** Este elemento busca la equidad en la aplicación sistemática del régimen disciplinario, permitiendo que a cada falta igual, le corresponda sanción igual. En el caso de la Secretaría de Seguridad en su conjunto, este elemento es prácticamente nulo, en virtud de que ningún director se siente conminado a seguir los precedentes de otro director en un caso similar de irregularidad disciplinaria. Lo que sí se puede argumentar es que dado que cada director sanciona a sus subalternos, puede existir *stare decisis* dentro de una misma dirección, porque ese director mantiene, en teoría, un registro de las sanciones impuestas y una misma línea de pensamiento y criterio sobre las faltas administrativas. A pesar de ello, el *stare decisis* debe darse en toda la institución en su conjunto, por lo que se puede afirmar que la aplicación de sanciones en la Secretaría de Seguridad, no sigue un patrón definido en casos iguales.
- b. **Pesos y contrapesos:** Este elemento procura que el investigador sea distinto al que sanciona para permitir objetividad a la hora de tomar decisiones sobre la disciplina de un individuo. En la medida en que sea la Supervisión General la que investiga y el Director el que sanciona, se puede argumentar que hay pesos y contrapesos, pero hay que recordar que la Supervisión General no es independiente del Director. Esta puede seguir instrucciones del mismo, por lo que se puede concluir que si bien existe este elemento en la Secretaría de Seguridad, es bastante frágil por la dependencia jerárquica del investigador bajo el sancionador.
- c. **Efecto positivo de la sanción:** Este factor se deduce muchas veces del grado de *stare decisis* que haya en la institución. En la medida en que los precedentes se respeten, en esa medida los servidores que observan la sanción del infractor, saben a qué atenerse. Dado

que en la Secretaría de Seguridad en su conjunto, no existen garantías de que se aplicará la misma sanción a todos los casos iguales, los demás servidores están sujetos a la interpretación individual que cada jefe haga sobre el régimen disciplinario. Ese efecto multiplicador sobre los demás servidores, que se busca cuando se aplica una sanción a un individuo, no es positivo en este caso.

- d. Eficiencia en el procedimiento:** En la medida en que sea un sólo órgano el dedicado a la aplicación de sanciones, en esa medida el procedimiento puede resultar más eficiente. En el caso de la Secretaría de Seguridad, son los directores, que tienen múltiples ocupaciones, los encargados de aplicar la sanción, después de evacuar las investigaciones y la audiencia de descargo correspondiente. Difícilmente se puede esperar que los directores asuman la disciplina institucional como un pilar fundamental de los controles en la institución, si tienen que desarrollar múltiples funciones a la vez. Para que el proceso sea lo más eficiente posible, debe existir un sólo órgano sancionador para toda la institución, que escuche, tanto los resultados de las investigaciones, como al supuesto infractor, antes de tomar la decisión definitiva.

En resumen, el único indicador relativamente positivo que se encontró en el sistema de empoderamiento múltiple de la Secretaría de Seguridad, es el hecho que el órgano que investiga, es distinto al que sanciona. Por lo demás, se puede concluir que el sistema es ineficaz para combatir la indisciplina en la Policía. Los indicadores negativos que se han verificado, podrían atenuarse con la creación de un órgano especializado en responsabilidad disciplinaria, que dependa jerárquicamente del Secretario de Estado y que asuma como función primordial, el mantenimiento de la disciplina policial, conservando la noción de un órgano diferente que haga las investigaciones y permitiendo la comparecencia del infractor con su abogado ante ese órgano sancionador. De esa manera, se puede facilitar el *stare decisis* en la institución, porque el mismo órgano seguiría sus propios criterios y precedentes. A raíz del *stare decisis*, se fomentaría un efecto positivo en los demás servidores que sabrían a qué atenerse en un sistema ecuánime, co-

herente y continuo de imposición de sanciones y el procedimiento sería más eficiente porque ese mismo órgano se dedicaría exclusivamente a evacuar todos los casos disciplinarios que se le planteen, obteniendo, cada vez, más experiencia en la materia.

“Considero que debería haber una estructura aparte, en la cual se lleven las pruebas y la misma unidad se encargue de sancionar porque sí es bien delicado que la misma gente que investiga sea la que ponga la pena o la sanción. La persona que va a sancionar, debe ser una persona imparcial que sólo mire hechos. Entonces, para mí sí se debería establecer un grupo de personas, una especie de tribunal en el cual se establezcan las sanciones... Considero yo que debe ser externo, con personas que conozcan de las leyes, de la misma Ley Orgánica de la Policía, y que sean profesionales del Derecho para que emitan un criterio jurídico acerca de la sanción que se le va a aplicar a esta persona y, de esa manera, no haya lugar a que se cometan errores de imponer sanciones sin haber agotado todos los procedimientos administrativos. Sí considero que se debe hacer un tribunal de honor integrado por personas profesionales del Derecho que están en la misma Policía, pero que se dediquen exclusivamente a esa función.”
(Chinchilla, 2004).

Hasta ahora hemos hecho referencia al procedimiento que se sigue en materia disciplinaria, que se ha identificado como de empoderamiento múltiple. En el caso del procedimiento penal de la Unidad de Asuntos Internos, una vez que se recibe una denuncia, se le asigna al investigador correspondiente para que realice las diligencias investigativas pertinentes para esclarecer los hechos (la notificación y coordinación con la fiscalía no está plasmada como obligación en la LOPN). Si de la investigación resultan indicios suficientes de haberse cometido un delito por parte de un miembro de la Policía, la Unidad de Asuntos Internos remite el caso a la fiscalía a través de la Secretaría General, para que continúe el proceso penal corres-

pondiente. Si hay diligencias investigativas pendientes, el fiscal puede solicitar a la Unidad de Asuntos Internos que las evacúe antes de presentar el caso a los Tribunales y buscar la sanción del delito. Si de las investigaciones resulta que no se ha cometido delito (sólo a criterio de la Unidad de Asuntos Internos, sin opinión de la fiscalía), se archivan las diligencias y se envía una nota al director correspondiente para que decida si procede una falta administrativa o no.

Resulta curioso cómo en los tres operadores de justicia, pero, en este caso, en la Secretaría de Seguridad, muchas veces se maneja el concepto errado de que la responsabilidad penal excluye a la administrativa o viceversa, o que hay que esperar la investigación concluida de la Unidad de Asuntos Internos para iniciar el procedimiento disciplinario, cuando la LOPN deja claramente establecido que son responsabilidades independientes, que cada una debe deducirse por separado, cuando así proceda y que se pueden iniciar simultáneamente. En la mayoría de los casos, es poco probable que unos hechos investigados por la Unidad de Asuntos Internos que no resulten en delito, puedan ser aptos para falta administrativa. Por ejemplo, si un policía es investigado por el delito de abuso de autoridad, por supuestamente haber utilizado la fuerza contra unos detenidos y la Unidad de Asuntos Internos concluye que no se cometió delito alguno, entonces difícilmente se va a encontrar culpable al policía de haber cometido la falta administrativa grave de uso excesivo de la fuerza en el desempeño de sus labores. Igualmente, si Asuntos Internos encuentra que un policía no fue autor del delito de cohecho, difícilmente se le podrá sancionar disciplinariamente por violar la prohibición de solicitar o aceptar obsequios o recompensas como contribución o retribución por actos propios de su cargo. Sin embargo, el hecho de que sea poco probable que la responsabilidad disciplinaria contradiga la penal, no significa que no puede darse el caso, pero precisamente porque es un área bastante sensible de interpretación y análisis jurídico, es que es recomendable que se deje la deducción de responsabilidad disciplinaria a un órgano colegiado, especializado y experto en el tema.

“Cuando he preguntado al Poder Judicial, a las personas encargadas de emitir una resolución, por qué a determinado juez, que se supone co-

metió determinado delito, no se le sancionó y me han dicho que se le sancionó, se le despidió del cargo y les digo: "Pero eso es constitutivo de delito, ahí hay un cohecho y debió ser del conocimiento del Ministerio Público", "es que no lo podemos sancionar dos veces, porque el despido es una sanción y mandarlo al Ministerio Público es otra sanción". Nada más equivocado que eso." (Pineda, 2004).

5.Composición, estabilidad e independencia funcional

Actualmente, la Unidad de Asuntos Internos está compuesta por actores mixtos, policías y profesionales del Derecho. La jefatura está dirigida por una profesional del Derecho y los investigadores son los miembros de la Policía o cadetes por graduarse de policías. Si bien esta composición parece estar funcionando a la fecha, no siempre ha estado compuesta así. Apenas hasta el 2003, la jefatura la ocupaba un miembro de la Policía que se hizo acompañar de investigadores del mismo gremio. La LOPN establece como requisito para ser jefe de la Unidad de Asuntos Internos, entre otros, ser un profesional civil con formación y experiencia en el área legal, social o investigación criminológica, o bien, un Oficial de Policía clasificado en la Escala Superior; en ambos casos, hombre o mujer, con grado académico universitario y de reconocida honorabilidad (LOPN, art.13). Nótese la insistencia en la LOPN de clasificar un actor externo como civil, como si fuera contrapuesto a lo militar, cuando al crearse esa ley nació el nuevo concepto de civil frente al funcionario de Estado y se derogó la identificación expresa de los ciudadanos como civiles.

"Bueno, definitivamente los miembros internos deben ser mayoría por cuanto se está tratando de asuntos policiales, cuyos procedimientos deben ser bien conocidos por investigadores. Los miembros externos serían prácticamente fiscalizadores de esas acciones investigativas." (Borjas, 2004).

Hasta ahora hemos manejado claramente la importancia de que los actores del órgano de control sean mixtos para garantizar los beneficios de ambos lados, es decir, la experiencia del

policía y su conocimiento interno de la función policial, y la independencia, objetividad y claridad de una persona externa en la jefatura, que aporte conocimientos jurídicos y conexión con la sociedad civil. Esta composición, por sí misma, no es la única respuesta para obtener un órgano de control democrático, pero sí contribuye a romper los posibles lazos de proteccionismo y camaradería que pudieran darse entre los mismos policías. El problema surge cuando los actores externos que se integran al órgano de control, se contaminan con el espíritu de cuerpo policial y terminan defendiendo a ultranza la institución que supuestamente deben controlar. Si son actores externos en un órgano de control interno, precisamente se espera que mantengan y alimenten esa ventaja, materializando los conceptos de transparencia y auditoría social dentro de la institución, pero que no traten de homogeneizar su identidad con aquéllas de los sujetos de control.

Al igual que en el resto de los operadores de justicia, la composición del órgano de control debe quedar en manos exclusivas del titular de la institución, sin propuestas de otros mandos que puedan tener un interés particular sobre la persona que quede al frente de la Unidad de Asuntos Internos. Para ello, el titular debe elegir personas con capacidad profesional para hacerle frente a la difícil tarea de controlar policías, porque de nada serviría escoger un actor externo en la jefatura, si no reúne los conocimientos suficientes para asumir esa función contralora. Mientras la Policía no logre su verdadera institucionalidad y no deje atrás las malas prácticas de cuando fueron parte de las Fuerzas Armadas, no deja de ser riesgoso dejar la puerta abierta a que un oficial de Policía pueda ser Jefe de Asuntos Internos. Esto, porque resulta difícil que un oficial deje a un lado su carrera construida por tantos años, para asumir el papel del ciudadano contralor de los mismos de su gremio, que tradicionalmente ha sido conocido por su espíritu de cuerpo impenetrable y celoso de “agresiones externas” transparentes.

“Yo creo que en alguna medida, aquí lo que pesa es que las propias personas que son nombradas para desempeñar el cargo, desconocen su función y cuando hay un desconocimiento de la función, obviamente hay una ig-

norancia total de la aplicación de la misma.”
(Oliva, 2004).

En relación a la estabilidad de los miembros del órgano de control, un aspecto positivo que contempla la LOPN, inclusive por encima del resto de leyes de los operadores de justicia, es que garantiza esa estabilidad al jefe del órgano de control interno, cuando dispone expresamente las causas por las cuales puede ser removido, antes de cumplir su periodo legal de 4 años (LOPN, art. 14). Si bien en la práctica se han visto litigios sobre la destitución de la anterior Jefe de Asuntos Internos, quien a la vez era Oficial de Policía, el hecho de que las causales de remoción estén plasmadas expresamente en la ley, abre una puerta para que el que se siente afectado por una remoción injustificada, haga valer más claramente su derecho ante los Tribunales, citando las causales expresadas en la ley.

Pese a la ventaja expuesta anteriormente, el resto de integrantes de la Unidad de Asuntos Internos no tienen estabilidad dentro del mismo órgano de control, porque tampoco siguen una carrera de ascensos dentro de Asuntos Internos que les permita sentirse más confiados al actuar. Ellos pueden ser trasladados a otro departamento sin mayor justificación, lo cual podría prestarse incluso como una medida de neutralización o debilitamiento del órgano de control, cuando toca intereses particulares mediante su investigación. Es por esta razón, que la estabilidad dentro del órgano de control debe garantizarse a todos los integrantes, y no sólo al jefe, a fin de evitar cabos sueltos a la hora de investigar la posible comisión de delitos por parte de miembros policiales.

“Considero que el personal, que ha sido capacitado precisamente en investigación de los miembros internos de la institución policial, debería ser parte de una carrera específica, que garantice su permanencia, siempre que se rijan por las normas establecidas, de tal modo que al investigar a un jefe superior, sepa sortear las represalias en la ley. Debe ser una carrera pertenecer a la Unidad de Asuntos Internos, como ocurre en países como Estados Unidos, donde las personas que pertenecen a estas unidades, laboran durante 10, 15, 20 años como expertos en la materia, con estabi-

lidad laboral garantizada y con toda libertad para actuar, con conocimiento y seguridad.” (Borjas, 2004).

En cuanto a la independencia funcional, este factor no está expuesto en la LOPN como un elemento vital de funcionamiento de la Unidad de Asuntos Internos. Se sabe que esta última depende jerárquicamente del Secretario de Estado, por lo que su independencia funcional está sujeta, en gran medida, a la voluntad del titular de la institución y los compromisos éticos del jefe de Asuntos Internos. La relación con la fiscalía tampoco está plasmada en la LOPN como obligación, a pesar de haberse constituido la Unidad de Asuntos Internos como un órgano especial de investigación del Estado, contra miembros de la Policía que se vean involucrados en algún delito. No sólo no está regulada la independencia funcional del órgano de control interno en relación al titular de la institución, sino que tampoco se plasmó en la ley orgánica el deber de coordinación que debe existir con la fiscalía correspondiente, por tratarse de la investigación de delitos. Particularmente en la Secretaría de Seguridad, ese tipo de lagunas sobre la independencia de los actores contralores, son preocupantes por tratarse de una institución altamente subordinada y jerarquizada, que funciona en base al seguimiento de órdenes, sin mayor margen de subjetividad o interpretación. Si son los altos mandos, entonces, los que emiten las directrices e instrucciones hacia abajo, el punto focal debe ir orientado a garantizar que esos altos mandos tengan controles en todas y cada una de sus actuaciones y lo mínimo que debe procurarse, es la independencia funcional de esos controles, para eliminar cualquier cabo suelto.

“En el momento que afecta los intereses del titular o de los cercanos al titular, se procede a la censura o al decapitamiento de quienes están intentando aplicar la ley y sus reglamentos. Se pretende tener órganos de control interno domesticados y sin independencia.” (Alvarado, 2004).

Otro factor que añade a la falta de independencia funcional de los órganos de control interno, es la escasez del presupuesto. En virtud de que la Unidad de Asuntos Internos no está pre-

sente en todas las oficinas policiales del país, muchas veces hay que trasladarse a diferentes puntos geográficos, para lo cual se requieren viáticos, cuyo trámite es burocrático y retrasa la ágil respuesta que debe dársele a una denuncia.

“Definitivamente no tiene presupuesto, fue algo con lo que yo estuve luchando durante los 8 meses que fungí como Jefe de esa Unidad, porque cuando habían casos en cualquiera de los departamentos del país, había que tramitar viáticos para movilizar el personal a realizar las investigaciones, pero el trámite duraba 15 días o 1 mes. Cuando el personal de investigación llegaba al lugar de los hechos, ya no había ni evidencias ni testigos para poder realizar la investigación. O sea, en Asuntos Internos hasta para obtener un lápiz o una resma de papel, había que hacer o hay que hacer un trámite administrativo largo, que en materia de investigación, ya lo dicen los grandes investigadores: el tiempo que pasa es la verdad que huye. La investigación tiene que ser oportuna e inmediata.” (Borjas, 2004).

“En mi punto de vista personal, es que la unidad no ha venido funcionando como debería de funcionar por varias razones, la principal de ellas es por falta de presupuesto y de medios, por consiguiente, la oficina está establecida en Tegucigalpa pero debería tener presencia en todo el territorio nacional en que haya policías cumpliendo funciones, pero no es así porque no se cuenta con presupuesto ni los medios. Por otro lado, las personas que lo integran no tienen el entrenamiento indispensable en el cumplimiento de sus funciones de manera que día a día lo que hacen es improvisarlo y esto atenta contra la calidad de los servicios que presta, ésta es una visión de conjunto.” (Fonseca, 2004).

En cuanto a las Supervisiones Generales, están compuestas exclusivamente por actores internos, miembros de la Policía, y están bajo la dependencia jerárquica del Director correspondiente. Ante la ausencia de asidero jurídico, los integrantes de

las Supervisiones Generales no tienen garantías de estabilidad en el puesto, aunque hagan una destacada labor y su independencia funcional es casi una utopía porque tienen una sujeción muy estricta al Director que se trate. Muchas veces los supervisores son encomendados con labores ajenas a su quehacer y prácticamente se confunden con otro miembro más de la Dirección que supuestamente controlan. Emiten solamente recomendaciones que son valoradas por el Director para determinar si se sanciona o no a un servidor. Su alcance está comprometido al parecer del Director jerárquico y su autonomía, por consiguiente, no está garantizada.

6. Interrelación con órganos de control externo

No existe para ningún operador de justicia en general, ni para la Secretaría de Seguridad en específico, un órgano de control externo *per se*, que se encuentre fuera de la estructura orgánica de la institución y que vele por el cumplimiento de los controles internos. Lo más cercano al órgano externo es el CONASIN, que es un organismo colegiado, con funciones de supervisión de las actividades policiales, de las actuaciones de los integrantes de la Policía Nacional, de garantizar la apoliticidad y el respeto de los derechos humanos de la misma, entre otras. Si bien la creación de este órgano fue considerada como una victoria después de luchas de presión para que quedara un órgano con participación de sociedad civil sobre las actuaciones de la Policía Nacional, muchos coinciden en que gran parte del fracaso de ese órgano fue que el mismo Secretario de Seguridad lo presidiera, porque se perdía el concepto mismo de órgano independiente, contralor, externo y se volvía un órgano más, dependiente de la convocatoria de la máxima autoridad de la Secretaría. Asimismo, otros coinciden en que la integración de representantes de sociedad civil que no estuvieran relacionados con el tema de seguridad y justicia, agregó más al deterioro de la imagen contralora e independiente que se concibió en un principio para el CONASIN.

Cuatro representantes de sociedad civil (asociaciones obreras, campesinas, de mujeres y de empresa privada) que no están relacionados directamente con el sector justicia, ante siete representantes del Estado, presidido por el Secretario de Seguridad, fue, según muchos, la fórmula para la percibida ineficiencia del CONASIN.

“La función de supervisión, tal como está prevista, es imposible que CONASIN pueda cumplirla. Exige un ritmo de trabajo que sus miembros difícilmente podrían alcanzar y las expectativas creadas en torno a la misma, podría convertirlo en un centro de denuncias sobre la conducta de los uniformados en todo el país. Atribuirle esta función en los términos indicados, es asegurar la atrofia del organismo. No puede pretenderse que un organismo colegiado tenga funciones operativas permanentes, porque éstas son propias de órganos unipersonales, cuya titularidad corresponda a servidores públicos sujetos al régimen administrativo imperante para todos los que prestan sus servicios a cambio de una remuneración... Bastaría que el Ministro de Seguridad, en su condición de presidente del CONASIN, omita acordar la convocatoria, para que éste órgano no se reúna. La forma de contrarrestar esta situación es atribuir la presidencia a otro órgano y reconocer la potestad de convocar en circunstancias especiales a los miembros del mismo.” (Orellana, 2004, 37-38).

El problema surge cuando se trata de utilizar el mal funcionamiento de un órgano de control en particular, para justificar la creencia de que estos órganos, en general, son burocráticos y poco eficientes. No se trata de crear órganos de control por todos lados y para cada institución del Estado, de manera aislada y descoordinada. El alcance es mucho más grande; se trata de diseñar un órgano contralor de los tres operadores de justicia que sea colegiado, conformado por personas estudiadas en temas de seguridad y justicia y cuya labor sea precisamente verificar el eficaz cumplimiento (no realizarlo) de los controles internos de cada operador, en materia de corrupción, ineficiencia, politización partidaria y violación de garantías individuales. Esto más, ese órgano puede ser una pequeña sección de algo mucho más grande, que hace tiempo atrás se viene estudiando en el país, y es un ente que se encargue de la administración de personal del Poder Judicial, Ministerio Público, y con algunos ajustes, de la Secretaría de Seguridad

inclusive, a fin de despojar a los tres operadores de funciones administrativas y concentrarlos en su verdadera vocación.

En todo caso y a pesar de las críticas que se le han hecho al CONASIN, la LOPN sí dejó clara la relación estrecha que debía existir entre éste y el órgano de control interno, es decir, la Unidad de Asuntos Internos, cuando se tratara de la investigación de denuncias por supuestos delitos cometidos por miembros de la Policía Nacional. Asuntos Internos tiene actualmente la obligación de informar al CONASIN sobre los resultados de todas las investigaciones que realizan (LOPN, art. 8).

No obstante lo anterior, hay que tener cautela de no caer en la trampa de creer que el deber de informar al CONASIN es el icono de la transparencia y rendición de cuentas de la Unidad de Asuntos Internos. Es vital que el CONASIN asuma también una posición de analista crítico de los resultados reportados periódicamente por el órgano de control interno y que exija cuentas cuando esos resultados no son satisfactorios. Sólo el hecho de informar al CONASIN no es garantía de transparencia, mientras el mismo CONASIN no asuma su papel de verdadero auditor.

“El seguimiento e investigación de las denuncias recibidas por la Unidad de Asuntos Internos en el primer año de funcionamiento reflejan un nivel de ineficacia, con consecuencias negativas que tienen que ver con la impunidad con que actúan los policías cuando faltan a sus deberes o abusan de poder, y con la pérdida de credibilidad que puede generar en la ciudadanía el hecho que no haya resultados oportunos sobre las denuncias que plantean, cuando han sido víctimas de la mala conducta policial.” (Salomón y Castellanos, 2002, 33-34).

7. Participación del ciudadano agraviado en el proceso

Ante la falta de reglamento de la LOPN, el procedimiento disciplinario que debe seguirse en la Secretaría de Seguridad, se remite a la Ley de Servicio Civil. No obstante, aún así, el ciudadano que se ve afectado por una irregularidad cometida por un miembro de la Policía Nacional, no puede intervenir como

parte agraviada en el procedimiento que decidirá la sanción del infractor.

Esta intervención del ciudadano no debe limitarse a la toma de declaración de él o sus testigos, que hará seguramente la Unidad de Asuntos Internos o la Supervisión General correspondiente. Se trata de intervenir en el proceso disciplinario que debe sustentar el Director respectivo, poder participar y ser escuchado como parte agraviada, al igual que el infractor tiene derecho a ser escuchado antes de la sanción.

Tampoco esa participación del ciudadano debe ser entendida como una intromisión del particular “ignorante” de los procedimientos internos y de la función policial. Al contrario, en la medida en que el ciudadano entiende todo el proceso (porque se lo explican), sigue cada uno de los pasos establecidos y escucha el fundamento jurídico de la decisión final, en esa medida se consume la verdadera transparencia del procedimiento disciplinario. Para lograr esa participación entonces, habrá que romper primero con una larga tradición de confidencialidad y secreto, que han caracterizado los sistemas más obsoletos de disciplina institucional.

No existe tal cosa como un sistema disciplinario o un control interno democrático, si el ciudadano no puede participar como parte agraviada en el proceso que decidirá la sanción al servidor que lo afectó. Mientras las decisiones disciplinarias, o penales incluso, queden en papeles confidenciales, guardados con extrema custodia, el ciudadano no tendrá otra opción que resignarse a la idea de que los controles responden a cualquier otra cosa de origen dudoso, que no es la auditoría social. No es casualidad que el nuevo proceso penal de hoy en día, permita a la víctima una relación directa con el fiscal y una participación sin obstáculos en el debate o juicio oral y público, contra el responsable del delito cometido en su perjuicio.

8. Grado de colaboración de los servidores públicos

Si en el Ministerio Público se ve una lenta pero creciente aceptación de los controles internos, en la medida en que estos se identifican con la sociedad misma que el Ministerio Público representa, y en el Poder Judicial se ve una deteriorada imagen de la Inspección General de Tribunales, con rebeldías

alarmantes por parte de los servidores judiciales, en la Secretaría de Seguridad el tema es más grave, por la tradición de cuerpo impenetrable que los policías han arrastrado hasta la fecha.

Empezando por un sistema absolutamente fragmentado y esparcido de los controles internos en la Secretaría de Seguridad, la actitud de los servidores, principalmente de los altos mandos, ante los frágiles controles, es más preocupante. No se puede negar que la jerarquía y subordinación que caracterizan esta institución, contribuye de alguna manera a la “colaboración obligada” de los mandos bajos con los órganos de control interno, cuando están integrados por actores de alto rango. No obstante, ¿qué pasa con los mismos altos mandos que en un momento dado pueden ser investigados?, ¿qué pasa si los jefes de los controles son actores externos a la Policía? Dentro de ese contexto, todavía se pueden observar altos mandos que se rehúsan a la noción de los controles y más ahora que la jefatura de Asuntos Internos la ocupa una actora externa a la Policía. Es aquí donde esos actores externos deben tener mucha cautela de no contaminarse con la función policial, al punto de subsumirse en el gremio y parecer parte de él, sino más bien apreciar, fomentar y conservar la ventaja de ser un actor externo, con identidad propia y con la facultad de ejercer un control democrático en una institución del Estado. Todo ello, por supuesto, con el apoyo incondicional del Secretario de Estado, quien igualmente debe fortalecer lazos estrechos con la sociedad hondureña.

Los miembros de Asuntos Internos son comúnmente vistos como desertores cuando son policías o intrusos ingenuos al ser actores externos, pero ese tipo de malas concepciones se manejan entre aquéllos que todavía tienen arraigada la antigua visión militarista de la Policía.

La Policía Nacional no ha logrado asumir la intervención de la ciudadanía como una ventaja y no como una intromisión. Muchos continúan identificando a los ciudadanos como civiles, en contraposición a lo militar o a los vestigios de lo que un día fue militar. Ante ese contexto, la colaboración de los servidores de la Secretaría de Seguridad con los órganos de control interno en la actualidad, se puede definir todavía como una colaboración “comprometida” por el alto rango del que ostente el cargo

contralor y no por el sincero reconocimiento de lo positivos que son los controles internos.

“El personal de la UAI no tiene acceso libre a los expedientes, archivos y demás documentos policiales. Existen serias deficiencias para obtener información y sustentar los casos. En el interior del país se desconoce las funciones de la UAI y se les niega la información; por otra parte, las solicitudes de la unidad se someten a una serie de procedimientos burocráticos, como ser el requisito de la autorización del oficial superior jerárquico, previo a facilitar documentos u otra información pertinente. No hay un reconocimiento y aceptación de las resoluciones de la UAI por parte de los directores de algunas dependencias. Hay un desconocimiento de la autoridad de Asuntos Interiores desde el momento en que no acatan las resoluciones y no explican el retraso en la aplicación de las medidas dispuestas.” (Salomón y Castellanos, 2002, 35).

V. PROPUESTA

En esta sección se pretende dar respuestas propositivas a los aspectos negativos que se detectaron en la etapa de evaluación de los órganos de control de los operadores de justicia. Para ello, se han identificado algunos elementos en común que deben modificarse en los tres operadores de justicia, por lo que se dedicará un apartado exclusivo para las propuestas generales. Asimismo, hay algunas condiciones que son muy propias de cada operador, por lo que sus reformas son detalladas bajo las propuestas específicas de cada uno.

A. PROPUESTAS GENERALES

1. Cambiar el modelo de empoderamiento múltiple al de acusación disciplinaria

Para atender todos los casos de indisciplina institucional y de deducción de responsabilidad administrativa a los funcionarios y empleados de los tres operadores de justicia, se propone poner en práctica el modelo de acusación disciplinaria, que permita al órgano de control interno realizar todas las investigaciones de conductas irregulares y, una vez que concluye la procedencia de la falta, acusar o promover la acción disciplinaria ante un órgano superior que conoce de casos en esa materia, decide si impone o no la sanción, en virtud de las pruebas

aportadas por las partes intervinientes (órgano de control interno y el infractor con su abogado) y depende exclusivamente del titular de la institución. El órgano de control interno nunca sanciona, sólo promueve y sostiene la acción disciplinaria contra un servidor, ante el órgano sancionador, el cual debe estar compuesto por un mínimo de tres integrantes, dos especialistas externos en el área disciplinaria y un operador interno de la función judicial, fiscal o policial, con mucha experiencia acumulada.

Hay que recordar que el Consejo de Personal en el Ministerio Público no es un órgano sancionador *per se* porque sólo conoce de despidos y de impugnación de sanciones, es decir, en segunda instancia. Lo que se busca es que el órgano sancionador tenga poder disciplinario en primera instancia sobre todas las faltas que puede cometer un servidor, excepto las leves que pueden ser controladas por los mismos jefes de oficina. Asimismo, el Consejo de la Judicatura para el Poder Judicial, debe ser concebido en el sentido de tener una sección de sanciones, además de asumir la selección y/o nombramiento, ascensos y traslados de los funcionarios y empleados judiciales como lo da a entender la Constitución de la República, a fin de extraer esas funciones del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Con este modelo de acusación disciplinaria, se lograría que el órgano de control interno adquiriera una participación más activa en la disciplina institucional, se motive a sí mismo, buscando los elementos de prueba que le ayudarán a sustentar el caso contra el infractor, en lugar de ser un órgano de recomendaciones no vinculantes, que se frustra fácilmente al no poder defender sus pretensiones ante un órgano superior, que escuche a ambas partes antes de decidir. Asimismo, se lograría traspasar el poder disciplinario que actualmente tienen los jefes, a ese órgano sancionador, colegiado, (excepto las faltas leves, que pueden seguir siendo manejadas por los mismos jefes de oficina), erradicando los problemas que tiene el actual modelo de empoderamiento múltiple aplicado en los tres operadores de justicia, que provoca: a) poco o ningún respeto por lo decidido anteriormente en casos iguales, porque los jefes no siguen un mismo patrón o criterio de imposición de sanciones, b) un efecto negativo en los servidores que observan la sanción del infractor porque ante la ausencia de precedentes, no

saben a qué atenerse, c) el compromiso mal entendido que pueden mostrar algunos jefes con sus subalternos, que no sancionan para no deteriorar las relaciones en la oficina y d) la ineficiencia con que actualmente se manejan los casos, porque los jefes tienen múltiples ocupaciones y le restan importancia a la disciplina institucional en su conjunto.

Tal como existen actualmente los órganos de control interno, están en una posición pasiva equivalente a que los fiscales sólo recomendarán al juez lo que debe hacer, pero sin derecho a opinar en el juicio, ni a presentar sus pruebas, a diferencia del imputado que sí pudiera asistir y defenderse. La deducción de responsabilidad administrativa a los servidores públicos apunta hacia un sistema democrático, donde el Estado cuente con órganos especializados y expertos, más conectados con la sociedad hondureña, que sustenten los casos ante un órgano sancionador que escuche la versión de ambas partes. Ya hoy en día, resulta obsoleto dejar en manos de los mismos jefes de la institución, la deducción de responsabilidad disciplinaria, que implica la sanción por la ineficiencia, corrupción, politización partidaria o violación de garantías individuales que reflejan los operadores de justicia en Honduras y que, irónicamente, muchas veces son ocasionadas por esos mismos jefes con poder disciplinario.

2. Crear una carrera específicamente al interior de cada órgano de control

Para demostrar el verdadero interés por la transparencia de sus instituciones, los titulares de los operadores de justicia deben crear una carrera al interior del órgano de control, que les permita a sus integrantes laborar indefinidamente en ese órgano, mientras cumplan con su trabajo de manera eficiente. No basta que los contralores tengan estabilidad en la institución, pues podrían ser trasladados a cualquier otro departamento, si sus investigaciones tocan intereses muy altos y eso constituiría un mecanismo tácito de debilitamiento del órgano de control. Se trata de comenzar por crear las figuras de inspector, supervisor, investigador en el presupuesto de la institución, con categorías de ascensos, perfiles de cada categoría y garantías jurídicas de estabilidad dentro del órgano. Con esto se lograría una mejor confianza de los integrantes para hacer su trabajo, sin el temor de ser trasladados arbitrariamente por

castigo a un departamento de bajo perfil. Asimismo, se lograría garantizar que todas las capacitaciones que se le da al personal del órgano de control, surtan sus efectos en la práctica, porque los contralores no se trasladarán irresponsablemente a otros departamentos que nada tienen que ver con el control institucional.

La reestructuración de los órganos de control interno de los tres operadores de justicia, debe romper con la tradición de creer que los actores internos que integren el órgano de control, tienen que ser “prestados” de sus carreras para hacer un trabajo temporal hasta que se cansen de hacer lo mismo. Los contralores del desempeño de los jueces, fiscales y policías, no pueden seguirse viendo como simples gestores de un trabajo temporal, sin el compromiso de asumir esa función de control, como la esencia de su vida profesional. Este tipo de malas concepciones, va muy de la mano con la ausencia de carreras profesionales en el país que se relacionen con estos temas, lo que produce una tendencia a suplir estos puestos de control con lo que haya disponible. Si se trata de reestructurar, fortalecer y hacer más democráticos los órganos de control, no se pueden dar el lujo de tener actores internos (fiscales, jueces o policías) que en cualquier momento se aburren y deciden volver a su carrera original, echando por la borda toda una capacitación y experiencia adquirida con el tiempo. Los integrantes de los órganos de control, sean internos o externos, deben formar parte de una carrera especial al interior de ese mismo órgano.

Debe quedar claro que la aplicación de este tipo de medidas, además de evidenciar un interés del titular por someterse al cambio estructural de los controles internos, no debe verse como la solución definitiva a las arbitrariedades que pueden darse en las instituciones, en relación a los traslados o debilitamiento de los órganos de control. No cabe duda que el respeto de la ley depende mucho de la integridad de la persona que la aplica y que la carrera al interior del órgano, no imposibilita una arbitrariedad del titular, pero en la medida en que se cierran los caminos fáciles para violar la ley, en esa medida el ser humano encontrará muchas más dificultades para poner en práctica su desviación o interés personal. Las buenas leyes no controlan al ser humano, pero sí le dificultan su camino errado.

3. Elaborar y aprobar un Código Disciplinario para todos los servidores públicos

Para fortalecer la normativa jurídica en materia disciplinaria, no basta la reforma a los reglamentos y estatutos internos de cada institución, porque deja en manos de titulares temporales las bases jurídicas fundamentales de la disciplina en el Estado. Se propone la elaboración y aprobación de un Código Disciplinario para todos los funcionarios del Estado (tal como se aprobó en Colombia), que delimite las reglas básicas del sistema, las faltas generales que puede cometer cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones y los plazos que deben respetarse en todo procedimiento. La normativa interna de cada institución no puede constituir la única fuente jurídica de disciplina de los servidores de esa institución, porque puede ser fácilmente reformada por los titulares que estén de turno. Se trata de una ley general disciplinaria, emitida por el Congreso Nacional, que sienta las bases más importantes para deducir responsabilidad a un funcionario del Estado hondureo y que sea complementado por la normativa específica interna que corresponderá a cada institución definir o reformar. Ciertamente habrá faltas específicas que sólo los policías, o solo los fiscales, o sólo los jueces podrán cometer, en virtud de las funciones diferentes que ejercen, razón por la cual, la definición de esas faltas corresponde a cada institución, internamente, pero de manera complementaria a las ya establecidas por el Código General Disciplinario que se propone.

Esa ley general dejaría plasmado el marco estricto dentro del cual podrían actuar los múltiples funcionarios con poder disciplinario en el Estado, estableciendo la obligación de que existan órganos de control interno en cada institución pública, el deber que tendrían de llevar registro de todas las investigaciones y sus resultados, así como de rendir cuentas periódicas de sus actividades, los principios generales de gratuidad y celeridad del proceso disciplinario, la finalidad de la sanción, la proporcionalidad entre la sanción y la falta, el respeto al estado de inocencia del supuesto infractor, derecho de defensa, derecho a ser escuchado antes de recibir una sanción y derecho a recurrir la decisión final de quien lo sancione. También dejaría claro el derecho de la víctima de participar en el proceso como parte agraviada, pudiendo ser escuchada y aportar pruebas

tanto al órgano investigador como al órgano que tomará la decisión final de sancionar.

Con la aprobación de un Código General Disciplinario, los titulares de las instituciones sólo tendrían que establecer las faltas específicas de los servidores que laboran en su institución y crear un órgano de control fortalecido, junto con uno sancionador, que se dedique a sancionar la indisciplina institucional.

4. Crear un órgano de control externo de los operadores de justicia (Vigilancia institucional externa)

Una vez que se ha propuesto cambiar al modelo de acusación disciplinaria, hacer una carrera al interior del órgano de control y aprobar el Código Disciplinario para todos los servidores públicos, se propone la creación de un órgano de control externo para los tres operadores de justicia, que apoye al órgano de control interno en la investigación de conductas irregulares por parte de altos funcionarios de la institución y que, a su vez, lo vigile en la conducción de la disciplina institucional.

Ese órgano de control externo debería estar conformado por actores estatales y de sociedad civil informada, que, como se mencionó anteriormente, son personas relacionadas con el tema de seguridad y justicia, y, de ser posible, profesionales, académicos o expertos en esas ramas. Para aquéllos que todavía ven la posible intervención de actores con tinte político en el órgano externo, debe incluirse la participación de actores estatales interinstitucionales (fiscales, jueces y policías) nombrados por los titulares del Ministerio Público, Poder Judicial y Secretaría de Seguridad, a fin de generar un control cruzado entre operadores de justicia y que, de esa manera, se vigilen entre sí. La misma diversidad de representantes estatales y de sociedad civil, hará más democrático el órgano de control externo. Este sistema promovería la transparencia frente a los operadores de justicia, que se mantendrían vigilantes de la disciplina de sus compañeros de equipo, en la lucha contra la delincuencia en el país.

La condición actual del CONASIN, único órgano semi-externo con funciones contraloras sobre un operador de justicia, y del Consejo Ciudadano, como órgano consultivo y de apoyo, pero

no contralor de la gestión del Ministerio Público, tendrá que ser revisada por las múltiples críticas que se les han hecho, de manera que se pueda subsumir su buena intención original en el nuevo órgano externo de control para los tres operadores de justicia, descartando las partes negativas que ya se han detectado y derogando los órganos débiles ya existentes, para que no se traslapen y saturen la vigilancia social efectiva que se pretende realizar.

En primer lugar, no se puede volver a cometer el error de darle al nuevo órgano de control externo facultades ejecutivas como las que tiene el CONASIN, que hacen prácticamente imposible su realización, en virtud de que no se puede pretender que un órgano compuesto por tantos miembros, se traslade a hacer investigaciones de la mala conducta que se sospeche de un operador. El órgano de control externo sólo debe ser vigilante de que los que ejecutan funciones, realmente las ejecuten, pero no debe venir a ejecutarlas por ellos.

En segundo lugar, ese nuevo órgano de control externo, no debe ser presidido por ninguno de los titulares de los operadores de justicia, porque eso limita su verdadero concepto externo y restringe la libertad de convocatoria y reunión que debe tener el órgano desde la sociedad civil. Sólo se necesitaría una denuncia contra el titular que preside, para que no se reúna el órgano de control externo a discutir el tema. Si uno de los principales motivos por los cuales se propone la creación de un órgano vigilante externo, son los escándalos en que se han visto involucrados los mismos titulares de los operadores de justicia, resulta ilógico dejar a cualquiera de ellos presidiendo el órgano que podrá vigilarlos. Lo que sí podrán tener en el órgano de control externo, son funcionarios nombrados por ellos para que aporten sus conocimientos específicos a los otros miembros de sociedad civil, por ejemplo, un juez nombrado por la Presidenta de la Corte, un fiscal nombrado por el Fiscal General de la República y un policía de alto rango nombrado por el Secretario de Seguridad, a efecto de mantener la legitimidad de las decisiones que se tomen en el órgano de control externo y que los titulares de los operadores asuman cierta vinculación con ese órgano que no será sólo de sociedad civil.

En caso de conocer denuncias sobre cualquiera de los titulares de los operadores de justicia, este órgano externo apoyará a

aquél competente en la investigación, pero, bajo ningún concepto, realizará la misma, porque como se dijo anteriormente, no tendrá funciones ejecutivas sino sólo vigilantes. Para el caso, si cualquier Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o el Secretario de Seguridad están bajo investigación por la comisión de algún delito, ciertamente el órgano de control externo vigilará que la autoridad competente para investigarlos, en este caso, el Ministerio Público, realmente lo haga. Si es el Fiscal General de la República el que se sospecha que cometió un delito en el ejercicio de sus funciones, el órgano de control externo facilitará el camino y demandará del órgano competente, pronta respuesta para un caso tan especial, manteniéndose altamente perceptivo y vigilante, en conexión con la sociedad hondureña.

La presencia activa de un órgano de control externo como el propuesto, mitigaría el alto sentido de impunidad que muchos titulares de operadores de justicia han sentido, cuando desvían el ejercicio de sus funciones, y sería un apoyo a los mismos fiscales, jueces o policías que en determinado momento se sientan aislados en la lucha contra la corrupción que se denuncia, de los titulares de sus mismas instituciones. Escándalos de tanta magnitud como el de la renuncia de una magistrada de la Corte Suprema de Justicia por rechazo a la corrupción de ese ente y el conflicto entre el Fiscal General de la República y la Asociación de Fiscales por oponerse esta última al desistimiento de los recursos en casos trascendentales de corrupción, justifican, con mayor razón, un órgano externo con sociedad civil, que le dé un seguimiento estricto a la conducta de los tres operadores de justicia, con especial interés en sus titulares.

5. Incluir a los órganos de control de los operadores de justicia en el diseño de políticas de acceso a la información pública y lucha contra la corrupción

Actualmente, el tema de los controles en los operadores de justicia está cobrando importancia, en la medida en que se deteriora la imagen de las instituciones responsables y se pierde el sentido de búsqueda de la justicia, al cual están obligados todos los servidores públicos que se dedican a esa labor. No obstante, los operadores de justicia son solamente una parte de todo el engranaje estatal que debe ser controlado mediante políticas que cierran el camino a las posibles arbitrariedades,

por lo que los órganos de control deben también ser incluidos en el sistema integral de lucha contra la corrupción y acceso a la información pública.

Las leyes vigentes no establecen lazos de coordinación entre los órganos de control de los operadores de justicia y los entes que fiscalizan su desempeño como el Tribunal Superior de Cuentas, el recién desaparecido Consejo Nacional Anti-corrupción, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, etc. Hay un desconocimiento generalizado de la gran labor que deben desempeñar los órganos de control interno, que ni siquiera se les exige cuentas cuando algún operador de justicia se ve envuelto en algún escándalo por irregularidades en su desempeño. Asimismo, esos órganos de control interno han mantenido la costumbre de tratar con un alto nivel de reserva sus actividades y se muestran sumamente recelosos de la información que pueden brindar, basados en la premisa mal entendida que cualquier “fuga de información” puede afectar la imagen institucional o, lo que es peor, la imagen de su superior jerárquico o titular de la institución.

Para conformar un órgano de control eficiente, transparente y democrático, debe forzosamente estar obligado, por ley, a trabajar conjuntamente con los entes que luchan contra la corrupción y, a su vez, estar obligado a rendir cuentas de sus actividades a cualquier ciudadano que requiera información. Esto, por supuesto, sin dejar de proteger el resultado de las investigaciones que allí se realizan pero sin confundirlo con la obligación de proteger la imagen personal de los infractores de la ley.

B. PROPUESTAS ESPECÍFICAS

1. Ministerio Público

a. Aprobar un amplio reglamento de la Supervisión Nacional

Aprobar el reglamento interno de la Supervisión Nacional que indique claramente que debe estar conformada por actores internos (fiscales) como subalternos, para que aporten su experiencia y conocimientos, y por un actor externo en la jefatura, de demostrada ca-

pacidad, que se nombre por sus conocimientos y/o experiencia y no por criterios político partidarios, y que mantenga un balance democrático dentro del órgano de control. Ante el silencio de la Supervisión Nacional sobre el escándalo suscitado en el mes de octubre del 2004 entre las autoridades del Ministerio Público (incluido el Director General de Fiscalías) y la Asociación de Fiscales, es urgente que se revise la composición de ese órgano, el cual está totalmente facultado para iniciar, de oficio incluso, una investigación contra el Director de Fiscales por tantos señalamientos de actos de corrupción que se le han hecho públicamente. Esa omisión en el desempeño no demuestra más que un sentido de proteccionismo de las actuales autoridades del Ministerio Público, como si el órgano de control interno trabajara únicamente para proteger la imagen de éstos y no como un órgano de auditoría social. Un fiscal sometido voluntariamente a la jerarquía mal concebida dentro del Ministerio Público, no es el actor más indicado para ejercer la jefatura de la Supervisión Nacional como órgano de control interno del Ministerio Público que, con mayor razón, debe estar claro en la protección de los intereses generales de la sociedad, durante el efectivo cumplimiento de su trabajo contrario.

La composición mixta de la Supervisión Nacional es un factor importantísimo para el ingrediente democrático que requiere el órgano de control interno, evitando dejarlo en manos absolutas del mismo gremio que es sujeto de supervisión. Más aún cuando los fiscales que integran el órgano, ni siquiera se separan temporalmente de su carrera principal como fiscales.

Debe indicarse también en el reglamento interno la doble facultad de la Supervisión Nacional de prevenir, mediante la evaluación sistemática del desempeño de todos los servidores, y de corregir conductas fallidas, mediante la investigación de todo aquello que se sospeche irregular, dejando claramente establecida la obligación que tendrá de remitir a la fiscalía correspondiente, todos los casos en los que se encuentren

indicios de la comisión de un delito, sin restricciones ni obstáculos intermedios (independencia funcional).

Ese reglamento interno debe dejar a la Supervisión Nacional como el órgano responsable de reportar la mora fiscal en el Ministerio Público y los avances o retrocesos que se están dando para reducirla. En el ejercicio de su facultad preventiva de evaluación del desempeño, la Supervisión Nacional no debe entenderse como un órgano procesador de estadísticas como puede ser la Unidad Técnica de Reforma Penal (UTRP) en el Ministerio Público, sino el órgano que, a raíz de los datos estadísticos, genera fórmulas de medición de la mora e interpreta los resultados de manera comparativa en todo el país. Los informes anuales del Ministerio Público no pueden seguir reportando solamente los datos estadísticos que mandan las oficinas regionales (información importante pero no suficiente), sino que debe haber un órgano que se encargue de confirmar los datos, interpretarlos, compararlos, hacer fórmulas de medición en base a ellos y concluir favorable o desfavorablemente sobre el desempeño de cada dependencia en toda la institución. En otras palabras, la Supervisión Nacional debe facilitar el lenguaje complejo de los datos estadísticos, en conclusiones sencillas de eficiencia o ineficiencia, que quiere conocer la ciudadanía, y convertirse en un importante instrumento de toma de decisiones que sirvan para mejorar la eficiencia del Ministerio Público y fortalecer su imagen ante la sociedad.

Ahora bien, esos resultados de las evaluaciones de Supervisión Nacional no deben servir para promover excesos, persecución o venganzas por parte de las autoridades del Ministerio Público cuando los subalternos no atienden esa jerarquía mal concebida de seguimiento de instrucciones arbitrarias, sino que los informes de Supervisión Nacional deben verse como instrumentos adecuados para prevenir, mediante cambios oportunos, y corregir cuando se detectan irregularidades legalmente comprobadas.

b. Incluir a la Supervisión Nacional dentro del procedimiento disciplinario

Reformar el Estatuto y Reglamento General del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público en el sentido de incluir a la Supervisión Nacional como parte activa del procedimiento disciplinario que deduce responsabilidad a todo servidor que infringe una norma. Debe ser la Supervisión Nacional la que investigue todas las conductas irregulares que constituyan más que una falta leve y debe ser esta misma la que promueva la acción disciplinaria contra el servidor ante un órgano sancionador, que se dedique exclusivamente a eso, tal como se explicó en la propuesta del modelo de acusación disciplinaria.

En la actualidad, inclusive con el modelo de empoderamiento múltiple (muchos jefes con potestad de sancionar), la Supervisión Nacional no existe como eslabón necesario para hacer las investigaciones y que los jefes se apoyen en esas conclusiones para resolver si imponen o no una sanción. Sólo en la práctica se ha visto un considerable apoyo de la Supervisión Nacional en las investigaciones que, de otra manera, tendrían que hacer los mismos jefes. Entonces, si ya la práctica está dictando las pautas del cambio, las leyes no pueden ni deben quedarse obsoletas.

Es importante recalcar el hecho de que las faltas leves deben quedar siempre en poder de los jefes, con respecto a sus subalternos, por varias razones: a) para que no se pierda cierto sentido coercitivo que puede tener el superior jerárquico inmediato, que le ayuda a mantener cierta autoridad en su oficina, b) porque generalmente las faltas leves son fácilmente comprobables dentro de la misma oficina, con el control rutinario del jefe (llegadas tarde, trabajo lento, descuido en el equipo de oficina, etc.), c) porque normalmente las faltas leves no son denunciadas por la ciudadanía, en virtud de que son tan leves que casi no afectan directamente a la sociedad, sino más bien al desempeño diario en la oficina y d) para no atestar al órgano investi-

gativo y sancionador, con casos de muy poca trascendencia.

c. Modificar los plazos de prescripción para imponer sanciones

Mientras no se apruebe un Código Disciplinario para todos los servidores públicos, es urgente que el Ministerio Público modifique los cortos plazos de prescripción que actualmente existen para imponer una sanción, desde el momento que se tiene conocimiento de la supuesta falta cometida. Esos plazos deben forzosamente considerar, entre otros, un periodo prudencial de investigación de los hechos (un mes como mínimo), que permita un margen más racional del tiempo requerido para deducir la responsabilidad disciplinaria, sin caer en el extremo de dejar plazos eternos que no contribuyan a la celeridad del proceso. Entre más se tarde el Estado en deducir responsabilidad por una falta cometida, menor es el impacto desmotivante en el infractor y en los demás servidores, pero un plazo de prescripción excesivamente corto, lo único que provoca es la impunidad por falta de tiempo.

d. Despojar a la División de Recursos Humanos de facultades disciplinarias y de representación en impugnaciones y despidos

Hay que redistribuir las funciones que le competen a cada órgano, específicamente separar a la División de Recursos Humanos de todas las potestades disciplinarias que actualmente tiene ante el Consejo de Personal, trasladándolas a la Supervisión Nacional, como órgano que promoverá cualquier acción disciplinaria ante un órgano sancionador que se forme (para faltas menos graves, graves y despidos) y responderá cualquier impugnación que se interponga ante el Consejo de Personal, dejando a la División en su función original, meramente ejecutiva de registro y no de promoción de sanciones. No es posible que se tenga que sostener todo un departamento de asesoría legal en la División de Recursos Humanos para hacer esas actividades de disciplina que son ajenas a su función y

que no se fortalezca el órgano mismo que hace las investigaciones y que conoce a cabalidad el procedimiento disciplinario (Supervisión Nacional). La División de Recursos Humanos suplió en el pasado la ausencia de un órgano de control más definido en el Ministerio Público, pero dado que ya existe la Supervisión Nacional, esas funciones de disciplina no tienen ningún sentido en el órgano que administra el recurso humano de la institución.

2. Poder Judicial

a. Reestructurar toda la Inspectoría General de Tribunales

El deterioro de la imagen de la Inspectoría General de Tribunales frente a los sujetos de control y la ciudadanía, hace urgente acelerar las intenciones ya expresadas por la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, para reestructurar totalmente la Inspectoría General de Tribunales. En ese sentido, debe definirse la posición que se va a adoptar en cada uno de los puntos relevantes discutidos en este estudio, para generar un nuevo órgano de control que sea transparente, efectivo y democrático. No basta con cambiarle el nombre, la reestructuración implica un verdadero análisis de lo que más conviene a la realidad del Poder Judicial. Para el caso, la fluidez jurídica implica, además de la reforma completa al reglamento interno de ese órgano, la revisión del régimen disciplinario para adaptarlo a la realidad institucional, normativa que será solamente complementaria si se aprueba la propuesta de un Código Disciplinario para todos los servidores del Estado. El nuevo órgano deberá depender exclusivamente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, haciendo la aclaración que la vigilancia judicial, así como está de deteriorada la percepción de la ciudadanía sobre el Poder Judicial hoy en día, es una potestad demasiado importante que debe corresponder al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y no delegarse sólo en la Presidencia.

En cuanto a sus potestades, si bien actualmente la Inspectoría General de Tribunales tiene tanto la preventiva de evaluación, mediante visitas periódicas y la correctiva de investigación de conductas irregulares en materia disciplinaria, debe hacerse más énfasis en que el nuevo órgano asuma esa potestad evaluadora como una verdadera labor para dar diagnósticos permanentes del desempeño de todas las oficinas judiciales del país. La potestad de evaluación del desempeño debe ser tan arraigada al órgano de control, que le permita ser la única dependencia que puede informar sobre el desempeño profesional de cada juez o defensor público y que pueda definir, a ciencia cierta y con la comprobación de los datos proporcionados por los jueces, a cuánto asciende la mora judicial para tomar mecanismos correctivos que aminoren sustancialmente el problema. Al igual que la Supervisión Nacional, no se trata de crear una inspectoría con procesadores de datos estadísticos o con visitadores para regular el horario de entradas y salidas, sino más bien una inspectoría que utilice los datos estadísticos que le proporcionan y las visitas que corroboran la producción de las oficinas judiciales, para interpretarlos y saber concluir quiénes son los servidores más o menos eficientes en la institución, mediante la definición de fórmulas justas que apliquen a diferentes categorías (por ejemplo, fórmulas de evaluación para jueces de letras, distintas de los jueces de paz o de Magistrados de Apelaciones).

En relación a los procedimientos, como se ha explicado en las propuestas generales, se propone la transformación al modelo de acusación disciplinaria para los tres operadores de justicia. El nuevo órgano de control debe estar compuesto por actores mixtos, con jueces de carrera que ocupen las oficinas regionales y manteniendo el carácter externo e independiente sólo en la Jefatura. Una sub-jefatura podría estar conformada por un antiguo Magistrado, pero, en términos generales, para la labor de vigilancia judicial no es recomendable contratar profesionales del Derecho inexpertos, que ni siquiera han litigado, porque provoca un órgano de control frágil en conocimientos y fácilmente

vulnerable ante la experiencia adquirida por varios de los sujetos de control.

La estabilidad e independencia funcional son dos temas que dependen mucho, como siempre, del compromiso ético que tenga la persona que se ponga a cargo; sin embargo, la creación de una carrera al interior del órgano, como se mencionó en las propuestas generales, es un factor que facilitará la estabilidad de los integrantes. En relación a la independencia funcional, además de fortalecer en el reglamento la libertad de comunicación con la fiscalía correspondiente, ese reglamento interno de la Inspectoría General de Tribunales debe incluir expresamente el deber de pedirle cuentas al Ministerio Público sobre los resultados de las investigaciones. El hecho de que sean dos instituciones diferentes, no significa que la Inspectoría General de Tribunales, como órgano de control interno del Poder Judicial, se desentienda de los casos que envía al Ministerio Público y ni siquiera solicite un reporte periódico de los resultados de las investigaciones, a efecto de llevar un registro de las responsabilidades deducidas a los propios miembros del Poder Judicial. El reglamento debe ahondar en detalles sobre la cooperación mutua que debe existir entre ambos entes, más aún cuando el Poder Judicial es uno de los más señalados por actos de corrupción y politización partidaria en el país. Debe aclararse, sin lugar a dudas, lo independiente de cada una de las responsabilidades que se le deducen a los servidores (penal y administrativa) y que ninguna excluye a la otra.

La interrelación con órganos de control externo ha sido discutida ampliamente como una propuesta general para los tres operadores de justicia. En cuanto a la participación del ciudadano agraviado en el proceso, esta inclusión del mismo deberá quedar plasmada en el Código General Disciplinario ya propuesto, a fin de garantizar un procedimiento democrático de deducción de responsabilidades, que escuche a ambas partes (víctima e infractor). Por último, pero no menos importante, la colaboración adecuada de los servidores judiciales ante el nuevo órgano de control, será un ele-

mento derivado de la reestructuración correcta que se haga del mismo.

b. Despojar a la Dirección de Administración de Personal de facultades disciplinarias

Al igual que el Ministerio Público, como parte del modelo de acusación disciplinaria, se ha propuesto la creación de un órgano sancionador que monopolice el poder disciplinario, excepto en caso de faltas leves que son fácilmente manejadas por los jefes de cada oficina. Para ello, es indispensable que el Poder Judicial excluya de la fórmula disciplinaria al órgano eminentemente administrador de los recursos humanos, como lo es la Dirección de Administración de Personal. Esta dirección debe quedar obligada únicamente al registro de las sanciones impuestas por el órgano sancionador, pero no se le debe dar ningún poder disciplinario sobre el personal de la institución, porque ello constituye una materia específica, para expertos en esa materia y dedicados exclusivamente a ella. Este despojo de la facultad sancionadora de esa dirección, se justifica aún más cuando la ley de la CJ le da múltiples funciones y permite la posibilidad de que el director sea un licenciado en administración pública, que seguramente conocerá menos del Derecho disciplinario y necesitará un departamento legal que lo oriente para ejercer esa función disciplinaria agregada (Ley de la CJ, art.11-12).

3. Secretaría de Seguridad

a. Definir claramente los delitos que la Unidad de Asuntos Internos puede investigar

Se debe aclarar la posición de la Unidad de Asuntos Internos en relación a la investigación de delitos, dejando claro, mediante reglamentos, que la ley se refiere a todos aquéllos delitos cometidos por cualquier miembro de la Policía en el ejercicio de sus funciones y no en su carácter de ciudadano común, porque, en ese caso, le correspondería a la DGIC investigar. Si además de especializarse en los delitos que pueden

cometer los policías en su trabajo (capacitación de años), la Unidad de Asuntos Internos también tuviera que investigar delitos comunes, la especialidad de ese órgano se restaría al tener que capacitarlo incluso en la investigación de delitos en general y se difuminaría la clara diferencia que debe existir en relación a la DGIC.

b. Establecer la obligación de coordinación con la fiscalía correspondiente en la investigación de delitos

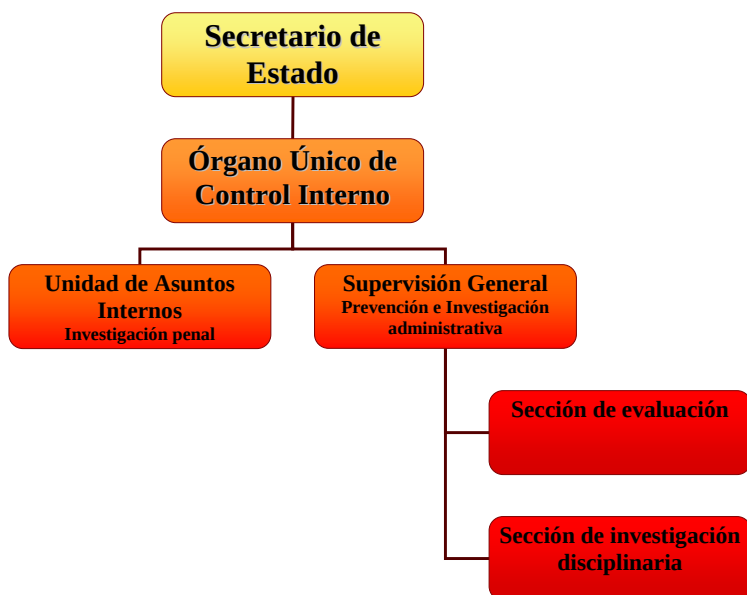
Igualmente se debe fijar en los reglamentos internos, sin lugar a dudas, la obligación que tiene la Unidad de Asuntos Internos de notificar y coordinar con la fiscalía correspondiente desde el momento en que se decide investigar a un miembro de la Policía por la supuesta comisión de un delito. Esa coordinación con la fiscalía no debe entenderse eventual ni sólo para autorizaciones de allanamientos de morada, sino que es una obligación de cualquier órgano investigador de delitos, la inclusión de la fiscalía en el proceso. Es importante aclarar que esa comunicación con la fiscalía no se satisface, en lo mínimo, con el envío eventual del informe de investigación ya concluido por Asuntos Internos, a través de ese intermediario innecesario de Secretaría General. La Unidad de Asuntos Internos está en la obligación de dar a conocer directamente, sin ningún intermediario, y luego de someterse a la dirección técnico-jurídica del fiscal correspondiente, absolutamente todas las investigaciones que realice contra miembros de la Policía Nacional, en el ejercicio de sus funciones.

c. Crear un órgano único de control para toda la Policía Nacional, dependiente del Secretario de Estado

En la Secretaría de Seguridad, tal como está actualmente fracturado el sistema de disciplina policial y dispersa la coordinación entre la Unidad de Asuntos Internos que investiga delitos y las unidades que investigan faltas administrativas como Supervisiones Gene-

rales, que dependen de los directores, se propone la creación de un único órgano de control en la institución, dependiente exclusivamente del Secretario de Estado, dividido en dos amplias ramas: una de investigación de delitos para la deducción de responsabilidad penal (Unidad de Asuntos Internos) y otra de prevención e investigación de faltas disciplinarias para la deducción de responsabilidad administrativa (Supervisiones Generales). Se propone aislar exclusivamente en el Secretario de Seguridad, todo lo que tenga que ver con la investigación de conductas irregulares de los miembros de la Policía y la evaluación del desempeño de los mismos, para detectar y corregir la mora policial que reflejen (Ver Diagrama No. 6).

Diagrama No. 6
Propuesta de organización del Órgano Único de Control en la Secretaría de Seguridad



Fuente: Elaboración propia.

Esta propuesta, sin duda alguna, implica un gran cambio estructural dentro de la Secretaría de Seguridad, que incluye la reforma de la misma LOPN para colocar a la Unidad de Asuntos Internos bajo ese órgano de control y crear la otra rama administrativa que, en la actualidad, no existe en esa ley. Pero esta propuesta implica también un golpe de gracia a los vestigios militaristas de la Policía Nacional, que se resisten a someterse al control del Secretario de Seguridad y se mantienen intencionalmente aislados de esa figura, con sus propias administraciones, presupuestos, controles, etc.

Tal como se sugirió dentro de las propuestas generales, la rama administrativa de ese órgano único de control tendría que seguir el modelo de acusación disciplinaria, es decir, tendría que promover acciones disciplinarias contra miembros de la Policía ante un órgano sancionador que dependería también del Secretario de Estado, escucharía a ambas partes y resolvería la procedencia o improcedencia de la falta. Los directores sólo mantendrían el poder disciplinario para faltas leves, que generalmente se relacionan con el orden dentro de la oficina, y todo el resto de faltas (graves, muy graves o despidos) le corresponderían al órgano sancionador, el cual debería estar conformado por dos expertos en Derecho disciplinario y un miembro de la Policía de alto rango, que aporte el conocimiento de la función policial.

En cuanto a la evaluación del desempeño, la rama administrativa del órgano de control sería la única dependencia oficial encargada de reflejar la eficiencia o ineficiencia de cualquier miembro de la Policía, a través de visitas periódicas, fórmulas de evaluación e interpretaciones de datos estadísticos sobre la producción contable de cada oficina policial. En caso de detectarse faltas en el desempeño del trabajo mediante las evaluaciones, esa sección de evaluación remitiría las diligencias a la sección investigativa de la rama administrativa, para que valore la posibilidad de promover la acción disciplinaria.

d. Mantener la composición mixta del órgano de control y evitar la contaminación de los actores externos

La composición actual de la Unidad de Asuntos Internos es la misma que debe promoverse en un futuro, es decir, un actor externo en la jefatura y los subalternos divididos entre profesionales del Derecho y policías. Se debe mantener la sub-jefatura con un alto miembro de la Policía que permita dirigir las investigaciones policiales, con el conocimiento que tiene de la función de su gremio. No obstante lo anterior, el Secretario de Estado debe velar permanentemente por la no contaminación de los actores externos en la Unidad de Asuntos Internos, es decir, velar porque los profesionales del Derecho no fusionen su identidad personal y su carácter de auditores sociales, externos, con la identidad policial que no les corresponde. En el momento en que eso suceda, el balance en la composición del órgano de control se habrá perdido y será hora de sustituirlos por otros actores externos independientes.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Libros, informes, artículos, páginas electrónicas

- Código Disciplinario Único, Ley 734 del 2002, Colombia, 2002.
- Comisión Andina de Juristas, Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, (<http://www.cajpe.org.pe/rij/bases/legisla/venezuel/ley11.HTM>)
- Comisión Internacional de Juristas, Centro para la Independencia de Jueces y Abogados (CIJA), Honduras: La Administración de Justicia, la Independencia del Poder Judicial y la Profesión Legal, Publigráficas, S. de R.L., Honduras, 2004.
- Gari, Gabriel, La Dirección Funcional de la Investigación Criminal en Honduras, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras, 2003.
- Hidalgo, Silvy y Gómez, Juan Ricardo, La Inspectoría General de la Policía Nacional Civil de El Salvador: Un modelo de control y supervisión ciudadano de instituciones policiales, Chile, 2003, (<http://www3.ndu.edu/chds/redes2003/Academic-papers/8.Internal-Security/1.Citizen-Security-Inter-Institutional-Coordination/5.%20Hidalgo-final.doc>)
- ILANUD y Comisión Europea: La justicia como garante de los derechos humanos: La independencia del juez (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicara-

gua, Panamá, Uruguay, España), ILANUD, Costa Rica, 1996.

- Informe Anual 2002-2003, Supervisión Nacional, 14 de julio del 2003.
- Informe Anual 2003-2004, Supervisión Nacional, 8 de marzo del 2004.
- Lexjuris de Puerto Rico, Reglamento de Personal de la Policía de Puerto Rico, (<http://www.lexjuris.com/Reglamentos/policia/lexpol4216.htm>)
- Lexjuris de Puerto Rico, Reglamento de Procedimiento Administrativo Uniforme de la Policía de Puerto Rico, (<http://www.lexjuris.com/Reglamentos/policia/lexpol3881.htm>)
- Ministerio de Justicia: Ministerio Fiscal: Estatuto Orgánico, Planilla Orgánica y Retribuciones, Boletín de Información, Secretaría General Técnica, España, 2003.
- Ministerio Público Fiscal de Argentina, Apoyo y Control de Actuación Funcional, (<http://www.mpf.gov.ar/apoyoycontrol.htm>)
- Ministerio Público Fiscal de Argentina, Ley Orgánica del Ministerio Público, (<http://www.mpf.gov.ar/leypag1.htm>)
- Ministerio Público Fiscal de Argentina, Supervisión Técnica y Disciplinaria, (<http://www.mpf.gov.ar/supeintendenci.htm#supervision>)
- Ministerio Público, República del Paraguay, Ley Orgánica del Ministerio Público, (http://www.itacom.com.py/ministerio_publico/ley_organica/titulo3_capitulo3_s2.html)
- Orellana, Edmundo, Fortalecimiento del Poder Judicial, Honduras, 2003.
- Orellana, Edmundo, Honduras: Régimen Jurídico para la Seguridad Pública, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras, 2004.
- Policía de Investigaciones de Chile, Nuevo Alto Mando Institucional 2004, (<http://www.investigaciones.cl/web/mision/altomando/altomando/htm>)
- Policía Nacional de Colombia, Inspección General, (<http://www.policia.gov.co/inico/portal/unidades/isge.nsf/paginas/principal>)
- Policía Nacional de Nicaragua, Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, <http://www.policia.gob.ni/ley/disciplina.pdf>

- Policía Nacional de la República Dominicana, Estructura de la Policía Nacional, (<http://www.policianacional.gov.do/laPN.htm>)
- Salomón, Leticia, El Desempeño Policial y la Satisfacción de la Ciudadanía, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras, 2004.
- Salomón, Leticia y Castellanos, Julieta, Honduras: Reforma Policial y Seguridad Ciudadana, Edigrafic, S. de R.L., Honduras, 2002.
- Salomón, Leticia y otros: Honduras: Hacia una política integral de seguridad ciudadana, CEDOH, Honduras, 2004.
- Suprema Corte de Justicia, República Dominicana, Reglamento de la Carrera Judicial, (<http://www.suprema.gov.do/novedades/reglamentos/reglamentocajudi.htm>)
- Villalobos, Gerardo, Reingeniería y Reordenamiento de la Inspectoría General de Tribunales del Poder Judicial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Honduras, 2003.

Legislación Nacional Consultada

- Código de Ética de los Servidores del Ministerio Público.
- Código de Ética de los Funcionarios y Empleados del Poder Judicial.
- Estatuto de la Carrera del Ministerio Público.
- Ley de la Carrera Judicial.
- Ley del Ministerio Público.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional.
- Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.
- Régimen de la Carrera de los Funcionarios y Empleados del Tribunal Superior de Cuentas.
- Reglamento de la Inspectoría General de Tribunales.
- Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial.
- Reglamento General del Estatuto de la Carrera del Ministerio Público.

Entrevistas

- Aída Romero, Fiscal Especial de Derechos Humanos, agosto del 2004.
- Álvaro García, Subdirector de Supervisión para Centro-sur-orienté, Dirección General de Investigación Criminal, octubre del 2004.
- Ana Pineda, ex Sub Comisionada Nacional de los Derechos Humanos y miembro de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), agosto del 2004.
- Andrés Pavón, Director del Comité de los Derechos Humanos (CODEH), julio del 2004.
- Andrés Pérez, Consultor independiente y Presidente de la Junta Directiva de ACI Participa, agosto del 2004.
- Arturo Álvarez Rubio, Jefe de Patología Forense, Ministerio Público, septiembre del 2004.
- Bertha Oliva, Coordinadora General del Comité de Familiares de Detenidos-Desaparecidos en Honduras (COFAD-DEH), julio del 2004.
- Carlos Chinchilla, Director Ejecutivo Unidad Comunidad Más Segura, agosto del 2004.
- Dagoberto Mejía, ex Director General de Fiscalías, agosto del 2004.
- Danelia Ferrera, Subdirectora General de Fiscalía, septiembre del 2004.
- Edmundo Orellana, ex Fiscal General de la República, agosto del 2004.
- Emily Hawit, ex Directora de Administración de Personal de la Carrera Judicial, agosto del 2004.
- Gautama Fonseca, ex Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, septiembre del 2004.
- Jorge Burgos, Juez de Sentencia en Tegucigalpa, ex Supervisor Nacional del Ministerio Público, agosto del 2004.
- José Antonio Salazar, Subdirector de Administración de Personal de la Carrera Judicial, agosto del 2004.
- José María Palacios, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, ex asesor del Ministerio Público, julio del 2004.
- José Roberto Romero Luna, Subdirector de la Policía Preventiva, septiembre del 2004.

- Juan Arnaldo Hernández, ex Fiscal General Adjunto, septiembre del 2004.
- Juan Carlos Berganza, Juez de Sentencia en Santa Bárbara, julio del 2004.
- Leo Valladares, ex Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, agosto del 2004.
- Leonel Saucedo, Jefe de Relaciones Públicas de la Secretaría de Seguridad, septiembre del 2004.
- Leticia Salomón, Catedrática universitaria, agosto del 2004.
- Marco Tulio Abadie, Sub- Inspector General de Tribunales, septiembre del 2004.
- María Luisa Borjas, ex Jefe de la Unidad de Asuntos Inter-nos, Secretaría de Seguridad, agosto del 2004.
- Mario Chinchilla, Fiscal Especial de Medio Ambiente, agosto del 2004.
- Mario Díaz, Juez de Sentencia en Tegucigalpa, julio del 2004.
- Mirna Suazo, Supervisora General de la Policía Preventiva, agosto del 2004.
- Napoleón Názar, Director General de Investigación Criminal, agosto del 2004.
- Nora Urbina, Fiscal Especial de la Niñez y el Discapacitado, agosto del 2004.
- Odalis Nájera, Delegada Regional Centro-oriente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, septiembre del 2004.
- Oscar Álvarez, Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, agosto del 2004.
- Paulina Pérez Núñez, Directora Nacional de la Defensa Pública, julio del 2004.
- Rafael Soto, Supervisor Regional Centro-sur-oriente, Ministerio Público, septiembre del 2004.
- Ramón Custodio, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, agosto del 2004.
- Rigoberto Espinal Irías, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, asesor del Ministerio Público, de julio del 2004.
- Roy Edmundo Medina, ex Fiscal General de la República, ex Inspector General de Tribunales, agosto del 2004.
- Soraya Morales, Fiscal Especial contra la Corrupción, agosto del 2004.

- Wilfredo Alvarado, ex Director de Lucha contra el Narcotráfico, Ministerio Público, ex Director General de Investigación Criminal, Secretaría de Seguridad, julio del 2004.
- Zunilda Suazo, Inspectora General de Tribunales, 30 de septiembre del 2004.

Asistentes a los encuentros con especialistas

- Ana Pineda
Ex Sub Comisionada Nacional de los Derechos Humanos
- Andrés Pavón
Director del Comité de los Derechos Humanos
- Andrés Pérez
Consultor independiente
- Carlos Chinchilla
Policía de carrera, Director Ejecutivo Unidad "Comunidad Más Segura"
- Claudia López
Defensora Pública
- Dagoberto Mejía
Ex Director General de Fiscalías
- David Ortega
Policía de carrera
- Edmundo Orellana
Ex Fiscal General de la República
- Eduardo Villanueva
Ex Fiscal del Ministerio Público
- Elia Ramírez
Jefa de Asuntos Internos, Secretaría de Seguridad
- Elvia Matamoros
Defensora Pública
- Félix Molina
Periodista, asistente del proyecto
- Jorge Alberto Burgos
Juez de Sentencia, Tegucigalpa
- Jorge Illescas Oliva
Consultor independiente
- Juan Arnaldo Hernández
Ex Fiscal General Adjunto
- Juan Ramón Gálvez
Supervisor General, Policía Preventiva

- Leo Valladares
Ex Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
- Leticia Salomón
Catedrática universitaria
- Lucila Funes
Periodista, asistente del proyecto
- Marco Tulio Abadie
Sub Inspector General de Tribunales
- Mario Díaz
Juez de Sentencia, Tegucigalpa
- Mario Durón
Representante del Comité de los Derechos Humanos
- Miroslava Meza
Ex Supervisora Nacional Ministerio Público, investigadora principal del proyecto
- Rigoberto Espinal Irías
Asesor de Fiscalía General
- Roy Edmundo Medina
Ex Fiscal General de la República, ex Inspector General de Tribunales
- Thelma Mejía
Periodista, asistente del proyecto
- Víctor Meza
Coordinador del proyecto
- Vilma Romero
Abogada independiente

**Funcionarios que contribuyeron
con información adicional**

- Gerardo Bladimir Galindo
Subjefe de la Unidad de Asuntos Internos
- Marco Antonio Cáliz
Director Asesoría Legal, Tribunal Superior de Cuentas
- Marco Antonio Cruz
Supervisor Nacional del Ministerio Público
- Marco Tulio Abadie
Sub Inspector General de Tribunales

VII. Anexos

Anexo No. 4
Entrevista al abogado
Roy Edmundo Medina
Ex Fiscal General de la República (1999-2004)
Ex Inspector General de Tribunales

8 de agosto del 2004

P: ¿La normativa existente, según usted, garantiza la estabilidad permanente de los órganos de control interno de los operadores de justicia, o depende de la discrecionalidad de los titulares que asumen la dirección de las instituciones?

R: La normativa por sí misma no garantiza la efectividad en el resultado, ya que la norma para que cobre vida material mediante su aplicación al caso concreto, requiere voluntad política de la autoridad responsable de su ejecución. La normativa generalmente recoge reglas o procedimientos claramente definidos. Sin embargo, la rigidez en la ruta de aplicación, suele sustituirse por la discrecionalidad de los funcionarios en franca contradicción con las disposiciones de la normativa. A manera de ejemplo: El Jefe o Jefa de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad, de conformidad con la normativa aplicable, durará en el cargo un período de cuatro años, preservando su estabilidad en dicho cargo, salvo causales expresamente determinadas; hemos visto que en el caso de la Comisionada de Policía María Luisa Borjas, fue sustituida en el cargo, previo traslado a otro puesto, y posteriormente despedida, sin que se haya aclarado si efectivamente incurrió en falta grave al brindar declaraciones públicas sobre asuntos de su competencia y si se le garantizó el derecho a la defensa que consigna la normativa.

En el caso de Inspectoría General de Tribunales, como ex titular del cargo, puedo señalarle con propiedad que de conformidad con el reglamento que regula esta dependencia la Corte Suprema de Justicia delega en la Inspectoría General, la supervisión de los tribunales inferiores y dependencias administrativas del Poder Judicial, pero no autoriza al Inspector General de Tribunales para que investigue las actuaciones de la

propia Corte Suprema de Justicia. En la Inspectoría se reciben denuncias del público y del interior del mismo órgano jurisdiccional y las investiga, supervisa la conducta del personal, celebra audiencias e informa al Tribunal Supremo sobre lo que hacen los órganos inferiores del Poder Judicial. Mi experiencia particular fue que, siendo Inspector General, me llegaban denuncias contra Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y ante esa situación, no prevista en el reglamento, consideré que debía darle vigencia al derecho de petición y pronta respuesta que establece la Constitución de la República, porque reglamentariamente nuestra respuesta sería: “No estoy facultado para investigar actuaciones de los miembros del Tribunal Supremo de la Nación”. Sin embargo, yo opté por otra respuesta: “vamos a investigar su denuncia”. Constaté que había retardo en la administración e impartimiento de justicia y practiqué investigaciones e informé al Presidente de la Corte Suprema de Justicia y después pensé que me vendrían denuncias contra el Presidente de la Corte Suprema y ¿Qué voy a hacer? ¿A quién le voy a informar? ¿Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia? Esto me colocaba en una situación muy difícil de manejar y opté por renunciar al cargo. Hablé con el Presidente y le dije: “Señor Presidente, le agradezco su confianza, pero necesito que nos pongamos de acuerdo para que acepte mi retiro del cargo”.

En relación al Ministerio Público, yo traía la experiencia de Inspectoría de Tribunales y consideré que en el caso de los fiscales, en especial, pero de todos los servidores del Ministerio Público en general, había que establecer eficientes mecanismos de control. Para eso debía crear una unidad especializada, que sustituyera Asuntos Internos, que según mi criterio no era apropiado para el Ministerio Público; eso estaba bien para la Policía o para las Fuerzas Armadas, pero no para la Fiscalía. En consecuencia procedí a crear la Supervisión Nacional, como un puesto de confianza en la titularidad, pero con personal auxiliar de carrera, que había ascendido en el escalafón fiscal y que podíamos confiar en ellos por su experiencia, conocimientos, estudios y ejecutorias. Tuve limitaciones en cuanto al presupuesto, apenas teníamos un Supervisor Nacional, que después fue sustituido por una Supervisora Nacional. Luego, tuvimos una supervisora en la región central para inspeccionar e investigar actuaciones de los servidores del Ministerio Público en Francisco Morazán, Choluteca, Comayagua, Olancho y El

Paraíso y también nombramos una supervisora en San Pedro Sula para toda la región noroccidental, y otra en La Ceiba para los departamentos de Atlántida, Colón e Islas de la Bahía. Era muy poco personal, pero quería dejar las bases para que, una vez que mejorara la situación presupuestaria, pudiera fortalecerse esta dependencia. Hago esta relación histórica para concretar que el problema en estos mecanismos de control interno no está en la norma, que es buena, sino en las autoridades responsables de aplicarla al caso concreto y de aceptar que cuando se nombra un funcionario para realizar esa labor de control, la máxima autoridad debe someterse voluntaria y legalmente a ese control, porque como ya indiqué, por lo general las regulaciones internas van en vía de delegación de la máxima autoridad y ésta no debe estar fuera de esos mecanismos de control, que son como los auditores de una gestión administrativa: las operaciones que se hacen, compras o adquisiciones de bienes, los usos de los mismos, los pagos, todos están sujetos a un control fiscal. Subrayo, la norma debe aplicársele al máximo funcionario, es más, el Fiscal General, el Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, deben apostar sus ojos y oídos para ese menester. Cuando a un funcionario de esta categoría se le dice “usted está equivocando el camino, corrija”, es para prevenir. Y a nadie escapa que la mejor medicina es la preventiva, no la curativa, entonces, si se va a cometer un error, que se lo digan a tiempo y así se evitará incurrir en faltas. Pero desafortunadamente hay altos funcionarios que quieren personas sumisas en los puestos de control interno; funcionarios que no levanten la voz, que sean afines y, en el peor de los casos, que les tapen algunas actuaciones incorrectas.

P: ¿Cuáles son, según usted, las fortalezas y debilidades del compendio disciplinario de los órganos de control interno?, ¿Qué sobra?, ¿Qué falta? y ¿Qué resulta incongruente?

R: Aprovecho para decir que generalmente las normas tienen contenidos que son aspiraciones bajo situaciones ideales y el problema como de costumbre es su ejecución. Una debilidad, a mi juicio, es que no haya amplias facultades de esos órganos o unidades de control para investigar a los superiores jerárquicos, sobre todo a los titulares de las instituciones. Una fortaleza es el hecho de que existe ya una normativa y que se cuenta

con unidades supuestamente especializadas en el ejercicio del control interno, por pequeñas o débiles que puedan parecer, ya existen. Sin embargo, un mal ejemplo lo vemos en el CONASIN, que contando con amplias facultades legales en la supervisión y evaluación de las actividades policiales y en la formulación y evaluación de la política de seguridad del Estado, no celebra sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes, como lo ordena la Ley Orgánica de la Policía Nacional. En la práctica, al CONASIN sólo se le convoca cuando hay problemas específicos que resolver, no obstante que la sociedad civil está representada allí junto a importantes instituciones del sector público. Creemos que esta instancia de supervisión y control de las actuaciones de la Secretaría de Seguridad no está funcionando en forma apropiada. Tampoco el Consejo Ciudadano del Ministerio Público -cuya actividad se limita a funciones consultivas y de apoyo a la gestión del Ministerio- está en capacidad de asumir responsabilidades de control, por carecer expresamente de esa facultad, lo que por supuesto no le impide que pueda coadyuvar con Supervisión Nacional. Una diferencia entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio Público es, precisamente, que el Consejo Ciudadano tiene presupuesto para su funcionamiento: un vehículo, oficinas, logística, que seguramente no es suficiente, pero no lo tiene CONASIN. Evidentemente, aquí no me estoy refiriendo a verdaderos órganos de control interno, pues, por el contrario, en ambos casos se trata de órganos de control externo, porque sus representantes no dependen de los titulares de la institución, ni hay una relación de subordinación, sino que se trata de instancias de supra control, cuya debilidad es que no están funcionando como debieran y habría que buscar los correctivos, como en el caso del Consejo Ciudadano, que bien podría asumir funciones de control, mediante la introducción de la reforma legal correspondiente.

P: ¿Buscar correctivos en un nuevo compendio legal, o mejorando el ya existente?

R: Mejorando el compendio reglamentario y legal existente en lo pertinente, pero voy a insistir una vez más: el problema no es de leyes ni de controles, este país es rico, está saturado en leyes, el problema es la voluntad de los servidores públicos, por un lado, pero también de la sociedad civil organizada que está representada en esos órganos de control, pues en mu-

chos casos sus titulares no asisten a las reuniones, delegan en personas de menor jerarquía, cuando debieran asistir los titulares para darle más relevancia a los temas y a las decisiones. La experiencia indica que cuando van representantes de segunda categoría, no tienen poder de decisión. Y la sociedad civil exige mucho la rendición de cuentas –y yo estoy totalmente de acuerdo que el funcionario público debe rendir cuentas--, pero ¿y los representantes de la sociedad civil también rinden cuentas a sus bases? ¿Informa el representante del COHEP a su asamblea? ¿Lo hacen los campesinos y los obreros a sus organizaciones? Todos estamos obligados a informar de las actividades que nos han delegado. Si no informamos, eso es una debilidad y eso no está en la normativa, pero puede incluirse un compromiso de participación de las máximas autoridades de la institución representada, con delegación sólo en casos extremadamente necesarios y que, además, informen a sus instituciones y a la sociedad en general.

P: ¿Las facultades de los órganos de control interno son suficientemente explícitas en la ley o en los reglamentos internos de los órganos?

R: Toda ley o su reglamento son susceptibles a los cambios. Los cambios sociales conllevan la emisión de nuevas leyes, la adaptación de leyes anteriores, de manera que me parece que las facultades de los órganos de control interno deben ser revisadas, porque si no están cumpliendo la expectativa social o la intención del legislador, pues debemos ver dónde está la falla. Una de las debilidades es que no estén suficientemente explícitas ciertas facultades de estos órganos, pero otras debilidades seguirán siendo las actitudes de quienes tienen las responsabilidades de aplicar la ley al caso concreto.

P: ¿Según usted, quiénes deben conformar los órganos de control interno: actores internos, actores externos o ambos?

R: Me decido por la última opción: ambos. Internos, porque cuando el control es exclusivamente externo, tiene el riesgo de no conocer las interioridades institucionales y cuando un servidor público con jerarquía, que no necesariamente tiene que ser la mayor jerarquía, interviene formando un órgano de control, conjuntamente con personal externo, hay un complemento;

externo, mira con mayor independencia, pues el interno podría parcializarse, pero este tiene la ventaja de la fuente de información directa, conoce desde adentro las instituciones.

P: ¿Cómo es la experiencia de Supervisión Nacional y el Consejo Ciudadano en el Ministerio Público?

R: Formalmente ambas instancias no están conectadas, pero el Consejo puede pedirle a Supervisión que realice una investigación e informe, y la Supervisión puede informar al Consejo sobre temas que le ilustren para el buen desempeño de sus responsabilidades. En el caso que el Fiscal General no esté atendiendo un informe que implica la toma de decisiones, ambas instancias deberían actuar. Pero como este aspecto no está contemplado en los reglamentos, me parece que es oportuna su inclusión, a efecto de que haya una relación entre estos dos órganos, no digo que se fusionen, porque tendrían algunas dificultades porque los integrantes del Consejo no son personas a tiempo completo, son personas con otras responsabilidades en sus trabajos particulares o públicos que los limitan para estar reuniéndose en forma continua. Los problemas de control de personal se suscitan todos los días, las denuncias también pueden presentarse diariamente y en la medida que se atienden más denuncias, más denuncias se presentarán y en la medida en que no sean atendidas, menos se reportarán, porque la población considerará que no está teniendo respuesta a través de sus órganos de representación. Mi sugerencia es que los órganos de control interno y externo funcionen en forma separada, para mayor agilidad, mayor dinamismo, pero si se plantea la reforma de estas normas reglamentarias, podríamos considerar que en forma explícita se contemple el mecanismo de relación entre ambos.

P: ¿De quién deben depender jerárquicamente los órganos de control interno: del titular de la institución, de otra autoridad dentro de la institución o de un órgano de control externo?

R: Administrativamente, deben depender del titular de la institución, aunque no es absoluto lo que digo, simplemente es un enfoque, pero funcionalmente debe haber un órgano de control interno para que sea más eficaz. Pero, esto implica un riesgo, por ejemplo, la Dirección General de Investigación Criminal,

anteriormente DIC, dependía del Ministerio Público, del Fiscal General, pero con la vigencia de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, pasó a depender jerárquica y administrativamente de la Secretaría de Seguridad, aunque funcionalmente continuó actuando bajo la orientación técnico-jurídica del Ministerio Público en el procedimiento investigativo. Y esta relación ha provocado problemas de coordinación entre agentes fiscales y policías, que con buena voluntad se han ido superando.

P: ¿Qué ocurre en la práctica, el agente fiscal no dirige realmente la investigación?

R: En algunos casos sí, pero no siempre. A veces los agentes de investigación de la Policía no informan a los fiscales de sus acciones. Pero claro, este es un proceso de fortalecimiento de instituciones democráticas, que llevará algún tiempo consolidar. Pero retomando el aspecto de los actores del control interno y externo, lo ideal es un control externo, entre tanto no obstuya la agilidad que debe haber internamente en las instituciones; pero no una institución externa burocratizada, porque más bien limitaría la toma de decisiones de un titular. Cuando se nombra un titular en un cargo es porque se confía en él y debe tener todos los instrumentos a su favor para que sus decisiones en base al contenido de la ley, sean de estricto cumplimiento. Es más ágil hacer el control desde adentro que estar esperando que se reúnan los miembros del órgano de control externo para investigar un caso concreto que haya sido denunciado. Me parece que lo importante es la voluntad de que las cosas se hagan, voluntad del titular y de los responsables de los controles, de los auditores sociales. No podemos ni debemos excluir los órganos de control externo, ni dejarlo exclusivamente a la labor fiscalizadora a posteriori de los recursos públicos por parte del Tribunal Superior de Cuentas.

P: ¿Debe existir algún tipo de relación jerárquica entre los órganos de control interno y otros funcionarios de la institución?

R: Lo ideal sería que no, para que el órgano de control disponga de un mayor grado de independencia, pero por razones prácticas podría depender del titular de la institución, siempre que se le respete la independencia en su labor investigativa y de control.

P: ¿Cómo garantizar la estabilidad y la independencia de los actores de control interno?

R: La estabilidad y la independencia son componentes fundamentales para un buen trabajo, sin esos dos elementos cualquier hermosa redacción que se haga a un reglamento de nada servirá.

P: ¿Cómo debemos garantizar esos componentes?

R: Sólo con un órgano externo responsable, capaz de hacer cumplir la ley. En el caso de la Unidad de Asuntos Internos en la Secretaría de Seguridad, la ley orgánica establece que su jefe durará cuatro años en el desempeño de su cargo y puede ser nombrado para un nuevo periodo, pero este precepto no se cumple. Entonces, un órgano externo, independiente, debería asegurar a los servidores del control interno su independencia, para realizar su trabajo sin más limitaciones que las contempladas en la ley.

P: ¿Usted ve a este órgano de control externo como instancia única para los tres operadores de justicia o lo ve como un órgano externo para el Ministerio Público, otro órgano externo para la Secretaría de Seguridad y otro para el Poder Judicial?

R: Lo veo como único. Con eso economizamos recursos, menos burocracia y mayor efectividad.

P: ¿Qué tipo de relación debe existir entre los órganos de control interno y las fiscalías que investigan los delitos correspondientes?

R: La relación debe ser permanente, en algunos casos, incluso, la investigación podría hacerse simultáneamente; por ejemplo, en un caso supuesto de corrupción pública, un agente fiscal contra la corrupción podría hacer el trabajo simultáneamente con el inspector de tribunales para determinar si existen responsabilidades penales, administrativas o civiles. Este sería un grado de relación no objetable, permanente. Es obligatorio informar a los fiscales cuando de una investigación administrativa resulta la supuesta participación del investigado en la co-

misión de un ilícito penal y el Código Procesal Penal ya establece esa obligación de denunciar.

P: ¿Qué tipo de irregularidades deben investigar los órganos de control: faltas administrativas, delitos, o ambos?

R: Ambos. La mayoría de los problemas que se suscitan no son de orden penal, son faltas administrativas, pero si no se controlan, pueden desencadenar conductas ilícitas. En realidad, la calificación si la conducta es o no delictuosa, sólo se sabrá al concluir la investigación.

P: ¿Una falta administrativa puede llevarnos a una responsabilidad penal?

R: En el momento que se comete una falta administrativa, se incurre en una irregularidad, que no da lugar a una imputación penal; pero si no se sanciona de conformidad con lo prescrito en el régimen disciplinario, en ese momento el servidor puede sentir tentación a cometer otro tipo de faltas más graves y lindar con conductas criminosas, hasta participar en hechos típicamente punibles. Aquí es cuando el órgano de control tiene que tener facultades para investigar todo lo que tenga asomo de irregularidad y estar claro que la deducción de responsabilidades criminales sólo las pueden impulsar los agentes fiscales. Estamos en un país donde se cometen tantas “irregularidades”, por usar un concepto suave, que en la práctica constituyen verdaderos delitos que desgraciadamente quedan en la impunidad.

P: ¿Pasan como simples faltas o como simples irregularidades?

R: Como simples faltas y ese es mi temor, si no hay un órgano de control independiente que controle desde fuera a todas estas instituciones del sector justicia, se irá fomentando la impunidad. En mi desempeño como Fiscal General, tuve que plantear antejuicios contra jueces, que no prosperaron, a pesar del material probatorio que se acompañó a los mismos. Por eso se dice en la actualidad que quitar la inmunidad a los funcionarios y dejar vigente el antejuicio, puede significar otra forma de impunidad.

P: ¿Quizás peor inclusive?

R: Tal vez no peor, porque el mecanismo es más ágil, pero los controles externos contribuirían a darle más confianza al sistema. Continuamente nos enteramos como se sustraen bienes de las instituciones del Estado: partes de vehículos, material de oficina, expedientes, medicamentos, etc. Y estas corruptelas, como muchos otros delitos de los denominados de cuello blanco, quedan en la impunidad y sin pasar del escándalo público que se transmite a través de los medios de comunicación social.

P: ¡Y estábamos ante delitos, no ante simples faltas!

R: ¡Claro! y ese es el concepto de la impunidad, el problema más grave que tenemos. Aquí se habla de restaurar la pena de muerte, pero ¿de qué sirve si al final la impunidad sigue campeando? Usted ve las denuncias que se han hecho en Olancho: la tala de madera, personas que en forma clandestina cortan el bosque, que tienen aserraderos móviles, sin planes de manejo o abusando de permisos, o utilizando permisos falsificados, esto es lo que estamos viviendo. “El descalzo sigue siendo mordido por las víboras”, como dijo el ex-embajador Cresencio Arcos. Hubo una persona que al ser sorprendida en el ilícito se defendió diciendo que era amigo del Presidente del Congreso Nacional y del Presidente de la República y que por eso no le harían nada. Entonces, esa desfachatez, ese descaro es lo que domina. Los hechos materialmente son ciertos, pero formalmente no lo son. La Constitución indica que todos somos iguales ante la ley, pero en la práctica es otra cosa.

P: Además de la investigación, ¿los órganos de control deben tener otras facultades como la evaluación o la prevención?, ¿Quién debe evaluar el desempeño y prevenir conductas fallidas en las instituciones?

R: Yo creo que sí deben tener facultades de prevención. Soy partidario que los problemas no se susciten. Sin embargo, la facultad de evaluación sólo podría existir en el ámbito político institucional, porque técnicamente los órganos de control externo no deben tener esas facultades. Un control externo no puede estar evaluando la conducta de un fiscal, pero el órgano de control interno sí, por ejemplo, en la Supervisión Nacional

se nombró personal de carrera, con capacidad de evaluar la cantidad y calidad del producto del trabajo.

P: ¿Qué instancia, según usted, debe encargarse de velar por la eficiencia del desempeño en la institución?, ¿Price Waterhouse?

R: ¿Por qué me menciona a Price Waterhouse?

P: Porque la menciona la Corte Suprema de Justicia en la evaluación de su personal.

R: No puedo pensar, sin negarles algún grado de validez a las firmas responsables de practicar evaluaciones, pero ¿de qué sirve practicar evaluaciones en forma esporádica y con el riesgo de que la evaluación no sea completa? Los órganos de control deben actuar en forma permanente.

P: ¿Según usted debe ser interna?

R: He dicho que esos órganos internos deben continuar así como están, sólo hay que darles más facultades, esclarecer más su campo de acción y extender facultades para que aún a los superiores jerárquicos los puedan investigar. Pero no funcionará sin ese órgano externo capaz de emitir directrices: política criminal, política administrativa, política de personal. Entonces, ese órgano colegiado, externo, que señala las grandes directrices, debe existir con facultades similares a las de una Secretaría de Estado: hacerle propuestas al Presidente para que sustituya a un servidor si no está cumpliendo con sus responsabilidades. Y en el caso del Fiscal General y de los Magistrados de la Corte Suprema, pues informar al Congreso Nacional. Hablo de facultades para ordenar a las unidades internas de control que cumplan con su deber, no se vaya a entender que estoy proponiendo que se violente la independencia de los Poderes del Estado en que se sustenta nuestra forma de gobierno: republicana, democrática y representativa.

P: Siempre pensando en los órganos de control interno, además de investigar, ¿deben sancionar?

R: No.

P: ¿Por qué no?

R: Las sanciones están establecidas en los diferentes reglamentos; en el caso del Ministerio Público hay un estatuto del servidor y en su reglamento están señalados los procedimientos, las sanciones, desde leves hasta graves y el derecho a la defensa.

P: ¿Habla de una instancia distinta a Supervisión?

R: Hablo que el derecho de defensa se ejerce ante el Consejo de Personal y en el Poder Judicial es el Consejo de la Carrera Judicial.

P: ¿Si no deben sancionar los órganos de control interno, sus decisiones deben ser vinculantes o sólo recomendaciones?

R: Dependerá de todo un procedimiento interno.

P: ¿Y quién decide ese procedimiento?

R: En el Consejo de Personal la decisión es vinculante, pero la sanción depende de los procedimientos internos, no se debe imponer una sanción sin antes haber oído y vencido al presunto culpable. Si un órgano externo de control tuviera facultades sancionadoras, se convertiría en juez y parte, lo que es contrario al derecho de defensa.

P: En su experiencia ¿hubo decisiones vinculantes desde la Supervisión Nacional o solamente recomendaciones?

R: Sólo recomendaciones.

P: ¿No hubo méritos para que hubiera dictámenes de Supervisión Nacional que tuvieran efectos de naturaleza penal?

R: No recuerdo. Pero respecto al campo de la acción penal, es una obligación ineludible, nadie puede evadir esa responsabilidad. Quien debiendo actuar penalmente, no lo hace, estaría cometiendo el delito de violación de los deberes de los funcionarios.

P: Si el que sanciona es un órgano distinto al que investiga, como usted lo ha dicho, ¿Cómo debe estar conformado el órgano que sanciona?, ¿Debe ser interno o externo?, ¿Debe dedicarse exclusivamente a sancionar?

R: Debe dedicarse a sancionar, para hacer la separación, como afortunadamente ya se logró en el Código Procesal Penal: el fiscal investiga junto a la Policía y el juez juzga y ejecuta lo juzgado. Anteriormente, el juez investigaba y a la vez juzgaba. De manera que quien sancione debe ser un órgano diferente al de investigación, que recoge la prueba en forma legal, es decir, respetando los procedimientos y el estado de inocencia de las personas, para trasladarlas posteriormente al órgano sancionador, quien oír a las partes en las audiencias correspondientes, valorará las pruebas aportadas sobre los hechos imputados y al final aplicará la sanción que corresponda. Debemos garantizar al servidor público el derecho a la defensa, no podría ser de otra manera.

P: Internamente, ¿Cómo se llama el órgano sancionador en el caso del Ministerio Público?

R: El Consejo de Personal. En el Poder Judicial, quien sanciona es la Corte Suprema de Justicia mediante la información proporcionada por la Inspectoría General de Tribunales, pero sólo la Corte puede tomar las decisiones por faltas graves, y debo hacer una aclaración: se me escapaba decir que en el caso del Ministerio Público, las decisiones del Consejo de Personal van al conocimiento del Fiscal General y él es quien toma las decisiones en casos de faltas graves. Yo, por lo general, resolví de conformidad con el criterio del Consejo de Personal, pero por lo menos recuerdo un caso en el que no estuve de acuerdo con la decisión del Consejo y prevaleció la decisión del titular de la institución; entonces, quizás esto haya que revisarlo y deba existir el Consejo de Personal con facultades para decidir, sin participación del Fiscal General, en cuyo caso se limitaría a firmar el acuerdo de destitución.

En el caso de la Corte Suprema, el Consejo de la Carrera lo que hace es tomar decisiones sobre resoluciones de la Corte Suprema. Es diferente al Ministerio Público, porque el Consejo de Personal toma una decisión, pero el titular tiene la última

palabra, como quien dice, el derecho al veto: puede confirmar, pero puede modificar o revocar la decisión del Consejo de Personal. El Consejo de la Carrera puede, por ejemplo, ordenar el reintegro de un empleado que ha sido destituido por la Corte; esto habría que revisarlo, porque aunque las decisiones son del Pleno Administrativo, suelen darles facultades a veces a los presidentes o presidentas para que tomen las decisiones y después sólo las avalan en el Pleno. Esas cosas me parece que no son correctas.

P: ¿Quién debe garantizar la continuidad y coherencia del sistema de imposición de sanciones en la institución y del registro de los antecedentes de los servidores?

R: Ya existen en cada institución, yo creo que puede continuar así con algunas modificaciones. Lo importante sería que pudiéramos lograr la conformación de un órgano externo que debería tener algún nombre; ahora se habla mucho de coaliciones para el fortalecimiento de la justicia, no estoy hablando de eso, pero sí me refiero a un órgano de control externo con grandes facultades para hacer que funcionen los controles internos, sin juzgar, salvo mejor criterio. Realmente, cuando no son coercitivos, los mecanismos de control tampoco son eficientes, porque sus actuaciones se vuelven meras recomendaciones, meras ilustraciones, no se llevan a la práctica.

P: ¿Debe existir algún órgano de control externo a quien se le rindan cuentas sistemáticamente de las actuaciones del control interno? Usted ha dicho que sí, que debe existir ese órgano, ¿Cómo debería estar conformado ese órgano de control externo?

R: Sin duda tendrá que haber participación del sector público y de la sociedad civil.

P: ¿En qué relación mira esa integración? La queja en el CONASIN es que la mayoría de los integrantes son del sector estatal y que el sector estatal es quien convoca y que los participantes de la sociedad civil son menos en la relación matemática y que algunos de los sectores que están representados en CONASIN no tienen en su trabajo cotidiano una relación directa con el trabajo de la Secretaría de Seguridad, siendo eso una debilidad, ¿En qué rela-

ción mira usted la integración del Estado y de la sociedad organizada en ese órgano externo de los operadores de justicia?

R: Lo ideal es la paridad del sector oficial y la sociedad civil. Si son unos seis miembros: tres y tres. Y, además, es concordante lo que le dije al principio: no soy partidario de esas comisiones tan grandes, debe haber un órgano de control con pocas personas que podrían ser seis, por decir algo, pero que evidentemente tendrá su personal auxiliar para determinado trabajo. Otra cosa importante es que tendrá que tener su presupuesto, si no va a tener ni una oficina, ni su par de computadoras, un vehículo para movilizarse, un conserje, una secretaria, un responsable de contabilidad, etc., definitivamente tendría problemas.

P: ¿A que sociedad civil ve en un órgano de control externo de operadores de justicia?

R: La sociedad civil se ha organizado en grandes sectores que de todos son conocidos, lo que pasa es que una vez más me voy a convertir en lo que nunca he sido, por lo menos en forma pública: crítico de la sociedad civil, ya que estimo que es poca la sociedad civil que responde a los intereses reales de la población hondureña y no es extraño ver algunos sectores de la sociedad civil que simpatizan con determinado partido político o determinados intereses políticos sectarios. También yo me preguntaba a quién le estaba rindiendo cuentas la sociedad civil: ¿a la sociedad en general? Creo que cualquier entidad pública o de la sociedad civil, debe informar a la población en general. Pero en definitiva, el sector de la sociedad civil que debe participar es aquél mejor informado y con mayor voluntad para realizar estas tareas tan importantes.

P: ¿Rendir cuentas de su representación en esos órganos de control?

R: Correcto.

Anexo No. 5
Entrevista al abogado
Edmundo Orellana Mercado
Ex Fiscal General de la República (1994-1999)

17 de agosto del 2004

P: ¿La normativa existente en los operadores de justicia garantiza la estabilidad de los órganos de control interno o depende de la discrecionalidad del titular de la institución?

R: Por lo que yo he visto, con mi experiencia, depende más bien del titular. Por ejemplo, la Ley de la Carrera Judicial le da estabilidad a todos los empleados públicos que laboran en el Poder Judicial, se lo dan a los Magistrados de Apelaciones, a los jueces de letras, a los empleados auxiliares y también a los empleados administrativos, pero resulta que la ley que garantiza esos derechos y todo lo demás, depende de la decisión que tome la Corte Suprema de Justicia. En este caso, sabemos que la Corte Suprema de Justicia ha delegado en la Presidenta de la Corte todas esas facultades, pero la eficacia o no de la ley, depende de la voluntad de la Presidenta de la Corte, ni siquiera de la Corte Suprema de Justicia, sino de la Presidenta. ¿Cómo se seleccionan los miembros de la Inspectoría de Tribunales? Pues sabemos que hasta la fecha no ha habido concursos públicos para escoger a las personas, eso no quiere decir que no haya buenas personas, pero en principio debiera aplicarse la Ley de la Carrera Judicial que dice que es por concurso. Lo mismo pasa en el Ministerio Público, que está regulado por un Estatuto de la Carrera del Ministerio Público aprobado por el Fiscal General, quien caprichosamente puede hacer las modificaciones que quiera, creando inestabilidad e incertidumbre. En el caso de la Policía, vemos cómo el último caso en la Unidad de Asuntos Internos fue manejado en forma muy caprichosa por el Ministro, a tal grado que terminó casi destituyendo a la Jefe porque empezó a investigar denuncias de supuestos delitos cometidos por policías, entonces, por eso creo yo que más depende de la persona que de la ley en sí misma, pero también eso revela otra debilidad y es que no hay otro organismo donde reclamar en caso de que la ley no se cumpla, porque si las leyes quedasen exclusivamente a criterio de la persona que es

titular del órgano y a quien le corresponde aplicar la ley, entonces estaríamos en un país donde prácticamente hay absolutismo, depende de que yo lo haga o no lo haga, el Estado soy yo porque no hay controles en esa persona que tiene que decidir.

P: ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del compendio disciplinario?, ¿Qué sobra?, ¿Qué falta?, ¿Qué resulta incongruente?

R: En primer lugar, la Policía prácticamente no tiene un régimen disciplinario, comenzando por ahí ya hay un grave problema. En el Ministerio Público hay un régimen disciplinario pero, en todo caso, habrá que distinguirlo de la dual función frente a la cual se encuentra el fiscal: una es la eminentemente interna, en sus relaciones administrativas con la institución, y otra es su función como fiscal. El régimen disciplinario está dado en ambas funciones pero el problema es que la norma es muy difícil que pueda determinar los alcances, particularmente en la función del fiscal. Por ejemplo, por lo que ha salido en los periódicos y por lo que yo vi en un expediente que yo acompañé a una persona a una audiencia que lo llamaron para declarar, que quien había instruido al fiscal para conocer ese asunto había sido el Fiscal General y he escuchado algunas declaraciones de algunos fiscales, que ellos actúan cuando el Fiscal General les da instrucciones. Quiere decir que si el Fiscal General no les da ninguna instrucción y ellos de todas maneras hacen alguna investigación, ¿podrían sancionarlos? La ley dice que el Ministerio Público debe investigar, lo que significa que si el Ministerio Público está encarnado en el Fiscal General y los fiscales son delegados del Fiscal General, todos deben actuar de oficio, sin esperar una instrucción. Parece que el Fiscal General anterior dejó instituido el mecanismo que él decidía si se investigaba o no un acto de corrupción y parece que sigue esa instrucción, entonces, en materia de corrupción, el Fiscal contra la Corrupción espera la autorización, pero si él no sigue ese instructivo ¿Lo irán a sancionar? Igualmente los fiscales en los demás asuntos, habría que ver si por los criterios que ellos externan en un escrito pueden ser sancionados por el Fiscal General, cuestión que el estatuto no excluye pero tampoco lo menciona porque no era el caso en aquel momento, pero ahora habrá que preguntarse si pueden llegar a ese extremo.

Lo mismo pasa con los jueces. En la Ley de la Carrera Judicial, el régimen disciplinario es exclusivamente administrativo, no es en cuanto a la función judicial, sino estrictamente administrativo. El aspecto eminentemente judicial está regulado por la Ley de Organizaciones y Atribuciones de los Tribunales y también los respectivos Códigos Procesales, Código del Trabajo, etc. Si un juez incurre en alguna de las faltas que señala la LOAT por ejemplo, entonces el superior tiene facultades para sancionarlo, pero las sanciones son mínimas: de 5, 10 lempiras lo más, sólo la Ley de lo Contencioso llega hasta 1,000 lempiras, pero aún eso no es nada.

Por otro lado, está el hecho de que, en el caso de los jueces, es más delicada la cuestión disciplinaria en la función jurisdiccional. ¿Hasta dónde el Poder Judicial puede investigar un juez por haber emitido una sentencia, sustentado en criterios que son suyos y su valoración del caso, su interpretación de la ley, la convicción a que ha llegado después de que las partes le han presentado las pruebas? ¿Cómo es que un órgano de Inspectoría de Tribunales podrá decir “este juez aplicó mal la ley”? ¿Puede hacerlo? Creo que no, porque para eso están las Cortes de Apelaciones: si yo impugno la decisión del juez, será la Corte la que en sentencia va a decir que es incorrecto lo que yo como juez dije en sentencia. La Inspectoría de Tribunales ahí creo que tiene vedado participar; sin embargo, hemos visto que en algunos casos, la Inspectoría de Tribunales ha entrado a valorar la actuación del juez en materia de sentencia. Quizá donde puede entrar Inspectoría de Tribunales -porque ahí no entra el concepto de autonomía o independencia del juez, porque no ha hecho un criterio sino que es una cosa arreglada que tiene que seguirla le guste o no le guste-, es la parte de sustanciación del proceso, por ejemplo, que no se haga algo de oficio, diciendo la ley que debe hacerlo, como es la notificación de un acto que se debe de notificar de oficio al día siguiente, ya sea personalmente o por la tabla de avisos. Si yo no lo hago, entonces sí puede Inspectoría de Tribunales decir “usted no está sustanciando bien el proceso”. Que yo, por ejemplo, no abro el juicio a pruebas después que lo han pedido y no emito el auto o me tardo en emitirlo, me presentan hoy el escrito y 15 días después estoy resolviéndolo, ahí puede entrar Inspectoría de Tribunales. Donde creo que no puede entrar es en la parte limitada a la sentencia, ahí no porque es donde opera realmente la independencia del juez.

P: Eso se relaciona mucho con la independencia judicial, en el caso de los jueces, o con la libertad de criterio de los fiscales. Hay ciertos límites pero ¿hasta qué punto eso está plasmado en la ley actualmente como límite? Las facultades de estos órganos de control interno, ¿Cree que están suficientemente explícitas en la ley o en los reglamentos internos?

R: La Ley Orgánica de la Policía habla de que la Unidad de Asuntos Internos debe investigar la comisión de delitos, lo que significa que ha sustraído de la Dirección de Investigación Criminal la facultad de investigar el delito cuando el que lo comete es un policía, pero hay una cosa más grave: la ley dice que se va a hacer la investigación pero no dice que esa unidad interna en el proceso investigativo se va a someter a la orientación técnica- jurídica del fiscal, eso sólo está puesto para los que trabajan en DGIC pero no para la Unidad de Asuntos Internos, entonces, ¿Queda libre todo el proceso de investigaciones, sin avisarle al fiscal?

Otra cosa, cuando habla de delitos, no dice de qué delitos se trata. Puede ser que en algún momento la Unidad de Asuntos Internos o el Ministro dispongan, si es que ya no está dispuesto así, que la investigación sea en cualquier tipo de delitos, ya sea que se cometan en las funciones o se cometan como personas privadas. Una vez que el policía está en su casa, ya deja de ser policía para convertirse en el esposo, en el hijo, en el padre, en el hermano o cuando está vacante o con permiso, en ese momento él puede cometer actos que pueden ser delictivos y lógicamente no lo estamos metiendo como policía, sino en el orden personal, entonces, ¿es esta Unidad de Asuntos Internos la que debe investigar? El no aclarar no quiere decir que no se sobreentienda que si la ley es para el policía, quiere decir que sólo en su condición de policía debe ser investigado, pero como aquí le dan los alcances que quieren a la ley, no sé hasta dónde han llegado.

Luego tienes al Ministerio Público que desafortunadamente no tiene una normativa muy clara en cuanto a los órganos supervisores, contralores, sólo tiene lo que concierne a la facultad jerárquica, que tiene un superior sobre un inferior, pero la Supervisión no está prevista, entonces, la normativa se va por vía de instructivos y quiere decir que no hay algo compulsivo, sino

que sólo es orientador. Queda a criterio del Fiscal General darle instructivos a la supervisión y que la supervisión, a su vez, desarrolle los suyos para cumplir mejor su función.

En el caso de la Ley de la Carrera Judicial sí está planteada la Inspectoría de Tribunales, pero como responsabilidad de la Corte Suprema de Justicia y no está previsto que se haga en una unidad aparte, lo que no quiere decir que no se puede hacer, porque hay un principio universal que es la delegación, pero en la Ley de la Carrera Judicial, a quien le dan esas facultades es a la Corte Suprema de Justicia y dice que lo puede practicar a través de un Magistrado, pero no hay un Magistrado delegado por la Corte Suprema de Justicia en materia de inspección de tribunales sino que es la Presidenta de la Corte a quien se le ha delegado todo y ella tiene un órgano que se llama Inspectoría de Tribunales que es el encargado de hacer todo. El riesgo que se corre con ese diseño es que como el jefe de la Inspectoría no es un Magistrado, entonces la Corte no respeta los resultados de la investigación y eso es lo que ha resultado, porque los Inspectores hacen su trabajo, incluso hasta quedan con algún grado de frustración porque la Corte no les responde. Ellos presentan sus investigaciones y la Corte no las pasa, pero si fuera un Magistrado es diferente porque no solamente está controlando la investigación, obtiene los resultados, sino que los va a defender al seno de la Corte Suprema de Justicia. Eso no se da desafortunadamente, entonces, esas potestades no están muy claras y donde están claras, no están bien articuladas, de hecho, como el caso de la Corte.

P: ¿Quiénes deben conformar esos órganos de control interno: por ejemplo, en el caso del Ministerio Público, la Supervisión Nacional debe estar conformada por fiscales nada más, por personas ajenas al Ministerio Público o por una mezcla de ambos?, ¿Qué sería lo ideal y por qué?

R: Nosotros sabemos que las supervisiones, inspecciones, la vigilancia de la conducta de los operadores de justicia es tan delicada, que cualquier interferencia que no esté garantizada en su objetividad puede dar lugar a que más bien se llegue a construir mecanismos que podrían afectar el buen desarrollo de las funciones. Por ejemplo, si fuera integrado exclusivamente por gente externa, que no tiene nada que ver con el Ministerio Público, con el Poder judicial o con la Policía, se corre el

riesgo de que estas personas desarrollen intereses personales o intereses de cuerpo, intereses partidistas, intereses corporativos, intereses de toda naturaleza y que quieran influir sobre los fiscales o los jueces. Lo mismo puede suceder en el caso de la Policía y en el Poder Judicial, entonces, al final tendríamos que los verdaderos protagonistas, en donde se decidiría todo sería en este órgano supervisor. Yo pienso que lo mejor es que quede al interior de la institución, con gente que esté preparada para eso, si vamos a colocar un Inspector de Tribunales hay que prepararlo, hay que indicarle cuál es su actividad, cómo debe hacerla para que sea más eficiente y eficaz, porque si simplemente traemos un juez y lo ponemos, de repente no va a poder desarrollar bien sus funciones los primeros meses porque él está acostumbrado a otro tipo de labor. Hay que prepararlo, hay que enseñarle las técnicas de investigación y lo mismo en el caso de los fiscales. Ahora, ¿Qué participación puede darle a la gente de la sociedad civil? Yo creo que sí debe tener participación pero debe ser a través de la rendición de cuentas de estos organismos, no sólo al superior sino a la sociedad hacia fuera y que esa rendición de cuentas se produzca en niveles en donde, quien sea receptor de la información, esté en capacidad de procesarla y decir “aquí se ha actuado bien, aquí se ha actuado mal”, porque no se trata de actos públicos “mire hemos sancionado tantos”, sino que llevarlo a un escenario en donde los que estén allí, estén en capacidad de hacer un juzgamiento, decir “usted ha actuado bien, usted no”, ¿Por qué aquí no ha llevado bien la investigación?, pero que sean elementos verdaderamente representativos de la sociedad. Yo insisto que la sociedad civil no debe compartir con los funcionarios públicos las facultades de decisión y de supervisión. Deben colocarse en un plano intermedio, entre la sociedad y la entidad estatal, pero con funciones eminentemente contraloras, contralor social pero de la institución, no exclusivamente de las personas, más o menos como opera el Consejo Ciudadano del Ministerio Público, que desafortunadamente ha perdido el camino, pero que ahí se iban hacer informes y se discutían los temas -no se discutían los casos, que originalmente se quiso hacer así cuando llegó la presión de controles a los fiscales-, se logró que ellos evaluaran la cuestión total de la institución, es decir, cómo estamos manejando el presupuesto, eso es importante, pero cómo estamos manejando un caso ya no porque ese es un asunto muy particular y tan reservado que no conviene que trascienda la información

porque ya de antemano se puede poner sobre aviso al investigado, para efectos de tener mejores elementos para cubrir sus picardías. Lo mismo en el Poder Judicial, que no es que la sociedad civil dirá si esa sentencia está mal dictada, sino que venga a ver que si hay un proceso que debió durar seis meses y duró diez años.

P: ¿Y hasta qué punto es recomendable que traigamos policías, que los preparemos en este área de controles y que los pongamos a supervisar a sus compañeros?

R: Yo dejé a propósito el tema de la Policía, no lo mencioné porque tú has señalado algo que es muy importante: mientras en la Fiscalía y en el Poder Judicial la relación jerárquica es en función a su comportamiento administrativo, deja de tener importancia en relación con la función propiamente del fiscal o del juez, porque ningún Magistrado de una Corte puede obligar a un juez que dicte una sentencia en un determinado sentido, ni que opine sobre un tema que se le ha presentado una valoración de una prueba en un determinado sentido; sí le puede exigir que llegue a su hora, que llegue a las ocho de la mañana y que salga a las cinco de la tarde, que vaya a comer cuando es su hora de comer, que vaya bien vestido, en fin, una serie de cosas que tienen que ver con su conducta personal pero no con su función judicial. En la policía es diferente. Ahí todo es jerárquico, cualquier tipo de trabajo es estrictamente jerárquico, aún la investigación es jerárquica, entonces, aquí sí se desarrolla un espíritu de cuerpo demasiado unitario, tanto que yo diría que es impenetrable, entonces ¿Quién debe controlar la policía? ¿La Unidad de Asuntos Internos debe estar bajo la dirección del Ministro o debe estar bajo la dirección de un órgano estatal siempre, pero separado del Ministro? Este es un asunto que debe valorarse muy bien por lo siguiente: la Policía no deja de ser un organismo cuya función afecta a toda la sociedad, porque un fiscal, por ejemplo, sólo es cuando llega a presentar una denuncia y el juez sólo con relación a la demanda que llega o la acusación, pero el policía está en todos lados, el policía puede estar frente a la puerta, protegiendo esta cuadra, igual puede estar en un parque circulando por la calle, puede estar reprimiendo una manifestación desordenada, puede estar capturando un delincuente in fraganti o en cumplimiento de una orden judicial, entonces, si este personaje está en todos los escenarios de la vida cotidiana, no se puede sentir

intimidado ante la presencia de algo externo que no sea propiamente estatal, es decir, para efectos de control directo de la sociedad civil o si este poder que es eminentemente vigilante y que puede en algún momento convertirse en alguna sanción, también no tiene efectos intimidantes si está en manos de otro órgano y que aquél se convierta efectivamente en superior de la Policía: “quedemos bien con éste porque éste nos puede castigar, el Ministro no”, entonces, hay que buscarse un equilibrio para evitar que se introduzcan elementos de anarquía dentro de la Policía. Tal vez lo que pueda valorarse es la posibilidad de que la Unidad de Asuntos Internos, en primer lugar, su titular sea seleccionado en forma objetiva, concursos, pasar por algunas pruebas etc., que no sea policía, yo estoy de acuerdo en eso, porque si vamos a investigar delitos, lo que se espera es un abogado, pero no cualquier abogado, yo diría que pudiera ser alguien que venga de la Fiscalía o alguien que sustente todavía la titularidad de fiscal y que sirva dentro de su carrera de fiscal, dentro del Ministerio Público, que sea un cargo más pero adscrito a la Policía, con una condición no subordinada jerárquicamente al Ministro, sino que subordinada en el sentido de dar informes al Ministro de los resultados de la investigación para que el Ministro esté enterado, porque si lo que se va a investigar es la comisión de delitos, lo único que tiene que hacer es pasarlo al Ministerio Público para que procesen al policía, porque las otras irregularidades ya las conocen en el aspecto administrativo. El Jefe de Recursos Humanos va a saber si es que llega tarde, eso no lo investiga Asuntos Internos porque es otro asunto, estos asuntos cotidianos de que no llegó a trabajar, que andaba en estado de ebriedad, esas son cosas que las tienen que ver administrativamente.

P: ¿Usted cree que el órgano de control interno debe mantener esa dependencia jerárquica con el titular de la institución, sin perjuicio de que haya un órgano externo a quien le rinda cuentas?

R: Sí, yo creo que en el caso del Poder Judicial, la figura de un Magistrado manejando la Inspectoría es magnífica porque es el único que puede ir a defender sus investigaciones en el seno de la Corte, pero que rinda cuentas, no al Poder Judicial simplemente porque ahí se pueden quedar adentro, es como quien barre la basura y lo mete debajo de la alfombra. Se trata de que rinda cuentas a la sociedad.

P: ¿Estos órganos de control interno deben depender de otros funcionarios, además del titular de la institución o debe mantenerse exclusivamente dependiendo del titular?

R: No, yo creo que debe de quedar a nivel del mando del titular. Quedar a nivel de las direcciones es excluir al Director.

P: ¿Cómo se debe garantizar la estabilidad e independencia de los actores de control interno?, ¿Qué le parece a usted la idea de crear una carrera dentro de los mismos órganos de control?

R: Podría ser, pero siempre queda el problema que la gente no va a estar eternamente ahí, mucha gente va a querer cambiar de ambiente, llega un momento que cualquier carro, por bonito que sea, se vuelve tedioso con el paso del tiempo, porque por muy especializado que sea, llega el momento, para el que lo está ejecutando, que se vuelve rutinario y, desde luego, aburrido, entonces ven como que no hay motivación, estímulo para poder superarse. Hay que asumir que va a llegar el momento en que esta gente va a querer salirse de allí, pero no va a querer dejar la carrera, entonces ¿Dónde ubicarlos sino pueden estar allí o no quieren? Hay que ubicarlos en otro lado pero tendrán que irse. En el caso de la supervisión del Ministerio Público, a la Fiscalía, en el caso del Poder Judicial, a ser jueces o Magistrados. Yo creo que aquí lo que hace falta es algo que ha funcionado en otros países y es que todo el aspecto de personal, absolutamente todo se le sustrae a los órganos de dirección de esa institución, por ejemplo, del Poder Judicial, no es la Corte que nombra ni quita, ni promueve ni investiga, sino que es otro órgano que en otros lados se le llama el Consejo de la Judicatura, que forma parte del sistema de justicia pero no está integrado a la Corte Suprema de Justicia. Aquí, por ejemplo, tiene un defecto de origen el Consejo de la Judicatura y es que es nombrado a criterio de la Corte Suprema de Justicia, entonces si ellos los nombran, ellos les van a dar los instructivos y los jueces los pueden quitar porque la Constitución no dice cuánto van a durar los miembros del Consejo de la Judicatura y como no hay ley todavía, y aunque diga cuánto van a durar, si los nombra la Corte, los puede remover cuando quiera, entonces aquí lo que se hubiera hecho era crear el Consejo de Judicatura, como el Servicio Civil, pero con una tarea específica que tuviera un universo de acción, que com-

prendiera además del Poder Judicial, el Ministerio Público, y aquí sí puedes tener claramente una inspección, una supervisión con especialidades, ahí pueden estarse verificando los traslados, las transferencias del personal. Yo no sé si ahí también puede entrar la Policía, eso sería forzar mucho el concepto, pero de algún modo, si tú tienes que la supervisión podría ser un cuerpo que se bifurque para que vaya al Poder Judicial, al Ministerio Público y también a la Policía -aunque la Policía quede fuera en materia de selección de personal y todo lo demás-, tú tienes que el control completo está ahí, pero que sea un órgano especializado que garantice que el personal lo va a seleccionar y que lo va a promover y lo va a estabilizar, pero con criterios totalmente objetivos.

P: ¿Y qué deben investigar los órganos de control interno: solo faltas administrativas, delitos, o ambos?

R: En el Poder Judicial hay dos órganos de control sobre el personal en general que es la Dirección de la Carrera Judicial, por la parte administrativa, y la Inspectoría de Tribunales, por la parte jurisdiccional. En la primera, está todo el personal, sin exclusión. En la segunda, sólo entran los magistrados y los jueces y el personal auxiliar de los Tribunales (secretarios, receptores), entonces quiere decir que lo que se investiga son las faltas cometidas en la función jurisdiccional, por ejemplo, el receptor hizo mal una diligencia de las que le corresponden, trabar un embargo mal, citar mal etc., aquí entonces habrá que ver cuál es la intensidad de la falta: si llega a ser una falta de las que conoce el juez penal, o es un delito. El hecho de que no llegó a trabajar, eso no es un problema de la Inspectoría de Tribunales, es un problema de la Dirección de la Carrera Judicial, pero si ya en la ejecución de las diligencias hace mal su trabajo, entonces ahí estamos ante un problema que tiene que ver con la Inspectoría de Tribunales. ¿Hasta dónde puede llegar? Yo creo que en materia de receptores y secretarios puede llegar hasta el final, todas las funciones sin excepción. En el caso del juez, insisto, la parte de juzgamiento no entra en las facultades de estos órganos porque para eso están los órganos de la segunda instancia, para eso están los recursos, entonces puede ser una sentencia manifiestamente arbitraria pero si no se impugna, quedó firme y nadie la va a cuestionar, aunque la inspectoría después venga y vea, ya no puede hacer nada, sencillamente la sentencia se dictó.

El Ministerio Público es igual. La Dirección de Recursos Humanos es la encargada de los asuntos meramente administrativos y de supervisión del personal en el ámbito administrativo, pero a la supervisión le corresponde la parte eminentemente de comportamiento del fiscal, entonces ¿Hasta dónde debe llegar? Yo diría que aquí, fuera del criterio del fiscal para manejar un criterio de oportunidad, esta es una cuestión del fiscal en tanto se mantenga dentro de los parámetros establecidos por la ley, porque si se sale de los parámetros, entonces ahí sí puede entrar la supervisión porque en esto no estamos hablando de independencia judicial, el fiscal en sí mismo no goza de independencia judicial porque no toma decisiones, la única decisión que toma es si va interponer acción o no la va a interponer, si utiliza el criterio de oportunidad entonces tiene que aplicar las medidas que la misma ley prevé. Lo único es que realmente tiene una potestad extraordinaria cuando dicen “no vamos a proceder judicialmente porque aquí no hay delito” pero ya es una cuestión de apreciación. Yo creo que si resulta que el expediente que se ha levantado, es manifiesto que el fiscal ha actuado en contra de las normas más elementales de discreción y prudencia para calificar esto, yo creo que sí, lo único que puede hacer la supervisión es hacer el informe y pasárselo al superior porque el superior sí tiene facultades contra el fiscal, porque no olvidemos que el fiscal no goza de independencia, como sí gozan los jueces. Al final, lo que hay es un criterio único desde el Fiscal General hasta el fiscal que está llevando el caso, la unidad de actuación, que no se da en los Tribunales, allá no pueden pedirles unidad entre el juez, el Magistrado de Apelaciones y el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, pero al fiscal sí.

P: Además de la investigación, ¿usted cree que deben dedicarse estos órganos a evaluar el desempeño para reducir la ineficiencia?

R: Eso no es administrativo, entonces no puede formar parte del universo de tareas de la División de Recursos Humanos, eso es estrictamente de la función del fiscal y como es de la función del fiscal, debe formar parte de la supervisión, la que debe ir y enseñarles cómo manejar los expedientes, ver cómo están archivados, incluso ver por qué no se ha tomado declaración de algunos testigos que están mencionados y que el

fiscal ni tan siquiera los ha mandado a llamar, todas esas cosas son parte de la supervisión.

P: Además de la investigación, ¿los órganos de control interno deben sancionar o deben dedicarse sólo a investigar?

R: Yo creo que sólo a investigar porque si se combinan las dos cosas, se pueden contaminar. Lo mejor es que haya una instancia más que evalúe si lo que está recomendando es lo correcto o no.

P: Y si no deben sancionar, ¿Deben ser vinculantes sus decisiones o sólo recomendaciones?

R: Igual pienso que recomendaciones.

P: Si el que sanciona es un órgano distinto al que investiga, ¿Cómo debe estar conformado este órgano sancionador?, ¿Debe ser un órgano interno o externo?, ¿Debe dedicarse exclusivamente a sancionar, como los Tribunales de Disciplina que se ven en otros países?

R: Yo soy partidario de estos Tribunales de Disciplina porque ahí se decide si procede o no una sanción. Es un comité o comisión, Consejo de Personal, en donde el supervisor puede mandar sus informes y no está previsto eso en los estatutos, sólo a través de la División de Recursos Humanos. Yo soy partidario de los Tribunales de Disciplina que se encargarían de conocer, por especialidades, por ejemplo, el sistema de justicia, que normalmente siempre los vemos que funcionan vinculados a los Consejos de Judicatura.

P: ¿Y quiénes deben conformar esos Tribunales de Disciplina, los mismos jueces o traemos abogados expertos de afuera?

R: Tienen que traer expertos de afuera, pero ¿Quién presenta este asunto?, ¿A ver cómo opera? En el Ministerio Público es, o bien Supervisión del Ministerio Público o bien Recursos Humanos; o Inspectoría de Tribunales o Dirección de Carrera Judicial o Unidad de Asuntos Internos, pero sólo para efectos

de decidir la sanción administrativa, porque lo penal ya es otra cosa.

P: Entonces, ¿podría conformarse ese Tribunal de Disciplina con actores externos, por ejemplo, abogados especialistas que sepan de esa materia?, ¿La dependencia jerárquica de ese tribunal estaría dentro de la estructura de la Corte o fuera?, ¿Podríamos hablar de un Tribunal de Disciplina de los tres operadores?

R: Es que si hablamos de un Tribunal de Disciplina tenemos que crearlo para todo lo que es la administración pública, incluso para un Consejo de Servicio Civil, que haya un Tribunal de Disciplina para todos, pero estos podrían ser, bueno si se quieren hacer depender de un órgano especial no sé, más me parecería del Poder Judicial, porque no olvidemos una cosa, al sustraer las facultades de investigar y de decidir a quién vamos a sancionar de estos órganos, ellos ya no estarían contaminados porque en ningún momento estarían justificando un accionar o no, pero esto presupone que todas las funciones de personal estén sustraídas de los respectivos órganos. Que haya un Consejo de la Judicatura independiente, que se encargue del Poder Judicial y del Ministerio Público y que ellos sean los que contraten al personal, que lo promuevan, lo preparen etc. y el Poder Judicial se limite a juzgar, el Ministerio Público a hacer lo suyo, pero esta parte del personal que lo manejen otros y los Tribunales de Disciplina serían los encargados de resolver, podrían depender del Poder Judicial, porque estarían fuera de toda contaminación.

P: ¿Debe existir algún órgano de control externo a quien se le rindan cuentas?, ¿Usted considera que debe tener una participación igual entre la sociedad civil y los funcionarios públicos?

R: No, es que la sociedad civil debe existir para que le rindan cuentas, no para controlar, sino para que le rindan cuentas y juzgar sobre esa rendición de cuentas. Hay algo que no me has preguntado y que creo que deberíamos valorar y es que la conducta de un funcionario no está solamente en función de la aplicación o no de una ley y de sus funciones consignadas según la ley, sino que tiene que ver también con la cuestión de ética. En ambos entes hay un Código de Ética -lo hay en el

Poder Judicial y lo hay en el Ministerio Público- y lo que hace falta es una instancia que se encargue de juzgar la parte ética del funcionario y del empleado. En otros países hay tribunales de dignidad y de ética que juzgan la parte ética, no llevan como consecuencia sanciones, tal como la destitución, pero sí tienen como efecto deméritos que se van acumulando y en algún momento se convierten en un antecedente que pueden calificar como reincidencia para aplicar una sanción mayor por los deméritos que se han acumulado. Eso es importante porque los Códigos de Ética no pueden ser simples referentes abstractos ideales, sino que tienen que encarnarse en algo y podría ser que esos mismos Tribunales de Disciplina tuvieran también la facultad de juzgar la parte ética, para sólo efectos de acumular deméritos, por ejemplo, que me digan “es cierto, usted no viola la ley, pero usted en este momento hizo un acto inconveniente, no equitativo, no oportuno” y entonces que se me juzgue por eso, y es más, no solamente es el hecho de sancionar a un funcionario, sino publicar esa sanción. El problema que tenemos nosotros es que lo sancionamos y queda en el expediente simplemente. Hay que sancionar y decir al juez fulano de tal se le sancionó por esto y por esto y que si estamos juzgando lo ético igual, incumplió el Código de Ética en esto y esto. Por ejemplo, a los fiscales se les prohíbe andar metidos en bares, borrachos, golpeando las mujeres, que se les sancione y se publique, el que no le guste que renuncie y se vaya, pero es la forma en que alguien se va a cuidar, por pena aunque sea. El que es moroso, es que hay gente que quiere vivir mas allá de sus posibilidades económicas, entonces anda sacando crédito por todos lados, a esa gente hay que decirle “mire, es cierto que hoy no podemos entrar pero sí podemos juzgar el efecto que va a causar aquí su comportamiento en esta institución, disfuncional en este tipo de cosas”, porque inmediatamente pierde credibilidad una persona.