



# **Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia: avances y dificultades**

**Año 2001**

**Con el apoyo de la  
Fundación Konrad Adenauer  
de la República Federal de Alemania**

**Elaborado por la Licda. Karin Wagner  
Consultora de ASIES**

**Guatemala, septiembre de 2002**

# INDICE

	<b>Página</b>
Introducción	<b>3</b>
Organismo Judicial	<b>5</b>
Ministerio Público	<b>21</b>
Instituto de la Defensa Pública Penal	<b>29</b>
Ministerio de Gobernación	<b>34</b>
Sistema Penitenciario	<b>34</b>
Policía Nacional Civil	<b>43</b>
Corte de Constitucionalidad	<b>49</b>
Temas transversales que influyen en el proceso de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia	<b>52</b>
Conclusiones	<b>56</b>
Recomendaciones	<b>61</b>
Relación de entrevistados	<b>67</b>
Siglas	<b>69</b>
Referencias bibliográficas	<b>70</b>

# INTRODUCCIÓN

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) con el patrocinio de la Fundación Konrad Adenauer, contempla en su plan de trabajo anual, dar a conocer los avances y dificultades en el proceso de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia en Guatemala.

Para cumplir con ese cometido, se realizó el presente estudio, que contiene los principales avances y dificultades en el referido proceso durante el año 2001, en cada una de las instituciones que conforman el sistema de justicia. Entendiendo que dicho sistema, en un sentido amplio, está integrado por el Organismo Judicial; el Ministerio Público; el Instituto de la Defensa Pública Penal; el Ministerio de Gobernación, que comprende el Sistema Penitenciario y la Policía Nacional Civil; y la Corte de Constitucionalidad.

La investigación estuvo basada en el análisis de información documental, generada por las propias instituciones, así como por organizaciones nacionales e internacionales; y se complementó con un conjunto de entrevistas a representantes de cada una de las instituciones del sistema de justicia, de la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil.

Los compromisos de los Acuerdos de paz constituyeron el marco de referencia, en consideración a que dieron un impulso fundamental y establecieron la orientación y los contenidos básicos al proceso de reforma y fortalecimiento de la justicia en Guatemala, en particular el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática:

*"La reforma y la modernización de la administración de justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.*

*Una prioridad a este respecto es la reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización." (compromiso III, párrafos 9 y 10)*

Asimismo, el marco de referencia del estudio se complementó con las recomendaciones presentadas por el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, señor Param Coomaraswamy, luego de sus visitas a Guatemala; la primera realizada en agosto de 1999 y la segunda, calificada como "de seguimiento" a su primera misión en el país en mayo de 2001.

El estudio revela que en el año 2001 se alcanzaron progresos en el sistema de justicia, particularmente, en cuanto a la ampliación de la cobertura del servicio; la implementación de acciones orientadas a facilitar y mejorar el acceso a la justicia de la población indígena; el fortalecimiento de los recursos humanos y de la infraestructura física y de la informática; así como la modernización de la organización de las instituciones, entre otros.

No obstante, estos progresos fueron desiguales entre las instituciones; por ejemplo, en algunas se observa estancamiento en el fortalecimiento profesional de sus respectivos operadores de justicia.

Cabe anotar que, durante el período del estudio, el sistema de justicia se vio afectado por la persistencia de amenazas, intimidaciones y hostigamientos contra jueces y otros operadores de justicia, lo cual constituye un ataque directo al estado de derecho, tal y como lo señaló el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, en su misión de seguimiento en Guatemala.

Aún se observa que son parciales los avances que se registran en el proceso conjunto de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia. El reto para cada una de las instituciones, con el apoyo de la sociedad civil y de la cooperación internacional, es avanzar hacia un proceso de carácter integral, orientado a cumplir un servicio eficiente y eficaz de resolución de los conflictos, tanto en el ámbito penal como en los ámbitos civil, familiar, laboral, juvenil, agrario, etc., así como de protección de los derechos de todas las personas y de grupos específicos de personas (indígenas, mujeres, niñez); que genere la confianza de la población en el sistema de justicia.

Tal y como lo proponen los Acuerdos de paz, dicho proceso integral debe poner énfasis en los aspectos siguientes: excelencia profesional de los operadores de justicia, coordinación interinstitucional, independencia judicial, acceso y agilización de la justicia, combate al fenómeno de la impunidad y de la corrupción. Definitivamente, para que el proceso se concrete es necesario contar con la voluntad política de las autoridades, y dotar a todas las instituciones del sistema de justicia de adecuadas asignaciones presupuestarias, correspondiendo a éstas velar por su optimización y buena ejecución.

---

# 1. Organismo Judicial (OJ)

## 1.1 Modernización institucional

En el período que comprende el estudio, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) continuó desarrollando el Plan Quinquenal de Modernización del OJ 1997-2002, a través de la Unidad de Modernización (UMOJ). Este plan cuenta con cinco objetivos estratégicos:

- a. mejoramiento de la función tribunalicia;
- b. fortalecimiento del acceso a la justicia;
- c. combate a la corrupción;
- d. fortalecimiento de la gestión institucional; y
- e. mejoramiento de la comunicación social.

Cabe destacar que la actual CSJ ha dado continuidad al Plan de Modernización del OJ, que la Corte anterior desarrolló desde 1997 a octubre de 1999. La voluntad política de la Corte actual ha sido decisiva para llevar adelante este proceso, que debe ser imitado por otras instituciones del sistema de justicia.

A continuación se describen las principales acciones realizadas en el año 2001, a efecto de cumplir con los cinco objetivos estratégicos del Plan de Modernización del OJ:

### ***Mejoramiento de la función tribunalicia***

En marzo de 2001 dio inicio la segunda etapa del programa de capacitación virtual para jueces y secretarios, ejecutado conjuntamente con el Proyecto de Justicia del PNUD. Este programa tiene como propósito coadyuvar al fortalecimiento de los jueces y auxiliares de justicia, a través de medios modernos de capacitación a distancia. En esta segunda etapa se contó con la participación de 33 jueces y 33 secretarios.

En el ámbito de la reingeniería de procesos judiciales, con fondos del Gobierno de Noruega, la CSJ continuó con la ejecución de proyectos de agilización de procesos judiciales en materias no penales, en el ramo civil, de familia, laboral, económico coactivo y justicia juvenil. Este proyecto tiene como propósito prestar un mejor servicio a los usuarios mediante procesos mejorados y simplificados, que apliquen los principios procesales de oralidad, economía, publicidad e intermediación del juez en los casos a su cargo; así como la capacitación y sensibilización de

jueces y de auxiliares de justicia respecto a la excelencia en el servicio, cambio actitudinal, desarrollo potencial de la oralidad y métodos alternativos de resolución de conflictos.

La tercera fase del proyecto de agilización de procesos judiciales dio inicio en marzo de 2001, en las Salas de la Corte de Apelaciones ubicadas en la Torre Marfil.

En el período del estudio, la CSJ continuó con el análisis del *proyecto de Código Procesal General*, -para ser aplicado a todas las áreas no penales-, y la respectiva propuesta fue presentada al pleno de la CSJ por la Comisión redactora.

La propuesta consagra un proceso judicial ágil y efectivo, basado en la oralidad como garantes de la inmediación y la publicidad en todos los procesos. El proyecto de Código se desarrolla en nueve libros divididos en títulos, capítulos y secciones, con un total de 590 artículos, más una sección de disposiciones generales, transitorias y derogatorias.

En general se considera que esta propuesta es positiva y se enmarca dentro de los compromisos del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil (AFPC), referido a la agilización de los procesos judiciales (compromiso III, párrafo 16 e).

En octubre de 2001 la CSJ comenzó la fase de consulta de su articulado con operadores de justicia, sociedad civil y cooperación internacional. Entre las observaciones planteadas por la cooperación internacional, se señaló la necesidad que el Código prevea en su articulado el tema de la aplicación del derecho indígena. Cabe destacar que la CSJ ha generado una importante apertura para recibir observaciones y recomendaciones, a efecto de elaborar el proyecto final.

### ***Fortalecimiento del acceso a la justicia***

Con el fin de contribuir a construir una democracia intercultural, multiétnica, plurilingüe la UMOJ ejecutó el proyecto "*Capacitación y sensibilización cultural a Operadores de Justicia*", que tuvo como objetivo general promover el acceso a la justicia formal en un área indígena afectada por el enfrentamiento armado interno. Entre los objetivos específicos se señalan:

- capacitar y sensibilizar culturalmente a los operadores de justicia de los municipios incluidos en el proyecto;
- introducir la mediación, anexa al OJ, como método alterno de resolución de conflictos;
- informar y sensibilizar a los participantes sobre el funcionamiento del sistema de justicia estatal; y
- fomentar el diálogo intercultural entre operadores de justicia y los participantes de las comunidades indígenas de los municipios integrados en el proyecto.

El proyecto se ejecutó en el departamento de Quiché, en los municipios de Santa María Nebaj, Zacualpa, Joyabaj, Santo Tomás Chichicastenango y Santa Cruz del Quiché. Se realizaron 14 talleres -5 destinados a operadores de justicia y 9 a representantes de comunidades indígenas-. Los talleres versaron sobre temas relacionados con interculturalidad, valores culturales de los pueblos indígenas, sistema jurídico maya, el papel de las autoridades indígenas, fundamentos del idioma k'iche' y organización y funcionamiento del OJ. Se contó con la participación de 114 operadores de justicia (jueces de paz, jueces de primera instancia, jueces de tribunales de sentencia, fiscales, comisarios y jefes de estación de la Policía Nacional Civil, abogados defensores del IDPP), y con 478 representantes de comunidades indígenas.

La evaluación de los resultados de dicho proyecto, por parte de la UMOJ, reveló que el diálogo y la capacitación conjunta entre operadores de justicia y representantes de comunidades indígenas, facilitan la sensibilidad y respeto hacia la cultura indígena, cuando aplican el derecho estatal, y mejoran la comprensión y conocimiento sobre el funcionamiento de los tribunales.

El referido proyecto responde a uno de los compromisos de los Acuerdos de paz, específicamente al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), que menciona el relacionado con el desarrollo de un programa permanente para jueces y agentes del Ministerio Público sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de sus normas y mecanismos que regulan su vida comunitaria (compromiso IV E párrafo 4 b). En tal sentido se estima conveniente dar continuidad a las acciones iniciadas en este contexto, para que sea sostenible y se amplíe a otras regiones del país.

En el período de estudio la CSJ continuó impulsando la creación de *centros de mediación*, respondiendo así a uno de los compromisos de los Acuerdos de paz, orientado a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de sectores marginados y a la solución de controversias en forma pacífica.

En el año 2001 se instalaron 6 nuevos centros de mediación, ubicados en: Santa Eulalia en el departamento de Huehuetenango; Chiquimula; Chichicastenango y Nebaj en el departamento de Quiché; Escuintla; y San Marcos. Se realizó la convocatoria de aspirantes y la capacitación de futuros mediadores.

En total, la CSJ ha implementado 18 centros de mediación en diferentes áreas del país. En coordinación con la UMOJ, el Programa de Justicia Agencia para el Desarrollo Internacional USAID auspicia el funcionamiento de 15 centros comunitarios de mediación y resolución de conflictos, en lugares distintos a los atendidos directamente por la CSJ.

En el período del estudio se observan algunos avances para superar la barrera lingüística de los pueblos indígenas con el propósito de mejorar su acceso a la justicia. La CSJ continuó impulsando la contratación de jueces hablantes de idiomas indígenas en lugares de mayoría indígena, así como la política de ampliar

el número de plazas para intérpretes judiciales. El OJ cuenta con 125 operadores de justicia que hablan idiomas indígenas (98 jueces, 23 auxiliares de justicia y 4 intérpretes bilingües), ubicados en judicaturas de 17 departamentos del país. Dichos operadores hablan alguno de los siguientes idiomas indígenas: mam, ixil, tz'utujil, q'eqchi, kaqchiquel, achíq k'icheq poqomchíq y garífuna.

Actualmente la CSJ promueve el servicio regionalizado de intérpretes judiciales, con el propósito de lograr una mayor cobertura geográfica y abarcar la mayoría de idiomas indígenas predominantes en cada región.

Al respecto el Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de magistrados y abogados, señor Param Coomaraswamy, -en el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU realizado en la misión de seguimiento cumplida en Guatemala en mayo de 2001-, recomendó:

*"(...) iii) Es imperativa y debe concederse suma prioridad a la utilización de servicios de interpretación competentes en todos los tribunales, en especial en los tribunales a los que tienen acceso las comunidades indígenas, para evitar las acusaciones de errores judiciales."*

En cuanto al número de juzgados y tribunales, en el año 2001 funcionaron 24 Salas de la Corte de Apelaciones, 173 juzgados de primera instancia, los cuales incrementaron en 6 respecto al año 2000, y 360 juzgados de paz.

### **Combate a la corrupción**

En el ámbito del combate a la corrupción, sobresale la aprobación del Código de Ética Judicial por la CSJ mediante el Acuerdo Número 2-2001. Para validar y divulgar dicho código, la CSJ organizó seminarios dirigidos a magistrados, jueces y auxiliares de justicia en toda la República.

La aprobación del Código de Ética Judicial constituye un significativo progreso en el período de estudio, como instrumento avanzado en su concepción de la ética judicial y que responde a una de las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de magistrados y abogados, presentada en el informe sobre su primera misión en Guatemala en agosto de 1999:

*"d) Con respecto a las reformas de la administración de justicia, en particular de la judicatura:*

*(õ ) debería elaborarse un código de ética judicial para la orientación de todos los jueces en todos los niveles de la judicatura."*

Otra acción adoptada por la CSJ para contribuir al combate a la corrupción, es la creación de una página WEB del OJ, con el propósito de facilitar la participación ciudadana en la denuncia contra funcionarios judiciales que puedan estar

vinculados a actos contrarios a la ley. Sin embargo, es necesario implementar otros medios de acceso y estrategias de difusión para que la mayoría de la población pueda presentar sus quejas y denuncias contra el personal del OJ.

### ***Fortalecimiento de la gestión institucional***

Los principales avances registrados en el período del estudio, relativos a la gestión institucional en el OJ, son:

Reingeniería administrativa. Finalizó el diseño y la aprobación de un nuevo modelo gerencial y organizacional; con una estructura gerencial administrativa que está en funcionamiento. Este modelo se complementó con la reingeniería administrativa que concluyó la fase de diseño y rediseño de procesos y procedimientos de 16 unidades administrativas del OJ y algunas de apoyo a la función jurisdiccional, tales como el Centro de Gestión Penal, Medicina Forense y Unidad de Psicología.

Se elaboró el plan estratégico informático, para desarrollar la gestión informática en el OJ en los siguientes 3 años.

Se inició el inventario de recursos humanos a nivel nacional, con el propósito de contar con un registro completo de cada trabajador del OJ, y a la vez realizar una auditoría administrativa para establecer la veracidad de las contrataciones.

Modernización y sistematización del Archivo General de Protocolos. Este proceso comenzó con el diseño e implementación del registro de notarios, con el propósito de actualizar todos los datos de los profesionales, así como el control de los instrumentos notariales.

### ***Mejoramiento de la comunicación social***

Dentro de este componente destaca el programa educativo para la prevención de linchamientos, desarrollado por la UMOJ, y que culminó la primera fase en los primeros meses de 2001. En el mes de marzo se llevó a cabo un Foro Nacional para evaluar la metodología y contenidos de los talleres realizados; se acordó dar continuidad al programa con la participación directa de los jueces de paz de cada municipio del país, con el fin de crear y fomentar la confianza de la comunidad en los operadores de justicia. Durante el año 2001 se efectuaron 70 talleres, impartidos por jueces de paz, en los cuales participaron 3,700 líderes comunitarios.

Se reconocen los esfuerzos de concienciación realizados por el OJ, en este tema. No obstante, preocupa que el fenómeno persista, incluso contra operadores de justicia y autoridades, sin que se evidencien importantes adelantos en las investigaciones y sanciones a los presuntos responsables, ni una política coordinada y sostenida para prevenirlos y combatirlos.

A este respecto es conveniente atender a la recomendación que hace el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, y que expone en el informe sobre la misión de seguimiento cumplida en Guatemala en 2001:

*"Deberían intensificarse las campañas públicas de educación contra la justicia sumaria aplicada por la propia ofendida. Estos programas deberían incluir la difusión de información sobre las reformas jurídicas para disipar toda sospecha sobre el sistema de justicia."*

## **1.2 Excelencia profesional e independencia judicial**

### **1.2.1 Carrera judicial**

La aprobación de la Ley de la Carrera Judicial, en octubre de 1999, constituye uno de los principales avances en el proceso de reforma y modernización del OJ, para garantizar la excelencia profesional y la independencia judicial.

El artículo 4 de la Ley de la Carrera Judicial establece como órganos responsables de la carrera judicial, los siguientes:

Consejo de la Carrera Judicial;

Junta de Disciplina Judicial;

comisiones de postulación; y

Unidad de Capacitación Institucional (UCI).

#### ***Consejo de la Carrera Judicial (CCJ)***

El CCJ es el órgano de administración, encargado de garantizar el cumplimiento de la Ley de la Carrera Judicial. Tiene a su cargo regular el procedimiento de concurso por oposición para el ingreso a la carrera judicial, interviene en la evaluación y promoción de los jueces y es el tribunal de segundo grado para las decisiones que tome la Junta de Disciplina Judicial (JDJ).

Está integrado por cinco miembros:

- i. el Presidente del OJ, quien podrá ser sustituido por un magistrado de la CSJ y designado por ésta, con carácter de suplente;
- ii. el titular de la Unidad de Recursos Humanos del OJ o quien lo sustituya con carácter de suplente;
- iii. el titular de la Unidad de Capacitación Institucional del OJ, o quien lo sustituya con carácter de suplente;
- iv. un representante y un suplente, electos por la Asamblea de Jueces; y

- v. un representante y un suplente, electos por la Asamblea de Magistrados.

En el período que comprende el estudio, la Secretaría Ejecutiva del CCJ organizó por segunda vez, las Asambleas Regionales y Nacionales, para la elección de los nuevos miembros representantes de jueces de paz y de primera instancia, y de magistrados de Salas de Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría, para el período 2001-2002. Dichas Asambleas se reunieron el 8 y 15 de junio de 2001, conforme a lo establecido en la Ley de la Carrera Judicial y su reglamento, la elección se desarrolló de manera transparente, democrática y con una amplia participación de jueces y magistrados.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Carrera Judicial, durante el año 2001, el CCJ continuó con la elaboración del "*sistema de evaluación del desempeño y comportamiento profesional de jueces y magistrados*"; que comprende un reglamento de evaluación, aprobado mediante el Acuerdo Número 1-2000 del CCJ, vigente desde el 14 de julio de 2001.

El CCJ organizó 16 seminarios de divulgación del referido sistema de evaluación en toda la República, con la participación de los miembros del CCJ y los magistrados de la CSJ.

El proceso de evaluación principió en noviembre de 2001 con 66 jueces de primera instancia en servicio, ubicados en diferentes departamentos del país, y cuyo período constitucional de cinco años había concluido.

Tal proceso comprendió los aspectos siguientes:

- a. *evaluación por disciplina* (25 puntos): valora la conducta o comportamiento profesional. Las sanciones a ser consideradas son aquellas que se le han impuesto al juez durante la vigencia de su nombramiento como tal;
- b. *evaluación superior* (25 puntos): comprende la calificación otorgada por jueces y magistrados en instancia superior a la del juez evaluado, así como la calificación otorgada por el CCJ, basada en las sentencias o autos aportados por el mismo juez evaluado;
- c. *evaluación por capacitación* (25 puntos): conformada según la asistencia a cursos de capacitación desarrollados por la Unidad de Capacitación Institucional, así como por los punteos obtenidos en los cursos a los que el juez evaluado ha asistido;
- d. *evaluación externa* (10 puntos): comprende la calificación otorgada por fiscales, defensores, abogados y público usuario en general;
- e. *evaluación por gestión de despacho* (10 puntos): significa el control en el cumplimiento de estándares, medición de desempeño, establecimiento de controles de la documentación, mantenimiento de las instalaciones del juzgado, celebración de sesiones de trabajo con su personal, establecimiento de sistemas de archivo, control estadístico de autos y sentencias dictadas, confirmadas, revocadas y casadas; y

- f. *evaluación por méritos extracurriculares* (5 puntos): comprende las acciones que agregan valor al desempeño de la función jurisdiccional, entre las que se encuentran los estudios de especialización, becas obtenidas, investigaciones, publicaciones realizadas, capacitación no promovida por el OJ y cargos de elección.

Cabe destacar que el proceso de evaluación desarrollado por el CCJ provocó entre los jueces evaluados algún desconcierto, ya que en la información proporcionada en los seminarios de divulgación, no se precisó claramente la forma de aplicación práctica de los instrumentos elaborados para examinar los diferentes rubros a evaluar, ni los porcentajes que se asignaría a cada uno de éstos.

El referido proceso de evaluación concluyó en el primer semestre de 2002. De los 66 jueces evaluados, 49 obtuvieron resultado satisfactorio y 17 resultado no satisfactorio.

Por su parte, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, en su informe sobre la misión de seguimiento cumplida en Guatemala, en mayo de 2001, recomendó que:

*"(õ ) el proceso de evaluación del desempeño de los jueces para la renovación de su nombramiento debería ser transparente, a fin de evitar acusaciones de parcialidad."*

### ***Junta de Disciplina Judicial (JDJ)***

A la Junta de Disciplina Judicial (JDJ) corresponde el conocimiento y ejercicio de la función y acciones disciplinarias y correctivas previstas en la Ley de la Carrera Judicial y sus reglamentos. En ese sentido, tiene competencia para conocer de las denuncias formuladas contra jueces y magistrados, aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes, así como formular recomendación de destitución a la autoridad nominadora (CSJ o al Congreso de la República, según se trate de un juez o de un magistrado).

La JDJ se integra por dos magistrados de la Corte de Apelaciones y sus respectivos suplentes y un juez de primera instancia y su respectivo suplente, designados para un período de un año por sorteo practicado por el CCJ.

En agosto de 2001 se llevó a cabo la designación por sorteo de los magistrados y jueces que integran la segunda JDJ para el período 2001-2002, para lo cual se elaboraran los listados de jueces y magistrados elegibles, según los requisitos establecidos en el Acuerdo 2-2000 del CCJ.

Durante el año 2001 la JDJ recibió un total de 503 denuncias contra jueces, de las cuales 409 no fueron admitidas para su trámite; se acordó sanción en 49 casos

(14 amonestaciones, 32 suspensiones sin goce de salario y 3 recomendaciones de destitución a la CSJ).

Se señala como hecho positivo, que el CCJ ha cumplido con el procedimiento establecido en la Ley de la Carrera Judicial para la designación de miembros de la JDJ. También es importante señalar que la segunda JDJ superó el recargo de trabajo que resultó de las largas jornadas laborales de la primera Junta, debidas a que a la fecha de su instalación (agosto de 2000) le fueron trasladados todos los casos relacionados con aspectos disciplinarios desde la entrada en vigencia de la Ley de la Carrera Judicial (diciembre de 1999). La segunda JDJ ha organizado un sistema para evitar la acumulación de expedientes; realiza 3 audiencias por semana.

No obstante, se señaló con preocupación que el procedimiento disciplinario seguido por la JDJ corre el riesgo de que no se apliquen efectivamente las garantías del debido proceso. Al respecto la Fundación Myrna Mack indicó que:

*"(õ ) han existido diversas quejas relacionadas con el hecho de que muchas veces se han emitido sanciones sin siquiera darle la oportunidad a los jueces de ser escuchados."*

También se señaló que en el período que comprende el estudio, la CSJ, en algunos casos, procedió a decretar la suspensión y destitución de algunos jueces según atribuciones administrativas que le confería la Ley del Organismo Judicial, que quedaron derogadas al entrar en vigencia la Ley de la Carrera Judicial. Conforme a la Ley de la Carrera Judicial, la sanción de destitución de un juez debe ser impuesta por la CSJ, por recomendación de la JDJ, es decir, luego de un procedimiento disciplinario tramitado ante ésta, con garantías suficientes para el juez involucrado.

Sobre los procedimientos disciplinarios, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, recomendó en su informe sobre la misión cumplida en Guatemala en el año 2001 que:

*"(õ )Los jueces no deberían ser trasladados arbitrariamente. Aunque puede ser suspendido de sus funciones mientras dura la investigación de denuncias presentadas contra él, no debería ser destituido sin un proceso con todas las garantías legales."*

### **Unidad de Capacitación Institucional (UCI)**

La Unidad de Capacitación Institucional del OJ (UCI), es uno de los órganos de la carrera judicial, encargado de planificar, ejecutar y facilitar la capacitación y formación técnica y profesional de jueces, magistrados, funcionarios y empleados del OJ, con el fin de asegurar la excelencia y actualización profesional para el eficiente desempeño de sus cargos.

En general la UCI ha logrado importantes avances, como el lugar central en la formación inicial y continuada de jueces, magistrados y personal auxiliar, tal y como se propuso en el AFPC. Es evidente que ha logrado superar muchas de las carencias que en su momento fueron identificadas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia en su informe final "Una nueva justicia para la paz".

En el período que comprende el estudio, la UCI continuó desarrollando diferentes programas de capacitación y formación, que responden a objetivos y contenidos específicos: cursos de formación inicial, cursos de formación continuada y cursos de especialización.

El curso de formación inicial tiene como objetivo ofrecer conocimientos básicos para el desempeño de la función jurisdiccional, reforzar habilidades y aptitudes, así como establecer compromisos de los participantes para actuar con apego a valores y principios éticos. Este curso tiene una duración mínima de seis meses y está destinado a los aspirantes al cargo de juez (de paz o de primera instancia), que previamente hayan sido aprobados como elegibles por la UCI, sobre la base de pruebas y de entrevistas personales, públicas o privadas.

El programa de formación inicial cuenta con una red curricular para los cursos de aspirantes al cargo de juez de paz y una específica para los cursos de aspirantes al cargo de juez de primera instancia. En ambos cursos se contempla la realización de una pasantía en juzgados del interior de la República, con una duración de un mes (ver cuadros No. 1 y 2).

Es importante señalar, que la UCI ha introducido modificaciones a la red curricular de los cursos de formación inicial, en relación a los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación, elaborados en el marco de un proyecto de fortalecimiento institucional.

Sin embargo, se estima conveniente que la UCI actualice periódicamente los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación de los jueces, para que sobre esta base se adecúen a los programas, tanto de formación inicial como de formación continuada.

Por otro lado, se ha señalado la necesidad de que la UCI periódicamente efectúe revisiones de los instrumentos de evaluación para los aspirantes al cargo de juez (de paz y de primera instancia), con el fin de garantizar su validez y confiabilidad. Al respecto, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, en el informe sobre la misión de seguimiento cumplida en Guatemala en 2001, indicó que *"escuchó críticas al programa (de formación inicial), debido a la falta de un perfil claro de los candidatos y a que la única prueba para determinar los conocimientos teóricos y prácticos de éstos era un examen de selección múltiple."*

**Cuadro No. 1**  
**Red curricular**  
**Programa de formación inicial para aspirantes a jueces de paz**

<b>1. Asignaturas jurídicas básicas (4)</b>				
Derecho Constitucional y Derechos Humanos	Derecho Civil y de Familia, Sustantivo y Procesal	Derecho Penal y Procesal Penal	Derecho de la niñez, violencia intrafamiliar y justicia penal juvenil	
<b>2. Asignaturas complementarias (4)</b>				
Argumentación jurídica y razonamiento judicial	Justicia y género	Conciliación judicial	Derecho ambiental y patrimonio cultural	
<b>3. Asignaturas complementarias afines (5)</b>				
Gestión del despacho judicial	Ética judicial	Realidad nacional	Redacción jurídica	Relaciones humanas
<b>Pasantía</b>				

*Fuente:* Unidad de Capacitación Institucional del OJ.

**Cuadro No. 2**  
**Red curricular**  
**Programa de formación inicial para aspirantes a jueces de primera instancia**

<b>1. Asignaturas jurídicas básicas (5)</b>					
Derecho Constitucional y Derechos Humanos	Derecho Civil, Mercantil y de Familia, Sustantivo Procesal	Derecho Penal y Procesal Penal	Derecho Laboral Sustantivo y Procesal	Derecho de la Niñez, violencia intrafamiliar y justicia penal juvenil	
<b>2. Asignaturas jurídicas complementarias (6)</b>					
Argumentación jurídica y razonamiento judicial	Justicia y género	Derecho Bancario y Derecho Tributario	Proceso económico coactivo	Conciliación judicial	Derecho ambiental y patrimonio cultural
<b>3. Asignaturas complementarias afines (5)</b>					
Gestión del despacho judicial	Ética judicial	Realidad nacional	Redacción jurídica	Relaciones humanos	
<b>Práctica supervisada</b>					

*Fuente:* Unidad de Capacitación Institucional del OJ.

En abril de 2001 concluyó el I programa de capacitación para aspirantes al cargo de juez de paz; en total 63 aspirantes fueron capacitados y aprobados en el curso de seis meses impartido por la UCI; de ellos 41 habían sido nombrados por la CSJ, hasta febrero de 2001 (ver cuadro No. 3).

En la misma fecha concluyó el III programa de capacitación para aspirantes al cargo de juez de primera instancia; 38 participantes fueron capacitados y aprobados en el curso de formación inicial impartido por la UCI; 20 de ellos habían sido nombrados como jueces por la CSJ, hasta febrero de 2002 (ver cuadro No. 4).

La Ley de la Carrera Judicial prevé que a la UCI le corresponde la capacitación y evaluación de los aspirantes al cargo de juez; y que a la CSJ le compete intervenir en el nombramiento de los aspirantes que hayan aprobado el curso de la UCI. No obstante, respecto al proceso de nombramiento de los aspirantes que aprobaron el curso de la UCI, en las promociones antes relacionadas, se señaló con preocupación el criterio que adoptó la CSJ de realizar una evaluación suplementaria, mediante entrevistas personales, no prevista en la Ley de la Carrera Judicial.

Si bien es cierto, que la medida adoptada por la CSJ puede estar orientada a garantizar la excelencia profesional de los jueces que ingresan a la carrera judicial, es fundamental que se respeten los procedimientos establecidos en la ley, a fin de evitar la aplicación de criterios discrecionales que puedan poner en riesgo la consolidación de la carrera judicial.

**Cuadro No. 3**  
**Aspirantes al cargo de Juez de Paz por la UCI capacitados por la UCI**  
**I programa realizado del 9 de octubre de 2000 al 9 de abril de 2001**

	mujeres	hombres	total de capacitados
<b>No. de capacitados</b>	23	40	63
<b>Nombrados por la CSJ</b>	13	28	41
<b>No nombrados por la CSJ</b>	10	12	22

*Fuente:* Unidad de Capacitación del Organismo Judicial. Guatemala, 28 de febrero de 2002.

**Cuadro No. 4**  
**Aspirantes al cargo de Juez de Primera Instancia capacitados por la UCI**  
**III programa realizado del 9 de octubre de 2000 al 9 de abril de 2001**

	mujeres	hombres	total capacitados
<b>No. de capacitados</b>	16	22	38
<b>Nombrados por la CSJ</b>	8	12	20
<b>No nombrados por la CSJ</b>	8	10	18

*Fuente:* Unidad de Capacitación del Organismo Judicial. Guatemala, 28 de febrero de 2002.

Los objetivos del programa de formación continuada son: reforzar y actualizar conocimientos, desarrollar habilidades y calidades y contribuir a la eficiencia y eficacia en el servicio. Este programa se desarrolla en forma permanente y descentralizada en 7 regiones del país, a donde concurren participantes de los departamentos o municipios cercanos. Durante el año 2001 hubo una asistencia de 2,349 participantes -entre magistrados, jueces y auxiliares de justicia- a los diferentes cursos de formación continuada organizada por la UCI, con el apoyo de instituciones nacionales e internacionales cooperantes.

Dentro del programa de formación continuada se desarrollan cursos de especialización, en áreas particulares del derecho. En el año 2001, con la cooperación de la Universidad Francisco Marroquín, se desarrollaron cursos especializados en derecho mercantil, derecho mercantil bancario y derecho mercantil tributario; participaron en total 50 magistrados.

Cabe destacar que durante el año 2001, a requerimiento de la CSJ, la UCI inició un proceso de coordinación de la ayuda internacional y nacional en el ámbito de la capacitación continuada, con el propósito de evitar la dispersión y duplicación de iniciativas, así como potenciar la asimilación práctica de la capacitación.

En cuanto a los recursos humanos y logísticos, en el período del estudio la UCI contaba con un equipo de trabajo multidisciplinario, entre ellos 8 docentes de planta, 3 de los cuales estuvieron contratados a tiempo completo; asimismo, se amplió el edificio de la UCI, con la construcción de aulas equipadas adecuadamente para el desarrollo de los diferentes cursos de capacitación.

Es imprescindible que la UCI cuente con una asignación presupuestaria adecuada a sus necesidades, para que pueda continuar asumiendo a cabalidad las tareas que le competen.

### ***Amenazas e intimidaciones a jueces y magistrados***

Luego de la segunda visita a Guatemala en mayo de 2001, del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, en respuesta al repunte de amenazas e intimidaciones a jueces, y otros operadores de justicia, que caracterizó este año, la CSJ estableció una Comisión Especial de Seguridad, integrada por dos magistrados de la CSJ, dos magistrados de la Corte de Apelaciones, un juez de primera instancia, un juez de paz y un asesor de seguridad de la CSJ.

El establecimiento de dicha Comisión se señaló como un aspecto positivo para contrarrestar el grave fenómeno de las amenazas e intimidaciones a operadores de justicia.

La Comisión elaboró un plan de trabajo, definiendo acciones de corto y largo plazo. Empero, no se revelaron acciones concretas para ejecutar el plan de trabajo diseñado; se señaló que la falta de ejecución se fundamentó en la ausencia de

presupuesto, aunque, tampoco se implementaron las acciones contempladas, que no representaban gastos significativos.

A este respecto, se enfatizó en la necesidad de reactivar el funcionamiento de esta Comisión, para que elabore y difunda ampliamente, entre los jueces, magistrados y auxiliares de justicia, un procedimiento ágil de recepción y tramitación de denuncias vinculadas a amenazas, hostigamientos e intimidaciones; así como que dé a conocer periódicamente la labor desarrollada, con el propósito de determinar el impacto de su funcionamiento.

Asimismo, es conveniente atender a las recomendaciones que sobre este tema, expuso el Relator Especial de la ONU, en el informe correspondiente a su segunda visita:

*i) Debe aumentarse la asignación presupuestaria destinada a la protección de los jueces (õ ).*

*ii) El personal de seguridad que la policía y la Corte Suprema ponen a disposición de jueces y fiscales para su protección debe recibir una capacitación y remuneración satisfactorias.*

*iii) Debería proporcionarse un seguro de vida que incluya el riesgo de accidentes personales.*

### **1.3 Presupuesto**

El presupuesto aprobado para el OJ durante el año 2001 fue de Q.923,907,327.00.

El presupuesto ejecutado a diciembre de 2001, fue de Q.689,282,901.00, equivalente al 74.6 %, sobre lo aprobado. La ejecución del presupuesto incrementó en 125.5%, sobre la base del presupuesto ejecutado en 1998 (ver cuadro No. 5).

**Cuadro No. 5  
Presupuesto OJ**

<b>año</b>	<b>Presupuesto aprobado en quetzales</b>	<b>Presupuesto ejecutado en quetzales</b>	<b>% ejecución sobre lo aprobado</b>	<b>% incremento anual</b>	<b>% incremento en ejecución base 1998</b>
1998	460,435,941	305,671,414	66.4		
1999	685,629,920	422,429,402	61.6	38.2	38.2
2000	860,579,923	554,778,054	64.5	31.3	81.5
2001	923,907,327	689,282,901	74.6	24.2	125.5

*Fuente:* Organismo Judicial. Situación presupuestaria y financiera del Organismo Judicial 2000-2003. Guatemala, abril de 2002.

---

## **2. Ministerio Público (MP)**

### **2.1 Investigación criminal y coordinación interinstitucional**

El MP es una institución autónoma, auxiliar de la administración de justicia y de los tribunales, y tiene entre otras funciones: a) investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales; b) dirigir a la Policía Nacional Civil (PNC) en su función investigativa dentro del proceso penal y c) formular la acusación, cuando la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento público del imputado.

En el período que comprende el estudio, se registran escasos avances en el proceso de fortalecimiento del MP en los ámbitos de la persecución penal y de la investigación criminal.

En el año 2001 persistió la ausencia de una política del MP en la dirección de la investigación del delito que garantizara una respuesta eficaz a la situación delictiva del país y a la lucha contra la impunidad.

Asimismo se observa que el MP continúa sin cumplir eficientemente con el mandato de dirigir la investigación y supervisar la función que en este campo debe realizar la PNC en el proceso penal. Una de las principales debilidades, constantemente señalada, es la falta de coordinación entre el MP y la PNC en la investigación criminal.

La Fundación Myrna Mack ha señalado que la descoordinación entre el MP y la PNC, se originan en la falta de comprensión tanto del papel del MP en la investigación criminal, como del de la PNC; situación que ha generado una recíproca desconfianza, rivalidades y disputas en el trabajo, duplicación de funciones y desgaste institucional.

Esta debilidad ha sido señalada reiteradamente por MINUGUA, desde sus primeros informes de verificación de los derechos humanos, como una de las causas estructurales de la débil lucha contra la impunidad. No obstante, no se revelaron acciones viables encaminadas a alcanzar consensos sobre cuál es el papel y el alcance de las funciones que de conformidad con la ley corresponde a cada una de las instituciones, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la lucha contra el crimen y contra la impunidad.

El Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, Señor Param Coomaraswamy, en el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, relativo a la misión de seguimiento cumplida en Guatemala en mayo de 2001, al referirse a las investigaciones de

casos de asesinato, indicó que entre otros factores que dan lugar a la impunidad del delito se encuentra la falta de cooperación entre el MP y la PNC.

Con el propósito de superar y resolver las carencias y deficiencias en el tema de la investigación criminal, en septiembre de 2001 los diputados del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) presentaron al Congreso de la República una iniciativa de ley denominada de "Investigación Criminal".

Sin embargo, esta iniciativa de ley fue cuestionada por ONG que integran el Movimiento Pro Justicia, por considerarla un retroceso del sistema penal acusatorio establecido por la reforma procesal penal de 1994. Entre otros aspectos, asignaba a la PNC un mayor protagonismo en la investigación criminal, que disminuía las facultades de dirección de la investigación que el MP tiene asignadas conforme al Código Procesal Penal; también incorporaba reformas estructurales en el MP, que no incidían en el objetivo central de la iniciativa de ley, tal como la eliminación del Consejo del MP, el cual cumple funciones importantes en la carrera fiscal y como contrapeso al poder del Fiscal General.

Posteriormente, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ) solicitó al Congreso de la República la oportunidad y el tiempo necesarios para que, antes de aprobar la referida iniciativa de ley se generara un amplio debate sobre su contenido por todos los sectores interesados. El Congreso de la República aprobó la iniciativa de ley en segunda lectura; no obstante, su tramitación se suspendió para abrir el debate con los sectores interesados.

También en el año 2001 la CNSAFJ impulsó la creación de un instituto autónomo de medicina legal y técnicas forenses, con el propósito de fortalecer de manera sustancial la investigación criminal y signifique un radical mejoramiento de la prueba técnica, basada en la utilización de las ciencias auxiliares de la actividad forense. Esta propuesta fue muy bien acogida por las instituciones del sistema de justicia; en tal sentido, la CNSAFJ continuó realizando estudios preparatorios para convertirla en una iniciativa de ley.

## **2.2 Modernización institucional**

### ***2.2.1 Reorganización de las fiscalías***

En el período del estudio, el MP continuó ejecutando el programa de reorganización de las fiscalías distritales y municipales, con la asesoría del PNUD. Este programa ha tenido como objetivos: a) separar las funciones jurisdiccionales que les son propias a los fiscales, de las funciones administrativas; b) eliminar la delegación de funciones; c) optimizar los recursos de los que se dispone; y d) evitar el recargo de los fiscales con casos que no tienen perspectivas de progreso.

En el año 2001 se reorganizó la última Fiscalía Distrital ubicada en el departamento de Zacapa. La reorganización incluye la integración de equipos de trabajo en agencias fiscales, creación del sistema de turnos, registro de casos, Oficina de Atención a la Víctima, Oficina de Atención Permanente, equipamiento, dotación y capacitación del personal.

### **2.2.2 Sistema informático de registro de casos**

En el año 2001 se inició la implementación de un moderno sistema computarizado en la Oficina de Atención Permanente de Guatemala, y en las fiscalías de Sacatepéquez, El Progreso, Amatitlán y Villa Nueva.

La Fundación Myrna Mack ha señalado que la falta en el MP de un sistema computarizado de registro de casos en todas las fiscalías, incide negativamente en la posibilidad de verificar la carga de trabajo real de cada fiscal, y en el avance efectivo de cada caso y el tiempo ocupado en cada uno. Indica además que en determinados lugares aún se recurre a libros de registro que no son del todo confiables y, por lo tanto, no demuestran realmente los niveles de intervención de esta institución en cada uno de los casos que ingresan al sistema; esto ocasiona que las autoridades del MP no cuenten con estadísticas fiables para definir una política institucional que incida realmente en el combate contra la criminalidad, así como para establecer un despliegue institucional de acuerdo a los tipos de hechos delictivos de mayor frecuencia según la región.

### **Oficinas de Atención a la Víctima (OAV)**

En el período que comprende el estudio, destacó la necesidad de implementar un sistema informático de registro de casos en la OAV Metropolitana, con el apoyo del Programa de Justicia de la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID.

Asimismo, se crearon 31 Redes de Derivación a nivel nacional, en las que participan organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, para colaborar en coordinación con las OAV, en la asistencia médica, legal, psicológica y social a las víctimas de hechos delictivos. En noviembre de 2001, el Fiscal General de la República, mediante el Acuerdo Número 1-2001 aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Derivación para Atención a la Víctima de Hechos Delictivos.

Se valora positivamente la creación de la Red de Derivación y la aprobación del reglamento respectivo; no obstante, para que el funcionamiento de las Redes sea sostenible y cumplan los objetivos que las inspiran, se requiere del apoyo y respaldo de los fiscales en particular y del MP en su conjunto.

Por otra parte, se ha señalado que el fortalecimiento interno de cada OAV es condicionante para el efectivo desarrollo y fortalecimiento de dichas Redes. Sin embargo, persistieron carencias que dificultan el efectivo funcionamiento de la OAV, entre las que sobresalen: a) inadecuada valoración a la importancia de las

OAV dentro de la estructura organizativa y funcional de las fiscalías; b) no hay un proceso de planificación que integre las actividades de las OAV a las actividades generales de cada Fiscalía, en forma participativa; c) ausencia de un equipo multidisciplinario de profesionales en todas las OAV, que provea asistencia en las áreas que demanda la atención a víctimas; d) no existe un esfuerzo institucional por parte del MP por diseñar y ejecutar programas de capacitación específicos para el área de victimología; y e) falta de privacidad, en los locales de las OAV, para la atención de las víctimas.

#### **2.2.4 Creación de nuevas fiscalías**

Durante el período del estudio, destacó la creación de una nueva fiscalía municipal en la Libertad, Petén, con cobertura en los municipios de Sayaxché y La Libertad, permitió que en el año 2001, funcionaran un total de 11 fiscalías municipales.

Con competencia territorial a nivel nacional, se estableció una Agencia Fiscal de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación, con sede en la Fiscalía Distrital de Sacatepéquez.

Se crearon 2 Fiscalías de Sección:

a) Fiscalía de Sección Adjunta de Delitos de Narcoactividad, Región Nororiental, con sede en Izabal, con competencia territorial en los departamentos de Petén, Izabal, Chiquimula y Zacapa; y

b) Fiscalía de Sección de Delitos contra la Propiedad Intelectual.

Durante el año 2001 funcionaron un total de 9 fiscalías de sección y 2 fiscalías de sección adjuntas.

Cabe señalar que el año 2001 se caracterizó por la creación de dos fiscalías especiales:

a) Fiscalía de Delitos contra Operadores de Justicia: creada en el mes de febrero, con el propósito de investigar casos relacionados con asesinatos, atentados y amenazas contra operadores de justicia. Durante el año 2001 recibió 100 casos, de los cuales sólo 2 fueron llevados a debate y 90 se encuentran en la fase de investigación.

Con relación a esta Fiscalía, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, en su informe sobre la misión de seguimiento cumplida en Guatemala, recomendó que:

*"(õ ) c) Con respecto a las amenazas, el hostigamiento y la intimidación contra los funcionarios de justicia:*

i) (õ ) *Debe dotarse de los recursos necesarios al fiscal especial al que se ha encomendado la labor de investigar los ataques llevados a cabo contra los jueces.*"

b) Fiscalía Especial de Delitos contra Periodistas y Sindicalistas: principió a funcionar en el mes de junio. Recibió 19 casos, de los cuales 17 se desestimaron, 1 fue sobreseído y 1 trasladado por no ser competencia del MP.

Cabe destacar que en el MP se observa una tendencia hacia la creación de nuevas fiscalías de sección y fiscalías especiales, lo cual es positivo si su creación se enmarca dentro de una política institucional de persecución penal que prioriza el combate de determinados delitos que afectan gravemente a la sociedad. En ese sentido, es conveniente evaluar el impacto de estas fiscalías en la persecución penal de los ilícitos materia de su competencia, así como lo relativo a la adecuada dotación de recursos humanos y materiales para el eficiente desempeño de sus funciones.

### **2.2.5 Presupuesto**

El presupuesto programado para el MP en el año 2001 fue de Q.351,457,783.00. El presupuesto ejecutado fue de Q. 368,929,860.00 (105%). En el año 2000 el presupuesto programado fue de Q. 317,494,666.00, ejecutando el 97%.

### **2.3 Acceso a la justicia**

Para dar respuesta a la barrera lingüística, que constituye uno de los aspectos culturales que dificultan o impiden a los pueblos indígenas el acceso a la justicia estatal, el MP cuenta con un total de 17 intérpretes para todo el país, en 10 idiomas indígenas: qanjobal (1); tzotujil (1); ixil (1); kaqchikel (4); k'icheq(3); achik (1); q'eqchiq(3), poqomchiq(1), garífuna (1) y mam (1).

La disponibilidad de intérpretes en el MP aún es precaria para poder cubrir la diversidad idiomática en ciertas regiones del país y cumplir efectivamente con los respectivos compromisos de los Acuerdos de paz.

Así, con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia de estos pueblos, a través de la comprensión de sus diversas realidades culturales, y tal y como lo proponen los Acuerdos de paz, es importante que el MP impulse, programas orientados a capacitar y sensibilizar a los fiscales y a sus auxiliares, sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas.

## **2.4 Excelencia profesional**

### **2.4.1 Carrera fiscal**

La Ley del Ministerio Público, Decreto No. 40-94 del Congreso de la República regula expresamente la carrera fiscal:

*"Artículo 75. Carrera del Ministerio Público. Los nombramientos para fiscales de distrito, fiscales de sección, agentes fiscales y auxiliares se realizará previo concurso de aspirantes (õ )*

*Para valorar estos aspectos se citará a una audiencia de oposición, oral y pública, donde se evaluará al aspirante sobre aspectos vinculados a los principios constitucionales y la legislación vigente.*

*El concurso será abierto a cualquier aspirante."*

*"Artículo 76. Lista de candidatos. El Consejo del Ministerio Público convocará públicamente a concurso, al menos una vez al año, para formar la lista de candidatos a los diversos cargos del Ministerio Público."*

A pesar de que existen normas, procedimientos y un ente responsable del manejo y organización de la carrera fiscal, así como diversos esfuerzos realizados con el apoyo de la cooperación internacional, en la práctica no se ha logrado consolidar la institucionalización de aquélla.

En el período del estudio, se continuó constatando la ausencia de una política institucional que promoviera la carrera fiscal y expresara la voluntad política de las autoridades para llevarla a la práctica.

En la memoria de labores del MP correspondiente al año 2001, se reportó una convocatoria para concurso abierto de oposición y méritos para profesionales del derecho, aspirantes a cargos de agentes fiscales y auxiliares fiscales del interior del país. No obstante, no se hace referencia al número de plazas vacantes, al número de aspirantes que se presentaron, ni al número de aspirantes que fueron seleccionados conforme a los procedimientos establecidos en la ley.

Si bien es cierto que se cumple con efectuar la convocatoria pública para concurso de oposición, no todos los aspirantes son sometidos a los procedimientos de evaluación legalmente establecidos; aún se continúa recurriendo a las "viejas prácticas" de contratación directa, obviando los procedimientos de selección basados en los méritos y en las capacidades de los candidatos.

Asimismo, los traslados y ascensos de los fiscales y del personal auxiliar no se efectúan a partir de un sistema de evaluación periódica y continua para establecer de manera objetiva y transparente el desempeño profesional.

Sobre este tema la Fundación Myrna Mack ha señalado que:

*"(õ ) los traslados y ascensos no se dan por méritos en el trabajo, sino por amiguismos o compadrazgos. En el ámbito laboral de los fiscales no existe cultura de carrera, ni conciencia de la importancia de su puesto, ni de los derechos y responsabilidades inherentes a la función pública que llevan a cabo. No se castiga la inoperancia ni la desidia (õ ) así como tampoco se premia la excelencia profesional de los fiscales."*

La ausencia de una carrera fiscal en la "práctica", no permite garantizar la mejor calidad profesional de los fiscales y de sus auxiliares, así como la independencia en el ejercicio de sus funciones.

Por mandato legal corresponde al Consejo del MP la función de realizar los procesos de nombramientos, ascensos y traslados de los fiscales; de manera que la institución se asegure un régimen en el que se cumplan plenamente los principios universales que rigen la selección y promoción de los fiscales: igualdad de oportunidades entre todos los profesionales postulantes, elección de aquellos más aptos ética y técnicamente y el ascenso basado en factores objetivos, de capacidad, probidad y experiencia.

El fortalecimiento de la carrera fiscal depende de que el Consejo del MP asuma con responsabilidad y con acciones concretas, las funciones que la ley le asigna. Sin embargo, en el período que comprende el estudio, persistió el débil funcionamiento del Consejo del MP en los dos ámbitos que son de su competencia: en la carrera fiscal (selección, ascensos y traslados de los fiscales), por una parte, y en el control general de la actividad del MP y asesoría del Fiscal General, por otra.

#### **2.4.2 Unidad de Capacitación del MP (UNICAP)**

La UNICAP es la encargada de promover, ejecutar y organizar cursos de capacitación y especialización para los integrantes del MP y los aspirantes a cargos en la institución.

Durante el período del estudio la UNICAP desarrolló 286 diferentes cursos, a los que asistieron un total de 4,831 participantes.

La mayoría de los cursos dictados se refieren a aspectos introductorios sobre garantías constitucionales, así como a aspectos teóricos y prácticos de la normativa procesal penal y de la investigación criminal. Del total de cursos impartidos, trece temas se relacionaron con aspectos motivacionales, de relaciones interpersonales y con otros aspectos instrumentales.

El análisis de los cursos dictados en el año 2001, revela que la capacitación organizada por la UNICAP, aún no responde a un programa sistemático que

satisfaga las necesidades más sustanciales que enfrentan los fiscales en su desempeño profesional.

Los temas de los cursos son dispersos, no atienden a objetivos y metas claramente definidos; se imparten sin contar con diagnósticos actualizados de las necesidades de capacitación. Tampoco se distingue entre cursos de formación inicial, destinada a quienes aspiran a ingresar a la institución o acaban de ingresar a ella mediante concurso, y cursos de formación continuada o de actualización, orientada a quienes se hallan en la institución y requieren fortalecer sus capacidades en temas específicos o especializados.

Al respecto la Fundación Myrna Mack ha señalado que no existe una política de capacitación encaminada a la especialización, según las funciones de los operadores del MP. Estas carencias en la capacitación se ven reflejadas en el trabajo sustancial de los operadores, pues persisten, entre otras, las deficiencias en la investigación criminal, problemas en el encuadramiento del hecho dentro del tipo penal, fallas en las acusaciones y un bajo nivel de análisis dogmático y jurisprudencial que sustente las pretensiones de los fiscales.

Cabe anotar que, no se lleva un control riguroso de los cursos de capacitación en los que participan los fiscales.

La UNICAP no ha logrado consolidarse como el lugar central para la selección y formación continua de los fiscales, tal y como se estableció en los compromisos de los Acuerdos de paz, específicamente en el AFPC. Se puede afirmar que todavía persisten las debilidades respecto a la UNICAP, que en su momento la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia señaló en su informe final "Una nueva justicia para la paz".

---

## 3. Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)

### 3.1 Acceso a la justicia

El acceso al sistema de justicia estatal para la mayoría de la población guatemalteca, está limitado, entre otros factores, por los de orden económico, que operan a partir de la necesidad de contar con un abogado que cobra por sus servicios, para hacerles valer sus derechos ante el sistema de justicia. En este contexto el IDPP, a través de sus defensores públicos de planta y de oficio desempeña un papel fundamental, al facilitar a toda la población de escasos recursos económicos, sindicadas de un delito o falta, el acceso a la justicia mediante el auxilio técnico de un abogado, en forma gratuita.

En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Defensa Penal, Decreto Número 129-97, el IDPP ha establecido una sección departamental en cada uno de los departamentos del país.

En el año 2001 los servicios del IDPP se mantuvieron en 9 municipios, al igual que en el año 2000: Mixco, Villa Nueva y Amatitlán en el departamento de Guatemala, Santa Lucía Cotzumalguapa en el departamento de Escuintla, Malacatán en el departamento de San Marcos, Coatepeque en el departamento de Quetzaltenango, Santa Eulalia en el departamento de Huehuetenango, Nebaj en el departamento de Quiché, y Poptún en el departamento de Petén. Se debe considerar que la cobertura de los servicios del IDPP a nivel de municipios depende de la existencia de un Juzgado de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente.

El IDPP en el año 2001 contó con un total de 301 defensores; 218 defensores de oficio y 83 defensores de planta, de los cuales 72 estuvieron asignados para atender casos de adultos y 11 para atender casos de menores en conflicto con la ley penal.

También contó con 11 trabajadores sociales, 4 investigadores, 3 defensores para la Unidad de Impugnaciones, un defensor para la Unidad de Ejecuciones y con 3 intérpretes en idiomas indígenas ubicados en Nebaj, Quiché (hablante de ixil), en Santa Eulalia, Huehuetenango (hablante de q'anjob'aj y chuj), y en Cobán, Alta Verapaz (hablante de q'eqchi').

En el período comprendido de enero a diciembre de 2001, el IDPP atendió un total de 24,835 casos; e incrementó la prestación del servicio a 4,758 casos, respecto al año 2000 (ver cuadro No. 6). Del total de casos atendidos, 12,266 (49%) estuvieron a cargo de defensores de planta y 11,314 de defensores de oficio (46%).

**Cuadro No. 6**  
**Cuadro comparativo de los casos atendidos por el IDPP**  
**Período: 1998 a 2001**

<b>años</b>	<b>casos atendidos</b>
1998	11,613
1999	18,159
2000	20,077
2001	24,835

*Fuente:* Boletín Estadístico, IDPP. Casos atendidos por los defensores públicos durante el periodo: enero a diciembre de 2001.

En el ámbito de las defensorías especializadas, en el año 2001 el IDPP continuó realizando acciones orientadas al fortalecimiento de la defensoría de menores, la cual tiene como objetivo proporcionar asistencia técnica en forma gratuita a menores en conflicto con la ley penal. Estas defensorías funcionan en la ciudad capital y en los departamentos y municipios en que existen tribunales de menores (Zacapa, Jutiapa, Chimaltenango, Escuintla, Quetzaltenango, y los municipios de Mixco del departamento de Guatemala y de San Benito del departamento de Petén). Del período comprendido de enero a diciembre de 2001, los defensores de menores atendieron 3,660 casos.

Asimismo, en el período de estudio IDPP impulsó la creación de la defensoría pública de la mujer, con el propósito de brindar asistencia técnica jurídica especializada, en forma gratuita, a las mujeres de escasos recursos económicos, afectadas por la sindicación de delitos o faltas. Esta defensoría fue implementada en el primer semestre de 2002, con sede en la ciudad de Guatemala, habiendo designado inicialmente dos abogadas defensoras públicas de planta y ocho defensoras públicas de oficio.

Para fortalecer la cobertura del servicio de asistencia legal gratuita y en consecuencia el acceso a la justicia, en el año 2001 el IDPP inició la ejecución de dos importantes proyectos:

*a) Defensorías en sedes policiales*

En el mes de septiembre de 2001 comenzó a funcionar en el IDPP la Unidad de Sedes Policiales, con el objetivo de garantizar los derechos de las personas detenidas por faltas e infracciones menores y disminuir los efectos en las detenciones ilegales por este tipo de hechos, tal como lo dispone la Constitución Política de la República, mediante la presencia de defensores públicos en las sedes de Comisarias de la PNC.

La referida Unidad principió a funcionar con un plan piloto que abarca los municipios de Guatemala (comisarías No. 11, 12, 13 y 14), Villa Nueva (comisaría No. 15) y Mixco (comisaría No. 16). Para prestar el servicio se contó con 90 defensores de oficio, a través del sistema de turnos.

Durante el período comprendido de septiembre a diciembre del año 2001, la Unidad de Sedes Policiales atendió 1,255 casos, de los cuales 608 fueron atendidos en el municipio de Guatemala (48%), 384 en el municipio de Villa Nueva (31%) y 263 en el municipio de Mixco (21%). De los 1,255 casos atendidos, 1,110 correspondieron a personas adultas (88%) y 145 a menores de edad en conflicto con la ley penal (12%).

Cabe destacar que del total de casos atendidos, 897 correspondieron a faltas (71%) y 358 a delitos con pena de multa o prisión (29%). Se espera que el trabajo que desarrolle la Unidad en Sedes Policiales contribuya a garantizar un mejor control de las acciones de los agentes de la PNC, que muchas veces son responsables de violar los derechos de los detenidos, así como a disminuir el porcentaje de personas privadas de libertad por faltas, práctica que aún está extendida, a pesar de las disposiciones constitucionales al respecto.

De los 1,110 casos de personas adultas que fueron atendidos, 829 fueron consignados ante juez de paz (75%), mientras que en 281 casos (25%) fueron resueltos por los defensores, por mediación o arreglo directo entre las partes. De los 145 casos de menores que fueron atendidos, 90 fueron consignados ante juez de paz o Magistratura de Menores (62%) y 55 fueron entregados por mediación y/o arreglo directo con los padres o familiares (38%).

#### b) *Defensorías indígenas*

El IDPP impulsó la ejecución de un proyecto orientado a la creación de defensorías indígenas, con el propósito de garantizar a la población indígena el acceso a la justicia en su propio idioma, mediante la asistencia técnica de defensores bilingües. El proyecto se propone desarrollar también los objetivos siguientes: impulsar mecanismos de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena, así como elaborar glosarios en términos jurídicos en los idiomas indígenas de las regiones donde se ubiquen las defensorías.

La creación de defensorías indígenas responde a los compromisos de los Acuerdos de paz para facilitar el acceso a la justicia, a los pueblos indígenas; específicamente, a uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (AIDPI):

*" (õ ) Promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas" (compromiso II. A.2.d).*

En noviembre de 2001 se crearon tres defensorías indígenas en los departamentos de Quetzaltenango, Quiché y Alta Verapaz. Cada defensoría está compuesta por un abogado, un auxiliar y un intérprete.

El IDPP realizó un proceso de convocatoria, selección y nombramiento del personal que integra cada una de las defensorías indígenas, con el apoyo de la Academia de Lenguas Mayas. De las nueve personas que en total componen las tres defensorías, ocho son indígenas bilingües y todos tienen formación jurídica.

Esta primera fase del proyecto fue financiada por el Gobierno de España y apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); finalizó en junio de 2002.

La segunda fase del proyecto es financiada por el Gobierno de Noruega con la colaboración del PNUD, para un período de cuatro años. En esta segunda fase se siguen cubriendo las defensorías ya creadas, y en julio de 2002 se establecen tres nuevas defensorías en los departamentos de Sololá, Totonicapán y Huehuetenango (en el municipio de Santa Eulalia).

Considerando que actualmente se cuenta con el apoyo financiero de la cooperación internacional, para el funcionamiento de estas defensorías especializadas, es recomendable que se reflexione acerca de la sostenibilidad institucional al concluir dicho apoyo.

### **3.2 Excelencia profesional: Unidad de Formación y Capacitación de Defensores Públicos (UNIFOCADEP)**

La Unidad de Formación y Capacitación de Defensores Públicos (UNIFOCADEP) tiene entre otras funciones: a) formular programas de seguimiento y apoyo al trabajo del defensor público; b) contribuir al mejoramiento cualitativo de los defensores públicos; c) desarrollar un programa de actualización permanente para el personal que ejecuta labores de asesoría técnica; d) coordinar el trabajo de los capacitadores, relacionado con los planes de trabajo de la Unidad; y e) planificar y organizar el desarrollo de las actividades y eventos de capacitación.

En el período en el que se realizó el estudio, en la UNIFOCADEP no se lograron importantes avances en cuanto a su fortalecimiento institucional.

En el año 2001, la citada Unidad no desarrolló un programa sistemático de capacitación continuada o de actualización para defensores públicos. Concentró sus esfuerzos principalmente en el diseño de un plan de capacitación a distancia, orientado al desarrollo de programas de actualización para defensores públicos de planta y de oficio, así como para asistentes de defensores e investigadores.

A pesar de los diversos esfuerzos institucionales y de la cooperación internacional, en el período de estudio, la UNIFOCADEP evidencia una serie de debilidades que

no permiten su consolidación como centro para la capacitación y actualización de los defensores públicos.

Entre las debilidades de la UNIFOCADEP sobresalen:

- a. No tener un reglamento que regule su funcionamiento.
- b. Carencia de detección de necesidades que faciliten una adecuada orientación de capacitación.
- c. Ausencia de un sistema de planificación permanente de programas de capacitación y actualización. Las actividades que realiza responden en su mayoría a acciones de carácter coyuntural.
- d. Falta de un proceso sistematizado de evaluación y seguimiento de las actividades de formación y capacitación que realiza.
- e. No se cuenta con un equipo de trabajo multidisciplinario, en el que participen especialistas en las áreas de educación y pedagogía. El equipo de trabajo está integrado por cuatro profesionales del derecho, todos nombrados con la categoría de defensores públicos (un coordinador y tres docentes).
- f. Falta de políticas de formación y capacitación para todo el recurso humano que labora en el IDPP. Las actividades que realiza están establecidas únicamente para los defensores públicos.

Cabe destacar que las carencias antes señaladas de la UNIFOCADEP, fueron identificadas por el propio IDPP, a través de un diagnóstico de la situación de dicha Unidad, efectuado en mayo de 2001. En tal sentido, es imprescindible que el IDPP lleve a cabo las acciones necesarias para corregir los problemas derivados de las debilidades identificadas; y también para orientar el apoyo de la cooperación internacional.

Por medio de Acuerdo 91-99 de fecha 30 de octubre de 2001, se creó el Consejo Académico, integrado por el Director General de IDPP, la Coordinadora de la UNIFOCADEP, un representante de docentes y el representante de los Coordinadores de Defensores. El Consejo tiene como funciones, orientar las políticas en materia de capacitación, planificar el desarrollo de actividades y eventos de formación, aprobar los programas de seguimiento y apoyo al trabajo del defensor público, así como evaluar los resultados obtenidos en los programas desarrollados. En junio de 2002 tomó posesión formalmente el Consejo Académico.

---

## **4. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN**

Al Ministerio de Gobernación le corresponde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, entre otras funciones, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales. Las instituciones encargadas de realizar estas funciones fundamentales en el ámbito de la administración de justicia son el Sistema Penitenciario y la Policía Nacional Civil, dentro de la estructura del Ministerio de Gobernación.

### **4.1 Sistema Penitenciario**

#### **4.1.1 Modernización institucional**

La Unidad de Planificación del Ministerio de Gobernación elaboró el Plan Estratégico de la Dirección General del Sistema Penitenciario, que prevé la modernización del sistema, de acuerdo a los fines constitucionales de readaptación social y reeducación de la población penitenciaria, así como a la compatibilidad de las condiciones carcelarias con estándares internacionalmente aceptados. El plan presenta una visión del Sistema Penitenciario para el año 2016 y desarrolla los ejes siguientes: a) organización administrativa, b) seguridad penitenciaria, c) programas penitenciarios para internos, y d) Escuela de Estudios Penitenciarios.

Cabe destacar que durante el período de estudio, la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP) inició acciones orientadas a la reestructuración y reorganización de los diferentes departamentos que la conforman, a partir de los ejes contenidos en el Plan Estratégico. En tal sentido se realizaron acciones concretas de reestructuración en el área Administrativa-Financiera, especialmente en la Dirección de Salud Integral y Programas Penitenciarios, así como en la Escuela de Estudios Penitenciarios.

Se establecieron los Departamentos de Trabajo y de Educación, previstos en programas penitenciarios, para fortalecer, sistematizar e institucionalizar el trabajo y la educación en los centros penitenciarios; tradicionalmente caracterizados por la ausencia de programas técnicamente organizados para lograr la reinserción social de los internos.

Para impulsar estas acciones se instalaron "mesas de apoyo", en las que participan, además del personal técnico del sistema penitenciario, representantes del sector público y privado, vinculados a los temas de trabajo y la educación.

Se estima que la experiencia de conformar "mesas de apoyo" ha sido positiva: facilita la coordinación y seguimiento de actividades, y permite la apertura para que diferentes sectores se interesen por apoyar y maximizar esfuerzos.

Con el apoyo del BID, a través del Proyecto de Opciones Ocupacionales para Personas Condenadas, se continuó impulsando actividades orientadas al fortalecimiento e institucionalización del trabajo en las cárceles, en coordinación con la "mesa de apoyo" establecida para esta área. En el año 2001 se capacitó aproximadamente a 150 reclusos en oficios tales como repostería, floristería y reparación de aparatos eléctricos.

En el ámbito administrativo, se continuó con la práctica de emplear la planificación estratégica para el trabajo que realizan los diferentes departamentos de la DGSP, de acuerdo al correspondiente Plan Estratégico. Esta es una práctica positiva que se ha introducido en el Sistema Penitenciario y que ha servido de modelo para otras dependencias que conforman el Ministerio de Gobernación.

Si bien es cierto que las acciones antes señaladas, pueden calificarse de positivas para el proceso de reforma y modernización del Sistema Penitenciario, y se les debe fortalecer y dar seguimiento; durante el año 2001 el Sistema continuó experimentando las carencias y debilidades diagnosticadas y señaladas en diversos estudios: persiste el deterioro en la infraestructura física de los centros penales; la deficiencia de los servicios sanitarios; la ausencia de un adecuado sistema de seguridad penitenciaria; el orden y la disciplina son mantenidos por los propios internos; carencia de incentivos para el personal penitenciario; corrupción imperante en el conjunto del sistema penitenciario, y otros.

A las carencias antes señaladas debe sumarse la falta de una asignación presupuestaria congruente con las necesidades del Sistema Penitenciario. Si se compara el presupuesto asignado entre 1995 (36.2 millones de quetzales) y 2001 (135.46 millones de quetzales), se puede establecer que ha habido un importante incremento; sin embargo, no se ha logrado superar las crecientes insuficiencias del Sistema. Como en otros años, en el año 2001 el mayor porcentaje del presupuesto, se ha circunscrito a cubrir gastos de alimentación (ver cuadro No.7).

**Cuadro No.7**  
**Distribución del presupuesto autorizado para el año 2001**

<b>concepto</b>	<b>monto en quetzales</b>	<b>%</b>	<b>ejecutado</b>
Alimentos para personas	62,847,730.00	46.30	62,429,009.78
Sueldos y salarios	48,178,763.00	35.50	46,991,767.57
Servicios públicos	11,377,262.00	8.50	11,165,521.86
Reparación y mantenimiento de edificios	3,974,900.00	2.90	3,952,903.16
Equipamiento de personal de seguridad	3,617,261.00	2.80	3,613,643.72
Otros materiales y suministros	2,072,032.00	1.50	2,051,311.60
Otros servicios no personales	1,379,075.00	1.00	1,365,284.20
Mobiliarios y equipo	774,245.00	0.60	766,502.55
Equipo de transporte	652,800.00	0.50	652,800.00
Combustibles y lubricantes	589,337.00	0.40	580,415.42
<b>Totales</b>	<b>135,463,405.00</b>	<b>100.00</b>	<b>133,569,159.86</b>

*Fuente:* Dirección General del Sistema Penitenciario. Dirección Administrativa Financiera.

Las debilidades del Sistema Penitenciario, especialmente la relativa a la corrupción, se pusieron de manifiesto el 17 de junio con la fuga de 78 reos de la Cárcel de Alta Seguridad de Escuintla, entre los que se encontraban acusados y condenados por casos de alto impacto social.

Al respecto, MINUGUA señaló en el Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos, que:

*"Los fugados contaron con la colaboración y complicidad de la mayoría de los funcionarios del presidio. (õ ) Esta fuga es un grave retroceso en la lucha contra la impunidad, profundiza aún más la percepción de indefensión de la ciudadanía frente a la delincuencia y es especialmente desalentadora para los testigos, jueces y fiscales que han jugado un importante papel a favor del efectivo procesamiento y castigo de peligrosos delincuentes."*

El Sistema Penitenciario requiere de una transformación profunda e integral, que se manifieste en la voluntad política de las autoridades, a través de la efectiva ejecución de los planes de trabajo de corto, mediano y largo plazo, y en la asignación presupuestaria necesaria para cumplir con estos objetivos.

#### **4.1.2 Excelencia profesional: Escuela de Estudios Penitenciarios**

Durante el año 2001 se mostraron importantes avances en el Sistema Penitenciario en el ámbito de la excelencia profesional, a través de la Escuela de Estudios Penitenciarios (EEP).

La DGSP impulsó el plan estratégico de la EEP, el cual fue elaborado en diciembre de 2000, con la participación del personal del Sistema Penitenciario, la Unidad de Planificación del Ministerio de Gobernación, MINUGUA, PNUD y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales.

Para impulsar dicho Plan, la DGSP estableció una "mesa de apoyo", integrada por el personal técnico del Sistema, representantes de ONG con experiencia en el tema penitenciario y por representantes de la cooperación técnica internacional. El trabajo desarrollado por la "mesa de apoyo de la EEP", fue fundamental para dar seguimiento a las metas establecidas para 2001 en el Plan Estratégico.

En seguimiento al Plan Estratégico, se nombró el primer Director de la EEP, a través de un proceso de convocatoria pública y de selección conforme al perfil previamente diseñado por la "mesa de apoyo de la EEP", con el visto bueno de la DGSP.

Las acciones realizadas en el marco del Plan Estratégico de la EEP, generaron que se sancionara legalmente la creación de la EEP, mediante el Acuerdo Gubernativo 137-2001, de 9 de abril de 2001, y en el cual se dispone que la EEP se crea como una dependencia educativa, dentro de la estructura organizativa de la DGSP, encargada de calificar y capacitar al personal al servicio de la institución y sus centros de detención; orientar los programas de formación y capacitación hacia las funciones que desempeña dicho personal.

Se lograron resultados significativos en cada una de las áreas en que se fundamenta el Plan Estratégico de la EEP, según las metas establecidas para 2001:

- a. Se acondicionó un espacio físico para el funcionamiento de la EEP, en el tercer nivel de la DGSP.
- b. Se conformó un equipo mínimo para realizar tareas de tipo administrativo en la EEP.
- c. Se elaboró una propuesta de reglamento para el funcionamiento de la EEP.
- d. El Plan Estratégico fue validado en todos los niveles del Ministerio de Gobernación; difundido al interior del Sistema Penitenciario, así como a la comunidad internacional.
- e. Se realizó un diagnóstico de necesidades de capacitación para todo el personal del sistema penitenciario.
- f. Se diseñó un programa de capacitación, dividido en cuatro áreas de formación: desarrollo humano, humanidades, gestión y administración, y seguridad penitenciaria. Los temas de derechos humanos, interculturalidad y género se incluyeron como ejes transversales del programa. Para el curso de formación inicial de guardias penitenciarios, además de las clases teóricas, se contempló la realización de una pasantía en un centro penitenciario.
- g. Se elaboró un perfil para el ingreso de nuevos guardias penitenciarios al Sistema; requiriéndose, entre otros aspectos, haber aprobado tercero básico.

El primer año de funcionamiento de la EEP, culminó con cinco promociones de guardias penitenciarios egresados del curso de formación inicial. En el período, en total egresaron 181 guardas penitenciarios, luego de efectuarse un proceso de convocatoria pública y selección conforme a criterios previamente establecidos (ver cuadro No. 8).

Se realizó también un curso de capacitación para jefes de seguridad y dos cursos de nivelación y actualización para directores y subdirectores de centros penitenciarios, así como un curso para rectoras y alcaides y uno para el personal administrativo de cada centro.

**Cuadro No. 8**

<b>Promoción</b>	<b>número de guardias penitenciarios egresados</b>
Primera	33
Segunda	49
Tercera	29
Cuarta	49
Quinta	21
<b>Total</b>	<b>181</b>

- *Fuente:* Información facilitada por el Director de la EEP, 6 de marzo de 2002.

La implementación y el reconocimiento legal de la EEP, verificado en el año 2001, se considera un avance importante para el Sistema Penitenciario, y que responde a las recomendaciones que en su oportunidad formularon diferentes instituciones: la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, en su Informe Final "Una Nueva Justicia para la Paz" (1998); la Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario Nacional (enero de 2000); y MINUGUA, en el Informe de Verificación sobre la Situación Penitenciaria en Guatemala (abril de 2000).

Sin embargo, una de las principales debilidades que enfrentó la EEP para alcanzar los objetivos trazados, fue la falta de una asignación presupuestaria específica para su funcionamiento. Las actividades desarrolladas por la EEP durante el período fueron sufragadas por la DGSP, mediante partidas presupuestarias correspondientes a otros rubros, así como con el apoyo de la cooperación internacional, principalmente de MINUGUA y del PNUD.

La falta de presupuesto específico para el funcionamiento de la EEP, dificulta la sostenibilidad de las acciones iniciadas y su fortalecimiento institucional.

La aprobación de rubros presupuestarios para la EEP, es fundamental para que pueda cumplir eficientemente con el objetivo central de seleccionar y capacitar al personal penitenciario. A esto debe sumarse la voluntad política de las autoridades a efecto de continuar impulsando las acciones iniciadas en el funcionamiento y fortalecimiento de la EEP.

### **4.1.3 Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional**

Tras la fuga de 78 reclusos de la Cárcel de Alta Seguridad de Escuintla, un grupo de organizaciones no gubernamentales (Madres Angustiadas, Fundación Myrna Mack y Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro FADS), plantearon al Presidente de la República la opción de conformar una Comisión Consultiva, que se encargara de abordar los problemas del Sistema Penitenciario de manera integral, con la participación de la sociedad civil y de funcionarios de gobierno.

En ese contexto el Acuerdo Gubernativo 270-2001, de 29 de junio de 2001, creó la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional, integrada por cuatro representantes del sector estatal (Vice Ministro de Gobernación, Director General del Sistema Penitenciario, Director de la Policía Nacional Civil y un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia) y cinco representantes de la sociedad civil.

La Comisión se instaló el 3 de julio de 2001, para cumplir su mandato por un período de doce meses; plazo en el cual debe desarrollar una serie de estudios y proponer recomendaciones al Presidente de la República, a través del Ministerio de Gobernación, acerca de los aspectos siguientes:

- a. Recomendaciones que permitan asignar o en su caso reubicar al personal penitenciario, para la administración efectiva de los centros carcelarios del país.
- b. Plan de emergencia para la seguridad y custodia de los centros carcelarios.
- c. Estudio y análisis sobre los distintos grupos de internos que se encuentran recluidos en los centros carcelarios del país; identificación y desarticulación de los reclusos que continúan cometiendo delitos desde los centros carcelarios; identificación del personal penitenciario que colabora con la comisión de dichos delitos.
- d. Levantar un censo o inventario de los reclusos y proponer procedimientos que faciliten la reubicación de la población penitenciaria respecto a sus características personales, grado de peligrosidad y situación jurídica.
- e. Elaborar un diagnóstico de la infraestructura carcelaria, así como de las condiciones laborales y salariales del personal que labora en la DGSP.

Para cumplir con el amplio mandato asignado a la Comisión Consultiva y dadas las limitaciones financieras para su efectivo funcionamiento, se contó con el apoyo técnico de Consultores de MINUGUA.

En septiembre de 2001, la Comisión presentó al Presidente de la República el primer informe que debía rendir en el plazo de cuarenta y cinco días, contados a partir de su instalación y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 literal a) del

Acuerdo Gubernativo de su creación, respecto al personal penitenciario y al plan de emergencia para la seguridad y custodia de los centros penitenciarios.

En este informe, la Comisión señaló como recomendación urgente:

*"Dotar al Sistema Penitenciario de un presupuesto que permita implementar el Plan de Emergencia que involucra políticas orientadas a seguridad en los centros, orden administrativo, equipamiento e infraestructura."*

Respecto al área administrativa del Sistema Penitenciario, la Comisión presentó las recomendaciones siguientes:

- a. Establecer en forma inmediata, la carrera administrativa y penitenciaria para que haga efectiva su función.
- b. Separar la función administrativa de las funciones del personal de seguridad propiamente dicho y eliminar así la práctica de nombrar personal con funciones administrativas en plazas de seguridad.
- c. Definir una estructura salarial adecuada al grado de responsabilidad y seguridad requerida en el desempeño de la gestión penitenciaria.
- d. Equiparar, como mínimo, los salarios de los guardias penitenciarios a los establecidos para los miembros de la Policía Nacional Civil, a efecto de garantizar la oferta de servicio y así mejorar la calidad del recurso humano.
- e. Con carácter inmediato evaluar al personal de seguridad actual en los aspectos: físico, psicológico y de cualidades requeridas para el servicio.
- f. Establecer un mecanismo ágil, de conformidad con la ley, para dar respuesta al emplazamiento laboral, del cual es sujeto el Sistema Penitenciario.
- g. Definir una estructura jerárquica de mando en el personal de guardia penitenciaria.

Para el área de seguridad penitenciaria, la Comisión expuso que *"es urgente una fuerte inversión económica para transformar la infraestructura de las actuales instalaciones, de manera que garanticen la seguridad carcelaria."*

La Comisión señaló los siguientes aspectos, en seguimiento a las recomendaciones presentadas en su primer informe:

- a. La EEP ha llevado a cabo convocatorias públicas de selección de personal sobre la base de calificación de calidades. Propone que, por los resultados positivos de este proceso, debe seguir contando con la voluntad política de las autoridades para ser impulsado, generalizado e institucionalizado.
- b. Respecto a la práctica de nombrar personal con funciones administrativas en plazas de seguridad, en el año 2001 no fue contratado más personal administrativo bajo clasificación de seguridad y los puestos que quedan vacantes están siendo cubiertos, hasta donde es posible, por egresados de la EEP. Sin embargo, la Comisión ve con preocupación que el Congreso de

la República no haya incluido en el Presupuesto Nacional ninguna asignación para dicha Escuela.

La Comisión Consultiva presentó recomendaciones en su primer informe sobre otros temas que posteriormente fueron objeto de diagnósticos, estudios y propuestas, formulados por consultores; y contenidos en el segundo informe que presentó al Presidente de la República en abril 2002, sobre la organización y métodos administrativos, aspectos laborales y salariales de la DGSP, área financiera, área de seguridad penitenciaria e infraestructura carcelaria.

Se reconoce el trabajo desarrollado por la Comisión Consultiva, a partir de su composición mixta (representantes estatales y de la sociedad civil), así como el esfuerzo por realizar diagnósticos y propuestas orientadas a mejorar y fortalecer el funcionamiento del sistema penitenciario. Sin embargo, este esfuerzo no puede pasar a engrosar la lista de estudios y recomendaciones que sobre el tema han sido formuladas por otras instituciones.

En ese sentido, es urgente que el Gobierno ponga en práctica y dé seguimiento a las recomendaciones presentadas por la Comisión Consultiva; expresando así su voluntad política de transformar el sistema penitenciario.

#### **4.1.4 Ley Penitenciaria**

Durante el año 2001 el Sistema Penitenciario ha continuado sin un marco legal que regule su funcionamiento conforme a los objetivos expuestos en la Constitución Política de la República y a los estándares internacionales.

La Subcomisión de Seguridad y Justicia de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ), impulsó un anteproyecto de Ley del Sistema Penitenciario, el cual fue discutido y consensuado por diferentes sectores: operadores de justicia (jueces, fiscales, defensores públicos), representantes del Procurador de los Derechos Humanos y ONG, asesoría de representantes de organismos internacionales (MINUGUA, PNUD, Programa de Justicia de AID). En este proceso también participó el Director General del Sistema Penitenciario y la Unidad de Planificación del Ministerio de Gobernación.

Después de la fuga masiva de reos en junio de 2001, la Subcomisión de Seguridad y Justicia presentó la propuesta de ley a la CNSAFJ, quien a través de la Coordinación la remitió a la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo Gubernativo No. 270-2001:

*"Artículo 7. La Comisión dentro del plazo de su mandato deberá convocar a la Subcomisión de Seguridad y Justicia de la Comisión Nacional de Seguimiento y Fortalecimiento de la Justicia, con el propósito de analizar un proyecto de ley del*

*sistema penitenciario, para que la misma sea elevada por el Organismo Ejecutivo, con el carácter de iniciativa de ley ante el Congreso de de la República."*

La Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional invitó a una delegación de la Subcomisión de Seguridad y Justicia, a presentar la propuesta de Ley del Sistema Penitenciario, elaborada y consensuada por diferentes sectores a través de esta instancia, en cumplimiento al mandato antes señalado.

La Comisión Consultiva analizó, tanto la propuesta Ley de la Subcomisión como otras propuestas existentes en el Congreso de la República. Finalmente la Comisión decidió tomar como base la primera, incorporándole algunas modificaciones.

El anteproyecto de Ley Penitenciaria acordado por la Comisión Consultiva, establece normas que se inspiran en los objetivos constitucionales y en los requerimientos internacionales, establecidos específicamente en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU. Establece los derechos y obligaciones de las personas reclusas, el régimen de readaptación social y reeducación de éstas, así como los órganos administrativos del Sistema Penitenciario, incluida la EEP orientada a garantizar la carrera penitenciaria.

Se considera fundamental e impostergable que el Congreso de la República dé prioridad a la discusión y posterior aprobación del anteproyecto de Ley del Sistema Penitenciario, presentado por el Presidente de la República a propuesta de la Comisión Consultiva al Congreso de la República. A la aprobación de la ley debe sumarse la voluntad política de las autoridades expresada tanto en la implementación efectiva de la ley como en la asignación presupuestaria para cumplir los fines establecidos en el mismo.

## **4.2 POLICÍA NACIONAL CIVIL (PNC)**

### **4.2.1 Modernización institucional**

Sobre la base de los Acuerdos de paz, específicamente del AFPC se estableció un nuevo modelo policial, orientado a proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos, mantener el orden público, prevenir e investigar el delito y contribuir a una pronta y transparente administración de justicia.

Para atender a los requerimientos del nuevo modelo policial, se estableció en el AFPC, entre otros compromisos, el funcionamiento de la PNC en todo el territorio nacional, que debe contar con un mínimo de 20,000 agentes.

Es importante destacar que en diciembre de 2001, se contó con el mínimo de agentes policiales, y así se dio cumplimiento al compromiso establecido en el referido Acuerdo.

El apego al respeto de los derechos humanos en la conducción de las acciones de la PNC, es uno de los objetivos propuestos para el nuevo modelo policial. Conforme a los informes de verificación realizados por MINUGUA, se establece que en 1997, cuando se produjo la creación y despliegue de la PNC, se registró una notoria disminución de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, a partir del año 2000 se evidencia una tendencia negativa de la PNC: se le señala como responsable de graves violaciones a los derechos humanos, relacionadas con los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personales y al derecho al debido proceso legal.

En el Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de MINUGUA, se reitera la participación de la PNC en violaciones vinculadas al derecho a la vida, la integridad personal y al debido proceso.

Este Informe indica que durante el período que cubre, se verificó la responsabilidad de la PNC en 7 ejecuciones extrajudiciales y 6 tentativas; este tipo de violaciones se caracterizó por ser resultado del uso excesivo de la fuerza o uso ilegal del arma de servicio, por tratarse de personas detenidas y en custodia que resultan muertas y por alterar los hechos en los partes policiales para encubrir a los autores.

Señala además el referido Informe, que la mayoría de las violaciones comprobadas al derecho a la integridad personal (torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y malos tratos), fueron mayoritariamente cometidas por agentes de la PNC.

Respecto al derecho al debido proceso legal, el Informe de MINUGUA indica que durante el período, del total de violaciones comprobadas a este derecho (3,672), el 15% proviene de la obstaculización de la justicia, en especial por agentes de la PNC que han alterado los partes policiales. El Informe señala también que ésta práctica ha sido casi sistemática, sin que se hayan adoptado aún medidas efectivas para erradicarla.

No obstante, el Informe de Verificación de MINUGUA sobre la PNC, indica que la respuesta institucional ante la participación de agentes de la PNC en graves violaciones a los derechos humanos, presenta varias carencias: a) no hay un sistema de prevención que opere eficazmente y b) los mecanismos disciplinarios y penales reaccionan de manera tardía frente a estas violaciones.

La participación de agentes de la PNC en actos constitutivos de violaciones a los derechos humanos, revela la necesidad de fortalecer la capacitación en esa materia, tanto para los cursos de primer ingreso como para los de formación continuada. Esta capacitación debe enfatizar en: a) los procedimientos de

prevención a fin de obtener la confianza pública; b) los procedimientos de detención; c) el trato a las personas en general y en especial a los detenidos; d) el uso proporcional de la fuerza según lo establecido en estándares internacionales de la materia; y d) la diferencia entre delito y falta para los efectos de la consignación.

Cabe señalar el importante trabajo de capacitación a instructores y agentes de la PNC que continuó desarrollando un grupo de ONG a través de la Coordinadora de Apoyo a la Academia de la PNC. Colaboran también en este esfuerzo MINUGUA, PNUD y UNICEF.

Entre los aspectos contemplados en el AFPC respecto al nuevo modelo policial, se consideró la necesidad de fortalecer la capacidad de la Policía en materia de información y de investigación criminal, para que colabore eficazmente en la lucha contra el delito y en una pronta y eficaz administración de justicia.

A la Policía le compete auxiliar al Ministerio Público en la realización de las tareas de investigación criminal, de acuerdo a las disposiciones del proceso penal acusatorio, vigente en Guatemala. Esta tarea, conforme a la organización administrativa de la PNC, le corresponde al Servicio de Investigación Criminal (SIC).

Durante el año 2001 persistieron las carencias que impiden que el SIC desarrolle eficientemente su misión. Al respecto, MINUGUA ha señalado que el SIC muestra las debilidades siguientes: a) las delegaciones del SIC presentan carencias en infraestructura, de equipo y materiales; b) no cuenta con el personal necesario y debidamente capacitado para cubrir las necesidades de investigación que requiere el sistema de administración de justicia; c) falta de profesionalismo del personal en la realización de la investigación (ausencia de planificación y metodología).

#### **4.2.2 Excelencia profesional: Academia de la PNC**

La creación de la Academia de la PNC, a partir de las bases establecidas en el AFPC, se reconoce como un importante avance para la profesionalización policial. Sin embargo, las acciones y programas iniciados requieren fortalecerse para alcanzar su consolidación.

En ese sentido, entre los compromisos de los Acuerdos de Paz cuyo cumplimiento fue recalendarizado para el año 2001, se contempló el fortalecimiento a la Academia de la PNC:

*"Promover las acciones y programas que permitan el fortalecimiento de la Academia de Policía para que ésta esté en capacidad de formar al nuevo personal"*

*policial a nivel de agentes, inspectores, oficiales y mandos superiores, y actualizar a los que están en servicio."* (compromiso 100, código F32 y F 127).

No obstante, durante el año 2001 no se evidenció un efectivo cumplimiento de dicho compromiso recalendarizado; manteniéndose las debilidades verificadas en períodos anteriores.

Respecto a las convocatorias para ingresar en la institución, durante el período persistieron las dificultades siguientes: a) débil difusión; b) insuficiente tiempo para su realización; c) falta de una entidad que se encargue específicamente del proceso; d) inexistencia de un reglón presupuestario para costear la difusión.

Se presentó alguna mejora en cuanto a la difusión de la convocatoria para cursos de ingreso a la institución; se difundió en algunos idiomas indígenas (k'icheq mam y q'eqchiq), con el propósito de motivar la participación de la población indígena en la institución policial. Sin embargo, es importante que se amplíe a otros idiomas indígenas, en particular en las zonas de mayor porcentaje de población indígena, para responder a uno de los compromisos establecido en el AFPC (compromiso 26c), y que se tradujo en el artículo 2 de la Ley de la Policía Nacional Civil:

*"(õ ) En el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue de su personal debe tenerse presente el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala."*

En el año 2001 el 14% de los agentes de la PNC eran de origen indígena.

Por otra parte, persiste también la falta de instructores permanentes. El personal policial formado para desempeñarse como instructor en la Academia, es constantemente trasladado a otros puestos y en el caso del personal no policial su contratación temporal (bajo el renglón 0-29), no garantiza la estabilidad en el puesto. Esta situación provoca que los instructores carezcan de formación satisfactoria y que la carrera docente no se logre consolidar, debido además a la falta de una regulación reglamentaria.

Otro factor que ha dificultado el ágil funcionamiento y efectiva dirección política de la Academia, es su ubicación dentro de la organización administrativa de la PNC, en el nivel de comisaría. La Academia depende orgánicamente de la Jefatura de Enseñanza y ésta a su vez de la Subdirección General de Personal. En este tema es conveniente atender a la recomendación de MINUGUA, en el Informe de Verificación sobre la PNC:

*"(õ )1. Elevar a nivel de Subdirección la educación policial, con el objeto de definir las estrategias y políticas de desarrollo profesional de los policías, en sus distintos niveles, garantizando que pueda actuar sin sujeción jerarquizada."*

A las debilidades y carencias anteriores deben agregarse los recortes presupuestarios que anualmente ha sufrido la Academia; este aspecto dificulta la

sostenibilidad de las acciones de fortalecimiento iniciadas tanto por la cooperación internacional como por la propia institución, y en consecuencia, el avance cualitativo de la profesionalización policial. En el año 2001 hubo una reducción de Q. 20,014,379, en comparación con el presupuesto asignado al año 2000 (Ver cuadro No.9 )

Los drásticos recortes presupuestarios para el funcionamiento de la Academia de la PNC, demuestran la falta de voluntad política de las autoridades para consolidar el proceso de profesionalización de la PNC. Ejemplo de ello son las transferencias que el Ministerio de Gobernación ha efectuado al Ministerio de la Defensa.

**Cuadro No. 9**

<b>Presupuesto asignado a la Academia de la PNC</b>	<b>año</b>
Q. 46,607,427	2000
Q.26,593,048	2001
Q. 16,835,410	2002

*Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, enero 2001 y enero 2002.*

En este contexto, durante el año 2001 la Academia continuó con la profesionalización de sus miembros, e impartió los cursos siguientes: a) cursos básicos para el personal de nuevo ingreso (se realizaron 4 cursos básicos para personal de nuevo ingreso; se capacitó a un total de 4,081 agentes); b) cursos de acceso directo, referidos a la incorporación de mandos medios a la PNC, a través de cursos de dos años de duración; y c) cursos de especialidades.

Durante el año 2001 no se efectuaron cursos de ascenso.

Es positivo también el desarrollo de programas de educación superior, mediante el convenio suscrito entre el Ministerio de Gobernación y la Universidad Mariano Gálvez.

Se reconoce el importante esfuerzo que realiza la Academia en la formación policial; no obstante, es conveniente que se analice el desarrollo y contenido de cada uno de los cursos antes mencionados, para superar las debilidades que presentan; así como impulsar cursos de formación continuada o de actualización.

En cuanto a los cursos de ascenso, en el Informe de Verificación del año 2001 sobre la PNC de MINUGUA, se señala que:

*"En la práctica, el acceso no se produce en igualdad de condiciones, por lo que se excluyó o promovió a aspirantes con base en criterios arbitrarios. (õ ) Para la selección de aspirantes no se consideran aspectos tales como méritos personales, nivel de estudios, experiencia anterior y conducta. Tampoco existen hasta el momento evaluaciones de rendimiento del personal con criterios preestablecidos y regulares para medir la excelencia profesional, situación que afecta la estructuración de un escalafón, por lo que urge establecer normas que promuevan la transparencia y equidad en la carrera policial."*

---

## 5. Corte de Constitucionalidad (CC)

La Corte de Constitucionalidad (CC) como tribunal permanente de jurisdicción privativa, independiente de los demás organismos del Estado, y cuya misión principal es la defensa del orden constitucional, también constituye un pilar fundamental dentro del sistema de justicia.

Durante el año 2001, en el contexto de la CC destacó el proceso de designación de los magistrados a la CC, para el período 2001-2006.

A diferencia de los procesos anteriores de designación, este proceso se caracterizó por la importante participación de la sociedad civil a través del "Movimiento Pro Justicia".

El Movimiento Pro Justicia realizó un cabildeo ante las cinco instituciones que por mandato constitucional deben elegir a los magistrados de la CC, con el propósito de instarlas a generar procedimientos transparentes en tal designación. Con el apoyo de instituciones académicas también organizó foros de discusión sobre la importancia de la CC, así como del proceso de designación de los magistrados que la integran.

Entre las entidades nominadoras sobresalió el proceso de designación diseñado por la CSJ, el cual incluyó la publicación de una convocatoria pública, la elaboración del perfil de los candidatos, así como la hoja de evaluación de los expedientes de los profesionales que se postularon, y finalmente organizó un sistema de calificación de los expedientes y del proceso de votación en el pleno de la CSJ.

El ejercicio desarrollado por la CSJ fue considerado como ejemplo de un proceso transparente y democrático para la elección de magistrados de la CC.

También fue señalado positivamente el proceso de designación realizado por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, la cual se desarrolló en un ambiente de fiesta cívica y democrática en la que participaron más de mil profesionales del derecho.

El Presidente de la República, el Congreso y el Consejo Superior Universitario de la USAC también realizaron una convocatoria pública para la recepción de expedientes de juristas interesados en postularse al cargo de magistrado de la CC; no obstante, los respectivos procesos no revelaron importantes avances de participación democrática.

El 14 de abril tomaron posesión los nuevos magistrados; correspondiendo la presidencia en primer lugar, al magistrado designado por la Corte Suprema de Justicia, Licenciado Rodolfo Rohrmoser.

Empero, es necesario observar por parte de la CC la aplicación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, durante el período de estudio.

Se señaló con preocupación que la CC con su nueva integración revirtió el criterio sustentado en octubre de 2000, en el expediente 30-2000, en el que resolvió que no era aplicable la pena de muerte al delito de secuestro cuando no fallecía la víctima, y reconoció la preeminencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) sobre la legislación interna, en cuanto a prohibir la extensión de la aplicación de la pena de muerte. En junio de 2001, en el expediente 872- 2000, la CC resolvió en sentido contrario: decidió dar valor preeminente a la legislación interna, que extiende la aplicación de la pena de muerte, contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, MINUGUA en el Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos, indicó que el precedente de la CC, respecto a que la pena de muerte puede imponerse incluso en casos de secuestro cuando no fallece la víctima, viola la Convención Americana sobre Derechos Humanos y compromete la responsabilidad internacional del Estado en esta materia.

El Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, señor Param Coomaraswamy, en el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, -sobre su segunda visita a Guatemala en mayo de 2001-, señaló con beneplácito la sentencia de la CC en la que se declaró inconstitucional la pena de muerte que se había impuesto, en violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (expediente 30-2000); no obstante, manifestó su preocupación respecto de la sentencia dictada en junio de 2001, la cual estimó que no era compatible con la anterior. En ese sentido, el Relator recomendó:

*"(õ ) v) Debe sensibilizarse a todos los jueces, en especial a los de la Corte de Constitucionalidad y de la Corte Suprema, respecto de la precedencia de los tratados y acuerdos de derechos humanos ratificados por Guatemala, sobre la legislación interna, con arreglo al artículo 45 de la Constitución. En lo que respecta a la imposición de la pena de muerte, debe señalarse el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos/Pacto de San José de Costa Rica. Si, en el momento de la ratificación de la Convención Americana el derecho interno no preveía la pena de muerte para un delito, con posterioridad a esa fecha no debería establecerse como pena para ningún delito."*

En el período del estudio también destacó la sentencia de la CC dictada en abril de 2001 (expedientes acumulados 01-2001, 02-2001 y 04-2001), en la que resolvió por unanimidad que el artículo de la Ley del Presupuesto de Ingresos y

Egresos del Estado para el año 2001, que redujo el presupuesto de la CC, era inconstitucional.

En el cuadro No. 10 se presenta la actuación de la CC durante el año 2001.

**Cuadro No.10**

<b>Actuación de la CC del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001</b>	<b>número de expedientes</b>
Inconstitucionalidades generales y parciales	129
Apelaciones de auto de inconstitucionalidad en caso concreto	31
Amparos en única instancia	214
Apelaciones de sentencia de amparo	822
Apelaciones de auto de amparo	392
Solicitud de amparo (a prevención)	4
Opiniones consultivas	1
Dictamen	1
Exhibición personal	2
Dudas de competencia	20
Ocursos de queja	163
Ocursos de hecho	9
Planteamiento de error sustancial en el procedimiento	86
Recusación	2
Apelaciones de liquidación de costas	20
Excusa	6
<b>Total</b>	<b>1902</b>

*Fuente:* Corte de Constitucionalidad. INFO CC, Guatemala, 31 de enero de 2002.

# **Temas transversales que influyen en el proceso de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia**

## **1. *Coordinación interinstitucional***

La *Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia* (CNSAFJ), derivada del proceso de paz, tiene como mandato dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de Justicia, que funcionó en cumplimiento de un compromiso específico del AFPC, así como a las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados. Está organizada en ocho subcomisiones, seis temáticas y seis de temas sustantivos.

Durante el año 2001, la CNSAFJ continuó el análisis de importantes iniciativas de ley: ley penitenciaria, ley de investigación criminal, ley sobre libre acceso a la información, y Código Penal. Abordó otros temas relacionados con la modernización de la justicia militar, independencia judicial, acceso a la justicia de la mujer y de los pueblos indígenas.

La CNSAFJ se ha constituido en una de las instituciones fundamentales para impulsar el proceso de reforma y fortalecimiento del sistema de justicia; ha generado espacios de diálogo, consensos y coordinación de acciones, entre representantes de las instituciones del sistema de justicia y la sociedad civil.

Por ende, se considera importante que la cooperación internacional continúe brindando apoyo técnico y financiero a la Comisión, para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, la *Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia* (ICMSJ), es una entidad estatal nacida también dentro del marco de los Acuerdos de paz, que tiene como finalidad coordinar el funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia: OJ, MP, Ministerio de Gobernación e IDPP. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva que tiene a su cargo la ejecución y coordinación de proyectos de desarrollo del sector justicia: i) política democrática del Estado de Guatemala contra el crimen; ii) sistema informático de apoyo al sector justicia (SIASEJU); iii) capacitación integral, conjunta, continua y permanente a operadores de justicia; iv) lucha contra la corrupción y la transparencia; v) creación, seguimiento y fortalecimiento a los Centros de Administración de Justicia (CAJ). Durante el año 2001 la ICMSJ continuó impulsando dichos proyectos.

No obstante, el reto para la ICMSJ, es alcanzar una coordinación eficiente y necesaria entre las instituciones del sistema de justicia. En tal sentido, es impostergable que la ICMSJ actúe de manera integrada en la adopción e implementación de una política criminal coherente e integral del Estado, así como de una política de lucha contra la corrupción y la transparencia.

## ***2. Gasto público en el sistema de justicia***

Es fundamental que el Gobierno dé prioridad al gasto público para el sistema de justicia. El seguimiento y consolidación del proceso integral de reforma, modernización y fortalecimiento de la justicia, además de la voluntad política de las autoridades, requiere dotar a todas las instituciones del sistema de adecuadas asignaciones presupuestarias; corresponde a las instituciones del sistema de justicia velar por la optimización y buena ejecución presupuestaria.

La continuidad y sostenibilidad en el incremento al gasto público para el sistema de justicia es uno de los compromisos de los Acuerdos de paz recalendarizados en el cronograma 2000-2004, por la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Empero, se evidencian serios retrocesos en el cumplimiento de este compromiso, debido a que se registraron drásticas disminuciones en el presupuesto nacional de gastos asignado a las instituciones del sistema de justicia, para el año 2002.

## ***3. Excelencia profesional***

Considerando que el recurso humano es uno de los aspectos centrales en la reforma y en el fortalecimiento de la justicia, y que las Facultades de Derecho de todo el país, constituyen los lugares de formación de los futuros operadores de justicia, es aconsejable que se dé seguimiento a una de las recomendaciones expuestas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, en su informe final "Una nueva justicia para la paz". Este señala la necesidad de realizar un diagnóstico acerca de la enseñanza del derecho en Guatemala, que analice en profundidad la realidad existente y sus carencias, que incentive el diseño de un ambicioso plan de transformación integral de las Facultades de Derecho, para que los operadores jurídicos que llegan al sistema de justicia cuenten con la calidad profesional indispensable.

## ***4. Impunidad***

Es imprescindible trabajar en el establecimiento de una política coordinada y sostenida entre las instituciones del sistema de justicia, que combata la impunidad, y que garantice efectivamente la prevención, la investigación y la sanción de los delitos.

Respecto a esa política el Relator Especial de la ONU, señor Param Coormaraswamy, en el informe sobre la misión de seguimiento cumplida en Guatemala, en mayo de 2001, expuso las recomendaciones que deben ser consideradas por las instituciones del sistema de justicia:

*"i) Debería excluirse de los cargos públicos y de las fuerzas armadas a todas las personas de quienes se sepa han cometido violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado. No debería elegirse, nombrarse o designarse para ningún cargo público a las personas que tengan estos antecedentes.*

*ii) Han de investigarse todos los casos pendientes de violaciones de derechos humanos y procesarse a todos los autores de esas violaciones. (õ ) iv) Los tribunales no deberían tomar a la ligera, sin más indagaciones, la negativa del ejército a cooperar en la presentación de registros por razones de seguridad nacional. Deben investigarse todas las negativas a fin de determinar si están motivadas por un auténtico interés por la seguridad del Estado.*

*v) Las fuerzas armadas no deberían intervenir en la lucha contra la delincuencia en la sociedad. (õ )".*

Por otra parte, es conveniente llamar la atención respecto a que el combate al grave fenómeno de la impunidad, no sólo debe limitarse al ámbito penal, también debe extenderse a las áreas no penales (civil, familiar, laboral, tributario, agraria, etc.). En tal sentido, son fundamentales el estudio y reflexión acerca de la respuesta dada a las controversias que se presentan en estas áreas de la justicia, por parte de las instituciones que intervienen y tienen competencia para resolverlas.

Al respecto se pronunció la CNSAFJ, en el documento que presentó para la reunión del Grupo Consultivo en febrero de 2002:

*"(õ ) las necesidades de justicia no se reducen al área penal y que las otras áreas (civil, mercantil, tributaria, laboral, agraria, de familia, etc..) también son fuente de conflictividad, por lo que su correcta atención contribuye a la paz social, que la impunidad en estas áreas representa también una amenaza tan importante como la impunidad por hechos penalmente sancionables."*

## **5. Acceso a la justicia**

Para dar seguimiento y fortalecer las acciones iniciadas por las instituciones del sistema de justicia a fin de mejorar y facilitar el acceso a la justicia, principalmente de los pueblos indígenas, es necesario:

Que el Gobierno, en el marco de los compromisos de los Acuerdos de paz, promueva el establecimiento de servicios de asesoría jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos, especialmente en lugares donde

predominan las comunidades indígenas y en asuntos vinculados no sólo a conflictos de carácter penal (civil, familiar o agrario).

Implementar un programa de sensibilización y capacitación continua y permanente para operadores de justicia, sobre la cultura y rasgo de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de las normas y mecanismos que regulan su vida comunitaria, en respuesta a uno de los compromisos del AIDPI. Este programa puede desarrollarse en el marco del proyecto de "capacitación conjunta y continua para operadores de justicia" ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ;

La aprobación y establecimiento de nuevos Centros de Administración de Justicia (CAJ), por la ICMSJ, constituye un importante avance que beneficia el acceso a la justicia en lugares de población mayoritariamente indígena. Empero, es aconsejable evaluar periódicamente el impacto y los progresos alcanzados en el marco de los objetivos centrales que inspiraron la creación de dichos centros, y pueden sintetizarse como suministrar a la población servicios de justicia en forma coordinada (OJ, MP, IDPP, PNC) y accesible en términos de idioma, cultura y de una práctica no discriminatoria;

Promover la creación de la jurisdicción agraria y ambiental, mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República. Este es uno de los compromisos de los Acuerdos de paz recalendarizados en el cronograma 2000-2004 por la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y en el que se prevé que la promoción de las respectivas acciones para dar cumplimiento a dicho compromiso sean coordinadas entre esa Comisión y la CNSAFJ.

## **6. Medios de comunicación**

- Es conveniente que la CNSAFJ promueva difundir la recomendación expuesta por el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, durante la misión de seguimiento a Guatemala en mayo de 2001, respecto a los medios de comunicación y el sistema de justicia:
  - *"Los medios de comunicación deberían encontrar un equilibrio entre su libertad de informar sobre el sistema de justicia y la necesidad de proteger la independencia del poder judicial; deben evitarse los juicios por la prensa"*.

---

# CONCLUSIONES

## 1. Organismo Judicial (OJ)

Se valora la voluntad política de la actual CSJ para dar continuidad al Plan de Modernización del OJ, que inició en 1997 la CSJ anterior, y finalizó en octubre de 1999; la ejecución del Plan ha significado importantes avances en el proceso de reforma y modernización de la justicia en el OJ, tales como los siguientes:

La CSJ continuó realizando importantes esfuerzos orientados a la agilización de procesos judiciales, propició la oralidad, la publicidad y la intermediación procesal en algunos juzgados y tribunales, en el ámbito de la justicia no penal (civil, familia, laboral, justicia juvenil).

El Proyecto de Código Procesal General que impulsa la CSJ, se considera una propuesta positiva para la agilización de los procesos judiciales en materias no penales, de acuerdo a los compromisos del AFPC sobre la agilización de la justicia.

Respecto al fortalecimiento del acceso a la justicia, sobresale la puesta en marcha de nuevos centros de mediación, así como la continuidad en la política de la CSJ sobre la contratación de operadores judiciales bilingües. No obstante, se constató la necesidad de ampliar el número de plazas para intérpretes judiciales, con el fin de asegurar a la población indígena el acceso a la justicia en su propio idioma, tal y como lo dispone el AIDPI.

Dentro de las acciones dedicadas a combatir la corrupción, destaca la aprobación del Código de Ética Judicial, como instrumento avanzado en su concepción de la ética judicial y que responde a las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, presentadas en su primera visita a Guatemala.

En cuanto a la gestión institucional, se revelaron progresos importantes en el funcionamiento de un nuevo modelo gerencial y organizativo, que implementa procedimientos diseñados para la agilización del trabajo que realizan diferentes unidades administrativas en beneficio de la función jurisdiccional.

En el período que comprende el estudio, el funcionamiento de los órganos responsables de la carrera judicial -CCJ, JDJ y UCI-, continuó desarrollándose conforme a las normas y procedimientos establecidos en la Ley de la Carrera Judicial y sus reglamentos.

En general, en el año 2001 la CSJ manifestó voluntad política para fortalecer el funcionamiento de los órganos responsables de la carrera judicial. No obstante, en algunos casos vinculados con la disciplina judicial y con el nombramiento de aspirantes al cargo de juez de primera instancia, capacitados y evaluados en la UCI, se apreció un distanciamiento entre las decisiones adoptadas por la CSJ, y el espíritu de la Ley de la Carrera Judicial.

A partir de la vigencia de la Ley de la Carrera Judicial, la UCI se ha constituido en la entidad central para la formación inicial y continuada de jueces, magistrados y personal auxiliar, tal y como se propuso en el AFPC. En ese sentido, se puede afirmar que ha logrado superar las principales carencias identificadas en 1998 por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia en su informe final "Una nueva justicia para la paz".

En respuesta al repunte de amenazas e intimidaciones a jueces durante el año 2001, la CSJ estableció una comisión especial integrada por jueces y magistrados, con el propósito de coordinar acciones de seguridad; sin embargo, no se evidenciaron resultados prácticos a partir de los planes que dicha comisión definió a corto y a largo plazo.

## **2. Ministerio Público (MP)**

Durante el año 2001 no se registran significativos avances en el fortalecimiento del MP, relativos a la persecución penal y a la investigación criminal. Persistió una indefinida política institucional de persecución penal, así como las carencias en la dirección de la investigación por parte del MP.

Continuó la descoordinación del MP con la PNC en la investigación criminal. No obstante, no se revelan acciones viables encaminadas a alcanzar consensos sobre cual es el papel y el alcance de las funciones que de conformidad con la ley corresponde a cada una de las instituciones, con el objetivo de lograr la mayor eficacia en la lucha contra el crimen y contra la impunidad.

En el período que comprende el estudio, persistió el débil funcionamiento del Consejo del MP en los dos ámbitos de su competencia: la carrera fiscal y el control general de la actividad del MP, y asesoría al Fiscal General de la República.

A pesar de que la carrera fiscal está legalmente regulada, en la práctica aún no garantiza la excelencia profesional y la independencia en el desempeño fiscal, mediante procesos transparentes y objetivos de selección, de ascensos y de traslados basados en los méritos y capacidades de los fiscales.

No se ha logrado consolidar la UNICAP como el lugar central para desarrollar eficientemente la capacitación inicial y continuada de los fiscales dentro del ámbito de la carrera fiscal: los cursos se imparten sin contar con diagnósticos actualizados de las necesidades de capacitación; los temas son dispersos, no

atienden a objetivos y metas claramente definidos; tampoco se distingue entre cursos de formación inicial y de formación continuada.

El plan de reorganización de las fiscalías constituye un importante avance en el fortalecimiento y modernización administrativa del MP, que requiere de seguimiento y evaluación periódica para consolidar los procesos iniciados y evitar que se reviertan.

### **3. Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)**

Es positiva la ampliación de la cobertura de los servicios de defensa pública efectuados por el IDPP en el año 2001, especialmente en lo que respecta a las defensorías indígenas y a las defensorías en sedes policiales.

La creación de las defensorías indígenas respondió a los compromisos de los Acuerdos de paz que prevén el acceso a la justicia de los pueblos indígenas en su propio idioma.

El fortalecimiento de los servicios de defensa pública en sedes policiales debe contribuir a garantizar un mejor control de las acciones de agentes de la PNC, que muchas veces son responsables de violar los derechos de los detenidos; así como a disminuir el porcentaje de personas privadas de libertad por faltas, práctica que aún está extendida, a pesar de las disposiciones constitucionales al respecto.

A pesar de los diversos esfuerzos institucionales y de la cooperación internacional, en el período del estudio, la UNIFOCADEP evidencia una serie de debilidades que no permiten su consolidación como el lugar central para la capacitación y actualización de los defensores públicos, tanto de oficio como de planta.

## **4. Ministerio de Gobernación**

### **4.1 Sistema Penitenciario**

Persistieron las carencias del Sistema Penitenciario: deterioro en la infraestructura física de los centros penales; deficiencia de los servicios sanitarios; ausencia de un adecuado sistema de seguridad penitenciaria; el orden y la disciplina son mantenidos por los propios internos, falta de incentivos para el personal penitenciario; y corrupción imperante en el conjunto del sistema penitenciario.

Hasta la creación de la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional la respuesta del Gobierno a las debilidades del Sistema ha sido coyuntural, su interés por llevar a cabo una transformación integral y sostenida se ha expresado principalmente de cara a las crisis suscitadas por las fugas de reos de los centros penitenciarios.

La implementación y reconocimiento legal de la EEP constituye un significativo avance para la reforma del Sistema Penitenciario. A pesar de la falta de asignación presupuestaria específica para su funcionamiento, logró cumplir importantes metas establecidas para el año 2001 en su Plan Estratégico; para tal fin fue fundamental el decidido apoyo de la DGSP y de la cooperación internacional.

Se reconoce el importante papel de la sociedad civil en la creación de la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional, caracterizada por su conformación mixta (representantes estatales y de la sociedad civil) y cuyo objetivo es presentar recomendaciones y propuestas de programas y políticas penitenciarias que se traduzcan en una transformación profunda e integral del Sistema Penitenciario.

Durante el período de estudio destacó el impulso que la Subcomisión de Seguridad y Justicia de la CNASFJ dio al anteproyecto de Ley del Sistema Penitenciario, elaborado y consensuado por diversos sectores; éste fue tomado como base por la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional y presentado al Presidente de la República.

## **4.2 Policía Nacional Civil**

Persistió la participación de la PNC en hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos, que afectan principalmente el derecho a la vida, la integridad personal y el debido proceso.

Durante el año 2001 las autoridades no llevaron a cabo importantes programas y acciones orientados al fortalecimiento de la Academia de la PNC, tal y como se estipuló en la recalendarización del cumplimiento de los Acuerdos de paz, para este año.

En el período continuaron las debilidades que afectan el funcionamiento de la Academia de la PNC y en consecuencia, la efectiva profesionalización policial, así: a) drástica reducción del presupuesto asignado; b) deficiencias en las convocatorias para ingresar a la institución; c) falta de instructores permanentes; d) carencias en el desarrollo y contenido de los diferentes cursos que se imparten.

Los drásticos recortes presupuestarios para el funcionamiento de la Academia de la PNC, demostraron la falta de voluntad política de las autoridades para consolidar el proceso de profesionalización de la PNC.

## **5. Corte de Constitucionalidad (CC)**

Destaca en el período del estudio, la incidencia de la sociedad civil en la promoción de procesos transparentes de designación de los magistrados a la CC, ante las entidades nominadoras establecidas por mandato constitucional. En ese sentido, sobresale el proceso de designación diseñado por la CSJ y el desarrollado por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala.

A partir de la nueva integración de la CC, se revela cierto retroceso en la aplicación de estándares internacionales en materia de derechos humanos, específicamente al revertir el criterio sustentado con anterioridad en el caso de la extensión de la pena de muerte, y decidiendo así dar valor preeminente a la legislación interna contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

# RECOMENDACIONES

## 1. Organismo Judicial (OJ)

Que la CSJ evalúe el impacto y los logros alcanzados en diferentes proyectos ejecutados con el apoyo de la cooperación internacional, en el marco del Plan de Modernización del OJ, especialmente:

En juzgados y Salas de la Corte de Apelaciones, en áreas no penales, en los que se ha implementado procesos judiciales, mediante aplicación de principios de oralidad, concentración, publicidad e inmediación del juez cuando así corresponda; e identifique el impacto y los progresos en beneficio de los usuarios del servicio de justicia, en comparación con los juzgados y tribunales de funcionamiento "tradicional".

La experiencia de la mediación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, aplicada en los centros creados para el efecto por el OJ, en cuanto a la calidad de los acuerdos mediados y a la igualdad de las partes en conflicto.

Que se analice la sostenibilidad institucional de los proyectos que actualmente se desarrollan en el marco del Plan de Modernización del OJ, con el apoyo financiero de la cooperación internacional, al concluir éste.

Respecto al fortalecimiento del acceso a la justicia de la población indígena se recomienda:

Implementar para los jueces y magistrados un programa de sensibilización y capacitación continua y permanente sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de las normas y mecanismos que regulan su vida comunitaria, en respuesta a uno de los compromisos del AIDPI. Este programa puede desarrollarse a partir de la experiencia implementada por la UMOJ, a través del proyecto de *"Capacitación y sensibilización cultural a Operadores de Justicia"*.

Atender a la recomendación del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, respecto a la necesidad de priorizar el empleo de servicios de intérpretes competentes en todos los tribunales a los que tienen acceso las comunidades indígenas.

En cuanto a las acciones adoptadas por CSJ para contribuir al combate de la corrupción, se necesitan otros mecanismos, además de los existentes, que

faciliten a la mayoría de la población la presentación de quejas y denuncias contra el personal del OJ, así como establecer estrategias para difundirlas ampliamente.

A efecto de consolidar las instituciones de la carrera judicial, es imprescindible analizar y retroalimentar las experiencias del CCJ y de la JDJ desarrolladas en la aplicación de la Ley de la Carrera Judicial; particularmente en el proceso disciplinario, en la evaluación del desempeño profesional de jueces y magistrados cuyo período de nombramiento de cinco años ha vencido, así como en los procesos de selección y nombramiento de aspirantes al cargo de juez.

Que la UCI establezca mecanismos para actualizar periódicamente las necesidades de capacitación de jueces y magistrados, con el fin de orientar los cursos de formación inicial y de formación continuada.

Que para que la CSJ con el apoyo y en coordinación con otras instituciones del sistema de justicia (Ministerio de Gobernación y MP), continúe fortaleciendo los mecanismos de prevención y de seguridad para los jueces que son víctimas de amenazas e intimidaciones en menoscabo de la vigencia de su independencia judicial, es necesario:

a) Reactivar la Comisión Especial de Seguridad establecida por la CSJ en el año 2001, integrada por jueces y magistrados; informe periódicamente de su labor, a fin de evaluar el impacto de la misma.

b) Elaborar y difundir ampliamente entre los jueces, magistrados y auxiliares de justicia, procedimientos para la recepción y tramitación de este tipo de denuncias.

c) Que el personal que la PNC y la CSJ ponen a disposición de los jueces para su seguridad, estén capacitados y cuenten con los recursos materiales necesarios para cumplir efectivamente su función.

## **2. Ministerio Público (MP)**

- Es imperativo que el MP establezca una política institucional de persecución penal que contribuya a preparar suficientemente las acciones procesales a su cargo.
- La superación de la falta de una adecuada coordinación entre el MP y la PNC debe constituir uno de los objetivos centrales de la política contra la impunidad. En ese sentido, la ICMSJ constituye un espacio fundamental para facilitar los consensos para definir el papel y alcance de las funciones que, de conformidad con la ley, corresponden al MP y a la PNC en la investigación criminal.

- Es imprescindible que el Consejo del MP cumpla efectivamente con las funciones que la ley le asigna, en beneficio del fortalecimiento de la institucionalización democrática del MP: la carrera fiscal y el control general de la actividad del MP, y asesoría al Fiscal General de la República.
- La voluntad política de las autoridades en el fortalecimiento de la carrera fiscal, debe expresarse en acciones prácticas y concretas, que garanticen la mejor calidad profesional de los fiscales, por medio de rigurosos procesos de selección, de ascensos y traslados, basados en méritos y capacidades.
- Es aconsejable que el MP, en el necesario proceso de reorganización de la UNICAP, retome las recomendaciones que sobre este tema expuso la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia en su informe final "Una nueva justicia para la paz", en el año 1998.
- La capacitación debe orientarse sobre la base de diagnósticos actualizados de detección de necesidades de capacitación de los fiscales y del personal auxiliar, especialmente en lo que corresponde a la investigación criminal y a la acusación fiscal.
- La participación de los fiscales en cursos de capacitación, que responden a objetivos y contenidos claramente definidos, debe considerarse necesaria para la promoción en la carrera fiscal. En ese sentido, es importante que la UNICAP lleve registros rigurosos de los participantes en los cursos que organice, e implemente procedimientos de evaluación para medir los conocimientos adquiridos.
- Evaluar el impacto de la creación de nuevas fiscalías de sección y de fiscalías especiales en la persecución penal de los ilícitos materia de su competencia, así como supervisar la adecuada dotación de recursos humanos y materiales para el eficiente desempeño de sus funciones.
- Se sugiere que las autoridades del MP den seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, presentadas luego de sus visitas a Guatemala, en particular sobre: a) los linchamientos: aunar esfuerzos con el Ministerio de Gobernación para investigar y procesar a los autores de tales hechos; b) las amenazas, el hostigamiento y la intimidación contra los funcionarios de justicia: dotar de los recursos necesarios al fiscal especial al que se ha encomendado la labor de investigar los ataques llevados a cabo contra jueces; y c) poner en práctica el Decreto Número 90/96 sobre protección de testigos y sujetos procesales.
- En la reestructuración administrativa del MP, es fundamental establecer en todas las fiscalías distritales y municipales un sistema computarizado de registro de casos que permita verificar la carga real del trabajo de cada uno de los fiscales, así como el avance efectivo de cada caso.

### **3. Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)**

- Es conveniente que se continúe con la ampliación de la cobertura del servicio de la defensa pública mediante la creación de defensorías especializadas (defensorías en sedes policiales, defensorías étnicas, defensorías de la mujer); así como con el fortalecimiento y consolidación de los servicios de defensa pública ya establecidos.
- Considerando que actualmente se cuenta con el apoyo financiero de la cooperación internacional, para el funcionamiento de las defensorías especializadas, creadas recientemente, es recomendable que se reflexione acerca de la sostenibilidad institucional al concluir dicho apoyo.
- La positiva ampliación de la cobertura del servicio de defensa pública debe acompañarse de un riguroso proceso de selección, y de una objetiva y permanente evaluación que garanticen la eficacia y calidad en el desempeño profesional de los defensores públicos.
- Los procesos de selección así como de evaluación permanente de los defensores, también deben garantizar un eficiente desempeño "personal": vocación de servicio, responsabilidad, compromiso con el trabajo, iniciativa. Esto en beneficio de las personas de escasos recursos, para quienes el servicio de defensa pública penal es indispensable.
- Es imprescindible que el IDPP continúe realizando las acciones necesarias para fortalecer la UNIFOCADEP, de acuerdo a las debilidades identificadas por el propio Instituto, las cuales también deben ser útiles para orientar el apoyo de la cooperación internacional al fortalecimiento institucional. Entre las debilidades de la UNIFOCADEP sobresalen: a) no tener un reglamento que regule su funcionamiento; b) carencia de detección de necesidades que faciliten una adecuada orientación de capacitación; c) ausencia de un sistema de planificación permanente de programas de capacitación y actualización; d) falta de un proceso sistematizado de evaluación y seguimiento de las actividades de formación y capacitación que realiza; e) no se cuenta con un equipo de trabajo multidisciplinario de profesionales.

### **4. Ministerio de Gobernación**

#### **4.1 Sistema Penitenciario**

- El Sistema Penitenciario requiere de una transformación profunda e integral, que se manifieste en la voluntad política de las autoridades, a través de la asignación presupuestaria suficiente para cumplir con los objetivos de readaptación social y reeducación de los reclusos, así como en

la efectiva ejecución de planes de trabajo de corto, mediano y largo plazo que privilegien la institucionalización y fortalecimiento de la educación y el trabajo para internos en los centros penitenciarios .

- Es imprescindible la aprobación de rubros presupuestarios destinados a la EEP, para que pueda cumplir eficientemente con el objetivo central de seleccionar y capacitar al personal penitenciario, y garantizar la carrera penitenciaria. A esto debe sumarse la voluntad política de las autoridades para continuar impulsando las acciones iniciadas en el funcionamiento y fortalecimiento de la EEP.
- Es fundamental que el Gobierno asuma su responsabilidad y conceda carácter de urgencia a las recomendaciones presentadas por la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional.
- Es aconsejable que la CNSAFJ, a través de la Subcomisión de Seguridad y Justicia, dé seguimiento al cumplimiento, por parte de las autoridades, de las recomendaciones y propuestas de programas y políticas penitenciarias presentadas por la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario, principalmente cuando ésta concluya su mandato.
- Es impostergable que el Congreso de la República dé prioridad a la discusión y posterior aprobación a la iniciativa de Ley del Sistema Penitenciario, presentado por el Presidente de la República a propuesta de la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional.

#### **4. 2 Policía Nacional Civil (PNC)**

- Es necesario que la Academia de la PNC fortalezca la capacitación en materia de derechos humanos, tanto en los cursos de primer ingreso como en los cursos de formación continuada . Esta capacitación debe enfatizar en temas relacionados con: a) los procedimientos de prevención a fin de obtener la confianza pública; b) los procedimientos de detención; c) el trato a las personas en general y en especial a los detenidos; d) el uso proporcional de la fuerza según lo establecido en estándares internacionales de la materia; y d) la diferencia entre delito y falta para los efectos de la consignación.
- Se requiere reforzar la Unidad Especializada en Derechos Humanos de la PNC, para que efectivamente dé seguimiento a los casos y contribuya al esclarecimiento de denuncias de violaciones a los derechos humanos, en contra del personal policial.
- Es imprescindible fortalecer la ORP de la PNC, dotándola de personal, infraestructura y equipo logístico, para que pueda cumplir eficientemente con la investigación de las conductas de los miembros de la Policía

contrarias a la ética profesional, de cara a mejorar el control interno en la institución.

- Es impostergable la consolidación del proceso de profesionalización policial a través de la Academia de la PNC. La voluntad política de las autoridades para cumplir con este objetivo, debe manifestarse en la asignación presupuestaria acorde a las necesidades institucionales.
- Es aconsejable que la Academia de la PNC preste especial atención a la capacitación de agentes en cuanto a su actuación como auxiliares de la administración de justicia, en ámbitos que no son estrictamente de carácter penal; por ejemplo, en casos de violencia intrafamiliar.

## **5. Corte de Constitucionalidad (CC)**

- Fortalecer mediante mecanismos transparentes y democráticos, los procesos de designación de los magistrados de la CC, a cargo de las entidades a quienes por mandato constitucional corresponde esta función; esto con el propósito de mantener la total independencia y la no politización partidista de la CC. En dichos procesos es aconsejable reforzar la participación y la incidencia de la sociedad civil.
- Es conveniente que la CC atienda las recomendaciones expuestas por el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados, en lo que respecta a la preeminencia de los tratados internacionales de derechos humanos debidamente aprobados y ratificados sobre la legislación interna, y conforme al artículo 45 de la Constitución Política de la República. En particular debe considerar el tema de la extensión en la aplicación de la pena de muerte conforme a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Es recomendable que la CC continúe con la realización de seminarios y talleres de sensibilización sobre la justicia constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, e incluya como partícipes a operadores del sistema de justicia.
- La CC debe impulsar el establecimiento de la jurisdicción constitucional, mediante la creación de juzgados y tribunales que conozcan únicamente de esta materia, con el propósito de especializar a operadores de justicia en esta rama del derecho.

---

## RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

- Hugo Maúl Figueroa Magistrado Vocal VII de la Corte Suprema de Justicia
- Marta Josefina Cazali Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial
- María Isabel Prem Carías Presidenta de la Junta de Disciplina Judicial
- Luis Ernesto Rodríguez Secretario Ejecutivo del Consejo de la Carrera Judicial
- Carmen Ortiz Unidad de Modernización del OJ
- María Eugenia Villaseñor Magistrada Vocal de la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones
- Yassmín Barrios Jueza Tribunal Tercero de Sentencia Penal
- Byron Renato Durán Ex Miembro del Consejo del MP Agente Fiscal
- Lázaro Ruiz Unidad de Capacitación del MP
- Carlos Morales Proyecto de Fortalecimiento MP/PNUD
- Blanca Stalling Sub Directora del Instituto de la DPP
- Gloria Patricia Porras Unidad de Capacitación y Formación de Defensores Públicos
- Yuri Búcaro Ex Director General del Sistema Penitenciario
- Roberto Castillo Director de la Escuela de Estudios Penitenciarios
- Catalina Soberanis Coordinadora de la Comisión Consultiva Sistema Penitenciario Nacional
- Irma Arriaza Proyecto Opciones Ocupacionales para personas con condena BID. Comisionada de la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional

- José Mario Coronado Consultor de MINUGUA para la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional
- Rodolfo Ledesman Consultor de MINUGUA para el Sistema Penitenciario
- Rigoberto Ochoa Oficial del Área de Seguridad Pública y Ejército/ MINUGUA
- Birgit Gestenberg Coordinadora del Proyecto Academia de la PNC/ MINUGUA
- Genoveva Velásquez Proyecto Presencia Multiétnica en la PNC de MINUGUA
- Saul Dighero Presidente de la Corte de Constitucionalidad
- Arnoldo Ortiz Moscoso Coordinador de la CNSAFJ
- Carmen López de Cáceres Secretaria Ejecutiva de la CNSAFJ
- Francisco De Mata Vela Secretario Ejecutivo de la ICMSJ
- Amandine Fulchirón Unión Europea
- María Castells Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Alvaro Ferrandino Programa de Justicia USAID
- Jorge Araya MINUGUA
- Angel Alfredo Figueroa Ex Consultor PROFED/PNUD
- Ana María de Klein Madres Angustias
- Carlos Paz Fundación Myrna Mack
- Alejandro Rodríguez Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales

---

## SIGLAS

- **AFPC** Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
- **AIDPI** Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas
- **BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- **CAJ** Centro de Administración de Justicia
- **CCJ** Consejo de la Carrera Judicial
- **CNSAFJ** Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia
- **CSJ** Corte Suprema de Justicia
- **DGSP** Dirección General del Sistema Penitenciario
- **EEP** Escuela de Estudios Penitenciarios
- **FADS** Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro
- **ICMSJ** Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia
- **IDPP** Instituto de la Defensa Pública Penal
- **JDJ** Junta de Disciplina Judicial
- **MINUGUA** Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala
- **MP** Ministerio Público
- **OAV** Oficina de Atención a la Víctima
- **OJ** Organismo Judicial
- **ONG** Organizaciones no Gubernamentales
- **ONU** Organización de las Naciones Unidas
- **PNC** Policía Nacional Civil
- **PNUD** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- **UCI** Unidad de Capacitación Institucional
- **UMOJ** Unidad de Modernización del Organismo Judicial
- **UNICAP** Unidad de Capacitación del MP
- **UNIFOCADep** Unidad de Formación, Capacitación y Actualización del IDPP
- **USAC** Universidad de San Carlos de Guatemala

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Evaluación del proceso de fortalecimiento de la justicia en Guatemala en el año 2000*, Guatemala, julio 2001.

\_\_\_\_\_. *Proyecto redes de derivación para atención a la víctima. Informe final. 2001*

\_\_\_\_\_. *La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo. 5º. Estudio*, Guatemala, 2002.

Comisión de Modernización del Organismo Judicial. *Plan de Modernización del Organismo Judicial 1997-2002. Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial*, agosto de 1997.

Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional. *Segundo Informe*, Guatemala, enero de 2002.

\_\_\_\_\_. *Propuesta de Ley del Régimen Penitenciario*, Guatemala, enero de 2002.

Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. *Cronograma de Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004*, Guatemala, diciembre de 2000.

Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia. *Una nueva justicia para la paz. Informe Final*, Guatemala, abril de 1998.

Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. *Acuerdos de Paz y justicia en Guatemala: Un balance*, Guatemala, febrero de 2002.

Consejo de la Carrera Judicial, Organismo Judicial. *Memoria de labores período 2000-2001*, julio de 2001.

\_\_\_\_\_. *Información general 2001-2002*, mimeo.

\_\_\_\_\_. *Evaluación del desempeño*, junio de 2002.

Consejo Económico y Social de la ONU. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy. Informe sobre la misión cumplida en Guatemala, presentado de conformidad con la*

resolución 1999/31 de la Comisión de Derechos Humanos, Doc. ONU: E/CN.4/2000/61/Add.1, 6 de enero de 2000.

\_\_\_\_\_. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy. Informe sobre la misión cumplida en Guatemala, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Doc. ONU: E/CN.4/2002/72/Add.2, 21 de diciembre de 2001.*

Corte de Constitucionalidad. *Info CC*, Guatemala, enero de 2002.

Guatemala. Corte Suprema de Justicia. *Gestión 2000-2001*.

Guatemala. Gobierno. *Matriz de seguimiento a los temas principales identificados en la Grupo Consultivo de febrero de 2002*, mimeo, Guatemala, 31 de mayo de 2002.

Guatemala. Organismo Judicial. *Situación presupuestaria y financiera del Organismo Judicial 2000-2003*, mimeo, abril de 2002.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia. *Unidad de Modernización del Organismo Judicial, presentación Ginebra*, mimeo, Guatemala, junio de 2002.

Escuela de Estudios Penitenciarios. *Plan estratégico y su implementación*, mimeo, s/f.

Fundación Myrna Mack. *Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados, señor Param Coomaraswamy*, Guatemala, noviembre de 2001.

Instituto de la Defensa Pública Penal. *Boletín Estadístico enero a diciembre 2001*, febrero de 2002.

\_\_\_\_\_. *Memoria de labores julio de 2000 a junio de 2001*.

\_\_\_\_\_. *Memoria de labores julio de 2001 a junio de 2002*.

Luis Pásara. *Las decisiones judiciales en Guatemala, un análisis de sentencia emitidas por los tribunales*, MINUGUA: marzo de 2000.

Ministerio Público. *Memoria de labores 2001*.

MINUGUA, I-XII Informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, noviembre de 1994 a junio de 2001.

\_\_\_\_\_. *Funcionamiento del Sistema de Justicia en Guatemala. Un análisis de comportamientos institucionales*, marzo de 2000.

\_\_\_\_\_. *Informe de Verificación. La situación penitenciaria en Guatemala*, abril de 2000.

\_\_\_\_\_. *Informe de Verificación. La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción*, abril de 2001.

\_\_\_\_\_. *Informe de Verificación. Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz*, septiembre de 2001.

Movimiento Pro Justicia. *Perfil, procedimiento de elección, y retos del próximo Fiscal General de la República de Guatemala*, Guatemala, febrero de 2002.

Unidad de Modernización del Organismo Judicial. *Capacitación y sensibilización cultural a operadores de justicia*, Guatemala, junio de 2001.

Universidad Rafael Landívar. *Acuerdos de Paz*, Guatemala, 1998.